

Nro. 0598-2005-RA

"EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso signado con el Nro. 0598-2005-RA

ANTECEDENTES.- El ciudadano de nacionalidad colombiana, Danilo Ángel Moreno Peralta, por sus propios derechos, comparece ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso número 1, con sede en la ciudad de Quito, y propone acción de amparo constitucional en contra del Ministro de Relaciones Exteriores. En lo principal, el accionante manifiesta lo que sigue:

Que en el mes de agosto del 2003 salió de su país porque su vida corría peligro, a raíz de una denuncia que presentó en contra de miembros de la guerrilla "Cacique Calarcá", en Armenia, Quindío, quienes intentaron reclutar a un hijo suyo de 16 años de edad; además, seis años atrás miembros de las Milicias Urbanas de la Guerrilla de la ciudad de Medellín dieron muerte a su hijo mayor, en ese entonces, también de 16 años de edad;

Que al ingresar al Ecuador hizo contacto con la Pastoral Migratoria de la ciudad de Ibarra y la agencia de ACNUR, ante la que presentó solicitud de refugio, tanto para su persona como para los miembros de su familia;

Que luego del trámite correspondiente, el 5 de enero del 2004 se le notificó que la Comisión para determinar la condición de Refugiados en el Ecuador, decidió negar su solicitud de refugio en su Trigésima Quinta Reunión del año 2003, realizada el 25 de noviembre del 2003; el 5 de febrero del 2003, interpuso el correspondiente recurso de apelación a dicha negativa, el cual le fue negado mediante memorando número 189-GM/2004 del 29 de marzo del 2004, suscrito por el Viceministro de Relaciones Exteriores, cuyo contenido pudo recién conocer el 5 de octubre del 2005;

Que el memorando en alusión, es un acto ilegítimo que le causa un daño grave e inminente, pues, viola su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, garantías consagradas en los numerales 26 y 27 del artículo 23 de la Carta Fundamental, así como el numeral 13 del artículo 24 ibídem, en razón de que el acto no está debidamente motivado, lo cual lo sitúa a él y a su familia en un estado de absoluta indefensión; les priva del derecho de poder acceder a las visas de refugiados que garanticen su permanencia en el Ecuador; los deja en situación irregular y en calidad de indocumentados en el Ecuador, circunstancia que pone en riesgo su libertad física y bajo el riesgo de ser deportados; y, se los limita en el ejercicio de derechos básicos como educación, salud y trabajo; y,

Que por lo manifestado, al amparo de lo estatuido en los artículos 17, 18 y 95 de la Constitución Política del Ecuador y 46 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, solicita que se deje sin efecto la resolución del 29 de marzo del 2004 y que el Ministro de

Relaciones Exteriores emita una decisión motivada; y, que mientras se tramite esta acción de amparo se conceda al accionante y su familia los correspondientes carnés provisionales de solicitantes de refugio.

En la audiencia pública llevada a cabo en el Tribunal de instancia el 17 de noviembre del 2005, el abogado defensor del accionante se ratificó en los fundamentos de hecho y de derecho expresados en la demanda. Por su parte, la parte accionada contestó al libelo formulado por el actor, a través de su abogada patrocinadora. Finalmente, intervino también en la diligencia el representante de la Procuraduría General del Estado.

El Tribunal a quo, resolvió negar el amparo solicitado, en consideración de que ésta fue propuesta más de seis meses después de expedido el acto cuya ilegitimidad se acusa, lo que conlleva a concluir que no existe inminencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- El Tribunal Constitucional, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 276 de la Constitución Política de la República; y, los artículos 12 numeral 3, y 62 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, es competente para conocer y resolver el presente caso.

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

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

CUARTO.- Un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad pública que no tiene competencia para ello, o cuando no ha sido dictado de conformidad con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico, o cuyo contenido sea contrario a dicho ordenamiento, o bien que se lo dicte sin fundamento o suficiente motivación.

QUINTO.- La pretensión del accionante es que se deje sin efecto el memorando número 189-GM/2004, suscrito el 29 de marzo del 2004 por el Viceministro de Relaciones Exteriores, por medio del cual se hace conocer al Ministro de Relaciones Exteriores sobre los resultados de las apelaciones interpuestas a los casos de refugio negados por la Oficina de Refugiados de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales de dicha Cartera de Estado. En dicho memorando se hace conocer que entre los solicitantes a los que no se les reconoce el refugio está el accionante, esto es, el ciudadano de nacionalidad colombiana Danilo Ángel Moreno Peralta.

SEXTO.- El accionante impugna el memorando N° 189-GM/2004 dirigido por el Ministro de Relaciones Exteriores, Patricio Zuquilanda, al Director General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales, Julio Prado Vallejo, en el que se establece los resultados de apelaciones en casos de negativa de refugios por la Oficina de Refugiados de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y ambientales, y señala que no se reconoce definitivamente el refugio al señor Danilo Angel Moreno Peralta, de nacionalidad colombiana, con cédula o pasaporte N° 71.634.193.

En el memorando el Ministro de Relaciones Exteriores dispone se comunique la decisión adoptada a los interesados y a las autoridades respectivas.

SEPTIMO.- El Ecuador, es 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, en tal virtud, expidió el Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención y su Protocolo, mediante Decreto Ejecutivo N° 3301, publicado en el Registro Oficial N° 933 de 12 de mayo de 1992, instrumento en cuyos artículos 1 y 2 establece las condiciones que debe reunir una persona para que sea reconocida como refugiada en el Ecuador, en la siguiente forma:

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 el";

Artículo 2.- "Igualmente, serán consideradas como refugiados en el Ecuador las personas que han huído 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";

OCTAVO.- De análisis del acto impugnado se establece que la negativa de reconocimiento del estatuto de refugiado al solicitante no señala fundamento alguno en virtud del cual se adopta tal decisión, no obstante anotar que la resolución ha tenido como antecedente el análisis respectivo del caso.

En consecuencia, la resolución con la que ha sido notificado el apelante no señala cuáles son los fundamentos de hecho que permiten determinar que el peticionario no puede ser considerado refugiados, pues, no existe la menor referencia a las condiciones que presenta el ciudadano de nacionalidad colombiana que impida ubicarlo dentro de las categorías previstas, en definitiva, no contiene los elementos de hecho que llevaron a concluir a la autoridad que no existen fundados temores de persecución o amenazas a la vida, la seguridad o libertad del solicitante en su país, que impiden reconocerlo como refugiado.

NOVENO.- La motivación no solo es elemento formal de todo acto, constituye también un requisito de fondo de los mismos, más aún de los de carácter administrativo, a través de los cuales la autoridad exterioriza sus decisiones y si estas afectan a las personas es tanto más necesaria pues constituye la fundamentación y justificación de la formación de la voluntad de la autoridad contenido en el acto, requisito que garantiza que la actuación de la autoridad se encuentre alejada de toda arbitrariedad.

Podría señalarse que los actos discrecionales, como los que otorgan el estatuto de refugiado, no necesita motivación; sin embargo, la Constitución Política reconoce como derecho al debido proceso que todo acto de autoridad que afecte a las personas deba ser motivado, sin que en la disposición contenida en el número 13 del artículo 24 de la Carta Política se encuentre alguna exclusión, de ahí que aún los actos discrecionales 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" , disposición que por una parte impide la arbitrariedad de la autoridad y por otra la indefensión de las personas que se genera en la falta de conocimiento de las razones del acto.

El artículo 24, número 13, de la Constitución Política 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". En armonía con este precepto constitucional, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dispone: "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". Al respecto, en su Diccionario de Derecho Público, Emilio Fernández Vásquez conceptúa : "La motivación permite establecer la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el derecho aplicable y la decisión adoptada (...) En primer lugar es necesario que los motivos sean expuestos de una manera concreta y precisa, no siendo suficientes las referencias vagas y simples (...)

En el caso de análisis, la negativa a reconocer el estatuto de refugiado al accionante carece de antecedentes de hecho, así como de la determinación de disposiciones jurídicas en las que se sustente la decisión ministerial.

Se establece que la resolución, materia de la presente acción, 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 afectan 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.

DECIMO.- Los presupuestos del Decreto Ejecutivo N° 3301 referido con anterioridad, para el reconocimiento como refugiado, evidencian que la situación de quien solicita tal

reconocimiento, es, por decir lo menos, angustiada, en tanto el temor ante su inseguridad y en última instancia por la amenaza a la vida, le obliga a salir de su país y recurrir a la solidaridad basada en principios de derecho humanitario para afrontar al menos temporalmente tal situación, que se torna más grave cuando la negativa a concederle el estatuto de refugiado no contiene motivación alguna, colocándolo en situación de incertidumbre, todo lo le causa daño grave, pues su situación de inseguridad se mantiene mientras en tanto la misma no ha sido legalizada.

DECIMO PRIMERO.- Cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores niega la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado debe quedar claramente señalado, a más de los motivos por los que no procede el reconocimiento, que no procede la devolución del solicitante al país del cual ha salido para precautelar su seguridad, libertad o vida, en cumplimiento del compromiso internacional de no devolución, asumido por el Estado Ecuatoriano, el no hacer constar este particular podría ocasionar que el Ministerio de Gobierno, mediante la policía ejecutora del control migratorio, deportara al solicitante al país del que salió por temores o amenazas, comprometiendo al Ecuador en inobservancia a la normativa internacional y poniendo en riesgo a la persona cuyos derechos humanos se trata de proteger, de ahí que resulte tanto más necesaria la debida motivación del acto que respalda una solicitud de refugio.

DECIMO SEGUNDO.- El Tribunal hace las siguientes acotaciones finales de orden legal:

a.- El artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación al derecho a la vida dispone: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley, y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente"

La Constitución Política de la República prevé, como deber del Estado, "Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales, de mujeres y hombres y la seguridad social" (artículo 3. número 4), deber estatal que solo puede ser entendido y aplicado a partir de la garantía y protección al primero de los derechos del hombre, cual es el derecho a la vida, que constituye un valor básico y a la vez condición material que permite el goce de los demás derechos.

El fundamento del derecho a la vida constituye el respeto a la dignidad humana, por lo que éste se torna inviolable, así ha reconocido nuestra Constitución en el artículo 23, número 1 al garantizar "La inviolabilidad de la vida, No hay pena de muerte", por tanto el derecho a la vida no es una concesión del Estado, es el reconocimiento de la condición esencial de subsistencia del ser humano, por lo que es su deber respetar, cumplir y garantizarlo.

El derecho a la vida no solamente comprende el derecho a condiciones que garanticen una calidad de vida que asegure la salud, alimentación, servicios básicos, empleo, vivienda, como en efecto consagra el artículo 23, número 20, de la Constitución Ecuatoriana, es decir, el derecho a los medios de subsistencia y a la satisfacción de las

necesidades básicas que consagren un nivel de vida decoroso, sino también el derecho a la seguridad y protección frente a la violencia, con proscripción de las torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; así se ha concebido cuando en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 5, número 1, los Estados partes han convenido: "Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral", y cuando nuestra Carta Fundamental, en el artículo 23, número 2, garantiza la integridad personal.

Siendo el derecho a la vida inherente a la dignidad humana, debe ser reconocido y garantizado a toda persona nacional o extranjera en un país determinado, mas aún cuando la vida de una persona está amenazada, como sucede en casos de desplazamiento por condiciones de violencia, conflictos internos, agresión extranjera, de este modo, el derecho a la vida impone la adopción de medidas para preservar la vida amenazada.

b.- Hay que mencionar que en nuestra legislación, la extradición es una Institución jurídica mediante la cual un Estado pide o entrega a otro estado a una persona que se ha refugiado en su territorio, para ser juzgado o cumplir la pena correspondiente al delito que ha cometido fuera de la jurisdicción del Estado requerido y dentro de la Jurisdicción del Estado que lo solicita.

Los cuerpos legales que hay que tener en cuenta en la extradición son la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales sobre la materia, la Ley de Extradición, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, La Ley de Extranjería y su Reglamento; solo así podemos conocer y precisar cual es el trámite de una extradición, sus requisitos y como debemos aplicar.

Los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Extradición señala los casos cuando no debe concederse la misma; y así tenemos que el Art. 5 numeral 7 de la Ley de Extradición vigente en el País señala "No se concederá la extradición en los casos siguientes. 7.- cuando el estado requirente no diera la garantía de que la persona reclamada de extradición no será ejecutada o que no será sometida a penas que atenten a su integridad corporal o a tratos inhumanos o degradantes"; esto es que la extradición no procede de un extranjero acusado por un delito que tenga asignada la Legislación del País requirente la pena de muerte, una pena perpetua o sea sancionada con penas difamantes, a no ser se dice en otras legislaciones que el Estado requerido obtuviera previamente del estado requirente, las seguridades suficientes dadas para la vía diplomática que no impondría ninguna de las citadas penas a la persona reclamada o que si son impuestas dichas penas no serán ejecutadas.

De todo lo cual se colige, que entre los derechos fundamentales de las personas existe uno que es absoluto, que es el Derecho a la Vida, que esta garantizado en la constitución Política en el Art. 23 numeral 1 al señalar expresamente: "La inviolabilidad de la vida. No hay pena de muerte"; y vale la pena recordar que la pena de muerte pocos Países lo tienen, pues como se manifestó en Bélgica cuando la pena de muerte dejo de estar en vigor "hemos aprendido que el mejor medio de enseñar el respeto a la vida humana, consiste en negarse a suprimir la vida en nombre de la Ley".

En ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

1.- Revocar la resolución del Tribunal de instancia; en consecuencia, en los términos de esta resolución, conceder el amparo solicitado por Danilo Angel Moreno Peralta.

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

f.) Dr. Santiago Velázquez Coello, Presidente.

Razón: Siento por tal, que la resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con siete votos a favor (unanimidad) correspondientes a los doctores Jorge Alvear Macías, José García Falconí, Jacinto Loaiza Mateus, Juan Montalvo Malo, Enrique Tamariz Baquerizo, Ricardo Chiriboga Coello y Santiago Velásquez Coello, sin contar con la presencia de los doctores Carlos Soria Zeas y Tarquino Orellana Serrano, en sesión del día martes veintitrés de enero de dos mil siete.

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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Quito, a 5 de febrero del 2007.- f.) El Secretario General.