

**Nro. 0106-2005-RA**

**"EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ANTECEDENTES.- Comparece el ciudadano colombiano Jorge Cortez Pinzón ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital No. 1 de Quito e interpone acción de amparo constitucional en contra del Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Patricio Zuquilanda; en lo principal el actor señala:

Que en el mes de mayo de 2001 salió de su país de origen debido a que cuando ejerció la función de Corregidor de Puerto Ospina, departamento de Putumayo, perteneciente al Municipio de Puerto Leguisamo, y ante los rumores de que la población iba a ser tomada por los paramilitares, lo cual ocasionaría un enfrentamiento con la guerrilla, que la había tomado, renunció irrevocablemente a su cargo y al igual que otras personas salió del pueblo para proteger su vida, lo que no fue bien visto por la guerrilla, que le quitaron su casa y la de su madre, y ahora lo buscan porque piensan que está colaborando con los grupos paramilitares.

Que luego de tres meses de ingresar al Ecuador y radicarse en Lago Agrio, decidió tomar contacto con la Pastoral Social de Sucumbios y con el personal de ACNUR, y presentó la solicitud de refugio; que luego de cumplir el trámite correspondiente, el 30 de abril de 2002 se le notificó que la Comisión para determinar la condición de los Refugiados en el Ecuador, en su primera reunión realizada el 5 de febrero de 2002, decidió negar su solicitud de refugio.

Que dentro del término previsto en el Art. 24 del Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiados interpuso Recurso de Apelación a dicha negativa.

Que el 5 de octubre de 2004 solicitó al Ministro de Relaciones Exteriores que le confiera copia certificada de la resolución del recurso de apelación que interpuso, se le confirió las copias en la primera semana de octubre de 2004, fecha desde la cual está notificado con el contenido de la resolución que niega su apelación y no se le reconoce el estatuto de refugiado, la misma que se encuentra contenida en el memorando No. 238-GM-2003 de fecha 19 de mayo de 2003, suscrita por la Ministra de Relaciones Exteriores de ese entonces, Dra. Nina Pacari Vega.

Que la resolución indicada viola los siguientes derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador: La Seguridad Jurídica (Art. 23, numeral 26); el Debido Proceso (Art. 23, numeral 26); Falta de Motivación (Art. 24, numeral 13).

Que la resolución que impugna le causa un daño grave porque lo deja en absoluta indefensión, pues al no conocer los fundamentos de la misma le deja en la imposibilidad jurídica de impugnarla, por no conocer los motivos o fundamentos de hecho y de derecho que han llevado al Ministro de Relaciones Exteriores a negarle el estatuto de refugiado.

Por lo que deduce acción de amparo constitucional fundamentado en el Art. 95 de la Constitución de la República y solicita: Que se deje sin efecto la Resolución de 19 de mayo de 2003 y que el Ministro de Relaciones Exteriores emita una resolución motivada conforme lo dispone la Constitución y la ley, en la que se expliquen los motivos de hecho y de derecho que han llevado a negarle el estatuto de refugiado; que mientras se tramita esta acción de amparo y hasta que el Ministro accionado emita la resolución motivada se le conceda el carné provisional de solicitante de refugiado.

En la audiencia pública realizada en el Tribunal de instancia, la parte actora se ratifica en los fundamentos de su demanda, la parte accionada no compareció a dicha diligencia, como se observa de la razón actuarial que obra de fojas 11 del proceso, pero de fojas 39 a 42 presenta escrito contestando la demanda, en el cual manifiesta: Que existe falta de legítimo contradictor porque no se ha demandado correlativamente al Procurador General del Estado.

Que conceder el estatuto de refugiado no es una obligación del Estado, ni un derecho, per se, del solicitante, es una facultad discrecional privativa de la Función Ejecutiva, y que el actor pretende reclamarlo como derecho.

Que la pretensión del accionante 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 ha sido presentada luego de un año y cinco meses de la emisión del acto impugnado.

Que el acto no es ilegítimo, mucho menos le causa daño grave e irreparable al accionante, por lo que solicita se rechace la acción por improcedente.

La Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito resuelve negar la acción de amparo constitucional, por considerar que la pretensión de que se emita otro acto, pero motivado, debe ser tratado en un proceso jurisdiccional contencioso administrativo y no dentro de la acción de amparo constitucional; de esta resolución apela la parte accionante.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.- El Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver este caso, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 276, numeral 3 de la Constitución de la República.

SEGUNDO.- No se advierte omisión de solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución del presente caso, por lo que se declara su validez.

TERCERO.- La acción de amparo constitucional es una garantía constitucional cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de todas las personas frente a cualquier acto u omisión ilegítimos que provengan, en principio, de autoridad pública, y que de manera inminente causen o amenacen con causar un daño grave. En consecuencia, para que proceda el recurso de amparo constitucional es necesario: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública, b) Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado con la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y c) Que cause o amenace causar un daño grave, y de modo inminente. Por tanto, lo primero que tenemos que analizar es si el acto administrativo impugnado está dentro de los parámetros o conceptos anotados, y sobre todo si se trata o no de un acto ilegítimo e inconstitucional

CUARTO.- En el caso, el accionante de nacionalidad colombiana impugna la Resolución suscrita por la doctora Nina Pacari, Ministra de Relaciones Exteriores de ese entonces, por la cual se le niega el estatuto de refugiado, la misma que se encuentra contenida en el memorando No. 238-GM-2003 de fecha 19 de mayo de 2003. Señala el accionante que en el mes de mayo de 2001, salió de su país de origen debido a que cuando ejerció la función de Corregidor de Puerto Ospina, departamento de Putumayo, perteneciente al Municipio de Puerto Leguisamo, y ante los rumores de que la población iba a ser tomada por los paramilitares, lo cual ocasionaría un enfrentamiento con la guerrilla que estaba tomada esa población con anterioridad, renunció irrevocablemente a su

cargo y al igual que otras personas salió del pueblo para proteger su vida, lo que no fue bien visto por la guerrilla, que le quitaron su casa y la de su madre, y ahora lo buscan porque piensan que está colaborando con los grupos paramilitares. Que al ingresar al Ecuador y radicarse en Lago Agrio, tomó contacto con la Pastoral Social de Sucumbios y con el personal de ACNUR, y presentó la solicitud de refugiado; que luego de cumplir el trámite correspondiente, el 30 de abril de 2002 se le notificó que la Comisión para determinar la condición de los Refugiados en el Ecuador, en su primera reunión realizada el 5 de febrero de 2002, decidió negar su solicitud de refugio. Que dentro del término previsto en el Art. 24 del Reglamento Para la Aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiados interpuso Recurso de Apelación a dicha negativa.

QUINTO.- Al respecto, analizados los distintos instrumentos que constan del expediente, las argumentaciones de las partes y la normativa constitucional y legal podemos establecer: La Carta Política de nuestro país, al igual que la de toda la comunidad de países, brinda a todos los ciudadanos instrumentos procesales destinados a la protección y garantía de los derechos humanos. El constitucionalista Juan Zarini Helio, en su obra " El Derecho Constitucional", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, Pág., 521, señala: "Las Constituciones ponen al alcance de los afectados, las vías y medios efectivos, rápidos y eficaces, a fin de que los órganos jurisdiccionales deparen tutela oportuna, que haga realidad el ejercicio de los derechos constitucionales", uno de ellos es precisamente el amparo constitucional, al cual pueden apelar todos los ciudadanos sean nacionales o extranjeros que se encuentren en nuestro país.

SEXTO.- La Constitución Política como norma suprema se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico de un país, y a partir de ella se establece todo un orden jerárquico o gradación de normas que deben guardar consonancia con ella, y perderán valor sí, de algún modo la contradijeren o alteraren sus prescripciones. Por su parte, de manera puntual el inciso 2do del Art. 18 de la Carta Política señala: "En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos". El Juez constitucional debe emitir un fallo en un caso determinado, teniendo como parámetros únicamente las concepciones generales pero sustanciales de las garantías fundamentales y los derechos consignados en el Art.16 que establece que el principal deber del Estado es el de respetar y hacer respetar las normas constitucionales y los derechos humanos, las que deben cumplirlas los distintos órganos del poder público, y las personas naturales y jurídicas. La fuerza normativa de la Constitución no puede ser eludida en ninguna circunstancia ya que sus preceptos prevalecen sobre las demás, sean estas referentes al Derecho Público o al Derecho Privado.

SEPTIMO.- De la amplia gama de principios o reglas de interpretación constitucional, entre los distintos tratadistas existe concordancia o coincidencia, con ligeras variantes en los siguientes: a) Al dictar una resolución el Juez Constitucional debe interpretar las normas constitucionales, no sólo como un medio para promover el actuar de la Carta Política, tomada en su integridad, sino como una unidad y en su conjunto, en relación directa con los instrumentos internacionales vigentes y en particular con la Carta Internacional de los Derechos Humanos de la ONU.- b) Debe existir concordancia entre las normas antes mencionadas, y si existe discrepancia darle preferencia a la parte dogmática sobre el resto de la Constitución, y sobre todo la efectiva vigencia de los derechos humanos.- c) El principio de la fuerza normativa de la Constitución no puede ser eludido en ninguna circunstancia ya que sus normas prevalecen sobre las demás leyes, sean estas referentes al derecho público o al derecho privado.- d) Las sentencias o resoluciones deben ser razonadas y ese razonamiento darse en todas las etapas de la misma, es decir sus considerandos deben estar sólidamente fundamentados, basados en principios generales y

doctrinarios sin obedecer a la voluntad del juzgador o de cualquier otra contingencia; e) Las sentencias dictadas en un debido proceso deben cumplirse; f) Por último el Juez Constitucional no puede ignorar la realidad político social y económica dentro de cuyo contexto debe dictar su resolución, y proyectándola a un futuro cercano, sin crear conflictos mayores y por el contrario coadyuvando para un ambiente de paz, armonía y justicia sociales. Si aplicamos estos parámetros podemos acertar en la resolución del caso concreto.

OCTAVO.- Efectivamente consta del expediente a fojas 33 el Memorando No 238- GM/ 2003, por el que se remite los resultados de apelaciones a casos de refugio negados por la Oficina de Refugiados de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales, mismo que tiene relación con el Oficio de 11 de septiembre del 2003, dirigido al señor Jorge Cortes Pinzón, por el que se le informa que se adoptó la siguiente resolución: " No se reconoce el Estatuto de Refugiado al ciudadano de nacionalidad colombiana Sr. JORGE CORTEZ PINZON por considerar que su caso no cumple con los requisitos necesarios para determinar la condición de refugio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 3301 de 1992, por el cual se reglamenta la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Así mismo, se le comunica que a partir de esta fecha cuenta con una permanencia legal de 60 días en el país (11 de noviembre de 2003) tiempo en el cual deberá definir su situación migratoria en el Ecuador". De estos textos, en los que se expresan la voluntad de la autoridad, se deduce la negativa a concederle al accionante la calidad de refugiado, y se torna evidente que los mismos carecen de total motivación, cuando de acuerdo con la Ley y la doctrina para que un acto de autoridad pública sea considerado legítimo, si bien considera que la competencia es esencial, es decir, que el órgano administrativo tenga facultad legal de expedirla, eso no es suficiente, el acto debe contener una motivación jurídica clara y concreta y en el caso de análisis para respaldar y hacer efectivo el derecho del Estado para negar el estatuto de refugiado a un extranjero con justo y legal motivo.

NOVENO.- Se torna imprescindible que las decisiones expresen públicamente las razones o motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar su legitimidad, justificar el cumplimiento de los elementos normativos, de los valores de apreciación sobre el mérito y la razonabilidad. La motivación tiene por finalidad conocer con mayor certeza y exactitud la voluntad que se manifiesta en el acto de autoridad, y lo que es más importante, permite o hace posible su control o fiscalización. Al respecto, Emilio Fernández Vázquez, en su Diccionario de Derecho Público pag. 505, dice: "La motivación permite establecer la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el derecho aplicable y la decisión adoptada" Este mismo autor añade: "En primer lugar es necesario que los motivos sean expuestos de una manera concreta y precisa, no siendo suficientes las referencias vagas y simples", así lo exige el ordenamiento jurídico, y es más, este principio ha sido incorporado en la Constitución del Ecuador como una garantía básica para asegurar un debido proceso, así lo consigna el Art. 24 numeral 13 que preceptúa: "Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enuncian normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...". Guardando armonía con el precepto constitucional, y dando suma importancia a la motivación, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva contempla: "La falta de motivación entendida esta como la enunciación de las normas y de los hechos particulares, así como la relación coherente entre éstas y aquellos produce nulidad absoluta del acto administrativo o resolución".

DECIMO.- En el caso que nos concita su estudio, el Memorando No. 238 -GM/2003 no contiene ninguna mención a los fundamentos de hecho y la relación de éstos con los fundamentos de derecho, lo propio ocurre en la comunicación de 11 de septiembre de 2003, en la que se limita a hacer referencia a normativa contenida en un reglamento, pero no se explicitan las razones o el motivo de la petición de refugiado, para descalificarla, o en su caso considerarla, y ello con el propósito de que el accionante explique sus razones o justifique su condición, así como pueda alegar en derecho cuando recurra de la resolución. El Tribunal deja sentada su extrañeza frente a la interpretación antojadiza del Embajador Patricio Zuquilanda Duque, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, cuando afirma a fojas 40 del expediente señala que: "De la simple lectura de la norma constitucional transcrita se puede deducir que 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 o pretenden explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho". Lo cierto es que, además de incurrir la autoridad en una violación al debido proceso, está faltando al mandato constitucional de garantizar la debida motivación en las resoluciones que adopte, a fin de descartar cualquier tipo de arbitrariedad e injusticia, y en lo fundamental garantizar la plena vigencia de los derechos de las personas, más aún cuando, en el caso de los desplazados que aspiran el estatus de refugiados, está en juego la vida e integridad física de ellos y la de su familia, bienes jurídicos tutelados por la Convención de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados.

DECIMO PRIMERO.- De lo transcrito podemos establecer que se encuentran reunidos todos los presupuestos que debe contener un amparo constitucional para su procedencia como son: el acto ilegítimo de autoridad, la violación de derechos constitucionales y la inminencia del grave daño.

DÉCIMO SEGUNDO.- Sobre este último aspecto, la inminencia del daño grave se puede medir en función del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto ilegítimo. Sin embargo, la situación extraordinaria que se presenta con la presencia permanente de la amenaza a la vida, que la persona podría sufrir de no ser precautelado por el Estado su derecho a la vida, obliga a darle un sentido pleno de protección a este derecho fundamental, realizando una interpretación favorable a su vigencia, que se fundamenta en el principio in dubio pro homine, y que en la Constitución Política del Estado se plasma de manera clara en su Art. 18 inciso segundo que dice: "En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia". Es evidente que en casos como el que nos ocupa no basta analizar el tiempo transcurrido, desde que se dictó el acto que afecta al accionante, puesto que es mucho más significativo el efecto que puede producir el acto impugnado.

La motivación del acto debió dar respuestas concretas a la negativa de conceder el estatuto de refugiado al peticionario; y si hubiera sido así, el País habría actuado soberanamente de acuerdo con la normativa nacional e internacional sobre la materia. Por el contrario, la falta de motivación del acto, tal como ha ocurrido en esta causa, construye una cadena de actos que puede terminar con la injusta expulsión del solicitante, injusta en cuanto no aparece que su petición haya sido debidamente analizada, lo cual puede amenazar su vida; y, por lo tanto, la correspondencia entre el acto ilegítimo y la inminencia del daño grave aparece relacionada claramente en la amenaza latente de vulneración del derecho a la vida.

Por las consideraciones que anteceden, el Pleno del Tribunal, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

1.- Revocar la Resolución del Tribunal de instancia; en consecuencia, conceder la acción de amparo propuesta por el señor Jorge Cortez Pinzón, dejándose sin efecto la Resolución No 238-GM-2003 de fecha 19 de mayo de 2003, por carecer de motivación.

2.- Devolver el expediente al Tribunal de instancia para los fines consiguientes.

3.- Publicar la presente resolución en el Registro Oficial.- Notifíquese".

f.) Dr. Tarquino Orellana Serrano, Presidente (E).

Razón: Siento por tal, que la resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con cinco votos a favor correspondientes a los doctores Jorge Alvear Macías, Lenin Arroyo Baltán, José García Falconí, Enrique Tamariz Baquerizo y Tarquino Orellana Serrano; tres votos salvados de los doctores Jacinto Loaiza Mateus, Juan Montalvo Malo y Carlos Soria Zeas, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión del día martes dos de mayo de dos mil seis.- Lo certifico.

f.) Dr. Juan Carlos Calvache Recalde, Secretario General.

VOTO SALVADO DE LOS DOCTORES JACINTO LOAIZA MATEUS, CARLOS SORIA ZEAS Y JUAN MONTALVO MALO EN EL CASO NRO. 0106-2005-RA.

Quito, D. M., 02 de mayo de 2006.

Con los antecedentes constantes en la resolución adoptada, nos separamos de la misma por las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- El Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver este caso, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 276, numeral 3 de la Constitución de la República.

SEGUNDA.- No se advierte omisión de solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución del presente caso, por lo que se declara su validez.

TERCERA.- Del texto constitucional y de la normativa singularizada en la Ley del Control Constitucional se establece de manera concluyente que, la acción de amparo constitucional procede, cuando de manera simultánea y unívoca, concurren los siguientes presupuestos: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que siendo violatorio de un derecho subjetivo constitucional; c) Cause o amenace causar un inminente daño grave.

CUARTA.- Un acto de autoridad es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, o sin observar los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico, o cuando su contenido es contrario a dicho ordenamiento, o ha sido dictado arbitrariamente, esto es, sin fundamento o suficiente motivación.

QUINTA.- En su libelo inicial el actor afirma que se han violado las garantías constitucionales de la seguridad jurídica, el debido proceso y falta de motivación de la resolución contenida en el memorando No. 238-GM-2003 de fecha 19 de mayo de 2003; sin embargo, no impugna la

negativa de concederle el estatuto de refugiado en nuestro país, ya que solicita que se disponga que el accionado emita otro acto, debidamente motivado, señalando las razones de la negativa a concederle el estatuto de refugiado, lo cual debe reclamarse en un proceso de impugnación de la legalidad del acto administrativo, para lo cual no tiene competencia el Tribunal Constitucional.

Por lo expuesto, somos del criterio que el Pleno del Tribunal debe:

1.- Confirmar la resolución venida en grado; y, en consecuencia, negar la acción de amparo propuesta por Jorge Cortés Pinzón.

2.- Devolver el expediente al Tribunal de la instancia para los fines de ley consiguientes.- Notifíquese.

f.) Dr. Jacinto Loaiza Mateus, Vocal.

f.) Dr. Carlos Soria Zeas, Vocal.

f.) Dr. Juan Montalvo Malo, Vocal.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- Quito, a 11 de mayo del 2006.- f.) El Secretario General.