

Sentencia T-959/00

ACCION DE TUTELA-Solicitud de visa

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto

Referencia: expediente T-322043

Peticionario: Oscar Villegas Garzón

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil (2000).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número seis ordenó la selección del mencionado expediente por auto del 2 de junio del año 2000.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Oscar Villegas Garzón, impetró acción de tutela en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, División de Visas, para reclamar la protección inmediata de su derecho fundamental a la familia, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 42 y 43 de la Constitución Política.

Los supuestos fácticos que le sirven de fundamento a su petición, se pueden sintetizar así :

1. Hechos

1.1. Manifiesta el demandante, que el 4 de noviembre de 1999, él y la señora Yérdlin Loyola Guitart de nacionalidad cubana, contrajeron matrimonio civil en la ciudad de La Habana, en ceremonia efectuada en las dependencias de la Consultoría Jurídica Internacional, Ministerio

de Justicia, Municipio Plaza de la Revolución, Ciudad de la Habana de la República de Cuba.

El matrimonio fue registrado en el Consulado de Colombia en La Habana el día 10 de noviembre de 1999, bajo el Serial 3105184, anotado en el Tomo 206, folio 410. A los cuatro meses (marzo de 2000) el matrimonio fue registrado en la Notaría Primera de Santafé de Bogotá, previa presentación de los documentos requeridos.

1.2. Seis meses después de que le fue negada la visa temporal ordinaria para ingresar a Colombia y, haber comparecido a una entrevista con la Cónsul en la Habana, la señora Loyola Guitart atendiendo las indicaciones de los funcionarios competentes, se presentó ante el Consulado de Colombia en La Habana, el 24 de enero de 2000, con el fin de entregar la documentación exigida como prerequisite para el otorgamiento de la visa que le permitiera viajar al país a reunirse con su cónyuge (colombiano), teniendo en cuenta que había dado cumplimiento a los requisitos exigidos en el artículo 93 del Decreto 2371 de 1996.

Previamente, el accionante (10 de noviembre de 1999) había expresado en forma verbal ante el Consulado, la invitación para que su esposa pudiera obtener visa que le permitiera entrar a Colombia.

1.3. El 28 de febrero de 2000 el Ministerio de Relaciones Exteriores negó la Visa pedida y, se le informó a su cónyuge -quien se comunicó telefónicamente con esa dependencia- que debía dejar transcurrir seis meses para realizar una nueva petición.

1.4. Conocido el sentido de la decisión, el accionante elevó el 2 de marzo de 2000, ante la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores, un derecho de petición en interés particular, en el cual solicitaba información sobre las razones de hecho o de derecho que fundamentaron la negación de la Visa pedida por su cónyuge, así como copia de los documentos que soportaron dicha decisión. Agrega, el actor que le extrañó que dentro de los anexos solicitados no se incluyó el acto administrativo mediante el cual se negó la petición.

1.5. La entidad demandada dio respuesta a la petición presentada por el señor Villegas Garzón el 8 de marzo de 2000, la cual es citada textualmente por el demandante y, en la que se aduce la facultad discrecional de esa entidad para el otorgamiento de Visas.

1.6. A juicio del actor, el Ministerio de Relaciones de Colombia, al negar la Visa de su

cónyuge, desconoció su derecho constitucional a formar una familia como institución básica de la sociedad, lo cual no puede ser tolerado pretextando la discrecionalidad de los funcionarios encargados de dichos procedimientos. Adicionalmente, considera que se asumió una posición de discriminación en contra de su esposa por el hecho de tener nacionalidad cubana, circunstancia que conculca el derecho fundamental a la igualdad.

Considera pues, que se encuentra en una situación de perjuicio irremediable que lo hace acudir a la acción constitucional, como quiera que los demás mecanismos de defensa no cuentan con la eficacia suficiente en este caso, para la protección de los derechos que invoca. Así las cosas, solicita que se ordene la entrega de la Visa a su cónyuge de manera que se pueda efectivizar su derecho constitucional a formar una familia y, pide además la indemnización por los perjuicios generados.

III. Réplica

Notificada la entidad demandada, la Jefe de División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores allegó copia del expediente mediante el cual se tramitó toda la solicitud de Visa por parte de la señora Loyola Guitart y, se opuso a la prosperidad de la tutela impetrada por considerarla improcedente, alegando la subsidiariedad de la acción (art. 86 C.P.) cuando se cuenta con otros medios para hacer valer los derechos, como en el caso sub judice. Agrega que la acción constitucional no es el medio idóneo establecido para obtener indemnización de perjuicios, menos cuando no hay lugar a ellos.

Manifiesta también la entidad demandada, que la improcedencia del amparo que se pide, se refuerza en el hecho de que ni el accionante ni su cónyuge agotaron los medios jurídicos establecidos por el Decreto 2371 de 1996, que les permite optar por un nuevo estudio de la solicitud de Visa.

Añade que el hecho de no haber anexado copia del acto administrativo por medio del cual se negó la solicitud de Visa, radica en que en dicho acto administrativo se resolvió sobre la solicitud de Visa de 38 ciudadanos cubanos, lo cual reviste el mencionado acto de un carácter reservado, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2371 de 1996 citado y, por el Decreto 2116 de 1992.

Considera que no le asiste razón al demandante, cuando habla de un perjuicio irremediable,

ya que la decisión de esa entidad estuvo ajustada en todo momento a las disposiciones de orden legal que rigen la materia, sin que se pueda predicar una vulneración o amenaza de ningún derecho fundamental.

Además, manifiesta que la negativa obedeció a la consideración de que las funciones laborales que venía a desempeñar la señora Loyola Guitart, podían ser realizadas por una connacional y, por lo tanto se aplicó el principio de la discrecionalidad contemplado en el artículo 1 del Decreto 2371 de 1996.

Por último, informa al juez de tutela que no obstante, la improcedencia de la acción, se reconsideró la determinación adoptada por esa dependencia y, en consecuencia, se optó por otorgar a la señora Yérdlin Loyola, Visa Temporal Ordinaria (cónyuge nacional colombiano), por una año, previo el lleno de los requisitos legales y formales.

V. Fallo de instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Penal, concedió el amparo solicitado, argumentando en síntesis lo siguiente:

Para el juez de tutela, el ejercicio de la discrecionalidad para el estudio de admisión o negación de Visas a ciudadanos extranjeros no puede desconocer el derecho fundamental a tener una familia. Por ello, los funcionarios encargados de estudiar dichas peticiones deben previamente realizar un análisis de la situación de tal manera que se adopte de conformidad con los postulados constitucionales.

Siendo ello así, si la decisión de negar el ingreso al país de un extranjero se basa únicamente en la discrecionalidad del funcionario, a pesar del cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para la obtención de la Visa, se debe concluir necesariamente en la prosperidad de la acción tutelar en aras de salvaguardar la unidad familiar.

Así las cosas, le asiste razón al demandante en invocar su derecho a la protección de la unidad familiar, como quiera que su matrimonio fue celebrado con el respeto de los presupuestos legales de ambos países y, se encuentra registrado en la Notaría Primera de Santafé de Bogotá, sin que las referencias de la demandada sobre el interés laboral del actor

y su cónyuge tengan la potencialidad para desvirtuar su intención de desarrollar todos los fines que el acto matrimonial implica.

En ese orden de ideas, el principio de la subsidiariedad de la acción, que invoca el Ministerio de Relaciones Exteriores no resulta aplicable, pues la inconformidad del demandante requiere una solución inmediata al estar de por medio el principio fundamental a la familia y, adicionalmente teniendo en cuenta que la vía judicial que tendría a su disposición (contenciosa administrativa) no tiene la celeridad suficiente para impedir la posible configuración de un perjuicio irremediable.

Por esas razones ampara el derecho a la familia en conexidad con la dignidad humana del ciudadano Oscar Villegas Garzón, y ordena que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de la tutela, la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores, expida la Visa correspondiente a la cónyuge del accionante, señora Yérdlin Loyola Guitart, con el fin de que pueda ingresar al país y hacer efectivo el postulado fundamental.

Finalmente, añade que la medida de amparo no perdió su objeto, pues la información de la entidad demandada en el sentido de haber reconsiderado oficiosamente la solicitud, no implica que se haya dejado de producir la vulneración, porque se habló de una “eventual” concesión de la Visa Temporal Ordinario por un año y, no de la “concreta” materialización del acto administrativo.

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

4. El asunto que se debate

2.1. El artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, preceptúa: “Decisiones de Revisión. Las decisiones que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o

aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.

La revisión se concederá en el efecto devolutivo pero la Corte podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 7º de este Decreto”.

2.2. El demandante solicita la protección inmediata de su derecho fundamental a la familia consagrado en los artículos 42 y 43 del Ordenamiento Superior, al considerarlo conculcado por parte de la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto esa entidad negó la solicitud de Visa presentada por su cónyuge, la ciudadana cubana Yérdlin Loyola Guitart, sin tener en cuenta que habían contraído matrimonio en ceremonia efectuada el 4 de noviembre de 1999, en las dependencias de la Consultoría Jurídica Internacional, Ministerio de Justicia, Municipio Plaza de la Revolución, Ciudad de La Habana de la República de Cuba.

Como fundamento de su negativa, la entidad accionada adujo que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 2371 de 1996, es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de la soberanía del Estado, autorizar el ingreso o permanencia de extranjeros en el país.

2.3. Corresponde al juez constitucional determinar, si la facultad discrecional del funcionario competente para estudiar la admisión o negación de las solicitudes de Visa de ciudadanos extranjeros, que han decidido unirse en matrimonio con ciudadanos colombianos, puede desconocer los derechos fundamentales reconocidos en la legislación colombiana, concretamente el derecho constitucional fundamental a la familia consagrado en el artículo 42 de la Carta “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla...”.

En opinión de esta Sala de Revisión, la facultad discrecional administrativa invocada por la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentra a partir de la vigencia de la Carta de 1991, condicionada por la prevalencia de los derechos fundamentales, mucho más cuando se trata como en el caso sub judice, de la protección de la unidad familiar como eje central de la sociedad.

Por ello, la entidad accionada se encuentra en la obligación, a la luz de los preceptos de orden superior, de examinar las condiciones concretas y específicas de la solicitud de Visa para el ingreso de ciudadanos extranjeros a nuestro país, de manera tal, que se garanticen efectiva e inmediatamente los derechos fundamentales que se han mencionado. En ese orden de ideas, no puede la entidad administrativa demandada impedir el ingreso de extranjeros sin consultar los postulados constitucionales y, como en el caso de la solicitud de Visa de la cónyuge del demandante, ponderar la situación para proteger y salvaguardar de manera prevalente la integridad de la unidad familiar (art. 44 C.P.).

2.4. Como acertadamente lo afirma el fallador de instancia, la determinación de la entidad accionada no tuvo en cuenta que el matrimonio celebrado en la ciudad de La Habana entre el accionante y la señora Loyola Guitart, se ajustó a los presupuestos legales de ambos países, tanto es así que fue registrado en el Consulado de Colombia en la Habana y, en la Notaría Primera del Círculo Notarial de Santafé de Bogotá. De ahí, que las referencias de la entidad demandada sobre el interés laboral del actor y su cónyuge, no tienen la potencialidad de desvirtuar la intención de los cónyuges de desarrollar los fines que el matrimonio implica.

Comparte también la Sala, la apreciación del Tribunal Superior, en el sentido de que el principio de subsidiariedad de la acción de tutela que invoca el Ministerio de Relaciones Exteriores, no resulta aplicable en este caso, pues la inconformidad del accionante ante la negativa dada a su cónyuge frente a la solicitud de Visa, en dos oportunidades, requiere una solución inmediata al encontrarse de por medio el derecho fundamental que se encuentra conculcado. Adicionalmente, si bien es cierto el actor cuenta con la jurisdicción contenciosa administrativa, ésta no tiene la celeridad suficiente para impedir la posible configuración de un perjuicio irremediable.

2.5. Así las cosas, en materia de protección de la familia, se dijo en un caso que guarda cierta relación con el que nos ocupa, lo siguiente: “(...) Las anteriores referencias a los textos constitucionales, considerados de manera sistemática, evidencian el grado sumo de protección que el constituyente de 1991 quiso brindarle a la familia, o mejor a las personas que forman parte de ella. Por consiguiente, si como ocurre en el caso sub judice mediante acto administrativo una autoridad pública dispone la expulsión del territorio colombiano de uno de los miembros, así sea extranjero, pero casado legalmente con colombiano, se está

perturbando en grado sumo la unidad familiar y por qué no vislumbrarlo hasta la destrucción jurídica y social de la familia.

Con este último miramiento y bajo el entendido de que los derechos fundamentales no adquieren el carácter de tal, simplemente por estar en listado en el capítulo 1 del título II, sino porque son connaturales a la especie humana o a las instituciones jurídicas que el constituyente expresamente los adscribe, le asiste razón a la solicitante de la tutela, desde luego que su expulsión del país da al traste con su familia surgida por la institución matrimonial debidamente acreditada en autos...". (C.E., Sala Plena, Sent. mayo 6/92).

2.6. Finalmente, se observa por la Corte que el Ministerio de Relaciones Exteriores, autorizó la expedición de una Visa Temporal Ordinaria Cónyuge de Nacional Colombiano, con vigencia de un año para múltiples entradas (fl. 51), a favor de la señora Yérdlin Loyola Guitart, de donde resulta que la vulneración al derecho fundamental consagrado en el artículo 42 de la Carta, ha cesado.

2.7. Así las cosas, es evidente entonces que, al momento de proferir esta sentencia la supuesta vulneración de los derechos fundamentales a que se refiere el actor no tiene existencia actual, y el peligro inminente de su vulneración ha desaparecido, lo que indica que, en tales circunstancias, lo que se ha producido es una carencia de objeto sobre la cual pueda recaer el pronunciamiento judicial.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE de hacer pronunciamiento alguno en relación con la supuesta vulneración de los derechos fundamentales o el peligro de la violación de estos a que se refiere el actor, por carencia actual de objeto.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General