

Comentarios generales al Proyecto que modifica la Ley No. 27891, Ley del Refugiado¹

1. Presentación

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) tiene como misión el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en el Perú, mediante la investigación, la formación y la incidencia pública, vinculando a nuestra universidad con la sociedad civil y el Estado.

En tal condición, en virtud de lo dispuesto por la Resolución Ministerial No. 369-2026-RE, el IDEHPUCP comparte el presente documento de comentarios generales al Proyecto de Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 27891, Ley del Refugiado (en adelante, “el Proyecto”). Mediante este informe, el IDEHPUCP busca poner a disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores elementos técnicos de análisis jurídico que permitan fortalecer el planteamiento preliminar de dicho Reglamento, desde un enfoque de Derecho Internacional de los Refugiados (DIR) y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

2. Análisis desde el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El régimen de protección internacional de las personas refugiadas se encuentra constituido fundamentalmente por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951² (en adelante, Convención de 1951) y su Protocolo de 1967³, ambos tratados internacionales que el Estado peruano ha ratificado y que establecen la definición de refugiado, así como también los derechos y garantías que le asisten. Complementariamente, en atención a las dimensiones y realidades del desplazamiento forzado en la región, la Declaración de Cartagena de 1984 amplió la concepción de persona refugiada, buscando asegurar protección internacional no solo en los supuestos de persecución individualizada.

De tal manera, también se reconocen como refugiados a aquellas personas que huyen sus países en tanto su vida, seguridad o libertad se ven amenazadas por escenarios de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público. La definición ampliada de la Declaración de Cartagena, cabe resaltar, ha sido adoptada por diversos países; entre ellos, Perú, que la introdujo en 2002 a través del artículo 3 de la Ley N° 27891 (en adelante, la Ley).

Por su parte, desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido en su Opinión Consultiva OC-25/18 el derecho humano a buscar y recibir asilo, con fundamento tanto en los ya citados instrumentos, como en los

¹ Este documento de opinión técnica ha sido elaborado por Valeria Reyes, coordinadora académica del IDEHPUCP; Geraldine Chávez, asistente académica del IDEHPUCP, y Patrick Jefferson, pasante académico del IDEHPUCP.

² Tratado internacional aprobado por el Estado peruano el 16 de abril de 1964 mediante Resolución Legislativa N° 15014 y con fecha de entrada en vigor del 21 de marzo de 1965.

³ Tratado internacional aprobado por el Estado peruano el 1 de junio de 1983 mediante Resolución Legislativa N° 23608 y con fecha de entrada en vigor del 15 de septiembre de 1983.

artículos 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. De este derecho surgen una serie de deberes estatales, entre los que se encuentran el cumplimiento del principio de no devolución, el principio de no sanción por ingreso irregular, la obligación de permitir la solicitud de asilo y de no rechazar en frontera, la obligación de brindar acceso efectivo a un procedimiento justo y eficiente para la determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés), y la obligación de asegurar las garantías mínimas de debido proceso en procedimientos justos y eficientes para la RSD⁴.

Ahora bien, como se desarrollará a continuación, el IDEHPUCP observa que las modificaciones normativas contempladas por el Proyecto, aunque sustentadas como medidas de gestión orientadas a ordenar y reducir el alto volumen de solicitudes, potencialmente erosionarían el marco de protección para los refugiados fijado por la normativa internacional.

3.1. Limitaciones para acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado

a) Restricción del canal de presentación de solicitudes de refugio

El artículo 18 del Reglamento en su actual versión establece que la solicitud de refugio puede presentarse en las fronteras, puestos de control migratorio y reparticiones policiales o militares, pero también directamente ante la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) del Ministerio de Relaciones Exteriores, de manera personal, por representante legal o a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el consentimiento del interesado. El Proyecto elimina estos últimos canales y centraliza la recepción de solicitudes exclusivamente en la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) del Ministerio del Interior.

Al respecto, el IDEHPUCP estima necesario ponderar que MIGRACIONES es la autoridad a cargo del control migratorio y, particularmente desde fines de 2023, de la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE). Así, se genera una tensión inherente, pues a la misma entidad encargada de iniciar procedimientos sancionatorios por la situación irregular de migrantes se le atribuiría también la función de asegurar el acceso al sistema de protección internacional de personas que, hasta el momento del inicio del RSD, no han regularizado provisional o definitivamente su estatus migratorio.

El IDEHPUCP advierte además que, a pesar de que la Exposición de Motivos del Proyecto se refiere a mecanismos de coordinación entre la CEPR y MIGRACIONES para facilitar el acceso al procedimiento de RSD, las modificaciones propuestas suprimen el rol de la CEPR, ACNUR y de los representantes legales en la etapa inicial. Aunado a ello, no se explicita que la labor de MIGRACIONES es estrictamente receptora y que no le correspondería analizar el mérito de la solicitud. Esta omisión, leída en conjunto con el artículo 18 que se analiza más adelante, abre un espacio de ambigüedad que podría repercutir negativamente en el acceso efectivo a los procedimientos de RSD.

⁴ Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr 99.

Finalmente, a nivel operativo, el IDEHPUCP considera fundamental asegurar un proceso de capacitación para los funcionarios de MIGRACIONES. Al respecto, si bien la Convención de 1951 no establece ni caracteriza un tipo específico de procedimiento, ACNUR ha señalado que las solicitudes de asilo deberían ser examinadas por autoridades idóneas que cuenten con los conocimientos y experiencia necesarios, y que puedan comprender las dificultades y necesidades particulares de cada solicitante⁵. En el mismo sentido, en la Conclusión N° 8 (XXVIII) de su Comité Ejecutivo (1977), ACNUR ha recomendado que los procedimientos de RSD cumplan con garantías básicas tales como que la autoridad competente al que se dirija el solicitante reciba instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes, y actúe en conformidad con el principio de no devolución.

b) Limitación temporal vinculada al Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE)

El Proyecto incorpora el numeral 18.6, según el cual la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado solo puede presentarse hasta antes de la notificación de la infracción que da inicio al PASEE; superada esa instancia, MIGRACIONES podría evaluar la aplicación o no del principio de no devolución. Se trata de una regla sin precedente que altera la lógica del sistema de protección internacional, pues el acceso al procedimiento de RSD ya no dependería exclusivamente de la corroboración de los supuestos previstos en el artículo 3 de la Ley, sino que estaría condicionado por el estado de un eventual procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora.

En tal medida, el IDEHPUCP alerta que este límite temporal menoscaba el derecho a buscar y recibir asilo; y resulta incompatible a la luz del principio de no devolución, consagrado tanto en el artículo 33 de la Convención de 1951 como en el artículo 22.8 de la CADH, y reconocido como norma consuetudinaria. El principio de no devolución establece la prohibición de los Estados de rechazar en frontera o devolver de alguna u otra forma a una persona al país en donde su vida, integridad o libertad pueden estar en peligro. En ese sentido, no admite limitaciones basadas en el estatuto legal la condición migratoria del solicitante⁶, sino que su aplicabilidad, como mencionado, surge desde que existe un riesgo para la vida, la libertad o la integridad.

De igual manera, el IDEHPUCP advierte que el numeral 18.6 podría derivar en la contravención de la disposición de no sanción por ingreso o presencia irregular, establecido tanto en el artículo 31 de la Convención de 1951 como en los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas⁷. Dicho principio prohíbe sancionar a quien busca protección internacional por su ingreso o presencia irregular, lo que comprende toda medida penal o administrativa impuesta por el Estado por causa de entrada o

⁵ ACNUR. (2019). *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional*, párrs. 189-191.

⁶ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 152.

⁷ Principio 67 de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas.

presencial ilegal y que pueda resultar desfavorable para la persona refugiada⁸. De tal manera, una aplicación efectiva y de buena fe del artículo 31 requiere que, contrariamente a la reforma impulsada por el numeral 18.6, mientras no se resuelva el procedimiento de RSD, no se deben imponer sanciones a ninguna persona solicitante de asilo por entrada o presencia irregular.

c) El registro biométrico como condicionante para la presentación del procedimiento

El actual artículo 19 del Reglamento de la Ley establece que la solicitud de refugio se presenta por escrito, dejando constancia de la fecha de recepción, y otorga la posibilidad de otorgar facilidades para continuar el trámite cuando medien circunstancias que impidan dicha presentación escrita. El IDEHPUCP valora positivamente que el Proyecto avance hacia la digitalización del procedimiento mediante el registro electrónico de datos previsto en el numeral 18.1 y el uso de cuentas de correo electrónico para las notificaciones de la CEPR conforme al numeral 19.2. Ello puede optimizar la gestión de las solicitudes y facilitar su trazabilidad, siempre que su implementación sea progresiva, tal como sugiere el propio Proyecto en su Tercera Disposición Complementaria Final.

Sin perjuicio de ello, el IDEHPUCP debe observar la flexibilidad del artículo 19 vigente es sustituida por el nuevo numeral 19.1, según el cual la falta de registro de la información personal y biométrica del solicitante ante MIGRACIONES determina la improcedencia de la solicitud y su archivo por parte de la CEPR. Al respecto, el registro biométrico debe realizarse al momento mismo de la presentación de la solicitud; y, de no ser posible por causa no atribuible al solicitante, MIGRACIONES brinda un plazo máximo de diez (10) días hábiles para completar dicho registro en cualquiera de sus dependencias.

El IDEHPUCP advierte que esta modificación supone que el registro biométrico pasaría de constituir una herramienta de gestión migratoria a erigirse como una condición de admisibilidad cuyo incumplimiento extingue automáticamente el derecho del solicitante a que su solicitud sea examinada. Al respecto, como ha desarrollado ACNUR en la Conclusión N° 91 (LII) de su Comité Ejecutivo, el registro se concibe como un proceso continuo orientado a recabar la información indispensable de la persona solicitante y sus eventuales variaciones posteriores, debiendo además realizarse con pleno respeto de la confidencialidad, ser de fácil acceso y desarrollarse de manera no intimidatoria, no amenazante e imparcial. Así, se confirma que el registro cumple una función eminentemente operativa y de protección, mas no está llamado a determinar la procedencia de un procedimiento de RSDI, y menos aún a operar como barrera.

Además, como ha establecido la Corte IDH, el derecho a buscar y recibir exige que los Estados de acogida permitan a las personas solicitar protección, sin que sus peticiones sean desestimadas sin haberse realizado "un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías"⁹. En tal medida, el IDEHPUCP recomienda que el incumplimiento del registro biométrico

⁸ ACNUR. (2024). Directrices sobre Protección Internacional N° 14: No penalización de las personas refugiadas por causa de su entrada o presencia irregular y restricción de su libertad de circulación de conformidad con el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁹ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra, párr. 153, y Opinión Consultiva OC-21/14, párr. 210. Véase también ACNUR (2007). Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, párr. 8

dentro del plazo previsto no derive en la improcedencia automática de la solicitud, sino en la activación de mecanismos de subsanación que resguarden tanto el fin operativo y proteccionista del registro como el derecho de toda persona a que su solicitud de protección internacional sea examinada en cuanto al fondo.

d) Categorías genéricas que nieguen el ingreso al territorio

El Proyecto propone también modificar el artículo 18, el cual plantea disposiciones aplicables a la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. De manera específica, se plantea la modificación del numeral 8 de dicho artículo mediante la introducción de supuestos que podrían limitar el ingreso al territorio de una persona como solicitante de refugio si “registra una alerta internacional, requisitoria judicial o algún impedimento de ingreso”. En dichos casos, la norma propone que MIGRACIONES informe a la CEPR para que esta determine, “a la mayor brevedad posible”, si corresponde autorizar su ingreso al país, tras evaluar si, por las circunstancias mencionadas, la persona puede ser “considerada un peligro o haya cometido un delito grave fuera y antes de ingresar al Perú, y constituya una amenaza para el orden público y la seguridad interna”.

El IDEHPUCP alerta sobre los diversos aspectos problemáticos de esta propuesta desde una perspectiva del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. En primer lugar, el IDEHPUCP recuerda que, para ser verdaderamente efectivo, el derecho a solicitar y recibir asilo exige que los Estados permitan el acceso al territorio, lo que supone, a la par, descartar la posibilidad del rechazo en frontera.¹⁰ En razón de lo anterior, los Estados están obligados a satisfacer el derecho a pedir asilo asegurando que los solicitantes puedan entrar al territorio, y dándoles acceso a los procedimientos correspondientes.

A la luz de este estándar, resulta contingente que el Proyecto introduzca una barrera para el ingreso al territorio peruano que, de forma indirecta, supone también una limitación para la propia presentación de una eventual solicitud de refugio. Cabe precisar, que la modificación tal como se propone, no plantea excepciones que admitan que, incluso de presentarse las causales presuntamente objetivas que dispone, la persona involucrada pueda iniciar de todos modos un proceso para solicitar la protección internacional mediante la figura del refugio, con lo que la afectación al derecho es latente.

Por otro lado, el IDEHPUCP observa con preocupación los supuestos que propone el Proyecto como causales que supuestamente revelarían un nivel de riesgo asociado al ingreso al territorio de la persona que aspira a presentar su solicitud de refugio. Sobre este aspecto, el IDEHPUCP resalta que la propia redacción del Proyecto es poco clara y abre la puerta a interpretaciones arbitrarias o poco uniformes. Concretamente, la norma indica que ante la existencia de una alerta internacional, requisitoria judicial o u otro impedimento de ingreso, será la CEPR quien evaluará si se debe autorizar el ingreso si presentan razones fundadas para calificar a la persona en cuestión como un peligro “o haya cometido un delito grave fuera y antes de ingresar al Perú, y constituya una amenaza para el orden público y la seguridad interna”. De dicha redacción no se desprende qué elementos debe

¹⁰ CIDH. *Movilidad humana y obligaciones de protección: Hacia una perspectiva subregional*, párr. 179.

considerar la CEPR para su evaluación pues no es claro si el riesgo que rechaza el Estado es el que deviene de la existencia de una alerta internacional o del análisis que realizaría la CEPR.

Además, en este segundo escenario, el IDEHPUCP resalta que las categorías listadas por la norma se presentan de manera genérica y difusa, lo que resulta inadmisiblesi se considera que, del otro lado, lo que se admitiría es la restricción de un derecho humano. Aún cuando el derecho internacional de los refugiados reconoce la prerrogativa de los Estados de aplicar cláusulas de exclusión asociadas a la protección de intereses nacionales como la seguridad interna o el orden público, la interpretación de estos conceptos debe realizarse siempre de manera restrictiva y en concordancia con las circunstancias y características de cada caso en específico. En este sentido han coincidido tanto el ACNUR como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes han destacado que cláusulas de esta naturaleza son potencialmente graves en cuanto a sus consecuencias¹¹ y, por lo tanto, es obligatorio para los Estados aplicarlas de manera restrictiva¹².

3.2. Régimen sancionador y pérdida del estatuto de persona refugiada

a) Causal de "involucramiento en la comisión de graves delitos" y criterios para graduar sanciones

El Proyecto propone también modificar el actual régimen de sanciones aplicables a los refugiados que contravengan las obligaciones que derivan de la condición que les es concedida (artículo 33).

Específicamente, se añade un numeral 2 al artículo 33 por el cual se plantea una lista de criterios que deberán ser considerados por la CEPR para determinar el tipo de sanción aplicable. Entre dichos criterios, el IDEHPUCP resalta el literal b) que indica que, en la graduación de la sanción, la Comisión evaluará si la conducta del refugiado afecta “el orden público, la seguridad interna, la seguridad nacional o las relaciones internacionales del Perú”.

De manera similar, el Proyecto añade un numeral 6 al mismo artículo 33, con el que dispone que, “cuando existan motivos fundados para considerar que [la persona refugiada] se encuentra involucrada en la comisión de graves delitos que constituyan una amenaza para el orden público o la seguridad interna, cometidos dentro o fuera del Perú, después que se le conceda el reconocimiento de la calidad de refugiado” podrá ser sancionada con la pérdida de dicho estatuto.

Ambos aspectos resultan de especial preocupación, pues, pese a enmarcarse en el ámbito de la potestad sancionadora del Estado, el planteamiento que formula el Proyecto socava el principio de legalidad en los términos reconocidos en tratados internacionales de los que el Perú es Estado parte, como la CADH (artículo 9) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 15). En razón de este principio, las normas de sanción que dispongan los Estados, incluso cuando se refieren al ámbito administrativo migratorio, deben ser formuladas de manera clara, precisa y expresa. La Corte IDH ha recordado que, en la medida en que las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado, albergan una naturaleza similar a las sanciones penales, lo que exige

¹¹ ACNUR. Directrices sobre protección internacional (No. 5): La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

¹² Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 149.

extremar las precauciones para que aquellas se apliquen con estricto respeto a los derechos de las personas.¹³

Sin embargo, las disposiciones mencionadas recurren de manera general a nociones como el “orden público” o “la seguridad interna” cuyo contenido y límites son indeterminados. En consecuencia, la aplicación de estas causales como fundamento para la sanción y eventual pérdida de protección internacional se muestra vulnerable a la arbitrariedad, en tanto quedará librada a la interpretación del funcionario de turno y al contexto específico en el que se invoque. Lo anterior, supone un riesgo desproporcionado para la protección de las personas refugiadas, por lo que es mandatorio que, si el Estado pretende incorporar en su normativa este tipo de disposiciones, lo haga en estricto respeto de los principios de legalidad y taxatividad.

De otro lado, el IDEHPUCP advierte también que con la incorporación del numeral 6 en los términos sugeridos por el Proyecto, se añade una causal de revocación del estatuto de refugiado no contemplada por el derecho internacional. Al respecto, se recuerda que la propia Convención de 1951 establece un conjunto de cláusulas de cesación del estatuto de refugiado únicamente en los párrafos 1-6 de la sección c) de su artículo 1. Sobre este asunto, la Corte IDH ha precisado que una vez determinada la condición de refugiada de una persona, ésta la conserva a no ser que se presente alguna causal de cesación contemplada en la Convención de 1951.¹⁴ Además, ha insistido en que la sola invocación de cualquiera de estas causales debe seguir un procedimiento riguroso y que su enunciación en el tratado es exhaustiva, de modo que no pueden ampliarse ni interpretarse de manera extensiva.¹⁵

El IDEHPUCP observa que el Proyecto no precisa si la pérdida del estatuto de refugiado conlleva de forma automática a la expulsión de la persona afectada, aunque reconoce que el numeral 7 del artículo 33 indica que la resolución que imponga la sanción debe incorporar una evaluación expresa del principio de no devolución. Al margen de ello, consideramos que la falta de claridad sobre la consecuencia de esta sanción, admite la posibilidad de expulsión, lo que exige analizar esta posibilidad a la luz de lo dispuesto por el artículo 33.2 de la Convención de 1951, conforme al cual la comisión de un delito podrá suponer la expulsión de la persona refugiada únicamente si existe de por medio una condena definitiva y el delito en cuestión reviste de una gravedad particular que supone una amenaza para la comunidad del país. Como se puede observar, el Proyecto contraviene este estándar pues activa de forma indirecta la posibilidad de expulsión con el solo “involucramiento” de la persona en la comisión de un delito, prescindiendo del requisito de la condena firme y afectando, en esa medida, la presunción de inocencia.

b) Causal “salir del país sin la autorización respectiva”

¹³ Corte IDH Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463, párr. 96.

¹⁴ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 148.

¹⁵ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 149.

El actual Reglamento de la Ley no impone restricciones a la libertad de movilidad de solicitantes de refugio ni de personas reconocidas con el estatuto. El Proyecto, en cambio, introduce dos restricciones de este tipo en momentos distintos del procedimiento. Durante la tramitación de la solicitud, el nuevo numeral 20.2 dispone que la salida voluntaria del país constituye un desistimiento tácito que determina la conclusión y el archivo de la solicitud por parte de la CEPR. Del mismo modo, una vez reconocida la condición de refugiado, el artículo 33.5.b) identifica el salir del país sin la autorización respectiva como una conducta pasible de amonestación escrita, cuya reincidencia puede derivar, a su vez, en la pérdida del estatuto de refugiado, conforme al artículo 33.6.b). Ninguna de estas dos restricciones cuenta, sin embargo, con respaldo suficiente en el derecho comparado de la región.

Así, el IDEHPUCP resalta que, en los casos en que los Estados han impuesto consecuencias jurídicas a la salida del territorio, estas se han acompañado de plazos objetivos, cuantificados y proporcionales; y, sobre todo, no se han aplicado al régimen del estatuto de refugiado, sino al de los permisos de residencia regulares. En Uruguay, la Ley 18.076, Ley del Refugiado, no contempla un supuesto equivalente, siendo la Ley de Migración N° 18.250 la que establece limitaciones, pero dirigidas a los titulares de residencia permanente.

En Colombia, el Decreto 1067 de 2015, que regula el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, tampoco prevé sanciones por salidas no autorizadas; en cambio, las restricciones y los plazos máximos de salida existentes sí aplican, por ejemplo, para los titulares de los permisos otorgados en el marco del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. En Argentina, por su parte, la Ley N° 26.165, Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, únicamente exige a las personas refugiadas informar a la Comisión Nacional para los Refugiados cuando su ausencia del país vaya a superar los seis meses, sin sancionar el incumplimiento de esta obligación con la pérdida del estatuto.

3.3. No suspensión de los efectos de los recursos impugnatorios

El IDEHPUCP resalta también que, conforme a los estándares internacionales, los procedimientos vinculados al reconocimiento de la condición de refugiado deben regirse por las garantías del debido proceso. Al respecto, la Corte IDH ha señalado en la sentencia del caso de la Familia Pacheco Tineo contra Bolivia que en virtud de la CADH y las directivas y criterios de ACNUR, la aplicación de estas garantías exige, entre otras cosas, que los solicitantes puedan acceder a un recurso de revisión o apelación, y que este tenga efectos suspensivos en virtud de los que los recurrentes puedan permanecer en el país hasta que la autoridad correspondiente tome una decisión final sobre el caso¹⁶.

En ese sentido, el IDEHPUCP observa que el artículo 27.1 del Proyecto contraviene frontalmente el estándar internacional al que el Estado peruano se encuentra obligado, en tanto dispone que la interposición de un recurso de apelación contra la denegatoria de la condición de refugiado no suspende los efectos de la resolución impugnada. A criterio del IDEHPUCP, esta disposición resulta especialmente problemática si se considera que es la única referencia que contempla el Proyecto

¹⁶ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 159.

para orientar el desarrollo de un recurso de apelación, por lo que podría ser tomado como parámetro de interpretación del artículo 33.8 que reconoce el derecho de la persona refugiada sancionada con la pérdida del estatuto de interponer recursos de reconsideración y/o apelación contra su sanción.

Aunque la norma no lo señala de forma explícita, el IDEHPUCP estima que es necesario precisar los alcances de dicho artículo a fin de señalar de modo expreso que los recursos administrativos procedentes contra la sanción de remoción de la condición de refugiado tendrán efectos suspensivos¹⁷. Tales efectos deberán mantenerse hasta que la autoridad encargada tome una decisión final debidamente motivada, en la que evalúe las implicancias del principio de no devolución y las obligaciones internacionales del Estado peruano.

3.4. Enfoques diferenciados

a) Estándares aplicables a la realización de entrevistas

Protección de datos personales

El Proyecto propone una modificación al artículo 21 que regula el régimen de entrevistas para la RSD. El IDEHPUCP observa que dicha propuesta regula de manera muy breve las entrevistas para evaluar las solicitudes de refugio. En concreto, establece que la CEPR realiza las entrevistas al solicitante con el fin de permitir una adecuada evaluación para la decisión sobre el otorgamiento del refugio. Dispone, asimismo, que la información recabada tendrá carácter reservado, lo cual constituye una inclusión importante y bienvenida.

El IDEHPUCP toma nota de que el artículo no define un límite temporal para la conservación de dicha información a pesar de su carácter sensible. Aunque el artículo 13.2.d) del Proyecto asigna a la CEPR la centralización y registro de la información personal y biométrica de los solicitantes, no desarrolla el régimen aplicable a dichos datos, en particular respecto de su acceso, conservación, eliminación y demás garantías para su tratamiento. En cuanto a la entrevista, en muchos casos esta información puede ser de alta sensibilidad, por lo que resulta importante definir con precisión el proceso de su recopilación, custodia y eliminación. Esta omisión permite la conservación potencialmente indefinida de información personal sin un criterio normativo que justifique su permanencia.

Aplicación de garantías procedimentales

Asimismo, es fundamental que toda persona solicitante de la condición de refugiado sea informada sobre el uso que se dará a la información recabada en la entrevista y sobre las posibles consecuencias derivadas de ella. Además, que la entrevista se realice en un idioma que la persona comprenda, con asistencia de intérprete cuando sea necesario.

El Principio 50 de la Resolución 04/19 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) detalla garantías mínimas que deben ofrecer los procesos de migración, entre ellas: “a) Funciones de control migratorio desempeñadas por autoridades claramente identificadas por la ley para

¹⁷ CIDH. Resolución 04/19, *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*. Principio 50(l).

cumplirlas, incluidos funcionarios que estén facultados para solicitar y revisar la documentación. b) Información de su situación jurídica, proceso legal y derechos. [...] d) protección de su información personal y del principio de confidencialidad. [...] g) Asistencia de un traductor o intérprete sin costo (incluso en cualquier proceso relacionado con su situación migratoria)”¹⁸. En coherencia con esto, la Corte IDH ha señalado que las personas solicitantes de asilo deben contar con las facilidades necesarias para presentar su solicitud, incluidos los servicios de un intérprete competente, y recibir información sobre el procedimiento en un lenguaje y modo que puedan comprender¹⁹. En atención a estos estándares, el proyecto debería reconocer expresamente el derecho a contar con traductor e intérprete.

Estándares diferenciados para la priorización de casos

El Proyecto plantea una modificación al actual reglamento con la incorporación del artículo 29.A con el que se busca precisar en qué casos pueden priorizarse las solicitudes de la condición de refugiado, con el fin de resolver con celeridad aquellas que, por su naturaleza, requieran una atención inmediata, ya sea para garantizar la protección efectiva de derechos fundamentales o para preservar la finalidad del procedimiento de refugio.

El IDEHPUCP considera que resulta positivo que el artículo prevea un trámite distinto cuando exista la necesidad de garantizar la protección de derechos fundamentales. Sin embargo, debe observarse, desde el punto de vista conceptual y de técnica normativa, que dicha protección de derechos fundamentales se incluya en el mismo artículo y bajo el mismo procedimiento que busca acelerar solicitudes presentadas con el fin de instrumentalizar la figura del refugio para evitar la ejecución de sanciones migratorias, órdenes de salida obligatoria, expulsión u otras medidas administrativas no relacionadas con los criterios establecidos en la definición de persona refugiada.

En concreto, el literal a) del numeral 2 del artículo que se busca incorporar dispone que un caso será priorizado cuando existan indicios razonables de que la persona solicitante enfrenta un riesgo actual o inminente para su vida, libertad o integridad personal, o cuando la demora en la decisión pueda generar un perjuicio irremediable. El artículo 29.A.2.d, por su parte, protege a niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados; adultos mayores en situación de desprotección, o personas en proceso de extradición, y justo a continuación, el artículo 29.A.2.e dispone que el mismo proceso prioritario - de diez días hábiles - se aplica cuando la solicitud manifiestamente no guarde relación con los supuestos previstos en la definición de refugiado establecida en la Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

En cuanto al supuesto de **niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados**, cabe recordar que la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-21/14, estableció que los procedimientos migratorios que puedan derivar en la identificación de una necesidad de protección internacional de un niño o niña deben contar con garantías de debido proceso reforzadas y diferenciadas. Estas garantías incluyen el derecho a ser oído en un ambiente adecuado a su edad y madurez. Además, el

¹⁸ CIDH. Resolución 04/19, *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*. Principio 50(a), (b), (d) y (g).

¹⁹ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. párr. 159.

procedimiento debe ser realizado por profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género²⁰. Pese a que el Proyecto no recoge expresamente estas necesidades, subsumir a grupos de alta vulnerabilidad dentro del mismo mecanismo de priorización es difícilmente compatible con esos estándares y buenas prácticas.

De igual manera, el IDEHPUCP destaca que el listado cerrado de 29.A.2.d) no incluye a **personas con discapacidad**. Esta omisión resulta especialmente relevante si se considera que el artículo 21 —sobre la entrevista a los refugiados— tampoco incorpora una cláusula general que garantice ajustes razonables o un enfoque diferenciado durante la entrevista, lo que deja sin una protección procedimental expresa a solicitantes con discapacidad que no encajen en los supuestos del artículo 29.A.2.d).

Sobre el particular, el IDEHPUCP recuerda que la incorporación de ajustes razonables en este tipo de procedimientos constituye un requisito de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la cual el Perú es Estado parte. En concreto, el artículo 5.3 de la Convención dispone “a fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”²¹. En razón de lo anterior, el IDEHPUCP destaca la necesidad de subsanar la omisión descrita, considerando que la entrevista constituye el principal medio para acreditar la necesidad de protección internacional.

b) Sobre la resolución prioritaria de solicitudes manifiestamente fraudulentas

El Proyecto propone la introducción de un artículo 29-A, en virtud del cual la CEPR podrá resolver como casos prioritarios las solicitudes de RSD que sean manifiestamente fraudulentas. El IDEHPUCP recuerda el estándar por el cual resulta admisible que los Estados adopten legislación en esta dirección. La Conclusión No. 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo de ACNUR (1983) reconoce la legitimidad de contar con procedimientos acelerados para las solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas²². Sin embargo, condiciona su uso a que la decisión sea tomada por personal especialmente calificado, debido a las graves consecuencias que puede tener un error en esta materia.

A criterio del IDEHPUCP, la modificación propuesta adopta la lógica de la aceleración, sin incorporar expresamente ninguna de las salvaguardas compensatorias que el propio estándar internacional exige. El artículo 29-A concilia bajo un único mecanismo de priorización dos lógicas distintas que, en realidad, no deberían equipararse. Por un lado, se encuentran los supuestos de protección reforzada dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad (apartados a, b y d). Por otro lado, se identifican los supuestos que constituyen, en esencia, causales de rechazo o filtros para la identificación de solicitudes fraudulentas o instrumentales (apartados c y e). La equiparación de ambos supuestos bajo la premisa de la celeridad desdibuja la naturaleza garantista que debería prevalecer en los

²⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 19 de agosto de 2014.

²¹ Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, adoptada el 13 de diciembre de 2006, entrada en vigor el 3 de mayo de 2008. Art.5.3.

²² ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión No. 30 (XXXIV), *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum* (1983).

primeros y conlleva el riesgo de que, en la práctica, el enfoque diferenciado hacia los grupos vulnerables quede subsumido dentro de un mecanismo concebido, primordialmente, para el filtrado de solicitudes fraudulentas. En suma, la celeridad no puede tratarse como una variable neutra o meramente temporal. Comprimir los plazos sin explicitar qué garantías de instrucción y contradicción se preservan equivale, en la práctica, a diseñar un procedimiento distinto bajo el mismo nombre.