

No. 0236-2005-RA

LA TERCERA SALA DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso signado con el No. 0236-2005-RA

ANTECEDENTES:

El presente caso viene a conocimiento del Tribunal Constitucional, en virtud de la acción de amparo constitucional interpuesta por el señor Luis Fernando García Monsalve, en contra del Ministro de Relaciones Exteriores.

Manifiesta el accionante que en el mes de agosto de 2003, salió de su país de origen, Colombia, debido a que su vida corría peligro, por amenazas de muerte por parte de grupos armados al margen de la ley, en razón a que dentro de sus actividades estaban la organización de campesinos en la elaboración de proyectos productivos en la zona de Anserma, Departamento de Caldas, Colombia. Que a los tres meses de ingresar al Ecuador y radicarse en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, presentó ante la ACNUR la solicitud de refugio. Que el 21 de julio de 2004, se le notificó que la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, en la trigésima primera reunión realizada el 6 de julio de 2004, decidió negarle la solicitud. Que dentro del término señalado en el artículo 24 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiados, interpuso el recurso de apelación, el que le fue negado, siendo notificado con la resolución adoptada por el Ministro de Relaciones Exteriores el 6 de septiembre de 2004.

Indica que el acto administrativo impugnado es la resolución adoptada el 6 de septiembre de 2004, que se encuentra contenida en la comunicación de 10 de octubre de 2004, suscrita por el Secretario de la Comisión para determinar la condición de los refugiados en el Ecuador, en la que se manifiesta que no cumple con los requisitos necesarios para determinar la condición de refugiado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 3301 de 1992 y se le comunica que a partir de esta fecha cuenta con una permanencia legal de 30 días en el país.

Señala que se han violentado los artículos 23 numerales 26, 27; 24 numerales 5 y 13 de la Constitución Política del Estado; 31 de la Ley de Modernización del Estado; 156 numeral 3 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; 4 del Reglamento para el control de la Discrecionalidad en los actos de la Administración Pública; la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; artículos 22 numeral 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y, 13 del Decreto 3301, que contiene el Reglamento para la Aplicación en Ecuador del Estatuto de los Refugiados. Que se le causa daño grave al dejarlo en indefensión. Cita en su demanda jurisprudencia nacional e internacional, sobre casos similares. Que fundamentado en los artículos 17, 18 y 95 de la Constitución Política del Estado; y, 46 de la Ley del Control Constitucional, interpone acción de amparo constitucional y solicita se deje sin efecto la Resolución emitida el 6 de septiembre de 2004, que el Ministro de Relaciones Exteriores emita una resolución motivada, en la que explique los fundamentos de hecho y de derecho para la negativa; y, se ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores se le confiera el carné provisional de solicitante de refugio.

El Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, Segunda Sala, mediante providencia de 25 de noviembre de 2004, acepta la demanda a trámite y señala para el 1 de diciembre de 2004, a las 10h00, a fin que se realice la audiencia pública.

En el día y hora señalados se realizó la audiencia pública a la que compareció la abogada defensora del actor, ofreciendo poder o ratificación, quien se reafirmó en los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda. La abogada defensora del Ministro de Relaciones Exteriores, ofreciendo poder o ratificación, realizó su intervención en la diligencia. Consta a fojas veintidós del proceso el escrito presentado por el Ministro de Relaciones Exteriores, ratificando la intervención de su abogada defensora. La abogada defensora del Procurador General del Estado, ofreciendo poder o ratificación, manifestó que en esta acción existe falta de legítimo contradictor, pues no se ha demandado correlativamente al Procurador General del Estado. Que como señala el artículo 24 numeral 13, las autoridades públicas tienen la potestad de no motivar su resolución si en el contenido de la misma no se enuncian normas o principios jurídicos. Que conceder el Estatuto de Refugiado no es una obligación del Estado, ni un derecho per se del solicitante. Que la pretensión del actor para que se le conceda el estatuto de refugiado, sin haber cumplido los requisitos establecidos tanto en la Convención cuanto en el Reglamento de la materia, es improcedente y no tiene asidero legal ni constitucional. Que la demanda no reúne los presupuestos establecidos en la Constitución y en el artículo 3 de la Resolución de la Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 378 de 27 de julio de 2001. Que el acto impugnado no adolece de ilegitimidad, ni ha ocasionado daño inminente, grave o irreparable. Por lo señalado solicitó que se rechace el recurso por improcedente e indebidamente planteado.

El 20 de diciembre de 2004, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, Segunda Sala, resolvió negar la acción de amparo constitucional interpuesta, en consideración a que el accionante pretende que dejándose sin efecto el acto razón del amparo, se ordene que la autoridad emita otro, pero motivado, con lo cual no se cuestiona la negativa del estatuto de refugiado, sino que se aprecia que ésta deba motivarse, lo cual debe ser tratado dentro de un proceso jurisdiccional contencioso administrativo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que, la Sala es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo que disponen los artículos 95 y 276 número 3 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley del Control Constitucional.

SEGUNDO.- Que, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

TERCERO.- Que, la acción de amparo prevista en el artículo 95 de la Constitución, de manera sustancial tutela los derechos y libertades de las personas, consagrados en el texto constitucional, contra actos ilegítimos de autoridad pública, en principio, y que de modo inminente amenacen con causar un daño grave.

CUARTO.- El acto materia de esta acción constituye la resolución emitida por el Ministro de Relaciones Exteriores el 6 de septiembre de 2005, notificada al accionante mediante comunicación de 10 de octubre del mismo año, documento que obra a foja uno del expediente de primera instancia.

La referida resolución contiene dos aspectos: a) La falta de reconocimiento del estatuto de refugiado al solicitante; b) la concesión de 30 días de permanencia en el país para la definición de su situación migratoria.

Conforme se desprende del texto de la resolución, el peticionario no habría cumplido los requisitos para determinar su condición de refugiado, de conformidad con los artículos 1 y 2 del Decreto 3301 de 1992, que reglamenta la aplicación del Estatuto de Refugiados en Ecuador.

QUINTO.- El Ecuador, como parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra el 28 de julio de 1951 y de su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967, mediante Decreto Ejecutivo N° 3301, publicado en el Registro Oficial N° 933 de 12 de mayo de 1992, expidió el Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención y su Protocolo, instrumento que, en sus artículos 1 y 2 establece las condiciones que determinan que una persona sea reconocida como refugiada en el Ecuador, en los siguientes textos:

Artículo 1.- "Con sujeción al presente Reglamento, será reconocido como refugiado en el Ecuador toda persona que debido a 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 nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"; **Artículo 2.-** "Igualmente, serán consideradas como refugiados en el Ecuador las personas que han huido de su país 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 y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público";

SEXTO.- La primera parte de la resolución impugnada niega el reconocimiento del estatuto de refugiado al solicitante por no cumplir los requisitos necesarios para determinar su condición de refugiado, "de conformidad a los artículos 1 y 2 del Reglamento" ; sin embargo, de la lectura y análisis de la resolución, se observa que no existe fundamento de hecho alguno que permita determinar cuál de los supuestos establecidos en los artículos 1 y 2 del Reglamento en referencia ha incumplido el peticionario, pues solo tal determinación y el señalamiento particularizado de la norma que la situación del peticionario se hallaría contrariando, podrán evidenciar que, en efecto, el ciudadano colombiano solicitante del estatuto de refugiado, no cumple los requisitos para el efecto, justificándose así la negativa a su solicitud. La ausencia de esta precisión ocasiona que el acto que contiene la resolución impugnada carezca de motivación.

La segunda parte de la resolución en análisis señala que el solicitante cuenta con 30 días de permanencia en el país para que defina su situación migratoria, determinación que no contiene disposición o principio jurídico que la fundamente, razón por la que, igualmente, carece de motivación, tanto más si se considera que, de conformidad al artículo 26 del Reglamento para la Aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados, a la persona cuya solicitud hubiere sido negada definitivamente, "se le autorizará permanecer en el Ecuador durante un lapso razonable para buscar y obtener su admisión en otro país".

SEPTIMO.- La motivación es uno de los elementos no solo formales sino de fondo que debe contener todo acto, más aún los de carácter administrativo, a través de los cuales la autoridad exterioriza sus decisiones, más aún si estas afectan a las personas, pues constituye la fundamentación y justificación de la formación de la voluntad de la autoridad contenida en el acto.

Podrá considerarse que los actos discrecionales, como es el otorgamiento del estatuto de refugiado, no necesita de motivación, más el reconocimiento que la Constitución Política efectúa, como derecho al debido proceso, al hecho que todo acto de autoridad que afecte a las personas deba ser motivado, no prevé exclusión alguna, de ahí que los actos discrecionales también deban observar el cumplimiento de este derecho a favor de las personas; así establece de manera inequívoca el artículo 4 del Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública, al señalar que "la motivación se constituye como la necesaria justificación de la discrecionalidad reglada administrativa", tanto más necesaria para impedir la arbitrariedad de la autoridad y la consecuente indefensión de las personas que se genera en la falta de conocimiento de las razones que justifiquen el acto.

Por lo expuesto, resulta inaceptable que la defensa del accionado señale que existe potestad para las autoridades públicas de no motivar su resolución "si en el contenido de la misma no se enuncian normas o principios o pretenden explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho" malinterpretando la disposición constitucional que describe cuando una resolución no es motivada, sin que de ninguna manera disponga que en tales casos no sea necesaria la motivación, todo lo contrario. En efecto, el número 13 del artículo 24 de la Constitución dispone que no hay motivación cuando en la resolución "no se enuncien normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho", que es precisamente lo que ha sucedido en la resolución impugnada, como expresamente acepta el accionado en el escrito que obra del expediente de instancia, a fojas 17 "(...) se establece con claridad meridiana que en el documento al cual hace referencia el ciudadano colombiano Luis García Monsalve no existe normas o principios enunciados y menos aún se trata de explicar su aplicación"; el documento en referencia es precisamente la resolución impugnada y es por esta razón que la Sala determina que la mencionada resolución carece de motivación, por tanto, adolece de ilegitimidad y a la vez, vulnera el derecho al debido proceso reconocido constitucionalmente a las personas, concretamente el contenido en el artículo 24, número 13, relativo a la necesaria motivación que deben contener las resoluciones de las autoridades que afecten a las personas, derecho que habiendo sido vulnerado coloca al accionante y su familia en estado de indefensión; situación que debe ser remediada por la Autoridad, mediante la emisión de otro acto debidamente motivado.

OCTAVO.- Conforme establece el artículo 26 del Reglamento para la Aplicación en Ecuador de las normas contenidas en la Convención en Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, en caso de negativa definitiva a la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado se concederá al solicitante autorización para permanecer en el Ecuador "un lapso razonable para buscar y obtener su admisión en otro país". En el caso de análisis, la resolución concede un plazo de 30 días al solicitante para que defina su situación migratoria en el Ecuador, la que, conforme la Ley de Migración deberá ser tramitada ante el Ministerio de Gobierno.

La disposición del artículo 26 del referido Reglamento garantiza el cumplimiento del derecho de no devolución previsto en el artículo 13 del mismo instrumento que dispone "Ninguna persona será rechazada en la frontera, devuelta, expulsada, sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su integridad física o su libertad personal esté en riesgo a causa de las razones mencionadas en los artículos 1 y 2 del Presente Reglamento (...)" , disposición que protege no solo a quienes ya tienen la calidad de refugiados, sino a toda persona, caso en el que estarían aquellas que no hayan obtenido este estatuto, previsión tanto más lógica si se toma en cuenta que quien solicita estatuto de refugiado, al serle negado, mantiene el temor por su vida o integridad puestas en peligro por falta de protección en su país de origen por lo que la tutela del bien superior que constituye la vida y la integridad de las personas, debe estar garantizado. A este

fin se orienta también la disposición contenida en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, cuyo texto expresa: "Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida y su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas"

En consecuencia con lo anterior, corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores, cuando niega el estatuto de refugiado a un solicitante, conceder un plazo razonable para que éste pueda obtener su admisión en otro país, lo cual no excluye que dentro de ese plazo pudiera legalizar su situación migratoria en el Ecuador. En el caso de análisis, la concesión de un plazo perentorio de 30 días para legalizar su situación en el país determinará que, de no lograrlo, pues la salida de su país obedece a condiciones irregulares, sea devuelto a su patria, con las consecuencias que precisamente quiere evitar tanto la Convención como el Reglamento aquí referidos, situación que a no dudarlo ocasionará grave daño en corto tiempo no solo al accionante sino también a su familia que comparte la misma situación del demandante, que requiere ser protegida.

NOVENO.- Cabe insistir en que lo que no puede ocurrir bajo ningún concepto es la devolución de la persona al país en donde teme que su vida, seguridad o libertad corren peligro, y así debe hacer constar el Ministerio de Relaciones Exteriores en cada negativa definitiva del estatuto de refugiado, puesto que de esta manera da cumplimiento al compromiso internacional asumido por el Estado ecuatoriano de la no devolución; considerando además que si no constara expresamente tal respeto al principio internacional en el documento de notificación que se entrega a quien se ha rechazado la solicitud de estatuto de refugiado, el Ministerio de Gobierno, por medio de la policía ejecutora del control migratorio, podría equivocadamente deportar a la persona al país por el que siente temores, comprometiendo al Ecuador en un irrespeto a la normativa internacional, y sobre todo, poniendo en juego la seguridad de la persona cuyos derechos humanos se trata de proteger.

Lo mencionado encuentra pleno sustento en que la situación del refugiado se enmarca en lo que es el derecho humanitario, el cual exige un tratamiento solidario con la persona y de respeto por los temores que siente sobre posibles violaciones a su vida, seguridad o libertad; por lo que, más allá de que se niegue formalmente el estatuto de refugiado, la persona, de hecho, está buscando refugio fuera de los límites de su país, y estando en juego la supervivencia misma de ella o su familia, esta determinación no se puede irrespetar por ningún motivo.

Por las consideraciones que anteceden, la Tercera Sala, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

1.- Revocar la resolución del Tribunal de instancia; en consecuencia, en los términos de esta resolución, conceder el amparo solicitado por el señor Luis Fernando García Monsalve.

2.- Devolver el proceso al Tribunal de instancia para los efectos determinados en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional y a quien, bajo prevenciones legales, se advierte del estricto cumplimiento de esta resolución, pudiendo, para así proceder, hacer uso de todas las medidas legales que fueren menester, inclusive con el auxilio de la Fuerza Pública. A la vez, a más tardar, en el término de 30 días, contados a partir de la recepción del proceso, oficiará a la Presidencia de esta Sala dando evidencia procesal y documentada de ejecución de este pronunciamiento.- NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.-

f.) Dr. Manuel Viteri Olvera, Presidente Tercera Sala.

f.) Dr. Lenin Arroyo Baltán, Vocal Tercera Sala.

f.) Dr. Jorge Alvear Macías, Vocal Tercera Sala.

RAZON.- Siento por tal, que la resolución que antecede, fue aprobada por los doctores Manuel Viteri Olvera, Lenin Arroyo Baltán y Jorge Alvear Macías, Magistrados de la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, que suscriben a los quince días del mes de mayo de dos mil seis.- Lo certifico.-

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario Tercera Sala.