

Sentencia T-704/03

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO QUE NIEGA CONDICION DE REFUGIADO- Procedencia

En el caso concreto de la negativa a otorgar la condición de refugiado, considera la Sala de Revisión que la acción de nulidad y restablecimiento no constituye una vía judicial idónea para garantizar que la persona a quien se le ha negado tal condición, en violación de sus derechos fundamentales, no sea obligada a abandonar el territorio nacional, y más aún cuando en el país de destino su vida e integridad personal corran peligro, caso en el cual la acción de tutela será procedente.

CONDICION DE REFUGIADO-Normatividad internacional/CONDICION DE REFUGIADO-Trámite que debe surtir una solicitud

ASILO-Solicitud se ciñó a lo previsto en el Decreto 1598/95

Revisado el acervo probatorio encuentra la Sala que el Ministerio de Relaciones Exteriores se ciñó estrictamente en su actuación a lo prescrito en el decreto 1598 de 1995. En efecto, la solicitud de asilo fue examinada por las autoridades administrativas competentes, el peticionario pudo esgrimir sus argumentos, presentar pruebas, se le notificaron en debida forma las decisiones adoptadas, elevó los recursos que la ley colombiana prevé para los actos administrativos adoptados por los Ministros del Despacho. De igual manera, las resoluciones núm. 0300 y 1914 del Ministro de Relaciones Exteriores si bien expresamente no mencionan los motivos para negar la condición de refugiado, si remiten a aquellos que aparecen referidos en el Acta núm. 8 del 12 de julio de 2001 de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Además, dado que el peticionario había incurrido en dos ocasiones en los mismos delitos contra la fe pública y que sólo después elevó su solicitud de refugio, es decir, pasados más de dos años de permanencia en el país, no encuentra la Sala de Revisión que la decisión adoptada haya sido desproporcionada o infundada.

CONDICION DE REFUGIADO Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Gestión de admisión legal en otro país

Considera la Sala de Revisión que hace parte del debido proceso administrativo en el caso de los demandantes de refugio a quienes un Estado les ha negado tal condición, que dentro de un plazo razonable, que nuestra legislación establece “hasta por treinta días a partir de la notificación de la resolución respectiva”, gestione su admisión legal en otro país. De conformidad con el artículo 16 del decreto 1598 de 1995, durante ese término, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá solicitar colaboración al ACNUR “para que gestione la admisión legal del peticionario en otro país donde su vida e integridad no peligren”.

Referencia: expediente T-738454

Acción de tutela promovida por Reza Pirhadi contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRAN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, dicta la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Tercera del Consejo de Estado en el trámite de la acción de tutela iniciada Reza Pirhadi contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

I. HECHOS.

El accionante, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, con fundamento

en los siguientes hechos:

1. El accionante nació en Teherán el 5 de mayo de 1972, de profesión ingeniero agrícola, estado civil soltero. Antes de salir de su país estaba cumpliendo con su servicio militar obligatorio como profesional asignado en una dependencia del ejército nacional iraní.
2. Comenta que se relacionó con un amigo activista político y junto a otras personas se dedicaron a distribuir volantes en contra de la corrupción. Al ser detectado, fue detenido durante un operativo policial del Ministerio de Información, organismo de seguridad política del gobierno. Estuvo detenido más o menos 20 días “en el cautiverio fui lesionado por los agentes de la agencia de seguridad antes descrita, lo que me produjo contusiones que fueron tratadas en un hospital”.
3. Argumenta que la persecución política contra él se hizo insoportable, teniendo en cuenta que para las autoridades iraníes, la condición de pertenecer a grupos políticos o ser desertor del ejército se trata incluso con la pena de muerte, y en el más benigno de los casos, con severas acciones represivas.
4. Con el propósito de escapar de la persecución deliberadamente tuvo comportamientos extraños por lo que fue recluido en un hospital psiquiátrico, lugar del cual huyó. Sus familiares le consiguieron un pasaporte falso y una visa colombiana “así salvé mi vida, pero me convertí en un desertor del ejército iraní”.
5. En junio de 1999 llegó a Colombia en busca de protección para su vida. Alega que debido a que no conocía a nadie en el país, ni su lengua ni costumbres, razones por las cuales se le dificultó legalizar a tiempo su situación migratoria. Comenta que en dos ocasiones, debido a su desesperación y estado de necesidad en el que se encontraba, obtuvo pasaporte falso y fue judicializado por esos hechos, aunque su intención nunca fue la de violar las leyes colombianas.
6. Una vez judicializado por el delito de falsedad material de particular en documento público agravado por el uso, se le impuso medida de aseguramiento de detención preventiva con beneficio de libertad provisional, y una vez fallados los casos por los Juzgados 22 y 32 Penales del Circuito de Bogotá, fue sancionado con penas de 18 y 20 meses respectivamente, habiendo recibido de la condena de ejecución condicional.

7. El Juzgado 32 Penal del Circuito lo condenó a pena accesoria de expulsión del territorio nacional, pena esta que se cumplirá una vez termine de cumplir las otras penas.

8. Posteriormente, una vez conoció la posibilidad de proteger su vida por medio del asilo o refugio, presentó en el mes de Febrero de 2001, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores una solicitud en tal sentido. Pasado casi un año, el 29 de enero de 2002, la mencionada autoridad pública expidió la resolución núm. 0300 negando su petición “en la cual no se explican los motivos de la decisión”. Frente a este acto administrativo, el accionante interpuso en tiempo el recurso de reposición, el cual también fue negado “sin motivación”.

10. Argumenta que Colombia es parte de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre los refugiados, y que en tal sentido el Estado colombiano ha asumido unos compromisos internacionales relacionados con esta categoría de personas.

11. El Departamento Administrativo de Seguridad DAS expidió la resolución núm. 111 del 27 de junio de 2002, por medio de la cual se ordenó la expulsión del territorio nacional del accionante, decisión frente a la cual no procede recurso alguno. Este acto, a juicio del peticionario, coloca en grave riesgo su vida ya que significa que de ser devuelto a su país de origen podría llegar a ser condenado a muerte, violándose de esta manera el artículo 33 de la Convención sobre refugiados de 1951 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 28.2.

Con fundamento en los anteriores hechos el accionante solicitó lo siguiente:

1. Se le garantice su derecho a permanecer en Colombia en condición de refugiado por cuanto de ser devuelto a Irán se le vulnerarían allí sus derechos a la integridad personal, incluso a la vida.

2. Se le ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores dar a conocer las consecuencias que acarrearía el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por esta autoridad pública en lo que respecta a su caso particular, así como aquella expedida por el DAS.

3. En el evento de responder el Ministerio de Relaciones Exteriores que será expulsado hacia otro país diferente a Irán, “¿cuál será ese país?, ¿en qué condiciones seré expulsado? ¿quién garantizará mi seguridad, mi integridad y mi vida?”

4. Se le ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores explicar la ausencia de motivación de la resolución 0300 de 29 de enero de 2002, a pesar de lo dispuesto en el artículo 35 del C.C.A.

5. Se le ordene al Departamento Administrativo de Seguridad DAS suspender la expulsión del accionante del territorio nacional.

6. Se le comunique al Ministerio de Relaciones Exteriores que se de trámite a la ejecución del recurso administrativo de apelación consagrado en el art. 32 de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas.

A continuación, el accionante explica las razones por las cuales considera que las autoridades públicas colombianas le han violado sus derechos fundamentales a la obtención de asilo, el derecho al debido proceso administrativo y el derecho a la vida.

II. RESPUESTA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

Por medio de oficio del 16 de agosto de 2003, el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, procedió a responder la acción de tutela instaurada por el señor Reza Pirhadi.

En cuanto al marco normativo, estima el Ministerio que es necesario partir del artículo 189.2 constitucional, según el cual le corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobado por la Ley 35 de 1951 y su Protocolo de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979, se ocupan del instituto del asilo. Adicionalmente, se cuenta con el decreto 1598 de 1995.

Alega que las figuras del asilo y del refugio difieren entre sí, razón por la cual su regulación normativa es distinta.

Debido a que la Convención de 1951 no indica el tipo de procedimiento a seguir en casos de demandas de refugio, le corresponde a cada Estado adoptar aquel que considere más adecuado. En el caso colombiano el decreto 1598 de 1995 prevé el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado.

La condición de refugiado debe ser examinada caso por caso. En tal sentido el decreto 1598 de 1995 establece una Comisión Asesora para la Determinación del Refugio, la cual al término del trámite emite una recomendación sobre el caso, la cual no es vinculante para el Ministro de Relaciones Exteriores.

El artículo 16 del citado decreto establece el plazo de 30 días a partir de la notificación de la decisión negativa para que el peticionario abandone el país. Dispone además la posibilidad de solicitar colaboración a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, para gestionar la admisión legal del peticionario en otro país.

Alega además el accionado que, de conformidad con el artículo 32 de la Convención de Ginebra de 1951 no podrán ser expulsados los refugiados que se hallen legalmente en el territorio de los Estados Partes.

En el caso del señor Reza Pirhadi, su solicitud fue resuelta negativamente, el procedimiento seguido se ajustó a lo dispuesto en el decreto 1598 de 1995. A continuación el Ministerio describe de qué manera se adelantaron las etapas más relevantes del proceso administrativo.

Al respecto alega que el accionante presentó como pruebas certificados de estudios y formación profesional, los cuales están debidamente traducidos y autenticados. Que además salió de Irán en un vuelo ordinario y con documentos legales lo cual “no lo identifica como perseguido”.

Que la Comisión no encontró suficientes elementos de juicio para considerar como perseguido al accionante, quien sustentó su solicitud en un artículo de prensa el cual menciona un grupo denominado “Centro de Información de 36 millones de habitantes”, con el cual dijo haber colaborado distribuyendo propaganda contra el gobierno iraní.

Que la Comisión recomendó en este caso solicitar la colaboración del ACNUR para que le ayudara a reubicar al accionante en otro país, una vez cumplidas con las presentaciones personales ordenadas por el Juzgado 22 Penal del Circuito de Bogotá.

Mediante resolución núm. 0300 del 29 de enero de 2002, el Ministro del Interior encargado de las funciones del despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, acogiendo la

recomendación formulada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, decidió no reconocer la condición de refugiado al señor Reza Piradi. Frente a esta decisión el peticionario elevó recurso de reposición. Mediante resolución núm. 1914 del 8 de mayo de 2002, se confirmó en todas sus partes la resolución núm. 0300 de 2002.

Por medio de la nota VAM 19264, dirigida al ACNUR, el Viceministro de Asuntos Multilaterales solicitó colaboración para gestionar la admisión legal a otro país del nacional iraní Reza Pirhadi.

Mediante oficio VAM 19266 el Viceministro de Asuntos Multilaterales envió copia de la resolución 1914 al Director del DAS señalándole además lo siguiente:

“De acuerdo a lo estipulado en el artículo 16 del citado Decreto “en ningún caso se podrá devolver al peticionario al país en el cual corre peligro su vida”. En consecuencia, hemos solicitado la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, para gestionar la admisión legal del señor PIRHADI a otro país”.

Además de las anteriores consideraciones, el Ministerio alega lo siguiente:

- La solicitud de refugio fue presentada dos años después de permanecer irregularmente en el país, y por ende, fue extemporánea.
- Que el accionante formuló dicha solicitud casi un año después de que el Juzgado 22 Penal del Circuito de Bogotá, con fecha 14 de junio de 2000 profiriera sentencia condenatoria en su contra, imponiéndole como pena principal 18 meses de prisión, como autor responsable del delito de falsedad material de particular en documento público agravada por el uso, y otorgándole el subrogado de la condena de ejecución condicional con presentaciones cada mes durante dos años.
- Que el propósito real del accionante era continuar su viaje hacia los Estados Unidos o Canadá. Frustrado ese intento, decidió permanecer en Colombia.
- Que el caso del señor Pirhadi fue considerado por el ACNUR “pero este organismo no le reconoció la condición de refugiado”.
- Que el Ministerio solicitó colaboración al ACNUR para buscar otro país de destino al

señor Pirhadi y recordó al DAS que el nacional iraní no puede ser devuelto a su país de origen.

- La decisión soberana del Estado colombiano sobre la negativa de la concesión del refugio “no puede ser removida acudiendo para ello a la autoridad jurisdiccional”.
- La acción de tutela es un mecanismo subsidiario o residual que no procede en estos casos.

III. PRUEBAS.

Dentro de las pruebas que obran en el expediente la Sala de Revisión considera pertinentes y conducentes las siguientes:

- Solicitud de la condición de refugiado fechada 6 de Febrero de 2001.
- Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores núm. 0300 de 29 de enero de 2002.
- Resolución núm. 111 del 27 de junio de 2002 del DAS.
- Sentencia proferida por el Juzgado 22 Penal del Circuito de Bogotá.
- Sentencia proferida por el Juzgado 32 Penal del Circuito de Bogotá.
- Fotocopia simple del expediente correspondiente a la solicitud de refugio.
- Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores núm. 1914 del 8 de 2002.
- Oficio VAM núm. 19266 enviado por el Viceministro de Asuntos Multilaterales al Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

IV. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 27 de Agosto de 2002, negó la presente acción de tutela con fundamento en las razones que pasan a explicarse.

Comienza el Tribunal por transcribir el contenido del artículo 2 del Decreto 1598 del 22 de Septiembre de 1995, el cual define el término refugiado.

Acto seguido, el juez administrativo examinó la manera como se desarrollaron las diversas etapas del proceso administrativo, para concluir que el Ministerio de Relaciones Exteriores se ciñó en su actuación a lo establecido en el decreto 1598 de 1995, razón por la cual no se le desconoció el derecho de defensa ni el debido administrativo al accionante.

La anterior decisión judicial fue impugnada por el accionante alegando que no se adelantó un estudio puntual de los derechos fundamentales alegados, en especial, el derecho a la vida, ya que en últimas no se definió absolutamente nada sobre el riesgo que corre el señor Pirhadi de llegar a ser devuelto a su país de origen. En tal sentido, solicita que sea revocada la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y que en su lugar se acceda al amparo solicitado por el ciudadano iraní.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 27 de marzo de 2003, decidió negar por improcedente la acción de tutela presentada por el señor Reza Pirhadi, por las razones que pasan a explicarse.

Consideró la Sala que en este caso la acción de tutela era improcedente como mecanismo principal, por cuanto el accionante controvierte la legalidad de un acto administrativo por quebranto de normas constitucionales referidas a derechos fundamentales, en concreto, la resolución núm. 0300 de 29 de enero de 2002 y la confirmatoria núm. 1914 del 8 de mayo de 2002, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor Pirhadi.

Las controversias judiciales atinentes a la legalidad del acto administrativo deben ser planteadas mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos particulares, regulada en el artículo 85 del C.C.A.

De igual manera, estimó la Sala que tampoco procedía la acción de tutela como mecanismo transitorio por cuanto ni el acto que negó el refugio ni los demás actos del Ministerio de Relaciones Exteriores evidencian que realmente se esté poniendo en peligro la vida del accionante, ya que se ha aclarado que en ningún caso podrá ser devuelto a su país de origen.

Tampoco consideró la Sala que se le hubiese vulnerado el derecho al debido proceso administrativo al accionante porque el acto administrativo mediante el cual se resolvió la solicitud de refugio fue motivado como quiera que operó una remisión a los hechos evaluados por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.

La anterior decisión judicial fue objeto de un salvamento de voto, cuyos principales argumentos fueron los siguientes.

A juicio del Consejero disidente, en los casos de desplazamiento forzado y refugio se invierte la carga de la prueba, y por ende, corresponde al Estado demostrar que la parte actora no padece de situación de persecución. Confunde además la Sala las figuras del asilo y del refugio. Además, en el caso sub examine nunca desvirtuó la tortura alegada por el solicitante de refugio. Argumenta asimismo el Consejero disidente que el acto de reconocimiento de la condición de refugiado si bien es discrecional no por ello es arbitraria.

Señala además las diferencias históricas, normativas y conceptuales existentes entre el refugio y el asilo, trayendo a colación algunos casos de derecho comparado.

En este orden de ideas, en opinión del Consejero disidente, en el caso en estudio procedía la acción de tutela como mecanismo transitorio.

V. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

Corresponde en esta oportunidad a la Sala de Revisión determinar si mediante la expedición de las resoluciones núms. 0300 del 29 de enero de 2002 y 1914 del 8 de mayo de 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores vulneró o no los derechos fundamentales de un solicitante de refugio.

Para los anteriores efectos la Sala seguirá la siguiente metodología:

- a. Examinará la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos mediante los cuales se ha negado la condición de refugiado a una persona.
 - b. Analizará la normatividad internacional que regula la condición de refugiado.
 - c. Examinará de qué manera el Estado colombiano ha desarrollado legislativamente los mencionados instrumentos internacionales.
 - d. Describirá el trámite que debe surtir una solicitud de refugio en Colombia.
 - e. Determinará si a lo largo del trámite adelantado en el presente caso fueron respetados los derechos fundamentales a la vida, integridad física y debido proceso administrativo.
- a. La acción de tutela contra actos administrativos que niegan la condición de refugiado.

El Consejo de Estado en sentencia del 27 de marzo de 2003 consideró que en el presente caso la acción de tutela era improcedente como mecanismo principal por cuanto el actor cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento para atacar la legalidad del acto administrativo mediante el cual se le negó su condición de refugiado.

De igual manera, el Consejo de Estado estimó que tampoco procedía la acción de tutela como mecanismo transitorio por cuanto en el presente asunto no se estaba ante una amenaza o vulneración a un derecho fundamental ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores le había remitido un oficio al Departamento Administrativo de Seguridad DAS indicándole que el accionante no podía ser remitido hacia un país donde su vida corriese peligro.

La Sala de Revisión no comparte las consideraciones del Consejo de Estado, por las razones que pasan a explicarse.

Si bien en principio la Corte ha avalado que la existencia de otros medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela, la existencia formal de uno de estos mecanismos no implica por sí mismo que aquélla deba ser denegada. Al respecto, desde sus inicios esta

Corporación ha considerado:

“Si se repara que en el inciso primero de dicho artículo la acción de tutela aparece consagrada como un procedimiento para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuandoquiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; que en la función pública de administrar justicia debe prevalecer el derecho sustancial y se observará la debida diligencia (Constitución Nacional, Artículo 228); y que entre los fines esenciales del Estado está el de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (Ibidem art. 2o.) está fuera de toda duda que la acción de tutela, por la expresa voluntad del Constituyente de 1991, es el recurso efectivo que consagran los tratados y convenios internacionales para proteger eficazmente los derechos fundamentales. Por tanto, así se ha venido a colmar en el ordenamiento nacional un vacío que justamente venía preocupando a personas y entidades comprometidas en la protección de tales derechos.

“Siendo esto así, es claro entonces que el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela. De no ser así, se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y con desconocimiento absoluto del querer expreso del Constituyente.

“En otros términos, en virtud de lo dispuesto por la carta del 91, no hay duda que “el otro medio de defensa judicial” a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata. No basta, pues, con la existencia en abstracto de otro medio de defensa judicial si su eficacia es inferior a la de la acción de tutela.” (T-414/92 MP. Ciro Angarita)

En cada caso, como lo consideró la Corte en sentencia SU 961 de 1999 con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, el juez constitucional está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede

otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral. En tal caso, la citada jurisprudencia, reiterada en múltiples ocasiones por la Corte, dijo lo siguiente:

“La Corte Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, ha sostenido que si el accionante tiene a su alcance otro medio judicial para la defensa de sus derechos no cabe la acción de tutela, a menos que se encuentre ante la inminente presencia de un perjuicio irremediable.

“Ha sido clara esta Corporación al señalar, fundada en la prevalencia del derecho sustancial y en la necesidad, impuesta por la Carta, de dar efectividad a los derechos fundamentales, que en cada caso concreto el juez de tutela debe establecer la eficacia del medio judicial que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o sujetos a amenaza. El medio alternativo de defensa judicial debe ser evaluado y calificado por el juez de tutela respecto de la situación concreta que se pone en su conocimiento.

“Ha sido constante la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que, frente al objetivo prevalente de asegurar el respeto a los derechos fundamentales por la vía judicial, no es lo mismo cotejar una determinada situación con preceptos de orden legal que compararla con los postulados de la Constitución, pues la materia objeto de examen puede no estar comprendida dentro del ámbito de aquél, ni ofrecer la ley una solución adecuada o una efectiva protección a la persona en la circunstancia que la mueve a solicitar el amparo, encajando la hipótesis, en cambio, en una directa y clara vulneración de disposiciones constitucionales. La Corte recalcó esa diferencia, respecto de la magnitud del objeto de los procesos, haciendo ver que una es la dimensión de los ordinarios y otra la específica del juicio de protección constitucional en situaciones no cobijadas por aquéllos.”

Más recientemente, en sentencia SU-110 de 2002, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, la Corte consideró que contra el acto administrativo que concede la extradición procedería la acción contencioso administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho, pero que esa vía no era idónea para brindar protección frente a la efectiva remisión al exterior de un ciudadano con base en una decisión administrativa eventualmente contraria a la Constitución y a la ley. En efecto, la Sala Plena consideró lo siguiente:

“Por la naturaleza, tanto del trámite de extradición, que es inmediato, y por virtud del cual, en firme el acto que la concede, la remisión del ciudadano al exterior puede hacerse en cualquier momento, como del proceso contencioso administrativo, que, en razón de las ritualidades procesales, cuya justificación la Corte no desconoce, se extiende de manera prolongada en el tiempo, el pronunciamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sería, de ordinario, posterior a la remisión al exterior del sujeto extraditado. En esas condiciones el pronunciamiento del juez administrativo ya no sería eficaz para brindar la protección que se pretende, habida cuenta de que para ese momento el ciudadano extraditado se encontraría ya bajo la jurisdicción del Estado requiriente, cuyo concurso sería necesario para retrotraer los efectos de la decisión de extraditar cuando se encuentre que la misma no se ajustó a la Constitución y a la ley colombianas.

Se tiene entonces que una vez se ha hecho efectiva la extradición la persona extraditada escapa del ámbito de la jurisdicción del Estado colombiano, el cual, por consiguiente, ya no sería autónomo para disponer del sujeto. En esas condiciones es claro que la acción contencioso administrativa es ineficaz para la protección de los derechos cuya violación se derive del hecho mismo de la remisión de la persona al exterior. (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, en el caso concreto de la negativa a otorgar la condición de refugiado, considera la Sala de Revisión que la acción de nulidad y restablecimiento no constituye una vía judicial idónea para garantizar que la persona a quien se le ha negado tal condición, en violación de sus derechos fundamentales, no sea obligada a abandonar el territorio nacional, y más aún cuando en el país de destino su vida e integridad personal corran peligro, caso en el cual la acción de tutela será procedente.

b. Normatividad internacional que regula la concesión del refugio.

En el ámbito latinoamericano coexisten tres instituciones internacionales encaminadas a brindarle protección a una persona que por diversas razones, en especial de carácter político, es perseguida en su país de origen. De allí que se distinga entre el asilo político, el asilo territorial y el refugio.

La institución internacional del asilo político fue recogida, por primera vez, en el Tratado de Montevideo de 1899 sobre derecho penal internacional, el cual, en su artículo 17° reconoce el derecho de conceder asilo en legaciones o buques de guerra, surtos en aguas territoriales de otros Estados contratantes, a los perseguidos por delitos políticos. Posteriormente fue recogida en un instrumento internacional de extradición de 1911 suscrito entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Actualmente se encuentra consagrada en los Convenios de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954). Su finalidad, en esencia, es la de proteger a un activista político de las resultas de un proceso judicial parcializado en su contra que se adelante en su país de origen. La calificación de los hechos corresponderá al Estado asilante.

En lo que atañe al asilo territorial, es preciso indicar que se trata de una protección que brinda un Estado dentro de su propio territorio. De conformidad con el art. 1 de la Convención de Caracas de 1954, todo Estado Parte tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de ese derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos define el asilo territorial en los siguientes términos “Protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y se caracteriza por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo”.¹

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 consagra a su vez el derecho de asilo en los siguientes términos:

Artículo XXVII. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

Ahora bien, el concepto de refugiado es una categoría autónoma que ha de diferenciarse del asilo territorial y que se consolida en el derecho internacional tras la Segunda Guerra Mundial. Nacido originariamente como una institución de proyección europea, cuyo objetivo fue resolver la crisis humanitaria acaecida con ocasión de las hostilidades y en los años posteriores a las mismas, la noción de refugiado y su régimen jurídico han sido objeto de regulación convencional mediante la Convención sobre el Estatuto del Refugiado, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y que fue modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, que vino a ampliar el ámbito espacial y temporal de aplicación de la Convención de Ginebra.

Esta figura, que se asemeja bastante a la del solicitante de asilo, resulta sin embargo ser más restrictiva que aquélla, puesto que limita taxativamente las causas que justificarían la concesión del estatuto de refugiado.

Por otro lado, el concepto de refugiado se diferencia también de aquel de asilado por el régimen jurídico aplicable a una y otra categoría. Así, mientras que el asilado político es aquella persona que recibe una efectiva protección territorial por parte del Estado asilante, un individuo puede obtener el reconocimiento del estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de 1951 sin que tal reconocimiento se deduzca para el Estado que lo otorga obligación alguna de conceder al particular un permiso de residencia y de trabajo en su propio territorio. En realidad, como lo sostiene Mangas Martín², el reconocimiento del estatuto de refugiado tan sólo confiere al particular el derecho de garantía básico que se identifica con el principio de no devolución (non-refoulement), de acuerdo con el cual el solicitante de refugio y el refugiado no pueden ser devueltos en ningún caso al territorio del Estado en que sufren o temen sufrir persecución. Lo que no impide, sin embargo, su expulsión o devolución hacia otro Estado considerado como seguro.

En cualquier caso, ambas categorías, de refugiado y asilado, presentan como elemento común que se trata de instituciones jurídicas que se justifican exclusivamente por la existencia de unas condiciones de persecución previa basadas en razones de conciencia, ideológicas o políticas, excluyéndose pues toda forma de refugio o asilo derivado de situaciones económicas adversas en el país de origen.

Ahora bien, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de

1967 definen qué personas entran en la categoría de refugiado y quienes están excluidas, la situación jurídica en la que se encuentra el refugiado, sus derechos y deberes en el país que lo acoge, así como asuntos relativos a la implementación interna de los respectivos instrumentos internacionales.³

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión de la presentación de su informe del año 2000 “Sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado”, al interpretar los mencionados tratados internacionales consideró lo siguiente:

“De conformidad con el régimen de la Convención de 1951, modificada por el Protocolo de 1967, un refugiado es una 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,
- 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.

“La Convención de 1951 define tres grupos básicos que, aunque cumplan con los criterios precedentes, están excluidos de la condición de refugiado: las personas que ya reciben protección o asistencia de la ONU, las personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional por haberseles otorgado un tratamiento equivalente al de ciudadanos en el país de residencia y las personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional. Este último grupo incluye a las personas con respecto a las cuales hay “motivos fundados para considerar” que han cometido “un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad”, “un grave delito común fuera del país de refugio antes de ser admitidas en él” o “actos contrarios a las finalidades y a los principios de

las Naciones Unidas”⁴.

De tal suerte que estos tratados internacionales recogen cláusulas de inclusión y de exclusión de la condición de refugiado. Estas últimas son de naturaleza excepcional y deben ser aplicadas por las autoridades internas competentes para resolver las solicitudes de refugio, de manera restrictiva debido a las serias consecuencias que conlleva para un individuo su exclusión de la condición de refugiado.

Así mismo, estos instrumentos internacionales recogen algunas cláusulas de cesación de la condición de refugiado. En tal sentido la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 alude a dos conceptos que es necesario precisar: la expulsión y la devolución.

En lo que atañe a la expulsión, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, en su “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, publicada a comienzos del presente año, recoge la siguiente definición del mencionado término:

“Desalojo de una persona que reside legalmente en el territorio de un Estado por las autoridades públicas. El artículo 32 de la Convención de 1951 estipula que la expulsión de un refugiado puede justificarse sólo por razones de seguridad nacional o de orden público. Los procedimientos conducentes a una decisión de expulsión deben ser justos y equitativos y se deberá conceder al refugiado un plazo razonable para poder gestionar su admisión legal en otro país.”⁵ (subrayado fuera de texto).

En tal sentido, el artículo 32 del mencionado instrumento internacional dispone que los Estados Partes, como regla general, no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en su territorio, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público.

Así las cosas, la expulsión es una medida adoptada por un Estado contra una persona que goza del estatuto de refugiado, y por ende, el tratado internacional señala unos supuestos objetivos y claros que se deben cumplir para que tal decisión sea válida. Señala además un catálogo de principios rectores que deben orientar la legislación interna aplicable para esta variedad de procesos.

Adicionalmente, el artículo 32 de la Convención de Ginebra de 1951 señala que, en ningún caso el refugiado expulsado podrá ser enviado al territorio donde su vida o su libertad corran

peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas. Esta regla general, sin embargo, aparece exceptuada en el inciso segundo del citado artículo cuando se dispone que, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Al respecto, en países como Francia, el Consejo de Estado⁶ ha entendido que un extranjero a quien la Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas (O.F.P.R.A.) le haya reconocido su condición de refugiado tiene derecho a ser escuchado por la Comisión Departamental, antes de la ejecución de la decisión, salvo casos de urgencia absoluta. Además, se beneficia de las garantías judiciales establecidas en el inciso segundo del artículo 32 de la Convención de Ginebra de 1951, salvo que imperiosas necesidades de seguridad nacional se opongan a ello⁷.

En lo que concierne a la devolución, el ACNUR la define en los siguientes términos:

“Circunstancia en que una persona es devuelta a las fronteras de un territorio donde puede ser perseguida o trasladada a otro territorio en el que corre el riesgo de ser perseguida. Este acto constituye una violación del principio de no devolución y, por ende, es una infracción del derecho de los refugiados y del derecho internacional consuetudinario”.⁸ (subrayado fuera de texto).

Nótese por tanto que, a diferencia de expulsión, en el caso de la devolución no se trata de una persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, que venga disfrutando de la condición de refugiado y que por razones de seguridad nacional o de orden público el Estado donde se encuentra decide que esta persona debe abandonar inmediatamente su territorio. En tal sentido, la Convención sobre los refugiados, en su artículo 32 dispone que el Estado Parte, tanto para los casos de expulsión como para aquellos de devolución, no podrá poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

Al respecto, la doctrina más autorizada considera que este principio es de derecho internacional consuetudinario, que cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda

tener efecto de devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad puedan verse amenazadas, incluyendo el rechazo en la frontera o los casos de devolución indirecta. Se aplica además este principio en los casos de afluencia masiva de refugiados.⁹

Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos en su “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”, presentado en octubre de 2002, señaló lo siguiente:

“La obligación de no devolución establecida en esta disposición y el artículo 22 (8) de la Convención Americana es absoluta y no depende de la condición del reclamante como refugiado. Esto también requiere necesariamente que las personas que pueden enfrentar un riesgo de tortura no sean rechazadas en las fronteras o expulsadas sin un adecuado examen individualizado de sus circunstancias, aunque no reúna los requisitos de refugiado.”¹⁰ (subrayado fuera de texto).

Más allá de estos tratados internacionales específicos sobre el tema de los refugiados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, recoge la siguiente disposición sobre la expulsión de extranjeros:

“El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.” (Subrayado fuera de texto).

Cabe asimismo señalar que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984, ratificada por Colombia el 8 de Diciembre de 1987, recoge la siguiente prohibición para los Estados Partes:

“Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos” (subrayado fuera de texto).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra en su artículo 22 algunas disposiciones en la materia:

“Derecho de Circulación y de Residencia.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros. (subrayado fuera de texto).

Dado que estos instrumentos internacionales se limitan a fijar unos principios generales y algunas reglas específicas sobre el tratamiento jurídico de los refugiados, corresponde a cada

Estado Parte en los mismos, actuando dentro del margen de maniobra que le permiten aquéllos y de conformidad con sus textos constitucionales, expedir una legislación que permita la ejecución interna de estos compromisos internacionales.

c. Regulación constitucional y legal del refugio en Colombia.

La Constitución de 1991 expresamente no alude en su articulado a los refugiados ni a sus derechos fundamentales. Por el contrario, el artículo 36 superior reconoce el derecho de asilo “en los términos previstos en la ley”, institución jurídica que si bien no es igual a aquella del refugio, guarda con todo algunas semejanzas con éste, en particular, en cuanto a los fines de protección internacional del ser humano que se persiguen con uno y otro.

Al respecto cabe señalar que el Estado colombiano es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobada por la Ley 35 de 1961; del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados del 31 de enero de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979 y suscribió la Declaración de Cartagena sobre los refugiados del 22 de Noviembre de 1984. Compromisos internacionales que, en virtud del artículo 9 constitucional, en consonancia con el principio de la ejecución de buena fe de los instrumentos internacionales, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, Colombia debe estrictamente cumplirla, lo cual conlleva que sean tomadas las medidas legislativas y administrativas necesarias para que sean respetados y garantizados los derechos de las personas que demanden y obtengan el estatuto de refugiado en nuestro país.

Aunado a lo anterior, el artículo 100 de la Carta Política dispone que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”.

Ahora bien, en cumplimiento de estos compromisos internacionales, durante la vigencia de la Constitución de 1886 el Presidente de la República expidió el decreto 2817 de 1984, normatividad que fue reformada por el decreto núm. 1598 de 1995 “Por medio del cual se establece el estatuto para la determinación de la condición de refugiado, se deroga el decreto 2817 de 1984 y se dictan normas sobre la Comisión Asesora y otras disposiciones”, regulación interna que desarrolla de manera parcial algunas disposiciones de la Convención

sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, en lo que atañe a las autoridades administrativas nacionales competentes para examinar las solicitudes de refugio, el trámite que deben seguir éstas desde su presentación hasta la adopción de la decisión final, así como los efectos jurídicos que se generan bien sea debido al reconocimiento de la condición de refugiado, bien cuando la petición haya sido resuelta de manera negativa.

En suma, la concesión del estatuto de refugiado se encuentra regulado directamente y de manera parcial, por un decreto reglamentario de una ley aprobatoria de un tratado internacional. De allí que, necesariamente estas disposiciones deben ser interpretadas a la luz de la Constitución y del tratado internacional que ha sido incorporado al orden interno colombiano mediante una Ley de la República, en especial, en lo referente a las cláusulas de inclusión y de exclusión; las garantías que deben rodear el trámite de una solicitud de refugio; los derechos y los deberes que conlleva la devolución y la condición de refugiado, así como la manera como deben operar las cláusulas de cesación de la calidad de refugiado, esto es, la figura de la expulsión. En otros términos, el Decreto 1598 de 1995 constituye una normatividad interna que instrumentaliza tan sólo algunas disposiciones internacionales sobre el estatuto de los refugiados.

d. Trámite que debe seguir una solicitud de refugio y derecho al debido proceso administrativo.

Al igual que los colombiano, así como cualquier otro extranjero que se encuentre en Colombia, el solicitante de refugio es titular del derecho fundamental a un debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado, a lo largo de una extensa jurisprudencia, que el artículo 29 de la Carta Política, “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”.¹¹

La aplicación del derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones

judiciales y administrativas, constituye un desarrollo del fundamento filosófico del Estado de derecho¹². Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes.

Por tal razón, la Corte ha considerado que dentro del campo de las actuaciones administrativas “el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico”.¹³ Efectivamente, las actuaciones de la Administración son esencialmente regladas y están sujetas a dicho principio de legalidad. El poder de actuación y decisión con que ella cuenta no puede utilizarse sin que exista una expresa atribución competencial; de no ser así, se atentaría contra el interés general, los fines esenciales del Estado y el respeto a los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos vinculados con una decisión no ajustada a derecho¹⁴.

En tal sentido la Corte en sentencia T- 442 de 1992 desarrolló ampliamente la esencia del derecho fundamental al debido proceso administrativo:

“Se observa que el debido proceso se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cobija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses.

El debido proceso tiene reglas de legitimación, representación, notificaciones, términos para pruebas, competencias, recursos e instancias garantías establecidas en beneficio del administrado, etapas que deben cumplirse dentro del procedimiento administrativo señalado. Se concluye que estos actos deben formarse mediante procedimientos previstos en la ley,

que la observancia de la forma es la regla general, no sólo como garantía para evitar la arbitrariedad, sino para el logro de una organización administrativa racional y ordenada en todo su ejercicio, el cumplimiento estricto para asegurar la vigencia de los fines estatales, y para constituir pruebas de los actos respectivos, que permitan examinarlos respecto de su formación, esencia, eficacia y validez de los mismos”15.

Al respecto, es importante resaltar que al ser el derecho fundamental al debido proceso un presupuesto esencial de la legalidad de las actuaciones y procedimientos administrativos, en los cuales se vea envuelta la garantía de la protección y realización de los derechos de las personas, su efectividad no puede apreciarse como algo estrictamente formal.

En lo que concierne al trámite administrativo que debe seguir una solicitud de refugio, el Decreto 1598 de 1995 dispone, en su artículo 5, que la petición podrá ser presentada directamente por el interesado o por intermedio de la Oficina Nacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, ante el despacho del Viceministro de Relaciones Exteriores. En caso de encontrarse el peticionario en las fronteras, puertos o aeropuertos del país, la solicitud podrá ser elevada ante las autoridades de inmigración o de policía quienes, a la mayor brevedad posible, deberán remitirla al despacho del Viceministro de Relaciones Exteriores.

Al respecto cabe señalar que el accionante, de nacionalidad iraní, ingresó al país en junio de 1999. El Juzgado 22 Penal del Circuito, mediante sentencia del 14 de junio de 2000 lo condenó a la pena principal de 18 meses de prisión por el delito de falsedad material de particular en documento público agravada por el uso, debido a que se había presentado al Aeropuerto El Dorado con pasaporte griego falso con el propósito de viajar a la ciudad de Miami. El 28 de abril de 2000 el Juzgado 32 Penal del Circuito condenó por delito de falsedad material de particular en documento público debido a que se había presentado al aeropuerto con un pasaporte sueco, con destino a la ciudad de Caracas. Se le impuso como pena principal 20 meses de prisión y como accesoria la expulsión del territorio nacional. Sólo hasta el 12 de febrero de 2001 el accionante radicó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores una petición de refugio, es decir, se trataba, a todas luces, de una solicitud extemporánea.

En cuanto a los motivos invocados por el accionante para solicitar la condición de refugiado se tienen los siguientes:

“No he sido miembro activo de organización civil o política alguna. Sin embargo, me vinculé laboralmente con un amigo, quien era miembro de un grupo político, que había conocido años atrás en la Universidad, esta relación fue el motivo de los problemas en mi país.

Inicialmente colaboré con un amigo por algunas horas, en una pequeña oficina en la reproducción y arreglo de material alusivo a la corrupción de miembros del Gobierno. Algunas veces, dejaba el material a disposición de personas en la calle, no lo repartía directamente, sino que lo tiraba en las calles, para que cualquiera pudiera tomarle. Un día mientras estábamos repartiendo material cerca de la mezquita mi amigo desapareció.

Dos días después, la oficina de mi superior del Ejército me llamó, ya que las personas del Ministerio de la Información Iraní, se habían presentado allí, señalándome como activista político, después que mi amigo que se encontraba preso, les informara que yo le ayudaba con la distribución del material.

Fui interrogado varias veces por la oficina militar encargada de esos asuntos y luego fui detenido dentro de las instalaciones militares. Estuve allí por 20 días en una pequeña habitación, con una sola comida diaria, y fui golpeado en diferentes ocasiones, al tiempo que continuaban interrogándome constantemente acerca de su amigo, mi relación con él y el grupo.

Por razones médicas fui remitido a un hospital, con la condición de no informar acerca de la causa de los golpes (especialmente en ojos, oídos y pies). Deliberadamente desarrollé un comportamiento que hizo que los médicos me remitieran a un hospital psiquiátrico. Posteriormente salí de allí y me trasladé a la ciudad....la persecución constante por parte de las autoridades por vincularme a actividades contrarias al régimen continuó, por lo que opté por salir de territorio iraní y decidí venir a Colombia”.

Y más adelante alegó lo siguiente:

“Tengo temor de regresar a mi país por la situación que vive actualmente y en especial porque creo que miembros del Ministerio de Información del Gobierno y la oficina encargada de los mismos asuntos en el Ejército pueden hacerme daño, afectando mi integridad física, ya que me vinculan a activismo político, lo cual es bastante grave dado (sic) mi vinculación con el Ejército”.

Una vez presentada la petición de refugio, el decreto 1598 de 1995 señala que el Viceministro de Relaciones Exteriores en coordinación con el Viceministro del Área Territorial correspondiente a la nacionalidad del solicitante será la autoridad administrativa competente para tramitar, estudiar y decidir las solicitudes de las personas que se encuentran en los supuestos de los artículos 1 de la Convención de Ginebra de 1951 y 1 de su Protocolo de 1967. En otros términos, para efectos de definir qué personas entran en la categoría de refugiados, la legalidad interna colombiana se limita a remitirse a las definiciones que se manejan en las normas internacionales que regulan la materia.

De igual manera, dispone el decreto en comento la conformación de una Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, integrada por los siguientes funcionarios, o sus delegados: el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Viceministro del Área Territorial correspondiente a la nacionalidad del solicitante, el Director General de Asuntos Especiales, el Jefe de Visas, el Jefe de la Oficina Jurídica y el Asesor del Viceministro de Relaciones Exteriores, quien actuará como Secretario de la Comisión.

Según el decreto 1598 de 1995, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud se entrevistará al peticionario, con el objeto de que sustente su solicitud y amplíe la información pertinente. Para tales efectos, se le suministrará un traductor oficial, de ser necesario. La entrevista tendrá el carácter de confidencial y a ella deberán asistir por lo menos la mitad más uno de los miembros de la Comisión.

En el caso del accionante se tiene que el día 15 de junio de 2001 se reunió la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, debidamente integrada de conformidad con el artículo 4 del decreto 1598 de 1995, a fin de estudiar la solicitud de refugio, es decir, que la autoridad pública no respetó los términos legales para entrevistar al peticionario.

De conformidad con el Acta núm. 7 de la mencionada Comisión, el Viceministro (e) dio inicio a la reunión informando a los asistentes que el objetivo de la reunión era entrevistar al nacional iraní Reza Pirhadi, “quien había solicitado refugio por razones políticas, las cuales no estaban bien especificadas”. Acto seguido se procedió a entrevistar al accionante, quien comentó que en su país estaba prestando el servicio militar y que “empezaron sus problemas cuando aceptó trabajar para un amigo, por amistad y por ideología, distribuyendo papeles en

contra de la gestión del Gobernador”. Comentó que por estos hechos estuvo preso y recluido en un hospital psiquiátrico “pero pudo salir por el aeropuerto de Teherán con un pasaporte falso y visa de turismo colombiana”. Alega que no había solicitado refugio con anterioridad “porque desconocía que podía hacerlo y no hablaba español”.

Del examen de la mencionada Acta se tiene que los miembros de la Comisión abrigaron dudas “sobre la facilidad que tuvo el señor Pirhadi para salir de Irán, sus dos años de permanencia en Colombia sin solicitar el refugio y la actividad política que dijo desarrollar”, es decir, se cuestionaba que el accionante cumpliera con las condiciones internacionales para ser considerado refugiado y sobre la existencia de justificaciones valederas para la presentación de una solicitud de refugio extemporánea.

Debido a que los miembros de la Comisión consideraron no contar con suficientes elementos de juicio para formular una recomendación sobre este asunto al Ministro de Relaciones Exteriores, se convocó para una próxima reunión, una vez fuesen cumplidas las siguientes tareas:

“Examinar la naturaleza del grupo con base en los documentos aportados por el peticionario. El señor Viceministro (e) asignó esta tarea a la Secretaría de la Comisión.

Exponer el caso al Embajador de Colombia en Irán, con el fin de verificar en lo posible, la información suministrada por el señor Pirhadi.

Solicitar información al DAS a través de la división de Visas.

Consultar a ACNUR sobre el caso”

Las anteriores labores fueron encomendadas con fundamento los artículos 9 y 10 del decreto 1598 de 1995, los cuales disponen que cuando la Comisión lo considere conveniente podrá solicitar información y asesoría a la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados ACNUR, e igualmente pedir informes adicionales a las autoridades nacionales de seguridad de país, y a autoridades extranjeras a través de sus misiones en el exterior, “tomando medidas prudenciales para no exponer la vida e integridad del solicitante”.

Posteriormente, el día 12 de julio de 2001, la Comisión Asesora se volvió a reunir para continuar examinando la solicitud de refugio del accionante. De la lectura del Acta núm. 8 se

deriva que le mismo organismo recomendó al Ministro de Relaciones Exteriores no reconocer al señor Reza Pirhadi la condición de refugiado por las siguientes razones:

1. No se encontró justificación alguna para la presentación de una solicitud extemporánea de reconocimiento de la condición de refugiado.

2. Desde su ingreso al país hasta la presentación de la solicitud de refugio, el señor Piradi intentó en dos ocasiones trasladarse ilegalmente a otros países, habiendo sido condenado penalmente por estos hechos.

3. De conformidad con un oficio remitido por el señor Embajador de Colombia en Teherán, debido a la situación de desempleo que se presenta en ese país, muchos iraníes viajan a América Latina con la intención de buscar un puente para pasar luego hacia Estados Unidos o Canadá.

4. Toda la documentación presentada por el peticionario corresponde a certificados de estudios y formación profesional, los cuales están debidamente traducidos y autenticados. “Lo anterior, unido a que el señor Piradi salió de Irán en un vuelo ordinario y con sus documentos legales, no lo identifica como perseguido”.

5. No se encontraron suficientes elementos para considerar perseguido al accionante, quien sustentó su solicitud en un artículo de prensa el cual menciona a un grupo denominado “Centro de Información de 36 millones de habitantes”, con el cual afirmó haber colaborado distribuyendo propaganda contra el Gobierno de Irán. La traducción oficial del artículo es la siguiente:

“Una autoridad competente del Ministerio de Información informó que hace pocos días los productores de los avisos falsificados han sido identificados, arrestados y entregados a las autoridades judiciales. Dichos avisos falsificados se refieren a propaganda en contra del Gobierno”

Pues bien, una vez rendido por la Comisión Asesora el correspondiente concepto, que no tiene carácter vinculante, el Ministro de Relaciones Exteriores debe decidir si lo acoge o no, y por ende, reconocer o negar el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona. La correspondiente decisión se le notificará al peticionario y frente a ésta sólo procederá el

recurso de reposición en el efecto suspensivo.

En el caso del accionante, el Ministro de Relaciones Exteriores, mediante resolución núm. 0300 del 29 de enero de 2002 decidió no reconocer la condición de refugiado al señor Reza Pirhadi “acogiendo de esta forma la recomendación realizada en tal sentido por la Comisión Asesora para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado”.

Así pues, a lo largo de los trámites administrativos que se adelantan para la concesión del estatuto del refugiado, el extranjero solicitante tiene derecho a que su caso sea examinado de manera objetiva por la autoridad administrativa competente predeterminada por la ley, a exponer libremente sus argumentos, a presentar y solicitar la práctica de pruebas conducentes y pertinentes, a ser notificado de las decisiones motivadas adoptadas en su contra y a interponer los recursos que le otorgue la ley, a contar con un traductor oficial, y en últimas, a que se respeten y agoten cada de las etapas que integran estos procedimientos administrativos. De igual manera, puede invocar ante la administración, y posteriormente ante el juez de tutela, los derechos fundamentales que le han sido reconocidos en los instrumentos internacionales sobre refugiados, bien entendido, a condición de que su situación se ajuste a los supuestos de hecho descritos en las normas internacionales.

En el caso concreto, revisado el acervo probatorio encuentra la Sala que el Ministerio de Relaciones Exteriores se ciñó estrictamente en su actuación a lo prescrito en el decreto 1598 de 1995. En efecto, la solicitud de asilo fue examinada por las autoridades administrativas competentes, el peticionario pudo esgrimir sus argumentos, presentar pruebas, se le notificaron en debida forma las decisiones adoptadas, elevó los recursos que la ley colombiana prevé para los actos administrativos adoptados por los Ministros del Despacho. De igual manera, las resoluciones núm. 0300 y 1914 del Ministro de Relaciones Exteriores si bien expresamente no mencionan los motivos para negar la condición de refugiado, si remiten a aquellos que aparecen referidos en el Acta núm. 8 del 12 de julio de 2001 de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Además, dado que el peticionario había incurrido en dos ocasiones en los mismos delitos contra la fe pública y que sólo después elevó su solicitud de refugio, es decir, pasados más de dos años de permanencia en el país, no encuentra la Sala de Revisión que la decisión adoptada haya sido desproporcionada o infundada.

Una vez notificado de la decisión negativa, el accionante interpuso y sustentó recurso de reposición contra la resolución núm. 0300 del 29 de enero de 2002, expedida por el Ministro de Relaciones Exteriores, la cual fue confirmada en su integridad por la resolución núm. 1914 del 8 de mayo de 2002. En este acto administrativo tampoco presenta idénticas carencias a las señaladas para la resolución núm. 0300 del 29 de enero de 2002.

Ahora bien, respecto de los recursos que la legislación colombiana prevé contra el acto administrativo mediante el cual se niega la condición de refugiado a una persona, el accionante alega que, en virtud del artículo 32 de la Convención sobre los refugiados frente a la decisión de expulsión, el refugiado tiene derecho a “formular recurso de apelación”, recurso que no fue tramitado en su caso. No comparte la Sala esta aseveración por las razones que pasan a explicarse.

Efectivamente, en la legislación colombiana los actos administrativos adoptados por un Ministro del Despacho no admiten sino recurso de reposición, de conformidad con el artículo 50 del C.C.A. a cuyo tenor:

“No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica”. (subrayado fuera de texto).

Pues bien, de conformidad con el inciso segundo del artículo 32 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los refugiados, la garantía de la formulación del recurso de apelación se aplica en los casos de personas que, habiéndoseles reconocido previamente el estatuto de refugiado, el Estado ha decidido expulsarlos del país por razones de seguridad o de orden público, situación bien distinta en la que se encuentra el peticionario.

No obstante, considera la Sala que con la expedición de las resoluciones núms. 0300 del 29 de enero de 2002 y 1914 del 8 de mayo de 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores fueron vulnerados algunos elementos del derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante por las razones que pasan a explicarse.

En el texto de la resolución núm. 0300 del 29 de enero de 2002, el accionado omitió hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 1598 de 1995, en el sentido de

informarle al peticionario que contaba hasta con treinta días, a partir de la resolución respectiva, para que abandonase el territorio nacional, a menos que legalizara su permanencia en el mismo conforme al régimen migratorio y que en ningún caso se podría devolver al peticionario al país en el que corre peligro su vida, en este caso Irán, en consonancia con el artículo 33 de la Convención sobre los refugiados de 1951.

En efecto, considera la Sala de Revisión que hace parte del debido proceso administrativo en el caso de los demandantes de refugio a quienes un Estado les ha negado tal condición, que dentro de un plazo razonable, que nuestra legislación establece “hasta por treinta días a partir de la notificación de la resolución respectiva”, gestione su admisión legal en otro país. De conformidad con el artículo 16 del decreto 1598 de 1995, durante ese término, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá solicitar colaboración al ACNUR “para que gestione la admisión legal del peticionario en otro país donde su vida e integridad no peligren”.

Por último, considera la Sala de Revisión que en el presente asunto el Ministerio de Relaciones Exteriores no amenazó ni vulneró los derechos fundamentales a la vida e integridad personal del accionante por cuanto no se dispuso su remisión a Irán.

VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el 27 de Agosto de 2002 y por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 27 de marzo de 2002, que negaron por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Reza Pirhadi y en su lugar TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante.

Segundo.- Dejar sin efectos las resoluciones núms. 0300 del 29 de enero de 2002 y 1914 del 8 de mayo de 2002 del Ministro de Relaciones Exteriores. En consecuencia, se ordena al Ministerio de Relaciones Exteriores que, dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) comience a adelantar los trámites para expedir nuevamente el acto administrativo mediante

el cual se resuelve la solicitud de refugio del accionante, y que en caso de ser negativa, le informe al peticionario que cuenta hasta con treinta días, a partir de la notificación de la resolución respectiva, para que abandonase el territorio nacional, a menos que legalice su permanencia en el mismo conforme al régimen migratorio y que en ningún caso podrá ser regresado al país en el que corre peligro su vida, en este caso Irán, en consonancia con el artículo 33 de la Convención sobre los refugiados de 1951.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tesoro Internacional de Terminología sobre Refugiados, citado por Leonardo Franco en “Investigación: el asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica asilo-refugio. Informe de progreso”, (s.m.d.).

2 Araceli Mangas Martín, “El derecho de asilo como institución protectora de la vida y libertad humanas”, Instituciones de Derecho Internacional Público, Madrid, Tecnos, 1997, p. 506.

3 Oficina del ACNUR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (reeditado, Ginebra, 1992), págs. 4-5.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe especial “Sobre la situación de los

derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado”, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 40 rev. 28 febrero de 2000.

5 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, Ginebra, 2003.

6 Consejo de Estado francés, sentencia del 27 de mayo de 1977, asunto Pagoaga Gallastegui.

7 Jacques Robert, Droits de l’homme et libertés fondamentales, París, Edit. Montchrestien, 1994, p. 445.

8 Alto Comisionado...ob.cit. p.1.

9 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, El principio de no devolución, Cambridge, 2001.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Washington, 2002.

11 Sentencia C-383 de 2000.

12 Vid. Sentencias T-120 de 1993, T-1739 de 2000 y T-165 de 2001.

13 Vid. Sentencia T-049 de 1993.

14 Sentencia T-1341 de 2001.