

## **Minuta: Trabajando juntas/os en mejorar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiada/o en Chile<sup>1</sup>**

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiada/o es aquel a través del cual se le reconoce a la persona solicitante de asilo su condición de refugiado. Para determinar cuando a una persona le corresponde ser denominada con tal condición, se han desarrollado diversas definiciones de este concepto. Así, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados dispone que se entiende por refugiado a aquella persona que por “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacional y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”<sup>2</sup>. En la Declaración de Cartagena de 1984, se establece otra definición de refugiado, esta vez más ampliada que la de la Convención, que dispone que se considera como refugiado a aquellas personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”<sup>3</sup> En Chile, ambas definiciones se encuentran consagradas en la ley N.º 20.430, la regula además el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiada/o.

La detallada regulación que el procedimiento de asilo tiene en Chile es un aspecto que merece ser destacado, ya que, además, establece procedimientos especiales para casos de menores de edad separados de sus padres, víctimas de violencia sexual o de género, e incluso la posibilidad de implementar procedimientos *prima facie* (concepto al que se volverá más adelante) o por grupos.<sup>4</sup> Junto a estos aspectos positivos, sin embargo, existen ciertos desafíos respecto de la aplicación práctica que tiene el procedimiento en nuestro país.

### **1. Algunas problemáticas concretas que hemos podido observar desde la sociedad civil y la academia**

#### **1.1. Trabas en el ingreso al procedimiento de asilo: fase de admisibilidad**

Un primer problema que hemos podido observar, guarda relación con la imposibilidad de ingresar al procedimiento de asilo a la que se han visto enfrentadas distintas personas que requieren protección internacional.

En particular nos referimos a las prácticas de admisibilidad al procedimiento, una etapa que no se encuentra consagrada en la ley 20.430 ni en su reglamento, pero que, sin embargo, se ha aplicado desde los inicios del procedimiento<sup>5</sup>, tomando diversas formas.

Entre estas formas podemos encontrar:

- La entrevista de admisibilidad con posibilidad de denegar la formalización en el ingreso al procedimiento de asilo – cuestión que incluso tuvo consagración normativa reglamentaria (ilegal, por cierto) en el derogado artículo 37 bis del reglamento de la Ley N° 20.430, decreto 837 -;

---

<sup>1</sup> Minuta preparada por Sebastián Jaures García y Francisca Vargas Rivas de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados UDP y acordada por la Mesa de Litigio Estratégico en Movilidad Humana.

<sup>2</sup> Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), Art. 1 A. N° 2

<sup>3</sup> Declaración de Cartagena Sobre Refugiados (1984), conclusión tercera.

<sup>4</sup> Decreto Ley N° 837, de 2011.

<sup>5</sup> Helena Olea, Capítulo migración y asilo Informe anual sobre DDHH 2012, Alberto Coddou (ed.), Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales.

- la exigencia del trámite de autodenuncia para el ingreso al procedimiento de asilo – cuestión que es ilegal por contravenir las disposiciones de la ley 20.430, en cuanto a cómo debe procederse frente a una solicitud de asilo –,
- y la exigencia de plazos para la formalización para personas con ingreso por paso no habilitado.

Hemos evidenciado estas situaciones desde el trabajo cotidiano de nuestras instituciones, además de haber sido documentadas a través de distintos trabajos académicos<sup>6</sup>, más de 100 sentencias de los tribunales superiores de justicia y un informe de investigación de la Contraloría General de la República<sup>7</sup>.

## **1.2. Excesiva demora del procedimiento y de autoridades intervinientes, y baja tasa de reconocimiento**

Otro problema dice relación con la excesiva demora en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, que, entendemos, tiene estrecha relación con el hecho de que el sistema no está preparado para recibir la cantidad de solicitudes que llegan actualmente. Al respecto, nos parece importante cuidar la institución del asilo para que no se produzca una sobrecarga del sistema por motivos indebidos, pero siempre respetando el derecho de las personas a acceder al procedimiento de reconocimiento que establece la ley.

Esta demora en el proceso contraviene los principios y normativas consagrados en tratados internacionales ratificados por Chile, que exigen celeridad en el procedimiento, cuestión que está especialmente señalada en los estándares internacionales en materia de asilo.

En relación al por qué se produce esta dilación en el procedimiento, se pueden especular muchas cosas. Por ejemplo, que se debe a problemas propios de la gestión administrativo-migratoria, que toca también a las solicitudes de asilo, algo que sabemos que es prioritario para esta administración.

También podríamos pensar en que el número de autoridades que intervienen en el proceso, hace que el mismo se dilate. Al respecto, no pareciera que la cantidad de autoridades que participan del proceso asegure una mejor decisión, ya que las cifras demuestran que solo cerca del 3% de las solicitudes de asilo han sido acogidas desde los comienzos de la ley 20.430. En efecto, de 19.339 solicitudes formalizadas entre enero 2010 y junio 2021 formalizadas por el Estado de Chile, en solo 689 se reconoció con la condición de persona refugiada, de acuerdo con estadísticas otorgadas por la autoridad migratoria.

Volviendo al asunto de la gran cantidad de autoridades intervinientes, nos queremos detener en que la solicitud es presentada por la persona ante un/a funcionario/a del Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), y luego quien decide es alguien que nunca ha tenido ningún acercamiento al caso más que a través de un expediente, en circunstancias en que se trata de una solicitud presentada por personas con necesidades de protección internacional, en riesgo y con eventuales factores psicológicos que le aquejan. Nos cuesta pensar en un procedimiento más despersonalizado que este, donde la autoridad decisora no ha escuchado nunca el relato de la persona y, probablemente, no tiene acceso en profundidad a conocer los matices del caso.

## **1.3. Falta de representación legal en el procedimiento de asilo y otras cuestiones asociadas**

La Constitución Política de la República prescribe, en su artículo 19 N°3, que a todas las personas les asiste el derecho a “defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir

---

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Fernanda Gutiérrez y Claudia Charles Pacheco, Capítulo migración y asilo Informe anual sobre DDHH 2019, Francisca Vargas (ed.), Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales

<sup>7</sup> Contraloría General de la República, Informe final de investigación especial N° 828, de fecha 1 de octubre de 2020.

o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida.” Este derecho, que forma parte del derecho general al acceso a la justicia, encuentra consagración normativa también en normas de derecho internacional, como por ejemplo en el artículo 8 de la Convención Americana sobre derechos humanos, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En concreto, el estándar mandata que la persona solicitante de asilo pueda siempre contar con asesoría legal efectiva y pueda ser asistida y representada dentro del procedimiento por abogada/o.

En el caso de Chile, si bien la persona puede recibir asesoría jurídica en igualdad de condiciones que las personas nacionales, no puede nunca comparecer acompañada por su abogada/o ni ser representada por esta/e en el marco del procedimiento. Si a esto sumamos otros problemas, como el hecho de que la persona no tiene acceso al informe de país de origen elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado (en adelante, la Comisión), ni tampoco al acta que contiene el análisis y la ponderación de la prueba que se hizo de su caso ante la Comisión, nos encontramos ante una situación de indefensión y falta de adecuado acceso a la justicia, cuestión que es grave y contraviene los estándares internacionales antes mencionados.

#### **1.4. Otras problemáticas detectadas**

Otros problemas que visualizamos guardan relación con:

- Procedimiento de filiación: En relación a las personas solicitantes de asilo que no cuentan con documentos que acrediten su identidad, la ley establece que debe realizarse un trámite en conjunto con el Registro Civil, denominado registro de filiación, el cual en la práctica no se realiza y, por cierto no se encuentra regulado.
- Solicitudes de asilo presentadas en frontera: donde hemos tenido conocimiento de la no admisión al territorio nacional de personas solicitantes de asilo, forzando a la persona a ingresar por pasos no habilitados.
- Aplicación única del procedimiento regular de asilo: no haciendo uso de las ventajas que puede otorgar un procedimiento acelerado o simplificado, los que se explicarán en las propuestas.

## **2. Algunas propuestas en búsqueda de soluciones**

### **2.1. Propuesta técnicas**

#### **a) En relación a las prácticas de admisibilidad al procedimiento de asilo y la excesiva dilación del mismo**

Los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, como se adelantó, se pueden aplicar en diferentes modalidades. Así, además del procedimiento regular, se encuentran los procedimientos acelerados de la determinación de la condición de persona refugiada (RSD<sup>8</sup>), y los procedimientos simplificados.

i. Procedimientos acelerados: Este tipo de procedimientos se diferencia del procedimiento regular, ya que cuenta “con una aceleración aplicada a todos o a algunos plazos del procedimiento de RSD”.<sup>9</sup> Esta aceleración puede implicar tanto menores tiempos entre el registro y la entrevista al solicitante, como una disminución en el tiempo entre la entrevista y la emisión de la resolución, o una mezcla de ambas. Dentro de este tipo de procedimientos podemos encontrar aquellos que deciden rápidamente respecto de solicitudes abusivas o

---

<sup>8</sup> Determinación de la condición de persona refugiada es abreviado con las letras RSD, por sus siglas en inglés.

<sup>9</sup> ACNUR (2017), *Ayuda Memoria y Glosario sobre las Modalidades de Tramitación de Casos, Términos y Conceptos Aplicables a la Determinación de la Condición de Persona Refugiada bajo el Mandato del ACNUR (El Glosario)*, p. 8.

manifiestamente infundadas. Este tipo de procedimientos implica un análisis del caso en concreto, pero de una manera más rápida y abreviada. Si se aplican estos procedimientos, no se trata necesariamente de la creación de definiciones previas de cuando un caso será abusivo o manifiestamente infundado, pero sí de analizar que el caso guarde o no relación con las definiciones de persona refugiada o que sean manifiestamente fraudulentas<sup>10</sup>. Lo beneficioso de este tipo de procedimiento es que las solicitudes son analizadas bajo un debido proceso, y aun así el sistema se puede descongestionar.

ii. Procedimientos simplificados: Estos procedimientos básicamente son procesos en los cuales “uno o más aspectos del procedimiento regular de RSD se simplifican con el fin de obtener mayor eficiencia en términos de los plazos de la tramitación de casos.”<sup>11</sup> El procedimiento simplificado se ocupa con mayor frecuencia en casos en los que se aplica un enfoque *prima facie*, que significa “el reconocimiento de la condición de la persona refugiada sobre la base de circunstancias objetivas y evidentes en el país de origen (...) que indica que las personas que huyen de estas circunstancias están en riesgo de daño lo que los coloca dentro del ámbito de la definición de persona refugiada aplicable, en lugar de colocarlos en una evaluación individual”<sup>12</sup>. Para esto se pueden elaborar casos tipos o perfiles de solicitantes con ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico prevee esta posibilidad en el artículo 42 de la ley 20.430.

Si bien los procedimientos acelerados y/o simplificados permiten llegar a una resolución con mayor celeridad, esto no implica que no se rijan bajo las mismas salvaguardas que los procedimientos regulares. Así, una providencia procedimental internacional a observar en estos procedimientos es el debido proceso, cuyos estándares más relevantes incluyen, entre otros, el derecho del solicitante a ser informado sobre la naturaleza del procedimiento, sus derechos y obligaciones; derecho a preparar la solicitud y buscar asesoría; derecho a ser escuchado; y derecho a recibir decisiones que hayan sido debidamente fundamentadas.<sup>13</sup> Otra dimensión primordial del debido proceso que debe ser garantizado en todas las etapas del procedimiento, es el derecho a la información y derecho a la asistencia legal, cuya ausencia “solo va a complicar y retrasar el procedimiento; y, posiblemente, va a ocasionar la presentación de solicitudes subsecuentes sin fundamento”<sup>14</sup>. Por último, un tercer estándar a destacar es el derecho a apelar una decisión hecha en un procedimiento acelerado que rechace la solicitud y dicte una decisión de retorno. Esta apelación debe tener efecto suspensivo, o dar la posibilidad al solicitante de utilizar un procedimiento de emergencia, dado que, si esta decisión es aplicada, “puede exponer al nacional de un tercer país a un riesgo de ser sujeto de pena de muerte, tortura u otro trato inhumano o degradante”<sup>15</sup>.

Proponemos la implementación y aplicación de estos procedimientos acelerados y simplificados en Chile, de acuerdo con los estándares internacionales desarrollados en los párrafos precedentes.

---

<sup>10</sup> ACNUR (2001), *Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, documento de Naciones Unidas N°EC/GC/01/12.

<sup>11</sup> ACNUR (2017), *Ayuda Memoria y Glosario sobre las Modalidades de Tramitación de Casos, Términos y Conceptos Aplicables a la Determinación de la Condición de Persona Refugiada bajo el Mandato del ACNUR (El Glosario)*, p.9.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>13</sup> ACNUR (2018), *Justos y rápidos: Documento de Discusión del ACNUR sobre Procedimientos Acelerados y Simplificados en la Unión Europea*, p. 14.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 15.

De este modo, se podrán solucionar varios de los desafíos que presenta el procedimiento de asilo en Chile, principalmente:

- Eliminar la práctica ilegal de admisibilidad al procedimiento, permitiendo extraer del sistema rápidamente los casos manifiestamente infundados o abusivos a través de la aplicación de un procedimiento acelerado. Esto se traduce en un beneficio de protección de derechos para las personas solicitantes de asilo, en un apego irrestricto a la ley por parte del Servicio y también en una descongestión del sistema de asilo
- Disminuir el tiempo de duración del procedimiento de asilo para ciertos casos a través de la aplicación del procedimiento simplificado *prima facie* del artículo 42 de la ley 20.430. Esto también permitiría la descongestión general del sistema.
- Aumentar la tasa de reconocimiento de personas como refugiadas, producto de la adecuación del procedimiento y de la descongestión del mismo.

La implementación de estos procedimientos debe ir, además, acompañada de una capacitación profunda en materia de asilo, que permita a los funcionarios/os del SERMIG y oficiales de elegibilidad poder apreciar el caso de la mejor y más correcta manera posible desde un punto de vista técnico y darle el tratamiento adecuado según corresponda.

En particular respecto al punto de la exigencia de la denominada “autodenuncia” para formalizar la solicitud de asilo, queremos manifestar que esto no es un requisito que establezca la ley o el reglamento y que, además, ninguna persona debería estar obligada a autoincriminarse por alguna situación que le perjudique. Por lo anterior, esto no debería exigirse. Sin perjuicio de ello, en caso de que la autoridad lo requiera, se propone que la solicitud de asilo de la persona sea formalizada y se derive a la PDI para realizar su autodenuncia de manera prioritaria. Esto podría ser concurriendo la persona en un plazo específico a realizar dicho trámite ante dicha entidad, o teniendo un enlace en el Departamento de asilo y reasentamiento para este trámite.

b) En relación a la excesiva cantidad de autoridades intervinientes; la baja tasa de reconocimiento y la imposibilidad de participación y representación jurídica en el procedimiento

En relación con estos puntos, se sugiere:

- Sobre la excesiva cantidad de autoridades intervinientes: Evaluar el rol de las distintas autoridades intervinientes en el procedimiento de asilo, para ver dónde se producen las trabas más relevantes a efectos de la duración del proceso y la baja tasa de reconocimiento. Al efecto, pueden analizarse otro tipo de procedimientos comparados, por ejemplo, aquellos en que la decisión es tomada directamente por la Comisión Nacional de Reconocimiento de la Condición de Refugiado o su símil. En el caso de Chile, este órgano es colegiado y se permite escuchar la opinión del ACNUR<sup>16</sup>, lo cual podría ser beneficioso a la hora de un análisis pormenorizado y técnico del caso.
- Sobre la baja tasa de reconocimiento: Realizar un estudio interno en relación al por qué de las bajas tasas de reconocimiento de la condición de refugiado, lo que debe ir de la mano con la capacitación de oficiales de elegibilidad y la invitación al ACNUR de participar en las sesiones de la Comisión.

c) En relación a la falta de representación legal en el procedimiento de asilo y otras cuestiones asociadas

---

<sup>16</sup> Revisar modelo argentino. Para una visualización general ver <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados/solicitud-de-estatuto-de-refugiado>.

Se sugiere al SERMIG elaborar un protocolo de asistencia jurídica para personas solicitantes de asilo, permitiendo a las personas ser acompañadas y representadas jurídicamente por abogadas/os en toda fase del procedimiento con los debidos resguardos.

En este sentido, adicionalmente, se sugiere a la autoridad la promoción del acceso a la información y a la justicia de la persona solicitante de asilo a través de la entrega de una copia del informe de la Secretaría técnica de la Comisión, así como del acta específica sobre su caso que de cuenta del análisis que de este se hizo por la Comisión misma.

Asimismo, se plantea la posibilidad de evaluar la existencia de una instancia de defensa del caso ante la Comisión, creando también un protocolo para ello.

#### d) En relación con las otras problemáticas detectadas

Respecto del procedimiento de filiación, se sugiere a la autoridad evaluar la creación de un protocolo o procedimiento de público conocimiento para este tipo de casos.

En cuanto a las problemáticas asociadas a la falta de registro de las solicitudes de asilo presentadas en frontera, con su consecuente denegación de ingreso al país de personas que manifiestan sus necesidades de protección internacional, sugerimos a la autoridad trabajar en conjunto con PDI a fin de evitar este tipo de situaciones, ya sea a través de capacitaciones de funcionarios/as, creación de protocolos específicos y cualquier actividad que esta autoridad estime pertinente.

## **2.2. Propuestas de colaboración**

Para lograr los objetivos antes descritos, las instituciones aquí firmantes nos ponemos a total disposición de esta autoridad para contribuir en la mejora de los procesos y la salvaguarda de los problemas aquí planteados y otros que la autoridad determine.

Para esto, en concreto, proponemos la creación de una mesa de trabajo en materia de asilo con las instituciones aquí firmantes y otras que la autoridad estime pertinentes, perdurable en el tiempo, de manera tal de poder insumir al Servicio con información y propuestas concretas. Se sugiere que en esta mesa de trabajo también participe el ACNUR.