

ACCIÓN DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO - Ausencia de vulneración a los derechos al debido proceso a la igualdad, a la vida, a la salud / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - La entidad accionada no encontró la demostración de configuración de alguna de las cláusulas de inclusión que autorizan reconocer la condición de refugiado / DERECHO A LA IGUALDAD - No existe argumentos que permitan considerar que la valoración de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado fue diferente a la realizada respecto de otros casos similares

[L]a Sala encuentra que no se afectó el debido proceso, en razón a que la entidad accionada si realizó una valoración integral de las pruebas aportadas por el accionante durante el desarrollo del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, en razón a que la entidad accionada las examinó y valoró ampliamente en la Resolución Nro. 7704 de 22 de noviembre de 2016, sin encontrar la demostración de la configuración de alguna de las cláusulas de inclusión que autorizan reconocer la condición de refugiado. (...). En relación con la presunta afectación del derecho a la igualdad, la Sala no encuentra en la acción de tutela argumentos que permitan considerar que la valoración de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado del [actor] fue diferente a la realizada respecto de otros casos similares, por lo que no existen elementos de juicio que permitan colegir una violación del derecho fundamental a la igualdad. Por lo anterior, la Sala revocará el fallo de tutela de 19 de enero de 2017, que rechazó por improcedente la acción de tutela interpuesta por el [actor] y, en su lugar, negará la solicitud de amparo, al no haberse demostrado la violación de los derechos fundamentales invocados.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 233 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 234 / LEY 35 DE 1961 / LEY 65 DE 1979 / DECRETO 2840 DE 2013 / DECRETO 1598 DE 1995 / DECRETO 1067 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.3.1.1.1. / DECRETO 869 DE 2016 / DECRETO 2591 DE 1991

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el análisis del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela cuando se cuestionan actos administrativos que niegan la condición de refugiado, ver: Corte Constitucional, sentencia T- 704 del 14 de agosto de 2003, la Corte Constitucional, y en el mismo sentido el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia de 26 de enero de 2012, Rad: 25000-23-15-000-2011-02542-01(AC), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-06061-01(AC)

Actor: BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ

Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La Sala decide la impugnación presentada por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez, en contra de la sentencia proferida por la Subsección A, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la solicitud de amparo incoada en contra de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores.

I. LA SOLICITUD DE TUTELA

El señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la vida y a la salud, los cuales estima vulnerados por la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, en razón a que le fue negado el reconocimiento de la condición de refugiado.

La solicitud de amparo se fundamenta en los siguientes hechos:

Manifiesta que es nacional venezolano e ingresó a Colombia por el puesto migratorio de Arauca el 11 de septiembre de 2015.

Expresa que el 23 de septiembre de 2015 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado a la Cancillería de Colombia, por lo cual, el 2 de octubre de 2015, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia le expidió el salvoconducto Nro. 1154465, válido hasta el 1° de noviembre de 2015.

Señala que el 30 de octubre de 2015 amplió la información en que se basa la solicitud de refugio, en la cual explicó que participó en las protestas realizadas por el desabastecimiento de medicina y alimentos en la localidad de Rafael Urdaneta del municipio de Valencia, Estado Carabobo, República Bolivariana de Venezuela, por lo cual es requerido por la justicia penal de ese país.

Alega que informó que su progenitora, señora Zunilde Ramírez Pérez, es militante activa y coordinadora del partido opositor Voluntad Popular. Sostiene que, por lo anterior, han recibido amenazas por parte del partido de gobierno venezolano.

Indica que luego de realizada la entrevista personal de que trata el Decreto 2840 de 2013[1], la Cancillería colombiana expidió la Resolución No. 5447 del 2 de septiembre de 2016, mediante la cual negó el reconocimiento del estatus de refugiado y le ordenó repatriarse dentro de los 30 días hábiles siguientes. Añade que contra este acto, el 23 de septiembre de 2016, interpuso recurso de reposición.

Informa que el 27 de septiembre de 2016, le fue expedido el salvoconducto SC2 Nro.1196142, válido hasta el 25 de noviembre de 2016, en razón del trámite de refugiado.

Manifiesta que el 25 de octubre de 2016 aportó a la autoridad accionada pruebas relacionadas con los hechos en que fundamenta la petición de refugio y que confirman que fue citado por el Fiscal Supremo del Estado de Carabobo en Venezuela y teme que, de entregarse a las autoridades venezolanas, sea víctima de tortura.

Manifiesta que al resolver el recurso de reposición, la Ministra de Relaciones Exteriores, en la Resolución No. 7704 del 22 de noviembre de 2016, confirmó la decisión adoptada en la Resolución No. 5447, sin tener en cuenta las pruebas aportadas que acreditan los actos de persecución en su contra por parte del gobierno de Venezuela y por los cuales teme volver a su país.

Indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores no examinó su situación de acuerdo al Decreto

1598 de 22 de septiembre de 1995, pues desconoció que su vida e integridad personal están en riesgo por la orden que se le dio de retornar a Venezuela, país cuya situación de violación de derechos humanos es un hecho notorio y documentado ante la Organización de la Naciones Unidas – ONU-.

Indica que cumple con los requisitos señalados en el Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.3.1.1.1. para que le sea reconocida la condición de refugiado.

Por último, afirma que perdió el pasaporte y teme acercarse al consulado de su país porque puede ser privado de la libertad y sometido a torturas, por lo que considera que su vida se encuentra en riesgo.

II. PRETENSIONES

Las pretensiones consignadas por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez en la solicitud de amparo son las siguientes:

"PRIMERO: se tutele mis derechos fundamentales a la igualdad, a la vida, al debido proceso, a la salud.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior se ordene revisar mi caso y las posibilidades de concederme el refugio solicitado teniendo en cuenta la información y documentación aportada en el recurso de reposición.

TERCERO: Que como consecuencia se me expida un salvoconducto mientras resuelvan la situación migratoria".

III. TRÁMITE DE LA TUTELA

Mediante auto de 14 de diciembre de 2016, el Magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la acción de tutela promovida por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez en contra del Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y ordenó notificar esta decisión a la autoridad judicial accionada. Así mismo dispuso vincular al Viceministro de Asuntos Multilaterales encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores.

IV. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

IV. 1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores pide se declare la improcedencia de la acción de tutela, en tanto el ministerio, al dar respuesta al recurso de reposición, examinó la totalidad de las pruebas y actuó bajo los postulados constitucionales y legales del debido proceso y del derecho a la igualdad.

Recuerda que el Decreto 869 de 2016[2] establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el competente para decidir sobre la solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado; y es una función a cargo del Viceministro de Asuntos Multilaterales la de presidir la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Agrega que la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales es la competente de la sustanciación de los recursos en materia de naturalización de extranjeros, renuncia y recuperación de la nacionalidad colombiana y concesión

del estatus de refugiado.

Argumenta que a la solicitud elevada por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez se le dio cumplimiento del procedimiento descrito en el Decreto 1067 de 2015, analizando y valorando la totalidad del material probatorio. Indicó que, en toda la actuación, se garantizaron los derechos de contradicción y a la defensa, el solicitante fue escuchado en entrevista, pudo aportar pruebas, fue notificado de las resoluciones expedidas y se le garantizó el derecho a interponer el recurso de reposición previsto en la ley.

En relación con los derechos a la vida y a la salud manifiesta que no encuentra conexidad entre una presunta vulneración de los mismos y la decisión de negar al accionante la condición de refugiado.

Explica que al resolver el recurso de reposición, en la Resolución Nro. 7704 de 22 de noviembre de 2016, se pronunció de manera expresa sobre los documentos relacionados con las investigaciones penales que se adelantan en contra del accionante en Venezuela y respecto del escrito de la madre del señor Benjamín Emilia Castañeyra Ramírez, por lo que teniendo en cuenta las pruebas aportadas en segunda instancia "se determinó que las mismas no se encontraban revestidas de la pertinencia y conducencia que permitieran evidenciar, de forma alguna, que el señor BEJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ, reuniera las causales legalmente determinadas para concederle la condición de refugiado".

Concluye que al accionante se le dio el mismo trato que a cualquier ciudadano extranjero solicitante de la condición de refugiado, y que, aunque el salvoconducto perdió vigencia, "sin perjuicio de que le haya negado la condición de refugiado, podrá solicitar la expedición de una visa, siempre y cuando cumpla con los requisitos contemplados en el (sic) Resolución 5512 de 2015".

V. EL FALLO IMPUGNADO

La Subsección A, de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 19 de enero de 2017, declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez con fundamento en que existen otros mecanismos ordinarios idóneos para alcanzar la protección de sus derechos y en tanto no está demostrada la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Resaltó que el actor puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento para debatir la legalidad del acto administrativo mediante el cual se le negó su condición de refugiado y, en desarrollo del mismo, puede solicitar medidas cautelares encaminadas a suspender los efectos de esa decisión administrativa. Señaló que el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 otorga facultades al juez del medio de control para que adopte las medidas urgentes y necesarias para afrontar las consecuencias nocivas e inmediatas de un acto administrativo lesivo de los derechos fundamentales.

Agregó que según sentencia de la Corte Constitucional T-704 de 14 de agosto de 2003, para que proceda el reconocimiento de la calidad de refugiado, y resulte procedente la acción de tutela, es necesario que se demuestre el peligro y el fundamento del temor del accionante de volver a su país.

Manifiesta que según los términos del Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado, expedido por la ACNUR. "al elemento del temor - estado de ánimo y

condición subjetiva - se añade el calificativo de "fundado". Ello significa que no es solo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesis debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos".

Sostuvo que, en este caso, la entidad accionada evaluó las condiciones del accionante y los hechos en que basa el temor de regresar al país de su nacionalidad y encontró que no cumplía los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado.

VI. LA IMPUGNACIÓN

El señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez, solicita se revoque el fallo de tutela de primera instancia y, en su lugar, se conceda el amparo de sus derechos fundamentales, en tanto considera que la Subsección A, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no realizó el estudio adecuado de la solicitud de tutela y omitió tener en cuenta que al no concederle el estatus de refugiado se pone en riesgo su vida.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VII.2. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez en contra de la sentencia de fecha 19 de enero de 2017, proferida por la Subsección A, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991[3].

VII.3. Problema Jurídico

De acuerdo con los hechos planteados en la solicitud de amparo y teniendo en cuenta que corresponde al juez de tutela de segunda instancia verificar si el fallo impugnado carece de fundamento[4], la Sala debe establecer:

- i. Si se cumple o no el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, y
- ii. Si mediante la expedición de las Resoluciones Nros. 5447 del 2 de septiembre de 2016 y 7704 del 22 de noviembre de 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores vulneró los derechos fundamentales del señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez, a quien negó la condición de refugiado.

Para el efecto, la Sala estudiará: i) la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos mediante los cuales se ha negado la condición de refugiado, ii) la normatividad que regula el otorgamiento del estatus de refugiado, para luego iii) proceder a examinar el caso concreto.

VII.3.1. Análisis del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela cuando se cuestionan actos administrativos que niegan la condición de refugiado.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que si bien contra el acto administrativo que niega la condición de refugiado es viable ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, éste resulta ineficaz para brindar la protección que se pretende cuando el objetivo perseguido es evitar la deportación, habida cuenta que el afectado se encuentra ante la inminencia

de ser obligado a salir del país y es posible que resulte afectado con la decisión antes de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncie al respecto.

Por esta razón, en la sentencia T- 704 del 14 de agosto de 2003, la Corte Constitucional[5] expresó lo siguiente:

"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".

VII.3.2. Normatividad que regula el otorgamiento del estatus de refugiado.

La Convención sobre el Estatuto del Refugiado, suscrita en Ginebra el 28 de julio de 1951 y aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 35 de 1961, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, aprobado mediante la Ley 65 de 1979, establecieron las bases del régimen jurídico de la condición de refugiado, la cual confiere la garantía de no devolución por la existencia de condiciones de persecución previa por razones de conciencia, ideológicas o políticas.

El artículo 1º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, establece lo siguiente:

Artículo 1: Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea (...)"

Por su parte, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en el artículo 1º, numeral 2, precisó el concepto anterior en el siguiente sentido:

"2. A los efectos del presente Protocolo, y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1. (...)"

Ahora bien, el artículo 100 de nuestra Constitución Política establece 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", de allí que se reconozca a los extranjeros el derecho fundamental al debido proceso administrativo, establecido en el artículo 29 ibídem.

En lo que concierne a la regulación legal de la solicitud de refugio, el Decreto 1067 de 2015, **"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores"**, establece lo siguiente:

TÍTULO 3.

ASUNTOS RELATIVOS A LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

CAPÍTULO 1.

REFUGIADOS SECCIÓN 1.

DE LAS CONDICIONES QUE DEBE REUNIR UNA PERSONA PARA SER RECONOCIDA COMO REFUGIADO.

ARTÍCULO 2.2.3.1.1.1. Definición. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

- a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;**
- b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o**
- c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.**

Y, respecto del trámite administrativo, el referido decreto, en la Sección 6, establece lo siguiente:

DEL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.1. Procedimiento una vez el solicitante se encuentre en el país. En caso que la persona presente su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado encontrándose dentro del país, deberá presentarla máximo dentro del término de dos (2) meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.

[...]

PARÁGRAFO 1°. Cualquier extranjero que se encuentre en el país, independientemente de su situación migratoria, a excepción de aquellas personas que se encuentren en tránsito, podrá solicitar en cualquier momento el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando circunstancias comprobables y sobrevinientes a su salida del país de origen o de residencia habitual le impidan regresar a ese país, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.1 .1 del presente decreto.

PARÁGRAFO 2°. La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado podrá ser presentada directamente por el interesado, ante el Despacho del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

[...]

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.8. Estudio del caso. Completada la documentación, se enviará a cada uno de los miembros de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, un análisis de cada caso para su estudio.

El Presidente de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado citará a sesión, con el objeto de analizar el caso y emitir una recomendación al Ministro de Relaciones Exteriores. La recomendación no tendrá carácter vinculante.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.9. Decisión. El expediente, junto con la recomendación adoptada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado se enviará al Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, con el propósito de que se adopte la decisión correspondiente por medio de resolución, que será proyectada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.

[...]

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.11. Recursos. Contra la decisión que resuelve sobre la condición de refugiado, procede el recurso de reposición en los términos que lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, sustanciar el proyecto de resolución que resuelve el recurso de reposición, el cual será enviado para firma del Ministro de Relaciones Exteriores.

[...]

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.14. Negación de la solicitud. Negada la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y ejecutoriada la decisión, se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad que cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de treinta (30) días calendario, tiempo en el cual la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas

migratorias correspondientes.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.15. Comunicación de las decisiones. Las decisiones definitivas sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, se comunicarán a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y al Grupo de Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.16. No discriminación. Las disposiciones de este capítulo serán aplicadas a los solicitantes de la condición de refugiado y a los refugiados sin discriminación por motivos de raza, género, religión, opinión política, nacionalidad, o pertenencia a determinado grupo social, situación diferencial o cualquier otra condición.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.17. Los refugiados están obligados a respetar y cumplir la Constitución Política y las leyes colombianas.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.18. Coordinación interinstitucional. Durante el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado podrá trabajar de manera coordinada con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, y las entidades u organizaciones que sean pertinentes para el mejor cumplimiento de sus funciones.

[...]

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.20. Principio de no devolución a otro país. No se devolverá al solicitante de refugio a otro país, sea o no de origen, donde su vida, libertad e integridad personal peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.21. Medidas complementarias. En los casos que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado lo estime necesario, adelantará las gestiones tendientes al trámite de documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país, dentro del término previsto en el artículo 2.2.3.1 .6.14 del presente decreto.

El caso concreto

El señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la vida y a la salud, los cuales estima vulnerados por la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, en razón a que, mediante la Resolución No. 7704 de 22 de noviembre de 2016, el Viceministro de Asuntos Multilaterales encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, confirmó la decisión adoptada en la Resolución No. 5447 de 2 de septiembre de 2016, a través de la cual le negó el reconocimiento de la condición de refugiado sin que, en su criterio, se hiciera una valoración integral de las pruebas que adjuntó al trámite de la solicitud del refugio y que, a su juicio, acreditan los actos de persecución por parte del gobierno de Venezuela, que, según él, se fundamentan en el activismo de su progenitora en el partido "Voluntad Popular", y en el inicio de una investigación penal por haber asistido a las manifestaciones realizadas en febrero y marzo de 2014 en la ciudad de Valencia, para reclamar por la escasez de medicinas.

Al respecto, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que la Resolución No. 7704 de 22 de noviembre de 2016, contiene el análisis de las pruebas documentales que fueron aportadas por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez y, explicó que, con base en ese estudio, se determinó que no se configura ninguna de las cláusulas de inclusión para otorgarle la condición de refugiado. Agregó que en trámite de la solicitud se garantizó al tutelante el debido proceso, por lo cual, estima que la acción de tutela no debe prosperar.

Por su parte, la Subsección A, de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó por improcedente la acción de tutela, al estimar que la decisión de no reconocer la condición de refugiado al actor se encuentra debidamente fundamentada. También sostuvo el a quo que contra el acto administrativo que niega la condición de refugiado es procedente solicitar una medida cautelar, por cuanto la Ley 1437 de 2011 prevé en los artículos 229 a 233 una variedad de mecanismos que permiten suspender los efectos de una decisión administrativa que vulnere derechos fundamentales, a lo cual se suma que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En relación con la decisión adoptada en primera instancia, es del caso resaltar que, conforme se expuso en precedencia, en estos eventos el medio de control antes mencionado resulta ineficaz toda vez que el actor se encuentra en inminente riesgo de ser deportado, motivo por el cual esta situación hace procedente, en forma excepcional, la acción de tutela.

Cabe recordar que de acuerdo al artículo 6, numeral 1º, del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela no procederá "cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Sin embargo, en este caso, como quiera que por virtud de la decisión de no reconocer la condición de refugiado, el actor debe salir del territorio nacional, la inminencia del eventual perjuicio hace procedente acudir a la acción de tutela.

Establecida la procedibilidad de acudir a la acción de tutela, la Sala procederá a examinar si se configuran los hechos que, a juicio del actor, desconocen su derecho fundamental al debido proceso.

En este sentido, la Sala encuentra que el Ministerio de Relaciones Exteriores ciñó su actuación al trámite previsto en el Decreto 1067 de 2015, realizando la entrevista, brindándole al accionante la oportunidad de presentar los documentos que acreditaran los hechos en que fundamentó su solicitud y de controvertir el acto administrativo que no le reconoció la condición de refugiado.

Ahora bien, el actor soporta su inconformidad en que el Ministerio de Relaciones Exteriores no hizo una valoración integral de las pruebas que acreditan los actos de persecución por los cuales teme volver a Venezuela y que justifican el otorgamiento del estatus de refugiado.

Al respecto, la Sala encuentra que en la Resolución Nro. 7704 de 22 de noviembre de 2016, que puso fin a la mencionada actuación administrativa y confirmó la negativa del reconocimiento de la condición de refugiado, el Viceministro de Asuntos Multilaterales encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, si abordó, y en extenso, el estudio de los argumentos planteados por el accionante y se ocupó del análisis de

las pruebas que éste aportó, y respecto de tales aspectos señaló lo siguiente:

"En primera medida, el señor BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ afirma que ha sido objeto de amenazas e insultos mediante mensajes de texto y llamadas telefónicas por un grupo que se aduce denominar "Frente Simón Bolívar"; sin embargo, en el estudio y análisis realizado tanto del escrito del recurso como de las nuevas pruebas, no se puede acreditar la existencia de las amenazas anteriormente mencionadas toda vez que no existe registro alguno que corrobore dicha información.

Así mismo, el recurrente hace alusión concreta a una llamada telefónica en la que fue amenazado. Sin embargo, esta instancia considera que este hecho, por sí mismo, no constituye prueba para configurar una persecución en su contra, en los términos del Manual de Procedimientos y Criterios.

Sumado a lo anterior, se puede colegir que, si realmente el señor BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ salió de su país de origen a raíz de una persecución política, las amenazas que recibió debieron ser reiterativas o continuas para constituir de esta forma un "temor fundado"; sin embargo, en el escrito del recurso, no se aportaron documentos, o elementos de prueba, que puedan demostrar la existencia de dichas amenazas.

En ese sentido y a la luz de lo dispuesto en el Manual de Procedimientos y Criterios, es preciso considerar que la falta de confirmación de la prueba no debe aceptarse como cierta para el reconocimiento de la condición de refugiado, de conformidad con los artículos 197 y 204, (...)

En ese entendido, de las actuaciones y declaraciones efectuadas por el señor BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ, no se puede inferir que, en efecto, abrigue fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del Estado venezolano, más aún cuando dentro del acervo probatorio no obra documento alguno que demuestre que el recurrente realizó alguna denuncia o puso en conocimiento de las autoridades de su país los hechos de una presunta persecución o amenaza.

Por otro lado, el señor BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ aduce ser perseguido por sus opiniones políticas en contra del actual Gobierno venezolano, pero, en este caso, es la madre del recurrente, señora MIRIAM ZUNILDE RAMÍREZ PÉREZ, quien públicamente ha expresado su inconformidad frente a las políticas del Estado Venezolano, al ser miembro oficial del grupo opositor "Movimiento Voluntad Popular", desempeñándose como coordinadora de este partido político en el municipio de Valencia, República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la copia del carné y las tres certificaciones expedidas por el mencionado partido político.

En efecto, el señor BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ indica, tanto en la entrevista como en el recurso, que participó de manera pasiva y pacífica en las manifestaciones que tuvieron lugar en los meses de febrero y marzo del año 2014, declarando que ha apoyado y respaldado el proceder político de su madre, lo cual no demuestra una posición política que haya sido expresada públicamente; por el contrario, el reconocimiento, que aduce tener el recurrente, se debe a su trabajo en la iglesia católica de Valencia; es decir, no se puede evidenciar con certeza la relación directa entre las amenazas recibidas por sus supuestas opiniones en contra del actual Gobierno con sus opiniones políticas, cuando éstas solo han sido divulgadas de manera

directa y pública por la señora MIRIAM ZUNILDE RAMIREZ PÉREZ.

Así se observa que no reposa en el expediente pruebas que demuestren que el solicitante tuvo una oposición activa en contra del régimen venezolano, (...)

En relación con las denuncias de fecha 19 de junio de 2014 y los requerimientos de fechas 23 de junio de 2014 y 20 de mayo de 2015, emitidos por el Despacho del Fiscal Supremo del Estado de Carabobo, en los cuales el recurrente es investigado por la comisión de los delitos relacionados con las protestas ocurridas durante los meses de febrero y marzo del 2014, el señor BENJAMIN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ argumenta que de conformidad con el párrafo 85 del Manual de Procedimientos y Criterios y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, es evidente la existencia de la persecución política en su contra por parte del Gobierno venezolano.

Al respecto, se considera que el párrafo 85 del mencionado Manual no es aplicable al presente caso, debido a que el señor BENJAMIN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ, no se encuentra incurso en una investigación por un delito político, por ello, según se puede constatar en las citaciones y requerimientos efectuados por el Despacho del Fiscal del Estado Carabobo por la presunta comisión de los delitos de: instigación pública, daños a la propiedad en grado determinante, incendio en grado de determinante y asociación para delinquir, aportados como prueba en el presente recurso.

(...)

En consecuencia, la mencionada investigación no podría calificarse como un acto de persecución en su contra, pues como se puede evidenciar en los requerimientos judiciales aportados en el recurso, ésta se encuentra en curso, y dentro de la etapa para que el recurrente comparezca ante el Despacho del Fiscal del Estado Carabobo, ejerza su derecho de defensa y se resuelva su situación jurídica. En este orden, una vez leídos en conjunto la denuncia y las citaciones aportadas por el recurrente, se confirma que éstos sólo consiguen informar sobre hechos y circunstancias que deben ser evaluados, investigados y juzgados por las autoridades judiciales venezolanas, en ejercicio de su facultad para investigar y juzgar sobre la posible comisión de conductas de orden penal. En el caso que nos ocupa, la figura de refugio no se funda dentro de las causales preexistentes, debido a que existen unos hechos materia de investigación penal por un delito común, de modo que la situación del señor CASTAÑEYRA RAMÍREZ es de competencia de las autoridades judiciales venezolanas, en virtud de la distinción anteriormente transcrita entre persecución y castigo por delito común.

Por otra parte, se observa que la motivación para evitar regresar a su país de origen no es consecuencia directa de una persecución en su contra, teniendo en cuenta que los tres requerimientos por parte del Despacho del Fiscal del Estado Carabobo son de fechas anteriores a la salida del recurrente, la cual se efectuó el día 11 de septiembre de 2015, por el puente internacional "José María Córdoba" el Amparo, Estado Apure, República Bolivariana de Venezuela.

De conformidad con lo anterior, se puede evidenciar que la salida del recurrente se llevó a cabo cuando las citaciones judiciales se encontraban en curso. Sin embargo, ese hecho no fue impedimento para que el señor BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMÍREZ se desplazara al territorio nacional; de lo cual se puede concluir que el solicitante salió del país, de manera voluntaria, sin ser retenido por las autoridades venezolanas, situación que no se enmarca dentro

de la persecución que ahora aduce.

En cuanto a la carta suscrita por la señora MIRIAM ZUNILDE RAMÍREZ PÉREZ, la señora manifiesta las diferentes razones ideológicas, familiares, económicas y laborales que no le permitieron viajar con su hijo al territorio nacional. En dicho documento, la madre del solicitante afirma que ella misma recibía mensajes, llamadas y amenazas que iban dirigidas hacia ella y la vida de sus hijos, debido a su actividad política como miembro activo del "Movimiento Voluntad Popular", las cuales considera que fueron ocasionadas como retaliación hacia ella.

De lo anterior, se advierte que, de acuerdo con lo señalado por la señora MIRIAM ZUNILDE RAMÍREZ PÉREZ en la carta aportada como anexo al recurso, es perseguida por sus opiniones políticas; sin embargo, no existen pruebas suficientes que permitan demostrar el temor fundado de persecución alegado por su hijo BENJAMÍN EMILIO CASTAÑEYRA RAMIREZ".

Así las cosas, la Sala encuentra que no se afectó el debido proceso, en razón a que la entidad accionada si realizó una valoración integral de las pruebas aportadas por el accionante durante el desarrollo del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, en razón a que la entidad accionada las examinó y valoró ampliamente en la Resolución Nro. 7704 de 22 de noviembre de 2016, sin encontrar la demostración de la configuración de alguna de las cláusulas de inclusión que autorizan reconocer la condición de refugiado.

De otra parte, es preciso indicar que salvo en los eventos en que la apreciación de las pruebas resulte abiertamente arbitraria, o exista ciertamente una omisión por parte de la autoridad administrativa en la fundamentación de la decisión adoptada, no corresponde al juez constitucional entrar a hacer una nueva valoración probatoria de los medios de prueba examinados por la entidad accionada con miras a establecer si la decisión adoptada por el Viceministro de Asuntos Multilaterales encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Colombia tiene o no validez, por ser éste un debate que escapa a aquel necesario para verificar la garantía de los derechos fundamentales de quien acude solicitando la tutela de su derecho fundamental al debido proceso.

En relación con la presunta afectación del derecho a la igualdad, la Sala no encuentra en la acción de tutela argumentos que permitan considerar que la valoración de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado del señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez fue diferente a la realizada respecto de otros casos similares, por lo que no existen elementos de juicio que permitan colegir una violación del derecho fundamental a la igualdad.

Por lo anterior, la Sala revocará el fallo de tutela de 19 de enero de 2017, que rechazó por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez y, en su lugar, negará la solicitud de amparo, al no haberse demostrado la violación de los derechos fundamentales invocados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por la Subsección A, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de enero de 2017 que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Benjamín Emilio Castañeyra Ramírez, en contra del de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y, en su lugar, NEGAR el amparo solicitado por las razones

expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

[1] Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones.

[2] Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores

[3] "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

[4] Artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991

[5] Y en el mismo sentido el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia de 26 de enero de 2012, Rad: 25000-23-15-000-2011-02542-01(AC).



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

