

Observatorio de Protección Internacional

**Temas del procedimiento  
administrativo para el  
reconocimiento de la  
condición de refugiado:**  
representación legal,  
entrevistas y recursos de  
revisión en los procedimientos  
de asilo en México

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

**20** AÑOS  
PROGRAMA DE  
**DERECHOS  
HUMANOS**

Investigación, incidencia y  
promoción de la justicia



**OBSERVATORIO  
DE PROTECCIÓN  
INTERNACIONAL**  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Observatorio de Protección Internacional

**Temas del procedimiento  
administrativo para el  
reconocimiento de la  
condición de refugiado:  
representación legal,  
entrevistas y recursos de  
revisión en los procedimientos  
de asilo en México**

**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA  
CIUDAD DE MÉXICO**

Mtro. David Fernández Dávalos, SJ

**RECTOR**

Mtra. Araceli Téllez Trejo

**DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO UNIVERSITARIO**

Ing. Pablo Reyna Esteves

**DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE INCIDENCIA**

Mtra. Denise González Núñez

**PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS**

**Coordinación del informe e investigación:**

Lic. Felipe Sánchez Nájera

Con la colaboración de:

Janette Carrillo Díaz

Fernanda Lobo Díaz

Jesús Antonio López Ramírez

Jesús Armando Román Zamora

Aranza Zulin García Moreno

**Revisión de contenido:**

Mtra. Denise González Núñez

Ciudad de México, febrero 2019

## Agradecimientos

El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, reconoce y agradece la colaboración del profesor Francisco Calderón Aragón, académico del Departamento de Economía de la universidad, para el diseño metodológico de este proyecto.

Ciudad de México, febrero 2019



# 1. Introducción

El procedimiento mexicano para el reconocimiento de la condición de refugiado se resuelve por la vía administrativa con características particulares que lo diferencian de cualquier otro tipo de procedimiento administrativo. Si bien formalmente este procedimiento es de carácter administrativo, la realidad es que materialmente es de carácter jurisdiccional, teniendo como objetivo central decidir la existencia/inexistencia de derechos humanos inherentes a la condición de refugiado y, por lo tanto, la toma de las medidas necesarias para su protección. Entre las características especiales que lo distinguen de cualquier otro tipo de procedimiento se encuentran el principio de no devolución y la carga de la prueba compartida.

A pesar de estas particularidades, existen características comunes con los demás procedimientos administrativos. Entre ellas, resulta necesario analizar tres en función de los procedimientos de asilo mexicano y el impacto que han tenido en los derechos de las personas solicitantes de asilo: 1) el acceso a representación legal; 2) el derecho a una entrevista personal, y 3) la posibilidad de impugnar la resolución negativa de primera instancia mediante un recurso de revisión.

## II. Metodología de la investigación

8

El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, implementó un mecanismo de monitoreo permanente del sistema de asilo en México, entendido como el conjunto de disposiciones, instituciones, normas y políticas encaminadas a la protección de personas refugiadas en nuestro país. Lo anterior con el objetivo de analizar de qué manera México ha dado cumplimiento a sus obligaciones de protección al implementar la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (en adelante, Ley sobre Refugiados).

La investigación que derivó en este texto se dividió en dos etapas paralelas. La primera fue el acopio de información. La segunda, la selección y adaptación de la metodología más adecuada para el análisis del contenido de esa información.

### *Acopio de información*

Para analizar de qué manera se ha aplicado la definición de refugiado de la Convención de Ginebra, fue necesario recopilar información cuantitativa y cualitativa. Para obtener información cuantitativa, el 20 de abril de 2017 se solicitaron mediante la plataforma INFOMEX las cifras de personas reconocidas como refugiadas bajo los supuestos previstos en la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados. Para ello se dirigieron a la COMAR las siguientes dos preguntas:

1) ¿En cuántos casos la COMAR ha reconocido la condición de refugiado por la causal de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas en términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político? Solicito la información desglosada por año, así como el tipo de causal utilizada. Lo anterior en un periodo que abarca del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2016 (INFOMEX, 0422000016217).

2) ¿En cuántas resoluciones se ha reconocido la condición de refugiado a un/una solicitante con fundamento en la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político? Solicito la información desglosada sobre el número de personas, desagregado por sexo, edad y nacionalidad de los beneficiados con estas resoluciones. Lo anterior en un periodo que abarca del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2016 (INFOMEX, 0422000016017).

Con dichas preguntas se pretendió abarcar la totalidad de las personas que se hubieran reconocido como refugiadas según los supuestos de la Convención de 1951, desde la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados hasta el último año

completo previo a la elaboración de este informe, es decir, 2016. Ambas preguntas tuvieron respuesta el 22 de mayo de 2017.

Por otro lado, respecto a los recursos de revisión, se formuló la siguiente petición:

1) Proporcionar en una tabla el número total de recursos de revisión interpuestos contra resoluciones de la determinación al reconocimiento de la condición de refugiado resueltas por la COMAR en una temporalidad de enero de 2011 a diciembre de 2016. Desagregar la información de la tabla por año y resultado indicando cuántos recursos revocaron la decisión anterior y cuántos ordenaron la reposición del procedimiento (INFOMEX 0422000003217).

### Metodología de análisis de información

Para realizar un análisis cualitativo, se solicitó otro tipo de información mediante la plataforma INFOMEX, en concreto las resoluciones emitidas por la COMAR de 2011 a 2016. El 4 de mayo de 2016 y el 2 de enero de 2017 se formularon las siguientes dos peticiones:

1) Proporcionar en formato electrónico la versión pública de todas las resoluciones

positivas y negativas que recayeron en las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado emitidas por la COMAR en los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 (INFOMEX, 0422000008816).

2) Proporcionar en formato electrónico la versión pública de todas las resoluciones positivas y negativas que recayeron en las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado emitidas por la COMAR en el año 2016 (INFOMEX, 0422000000917).

Para responder la primera solicitud, la COMAR entregó 3 333 resoluciones que constan de 43 405 fojas, relativas a las resoluciones emitidas entre 2011 y 2015. Para la segunda solicitud, la COMAR entregó 2 998 resoluciones, que constan de un total de 45 094 fojas.

Para llegar a conclusiones generales sin la necesidad de analizar la totalidad de las resoluciones, se obtuvieron muestras representativas por año. El diseño de las muestras se caracteriza por ser probabilístico. A la vez, el diseño es bietápico y estratificado, donde la unidad última de selección es la resolución de un procedimiento de asilo. El tamaño de la muestra está calculado para la proporción de resoluciones que reconocieron la condición de refugiado. Los estratos son los años para los que se cuenta con información (2011-2016). El

tamaño de la muestra es de 570 resoluciones y está calculado para 90% de confianza con un margen de error de 0.03.

En paralelo, se desarrolló una base de datos para el análisis de las resoluciones de la muestra. Para estandarizar el proceso de evaluación del análisis y la interpretación de la COMAR al momento de resolver, se investigaron algunos mecanismos utilizados por organismos de otras regiones que ejercen las funciones de la COMAR. La opción metodológica más completa fue la que contiene el manual denominado *Building in Quality. A Manual on Building a High Quality Asylum System, Further Developing Asylum Quality in the European Union* (ACNUR, 2011).

A pesar de que éste es el mecanismo de evaluación más completo, plantea dos obstáculos metodológicos para su aplicación en México: 1) los procedimientos de asilo en la Unión Europea son distintos a los de México, lo cual dificulta mucho su utilización, y 2) usar el manual requiere acceso a los expedientes completos de las y los solicitantes de asilo, pero para la realización del presente estudio se tuvo acceso sólo a las resoluciones de la COMAR, no a los expedientes completos.

Por estas características distintas, y en especial por la limitación material de insumos, se optó por realizar sólo un análisis del segundo punto de la

metodología propuesta por el ACNUR, es decir, de la “evaluación debida y eficiente de las necesidades de protección dentro del procedimiento de asilo”, desde el punto de vista jurídico. Una vez definido el objeto de estudio, se identificaron 115 categorías de análisis para la revisión ordenada y estandarizada de las resoluciones y, más tarde, se generó una base de datos para su sistematización.

Las categorías de análisis que finalmente se usaron fueron seleccionadas en función de los siguientes puntos: 1) su aplicabilidad a todas las resoluciones, con independencia de su sentido; 2) su capacidad para dar cuenta del perfil de las personas solicitantes, incluyendo sus motivos de desplazamiento, y 3) la factibilidad de dar cuenta del ejercicio argumentativo de la COMAR dentro de sus determinaciones.

En cada una de las secciones de análisis de información se utilizarán conceptos provenientes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La inclusión se debe a que desde el primer caso contencioso resuelto por el tribunal interamericano, los conceptos de debido proceso han tenido un gran desarrollo, siempre guardando una estrecha relación con la protección de derechos humanos.

## 3. Análisis de la información

### *Representación legal*

El derecho a la representación legal se encuentra tutelado por diversas disposiciones en el orden jurídico mexicano. En el ámbito internacional podemos destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 8 establece el “derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en diversas ocasiones ha interpretado que este derecho no se encuentra acotado al ámbito penal. En el caso concreto de las personas solicitantes de asilo, la Corte IDH estableció en el caso *Pacheco Tineo vs. El Estado Plurinacional de Bolivia* que las personas solicitantes tienen derecho a contar con asesoría y representación legal. El alcance de este derecho lo extendió este mismo tribunal en el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, donde planteó la obligación estatal de garantizar asistencia jurídica gratuita.

En el orden jurídico mexicano en materia de personas refugiadas, este derecho se reconoce en el artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, que establece lo siguiente:

Artículo 11. Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interpósita persona, el reconocimiento de la condición de refugiado. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interpósita persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de tres días hábiles. Si el extranjero la ratifica se continuará el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado sólo podrá continuarse por el solicitante o por su representante legal de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento.

La regulación de este derecho en la Ley sobre Refugiados se ha traducido en la posibilidad de contar con un representante legal, *pero no en la obligatoriedad de contar con uno para sustanciar el procedimiento*. Lo anterior ha ocasionado que muchas veces las personas solicitantes lleven a cabo la totalidad de su procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado sin ningún tipo de acompañamiento o asesoramiento legal.

En la totalidad de sus resoluciones, la COMAR reconoce la existencia de este derecho. El siguiente párrafo es ilustrativo de lo establecido en las resoluciones al respecto:

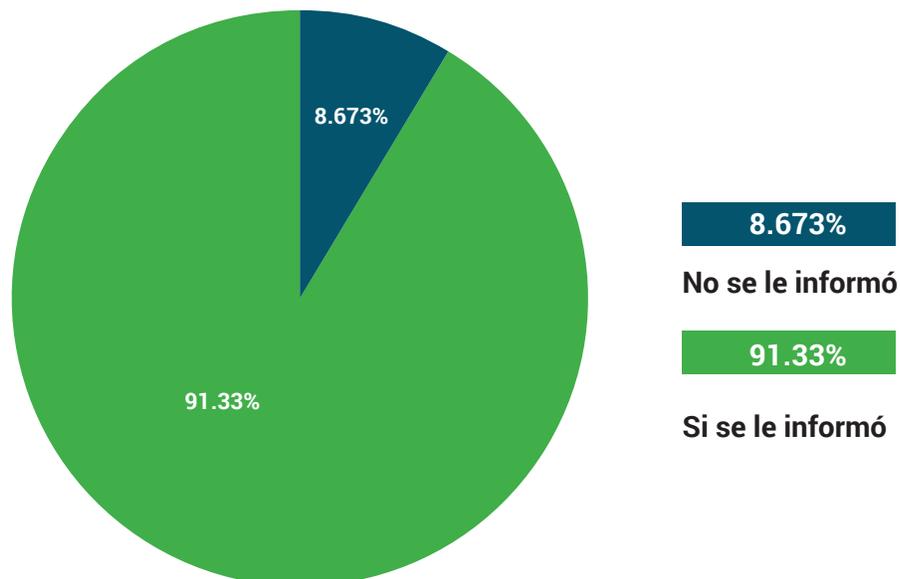
TERCERO.- Que, con fecha [REDACTED] la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, registró la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado bajo el número [REDACTED] e informó a la solicitante sobre el procedimiento correspondiente, así como, sobre los derechos inherentes a éste, tales como: la no devolución, confidencialidad, no discriminación, derecho a solicitar y recibir información sobre su solicitud, a sostener una entrevista personal, a hacer uso de los servicios de interpretación en un idioma de su comprensión, a contar con un Representante Legal, a la gratuidad del procedimiento y a la posibilidad de presentar un recurso de revisión. Además, se le informó acerca de su obligación de proporcionar información verídica y completa durante el procedimiento, así como presentarse de manera semanal ante esta autoridad. Lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 6, 8, 11, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los Artículos 5, 6, 10, 18, 19, 23 y 25 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político<sup>1</sup>; así como en los artículos 8, artículo 15 fracción I, 22, 27, 28, 29, 32 y 45 del Reglamento de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Este texto se encuentra prácticamente en la totalidad de las resoluciones para el reconocimiento de la condición de refugiado y es la única referencia que se hace al derecho a contar con representación legal (así como el derecho a interponer un recurso de revisión). En medio del entramado burocrático que presupone sustanciar un procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, *la posibilidad de contar con asistencia*

*legal puede significar la diferencia entre ser o no ser reconocido como refugiado.*

La metodología aplicada a la presente investigación permite observar, tal como se muestra en la Gráfica 1, que en 91.3% de los casos se informó al solicitante sobre su derecho a contar con representación legal.

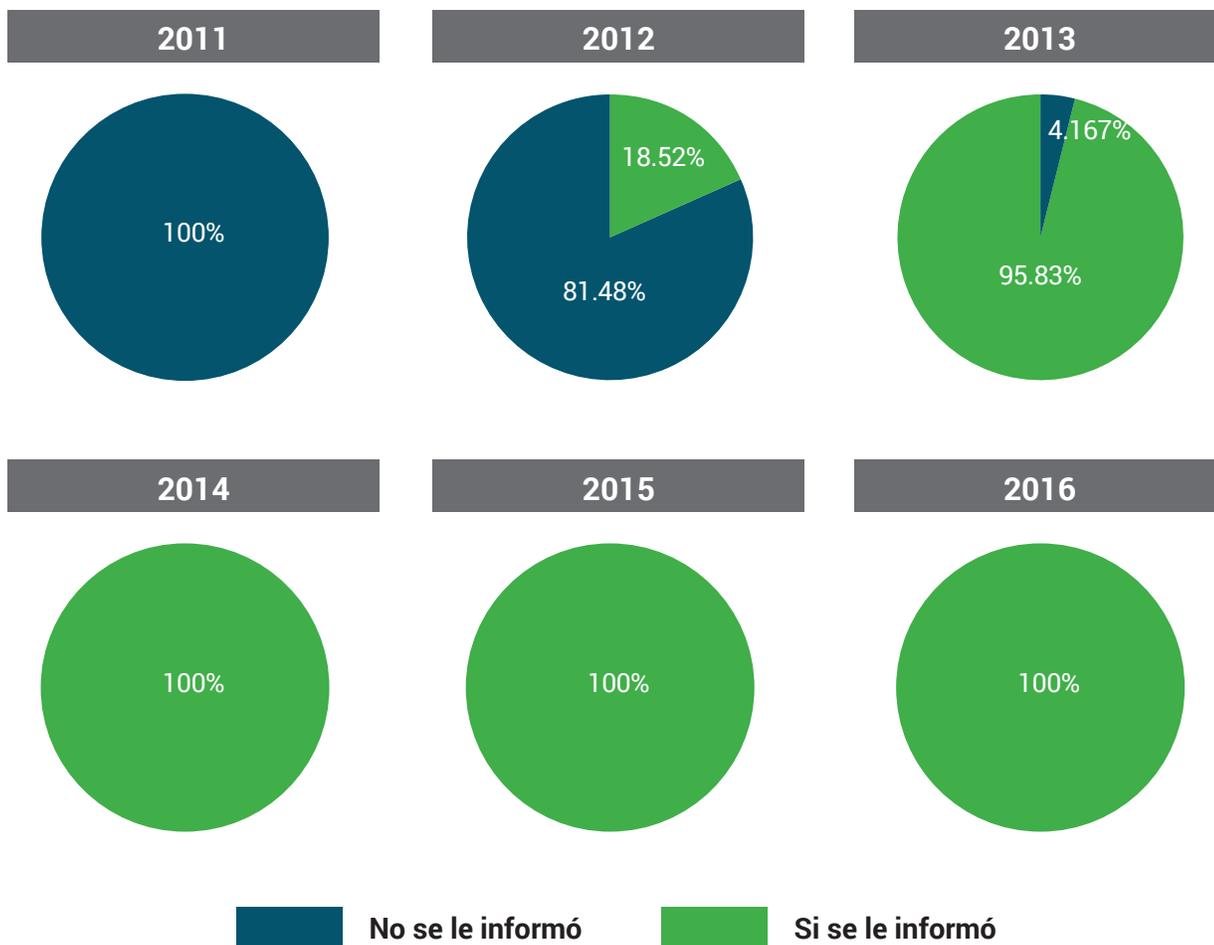
**Gráfica 1. Información del derecho a contar con representación legal**



El 8.6% restante corresponde a los casos de las personas que solicitaron asilo durante los primeros años de operación de la Ley sobre Refugiados, una época en que la COMAR no informaba a las personas solicitantes sobre su derecho a contar con representación legal. Como se puede apreciar en la Gráfica 2, a partir de 2014 se subsanó esta deficiencia. De acuerdo con el texto de las resoluciones, de ese año en adelante a todas las personas solicitantes de asilo se les informó sobre su derecho a contar con un representante legal.

## Gráfica 2. Evolución de la Información del derecho a contar con representación legal.

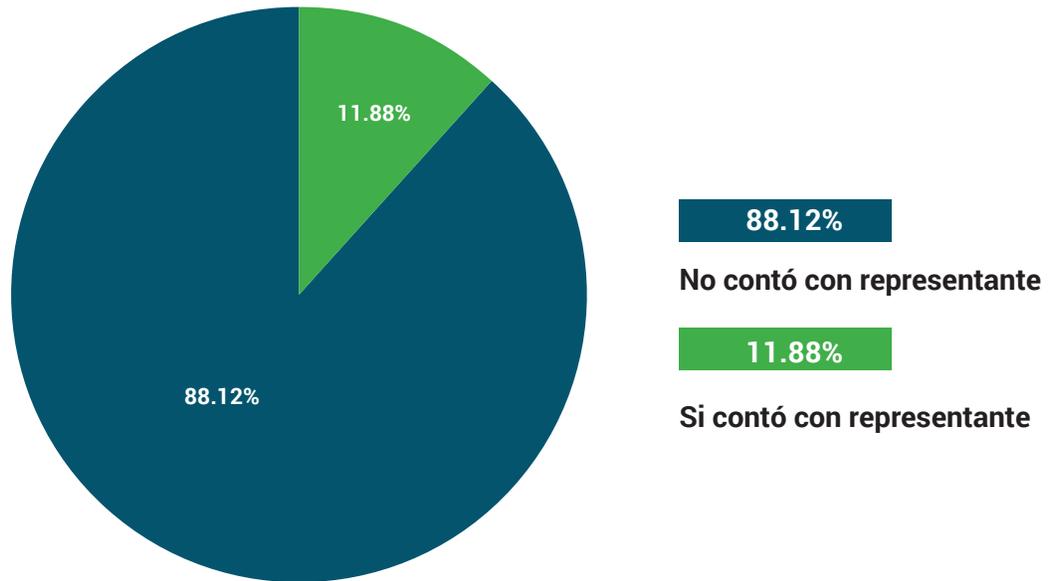
Media desagregada por año.



Gráfica elaborada con la información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 04220000159

Cuestión distinta es el análisis de los casos en los que efectivamente las personas contaron con representación legal dentro de sus procedimientos. Si analizamos esta proporción podemos ver que, en términos generales, menos de 15% de las personas que solicitaron asilo en México contaron con representante legal, como se observa en la Gráfica 3:

### Gráfica 3. Solicitantes que contaron con representación legal



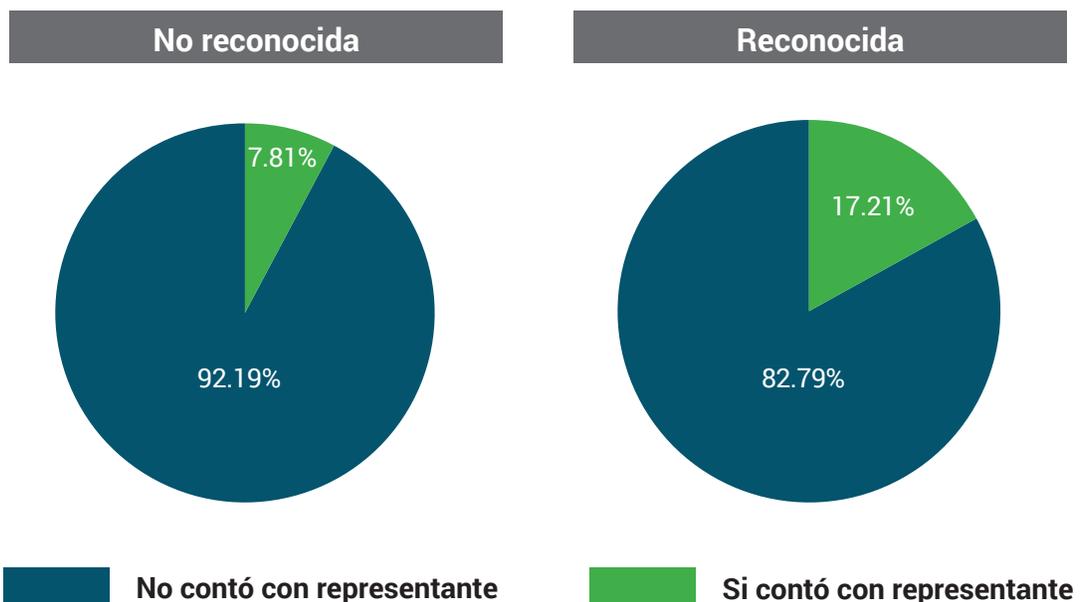
14

Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0411100039916, 0411100043317, 0411100146217 y 0411100011418

Ahora bien, a fin de distinguir el porcentaje de representación legal entre personas que fueron reconocidas de las que no, podemos apreciar que los casos de personas reconocidas es 10% mayor en comparación con las que no fueron reconocidas. Lo anterior se consigna en la Gráfica 4.:

### Gráfica 4. Solicitantes que contaron con representación legal.

#### Desgregado por reconocimiento

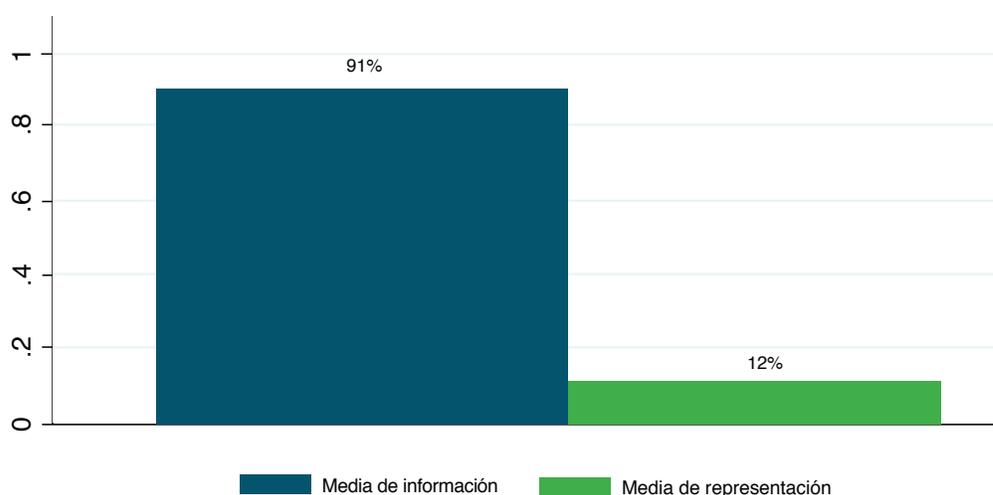


Gráfica elaborada con la información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 04220000159

Sin pretender señalar la existencia de una relación de causalidad entre la representación legal y el sentido de las resoluciones, lo anterior resulta útil para visibilizar cómo funciona en la práctica el derecho a contar con representación legal en los procedimientos mexicanos de asilo. Si bien a la mayoría de las personas se les informó acerca de

su derecho a la representación legal, en realidad muy pocas tuvieron acceso a ella. La Gráfica 5 muestra la disparidad entre la media de la información sobre el derecho en comento y la media de la representación legal efectiva, mientras que la Gráfica 6 desagrega dicha información respecto a personas reconocidas y no reconocidas.

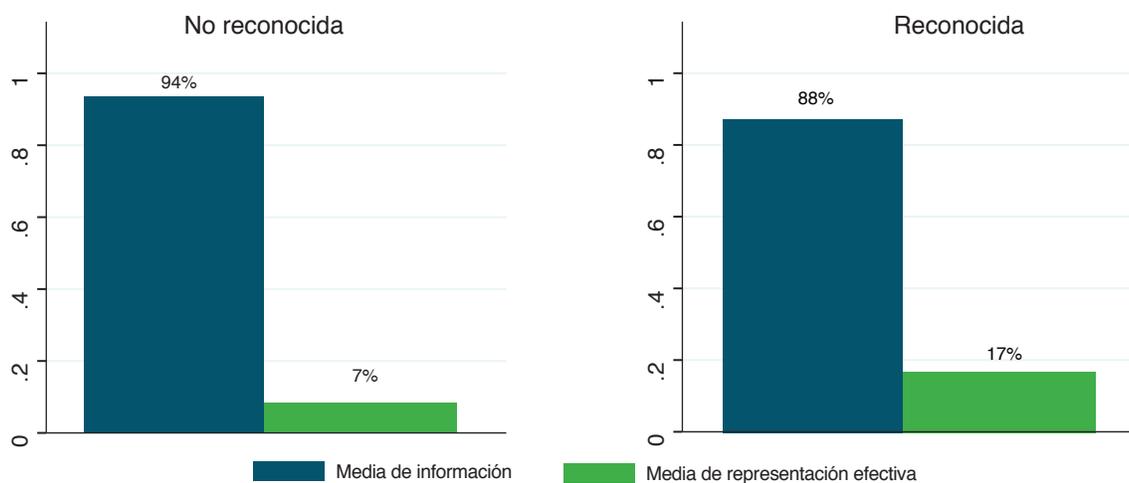
### Gráfica 5. Comparativa de la media de información y la representación efectiva



Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917

### Gráfica 6. Comparativa de la media de información y la representación efectiva

Desagregado por reconocimiento de la condición de refugiado



Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917

Esta enorme disparidad resulta preocupante por dos razones:

1) La primera es que refleja un entendimiento que desde nuestro punto de vista resulta inadecuado sobre el carácter del procedimiento (y sus efectos) y, por lo tanto, del papel de la representación legal. Como se dijo al inicio, el procedimiento de asilo es materialmente jurisdiccional y la representación legal resulta fundamental para la correcta comprensión de sus alcances y consecuencias, así como para hacer valer en tiempo y forma todas las pretensiones de las personas solicitantes.

2) La segunda tiene que ver con la inexistencia de los mecanismos o las capacidades institucionales para garantizar la representación legal en un procedimiento que define la existencia/inexistencia de ciertos derechos humanos. A lo anterior hay que agregar un problema de carácter organizacional, pues la cantidad de solicitudes desborda con amplio margen la capacidad que la COMAR tiene en la actualidad, haciendo difícil, si no imposible, que los servidores públicos puedan ocuparse de manera adecuada de todos los casos que pasan por sus manos.

Ante este gran número de solicitudes, las organizaciones de la sociedad civil, abogados/as *pro bono* y personas que acompañan a las y los solicitantes, se encuentran imposibilitadas para dar

respuesta adecuada a la totalidad de las necesidades de las personas solicitantes, quedando así muchas sin la posibilidad de contar con asesoría de calidad en su procedimiento.

Tomando en consideración no sólo la situación al salir de sus países, sino el poco o nulo conocimiento de las leyes mexicanas, podemos entender que muchos solicitantes no se encuentran en condiciones de comprender el alcance de los requisitos procedimentales de su solicitud de asilo, mucho menos de estar al tanto de los derechos que les reconocen la legislación mexicana y los tratados internacionales ratificados por México.

Por ello resulta bastante incongruente que hasta el momento no exista un mecanismo de representación legal gratuito por parte del Estado, como podría ser la defensoría de oficio para los solicitantes de asilo que les permita comprender sus derechos y posibilite su ejercicio, los guíe durante el procedimiento y los acompañe hasta su finalización.

La representación legal también adquiere una importancia vital durante las entrevistas de elegibilidad a las que están sujetos los solicitantes. Esta representación no sólo permite que las entrevistas se realicen de manera adecuada y conforme a la legislación mexicana, sino también que los solicitantes puedan dar cuenta de los hechos de mejor forma.

Gracias al conocimiento de las y los representantes legales se pueden identificar y denunciar las fallas durante el procedimiento, así como brindar apoyo en las entrevistas, conociendo más a fondo, y muchas veces con mayor interés, las historias de los solicitantes, guiándolos respecto a los datos relevantes, la forma de presentarlos y su importancia para acceder a la protección internacional por parte de México.

### Entrevistas

Entre las garantías del debido proceso, se encuentra el derecho a que los solicitantes de asilo sean escuchados de forma adecuada. Al respecto, la Corte IDH en el caso *Pacheco Tíneo vs. El Estado Plurinacional de Bolivia* ha establecido que “la solicitud [de asilo] debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal” (Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tíneo vs. El Estado Plurinacional de Bolivia*). Esta obligación de entrevistar de manera personal se incluye asimismo en la Ley sobre Refugiados, que establece en su artículo 23:

Artículo 23. El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan. La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud. En la substanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, en caso de ser necesario se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante, mismos que en todo momento deberán de preservar la confidencialidad de la información.

No existe excepción en la Ley sobre Refugiados, ni siquiera en el Capítulo II de su Reglamento (dedicado a regular las entrevistas en el procedimiento), respecto a la realización de entrevistas de forma personal, por lo que cualquier práctica en contravención sería contraria a la ley.

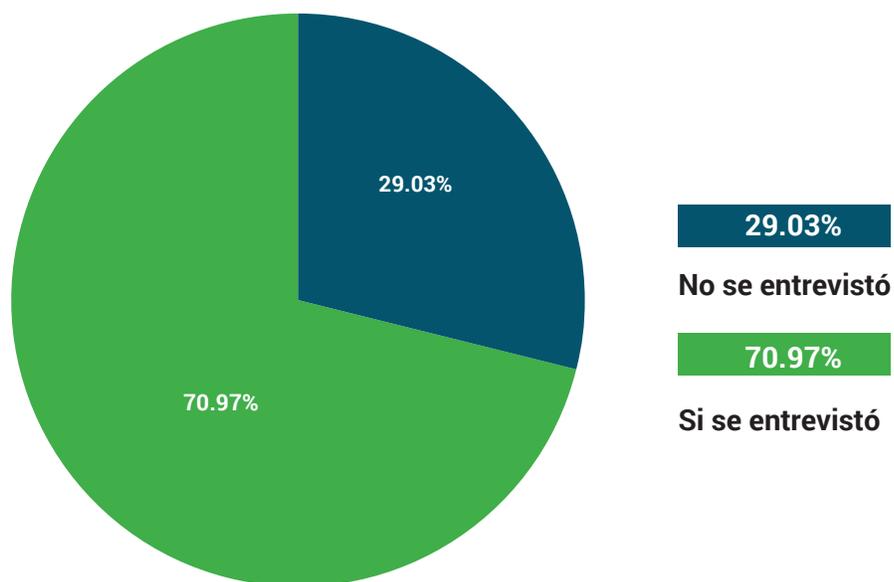
En muchos casos, estas entrevistas pueden ser la única oportunidad de los solicitantes de exponer su historia ante las autoridades que habrán de decidir si se les reconoce la condición de refugiado, así como de aclarar su situación y como fin último, obtener el reconocimiento que les permitirá permanecer en territorio mexicano.

En el ámbito de las entrevistas, se pueden analizar dos aspectos distintos. Primero, si se entrevistó a todas las personas con necesidades de protección internacional dentro del procedimiento, y segundo, si la entrevista se realizó de acuerdo con

el estándar mencionado, es decir, de manera personal.

Respecto al primer aspecto, podemos observar que entre 2011 y 2016 no se entrevistaron a todas las personas dentro de las resoluciones que culminaron los procedimientos de asilo en México, como se muestra en la Gráfica 7:

**Gráfica 7. Proporción de personas entrevistadas.**

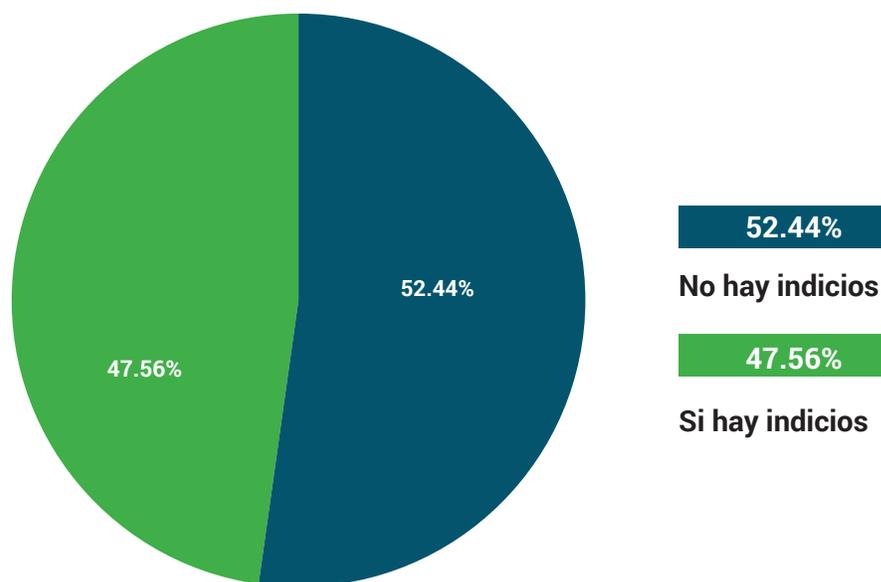


Como vemos, casi 29% de las personas que se vieron afectadas por una resolución de la COMAR no fueron entrevistadas. Esto ocurre cuando en las resoluciones se resuelve la situación de núcleos familiares en donde sólo una persona es solicitante de asilo. Por lo general, en este tipo de casos se entrevista sólo a la cabeza de la familia (a consideración de la COMAR), quien no siempre es la persona solicitante o no reúne los requisitos para que la reconozcan como refugiada, mientras que sus acompañantes, quienes bien pueden ser los que encuentran su vida o integridad amenazada, no son entrevistados y por ende no se consideran al momento de resolver el procedimiento

Desde nuestra perspectiva, sería equivocado asumir que este 29% de personas no entrevistadas debió haber sido entrevistada, puesto que no necesariamente todas contaban con necesidades de protección internacional. Sin embargo, sostenemos que en un determinado número de casos de ese 29% sí existían indicios de necesitar protección internacional<sup>1</sup>. De hecho, a partir de nuestra metodología de investigación fue posible determinar que, de la totalidad de personas que no fueron entrevistadas por la COMAR, en un 47% existían indicios de que requería dicha protección (Gráfica 8).

<sup>1</sup> Por indicio entendemos a las situaciones contenidas dentro de la resolución de la COMAR, que nos permiten inferir la existencia de motivos de persecución hacia uno de las/los acompañantes de la persona solicitante, y que no se toman en cuenta para resolver el procedimiento de asilo

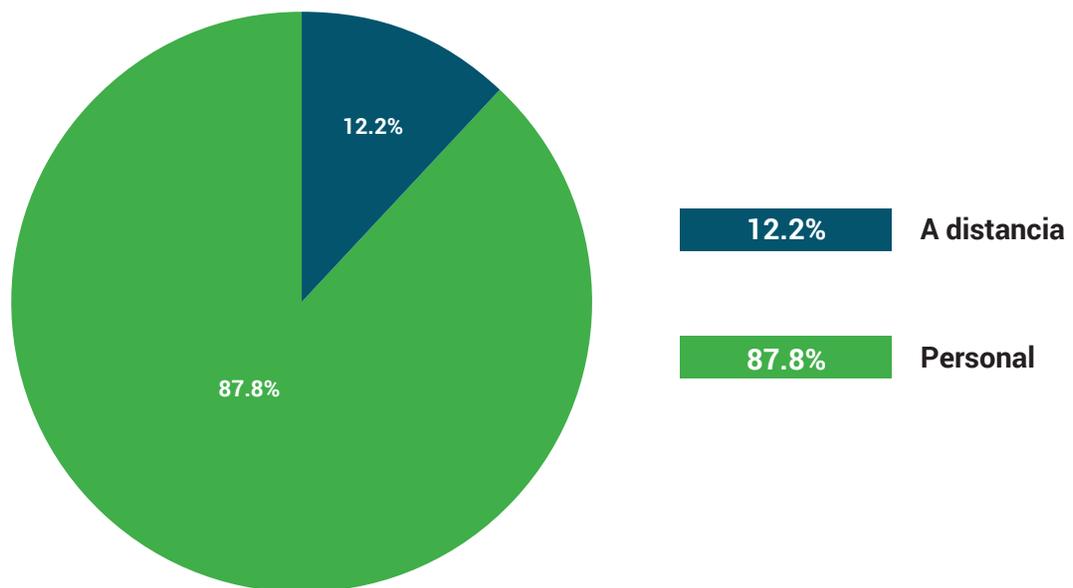
**Gráfica 8. Proporción de indicios en personas no entrevistadas.**



Ello nos lleva a concluir que de la totalidad de personas que sustanciaron un procedimiento de asilo en México, no se entrevistó a 13%, aun con indicios de requerir protección internacional. Esto implica que muy posiblemente a esos solicitantes que conforman el 13%, le deportaron a su país de origen en violación al principio de no devolución.

Además de lo anterior, existe otro grave problema en materia de entrevistas dentro del procedimiento de asilo mexicano. A pesar de la obligación de entrevistar personalmente a todos los solicitantes, muchos son entrevistados a distancia mediante una entrevista telefónica, violando las garantías al debido proceso. Esta práctica ocurre de forma reiterada en la actuación de la COMAR de acuerdo con la proporción mostrada en la siguiente gráfica:

**Gráfica 9. Tipos de entrevistas realizadas.**

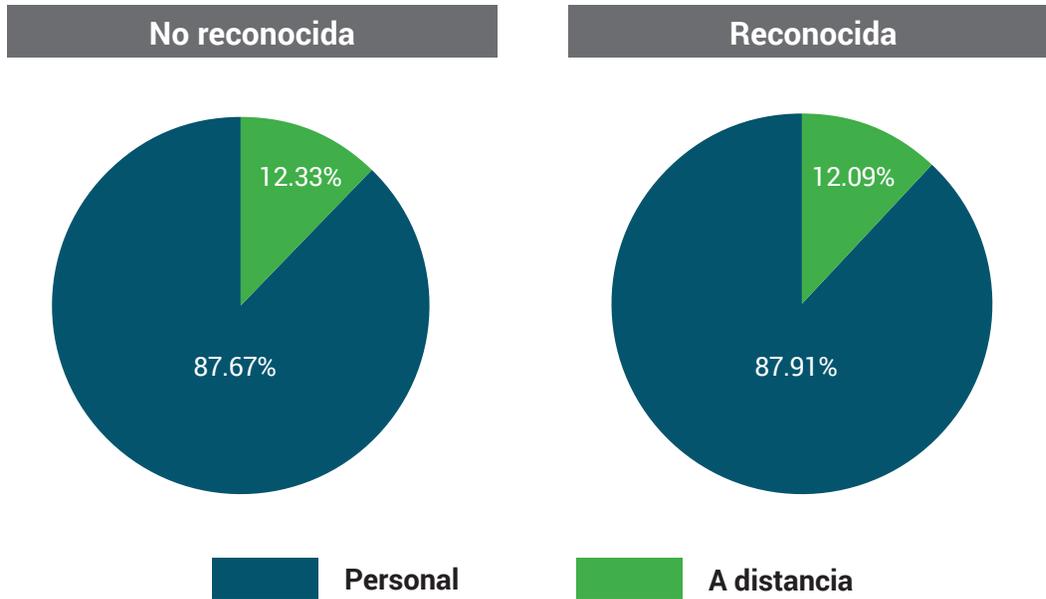


Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917

Si desagregamos esta información distinguiendo entre las personas que fueron reconocidas y las que no lo fueron, vemos que en ambos casos se tiene una media de 12% de personas que fueron entrevistadas vía telefónica (Gráfica 10).

## Gráfica 10. Proporción de personas entrevistadas por teléfono.

### Desagregado por reconocimiento de la condición de refugiado



Gráfica elaborada con la información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 04220000159

Si bien se puede apreciar que muchas personas fueron reconocidas (aunque hayan sido entrevistadas a distancia), esto no implica la inexistencia de una violación a las garantías del debido proceso. La entrevista telefónica es quizás una alternativa frente a la insuficiencia de recursos humanos para realizar entrevistas personales. No obstante, el Estado mexicano debería garantizar, si no de inmediato, sí de manera progresiva, que se acaten los estándares de su actuación. Estas entrevistas a distancia no sólo significan una vulneración a los derechos procesales de las personas solicitantes, sino también el impedimento de tener contacto directo con la autoridad, de generar confianza con los funcionarios que recabarán la información para el expediente y posteriormente resolverán su caso.

Desde el punto de vista de la autoridad, durante las entrevistas a distancia se corre el riesgo de no tener la certeza de que la persona al otro lado del teléfono sea la misma que deberían estar entrevistando, además de que pierden por completo la posibilidad de apreciar rasgos del lenguaje corporal que podrían resultar reveladores o complementarios a la narración verbal del solicitante.

Conforme a la regulación del procedimiento administrativo, esto bastaría para solicitar una reposición del procedimiento, pues no sólo se violenta una formalidad esencial, sino que también amerita una sanción para las autoridades, a quienes incluso conforme a la Ley sobre Refugiados se les permite realizar las entrevistas en las oficinas de la COMAR, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto.

## Recurso de revisión

22

De conformidad con el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el recurso de revisión procede en contra de los actos y las resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo o a una instancia, o que resuelvan un expediente.

La Ley sobre Refugiados prevé en su artículo 25 la facultad del solicitante de asilo de interponer un recurso de revisión en contra de la resolución que niegue el reconocimiento de la condición de refugiado dentro de los 15 días hábiles a partir de que se le notifique la negativa. El reglamento de esta ley establece:

**Artículo 59.-** En contra de la negativa de reconocimiento de la condición de refugiado, de la cesación, de la cancelación, de la revocación o del retiro de la protección complementaria, de la negativa de autorización de reunificación familiar, así como del dictamen sobre la protección efectiva a que se refiere el artículo 91 de este Reglamento, procede el recurso de revisión.

La resolución de este recurso debe darse dentro de los tres meses siguientes (90 días) a su presentación. Lo anterior de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

**“Artículo 17.-** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.”

Este recurso es resuelto por el superior jerárquico inmediato de quien emitió la resolución de primera instancia, que para el caso concreto es la Coordinación General de la COMAR (CG COMAR).

La mera existencia de este recurso en la ley no presupone su ejercicio adecuado. De acuerdo con la Corte IDH, los recursos judiciales deben ser adecuados y efectivos, presentados en un plazo razonable.

En la Opinión Consultiva 9/87, la Corte determinó que “para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea en realidad idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla (Corte IDH, Opinión Consultiva 9/87).

Inclusive en el caso Radilla Pacheco, en el que sentenció al Estado mexicano, la Corte IDH estableció la obligación de que los recursos legales cumplan con las características mencionadas, en concreto las de los párrafos 295 y 296:

Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. [296] En este sentido, el Tribunal ha establecido que para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica

que el recurso sea idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente (Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México).

En atención a lo anterior, el recurso de revisión para impugnar la resolución negativa al reconocimiento de la condición de refugiado debería necesariamente cumplir con las características de ser adecuado (es decir, idóneo para combatir la violación a derechos humanos) y efectivo.

Con el análisis realizado, podemos apreciar que el número total de recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones en primera instancia entre 2011 y 2016, según la información proporcionada por la COMAR en la solicitud de acceso a la información 0422000003217, es de 656. Es importante hacer notar que en las estadísticas oficiales de la COMAR no hay registros de las negativas al reconocimiento de la condición de refugiado en 2011 y 2012. Por lo que respecta al total de negativas al reconocimiento entre 2013 y 2016 las estadísticas oficiales de la COMAR reportaron 5 mil negativas.

Los 656 recursos presentados representan 13.12% de este total, sin embargo, creemos que este porcentaje podría ser menor si las estadísticas oficiales contemplaran también las negativas de 2011 y 2012.

Del total de recursos de revisión presentados, la mayor parte de sus resoluciones confirma la decisión de primera instancia. El sentido de las resoluciones se puede apreciar en la siguiente tabla:

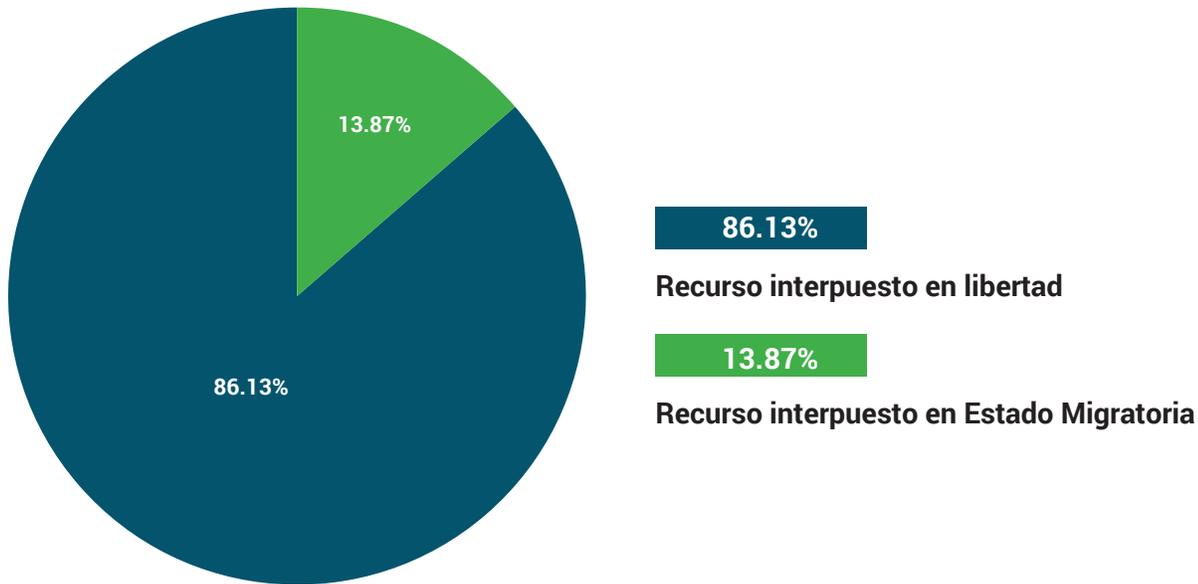
Sentido de la resolución del recurso	Frecuencia	Porcentaje del total
Anulabilidad/acto	3	0.46%
Anulabilidad/procedimiento	1	0.15%
Confirma el acto	514	78.35%
Nulidad/acto	7	1.07%
Nulidad/procedimiento	124	18.90%
Revocación parcial	1	0.15%
Sustitución	6	0.91%
Total	656	100%

Como se puede apreciar, casi 80% de los recursos presentados confirmaron la decisión anterior, esto quiere decir que en todos estos casos, al momento de resolver el recurso de revisión, la CG COMAR consideró adecuada la decisión de primera instancia para negar el reconocimiento.

Por otro lado, es importante subrayar que en menos de 1% de los casos la CG COMAR consideró que la resolución de primera instancia fue equivocada y por lo tanto la revocó totalmente reconociendo la condición de refugiado. Esto nos ayuda a dimensionar la realidad de las personas solicitantes de asilo al momento de interponer recursos de revisión, y es que lo más probable es

que la resolución siga siendo exactamente igual a la de primera instancia, teniendo como mejor suerte la nulidad de su procedimiento (que implica volver a llevar a cabo todo el procedimiento) y como posibilidad más remota el que se cambie el sentido de la resolución.

Esta situación se agrava si las personas se encuentran detenidas en estaciones migratorias, ya que deberán permanecer en estos lugares hasta que se resuelva el recurso de revisión. Por ello, la mayor parte de los recursos de revisión interpuestos es en libertad, como se aprecia en la Gráfica 11:

**Gráfica 11. Proporción de recursos de revisión interpuestos en libertad/ detención**

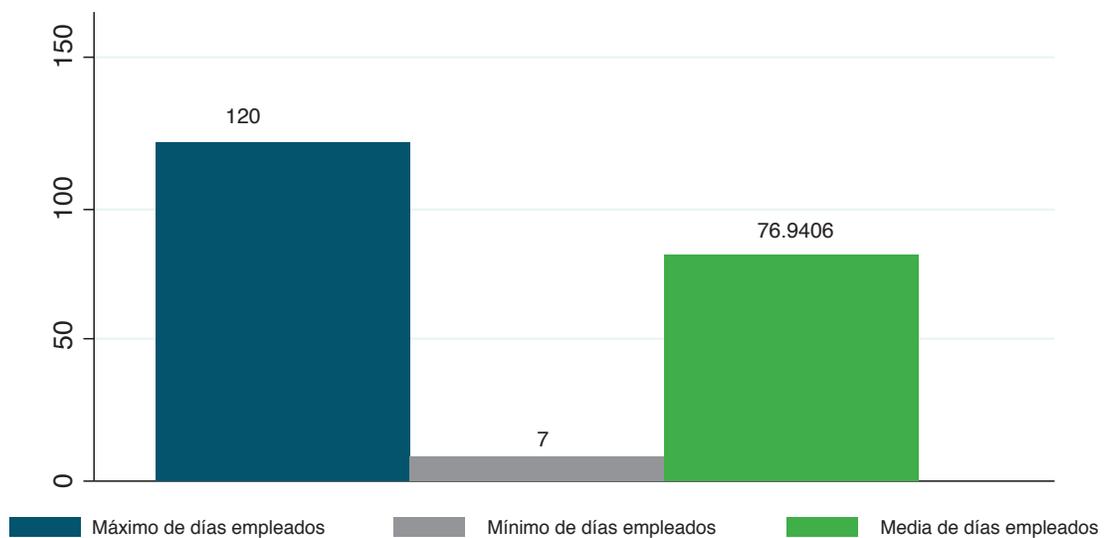
Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917

Desde nuestra perspectiva, las cifras anteriores evidencian que el recurso de revisión no es adecuado ni efectivo para el procedimiento de asilo mexicano, más bien constituye una carga procesal necesaria para continuar con su procedimiento en otras instancias como puede ser el juicio de amparo, que exige el previo agotamiento de recursos para su interposición. En otras palabras, el recurso de revisión para impugnar la negativa al reconocimiento de la condición de refugiado puede considerarse como un “recurso ilusorio”, o en palabras de la Corte IDH:

Los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica, el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o faltan los medios para ejecutar las decisiones que se dictan en ellos. A esto puede agregarse la denegación de justicia, el retardo injustificado en la decisión y el impedimento del acceso del presunto lesionado al recurso judicial (Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*).

Por último, importa ver si el plazo de resolución del recurso es razonable. En México, la resolución de los recursos de revisión entre 2011 y 2016 tuvo una media de 77 días de duración, sin embargo, la mayoría se resolvió en el máximo de 120 días como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 12. Días empleados para resolver el recurso de revisión.**



Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917

Este máximo de 120 días se da de conformidad con la primera Ley federal del Procedimiento Administrativo que disponía de 4 meses para su resolución. Sin embargo, el 19 de abril del 2000, el plazo para su resolución se modificó a tres meses, es decir 90 días.

De acuerdo con la Corte IDH, además de ser adecuado y efectivo, el recurso debe resolverse en un plazo “razonable”. Por ejemplo, en el caso *Apitz y Rocha vs. Venezuela* la Corte IDH determinó, a

partir de los 265 días que tardó en resolverse el recurso de las víctimas, que no se cumplió esta característica. Si bien la Corte IDH no ha establecido un umbral de qué resulta “razonable” y qué no, es pertinente preguntarnos si este plazo de 120 días es razonable para el caso de las personas solicitantes de asilo, con especial énfasis en las personas dentro de estaciones migratorias.

## Conclusiones

Podemos afirmar que la representación legal, las entrevistas personales y un recurso de revisión adecuado y efectivo son herramientas indispensables para el funcionamiento del procedimiento de asilo en México.

La falta de asesoría y representación legal gratuita por parte del Estado pone en riesgo los derechos de una gran cantidad de solicitantes de asilo, pues al desconocer (como es normal) la legislación que les aplica, los procedimientos a los que tendrán que hacer frente y las dificultades u oportunidades que se encontrarán, estas personas se ven imposibilitadas para comenzar de nuevo con su vida en un lugar seguro.

Las entrevistas a distancia son un vicio en el procedimiento que es importante erradicar, pues no sólo son violatorias de la ley, sino que impiden a los solicitantes exponer su situación, ser escuchados y, en general, los privan del resto de derechos que les corresponden conforme a la legislación, en especial si tomamos en cuenta que una deportación sin entrevista, o una entrevista mal realizada, puede significar la pérdida de una vida o la grave vulneración de derechos como la integridad o la libertad.

El recurso de revisión, como opera hoy en día, es únicamente una carga procesal para los solicitantes de asilo. Se trata de un obstáculo a superar para acceder a otros recursos judiciales, mas no un auténtico mecanismo de defensa de derechos como debería ser en realidad.

Por ello, para mejorar la protección a los solicitantes de asilo, es vital que el Estado mexicano preste más atención y recursos a la tutela del derecho a contar con asistencia y representación legal y la realización de entrevistas personales. Los recursos adecuados y efectivos deben contribuir a mejorar y agilizar los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado y a que se garantice el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, respetando la dignidad de aquellas personas que se han visto obligadas a dejar todo lo que conocen por causas ajenas a su voluntad.



## 5. Bibliografía

- ACNUR. Building in Quality. A Manual on Building a High Quality Asylum System, septiembre de 2011, disponible en <<http://www.refworld.org/docid/4e85b36d2.html>>.
- Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. El Estado Plurinacional de Bolivia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 159.
- Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74.
- Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209.
- Corte IDH. Caso Vélez Loo vs. Panamá, párrafo 146.
- Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, No. 9.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000015917.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000016117.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000008816.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000000917.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000003217.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Diario Oficial de la Federación, 30 de octubre de 2014, consultado el 2/09/2018, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf)>.
- REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 21 DE FEBRERO DE 2012, CONSULTADO EL 2/09/2018, DISPONIBLE EN <[HTTP://WWW.DIPUTADOS.GOB.MX/LEYESBIBLIO/REGLEY/REG\\_LRPC.PDF](http://WWW.DIPUTADOS.GOB.MX/LEYESBIBLIO/REGLEY/REG_LRPC.PDF)>.

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

**20** AÑOS  
PROGRAMA DE  
**DERECHOS  
HUMANOS**

Investigación, incidencia y  
promoción de la justicia



**OBSERVATORIO  
DE PROTECCIÓN  
INTERNACIONAL**  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS  
PROGRAMA DE  
**DERECHOS  
HUMANOS**

Investigación, incidencia y  
promoción de la justicia