

Status De Refugiado

JURISPRUDENCIA

Status de refugiado

Se confirma la sentencia que rechazó la

demanda entablada contra el Estado Nacional, a fin de que se declare la nulidad de las actas por las que se le denegó al accionante el status de refugiado.

En Buenos Aires, a 6 de noviembre de 2018, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a efectos de conocer del recurso de apelación interpuesto en los autos "Panneh, Mart c/ EN-M° Interior y I-CONARE-Resol 440/12 (Expte 890865/11) y otro s/ proceso de conocimiento", contra la sentencia de fs. 193/200vta., el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? El señor juez de Cámara Rogelio W. Vincenti dijo: 1°) Que, por sentencia de fs. 193/200vta., la señora jueza de la anterior instancia rechazó, con costas, la demanda que inició el ciudadano gambiano Mart Panneh contra el Estado Nacional (Ministerio del Interior y Transporte-Comisión Nacional para los Refugiados, en adelante Co.Na.Re.), a fin de que se declarara la nulidad de las actas resoluciones Co.Na.Re. 772/2011 y 440/2012, por las que se le denegó el "status de refugiado". Para así decidir, efectuó un detallado relato de los hechos que dieron origen a la presente causa y destacó que de las actuaciones administrativas N° 890865/2011 se desprende que, el 5 de diciembre de 2011, el actor había presentado una nota ante el demandado redactada en idioma francés en la que solicitó el reconocimiento "...de su status de 'refugiado' acompañada de una copia de su pasaporte (v. fs. 3/10)...? y que "...ese mismo día se dio curso a la petición mediante el procedimiento sumario establecido en el Acta Resolutiva N° 001/2009 de la Comisión Nacional para los Refugiados...? (fs. 186, sexto párrafo). Refirió que el señor Panneh había firmado el 6 de diciembre de ese mismo año la "Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado" que obra a fs. 1/4 y que como consecuencia de ello había tenido una entrevista personal con un agente de elegibilidad, acompañado de un intérprete del idioma wolof/español (fs. 12/15 y 196, último párrafo). Añadió que, al ser interrogado sobre su petición, el señor Panneh había indicado que su "...situación económica no era buena...? y que los motivos de su ingreso a este país fueron "... para buscar un mejor futuro...? (196vta.). Dijo que, a fs. 17/19, se expidió la Secretaría Ejecutiva de la Co.Na.Re. "...considerando que la situación del peticionante, se encuadraba en la definición de 'migrante' y no en la de 'refugiado', en tanto merituando las razones dadas por el propio extranjero respecto de los motivos por los cuales había abandonado su país, no podía concluirse que se tratara de una persona necesitada de protección en virtud de la Convención de 1951...? (fs. 196vta., segundo párrafo). Tras reseñar las disposiciones de la Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados 26.165 y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (a la cual nuestro país se adhirió por ley 15.839), concluyó que en virtud de los parámetros que surgían de tales normas así como también de la mera lectura de las resoluciones impugnadas, se desprende que éstas "...poseen todos los elementos necesarios para ser considerados actos válidos, legítimos y eficaces...? (fs. 198vta., primer párrafo). En ese sentido, mencionó que las resoluciones fueron dictadas por los órganos competentes para decidir sobre el carácter de refugiado respecto de solicitudes efectuadas por extranjeros en el país (Co.Na.Re. y Ministerio del Interior y Transporte, cfr. arts. 25 y 50 de la ley 26.165). Tuvo en cuenta, también, lo dispuesto por la resolución Co.Na.Re. 772/11 y el informe técnico emitido por la Secretaría Ejecutiva de dicho organismo a fs. 17/19 de las actuaciones administrativas. En este punto, refirió que dicho informe expresó, entre otras cuestiones, que no era posible concluir "... que el solicitante salió de su país al haber visto su vida, seguridad o libertad amenazadas por alguno de los criterios establecidos en la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena e incorporada en la ley N° 26.165...? (fs. 199, tercer párrafo) y puso de relieve que la Secretaría de Derechos Humanos, al momento de dictaminar conforme el art. 50 de la ley 26.165, había apuntado que "... la denegación se debió a que la Comisión tomó en cuenta las declaraciones del solicitado, en el sentido de que salió de su país en busca de oportunidades laborales...? y que el "... relato del peticionante no revela elementos que permitan advertir la presencia de temor fundado de persecución en su contra...? (fs. 199, in fine). Finalmente, destacó que la resolución 440/2011 del M° del Interior señaló adecuadamente que "... de lo actuado y fundamentos del recurso interpuesto, no surgen elementos de mérito que permitan considerar que el extranjero reviste las condiciones necesarias para ser incluido en lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 y la Ley N° 26.165...? (fs. 199vta., segundo párrafo). Concluyó que en las resoluciones bajo examen se habían indicado en forma concreta las razones que indujeron al demandado a emitir las "...fundando las distintas conclusiones alcanzadas en las constancias obrantes en la causa? (fs. 199vta., tercer párrafo) y adujo que, en definitiva, la decisión de la Administración era una derivación razonada de los hechos y de los antecedentes que le sirvieron de causa, así como del derecho aplicable sin que el actor hubiera logrado acreditar la arbitrariedad o falta de razonabilidad de los actos impugnados (fs. 200vta., segundo párrafo). En cuanto a los agravios referidos al tipo de procedimiento adoptado para tramitar la solicitud, mencionó que no se advertía cuáles eran

las vulneraciones del debido proceso invocados en la demanda (v. fs. 199, quinto párrafo). En ese orden de ideas, dijo que, a contrario de lo sostenido por el demandante, se respetó su derecho de defensa pues, al momento de firmar la 'Solicitud de la Condición de Refugiado', se le había comunicado "...todo lo relativo al procedimiento a seguir..." (fs. 199vta., último párrafo) y contó con la asistencia de un intérprete del idioma wolof/español. Entre otras cuestiones, añadió que se había dado cumplimiento con la entrevista personal y con el informe técnico correspondiente (fs. 200). En suma, concluyó que si bien el actor había cuestionado el procedimiento sumario estipulado por el Acta Resolutiva Co.Na.Re. 1/09 "...no precisa concretamente qué defensas se vio privado de ejercer a raíz del tipo de procedimiento aplicado; repárese que no ha ofrecido prueba alguna ni en sede administrativa ni en sede judicial, así como tampoco ha denunciado hechos que merezcan algún tipo de investigación más profunda..." (fs. 200, sexto párrafo) y que quedó demostrado que "... el procedimiento no evidencia defectos de trámite, habiéndose dado cumplimiento con los procedimientos esenciales y sustanciales previstos en la normativa vigente, no advirtiéndose la afectación del debido proceso denunciado en la presente demanda en tanto el actor fue oído en sede administrativa, siendo notificado de todas las medidas y disposiciones del organismo demandado y ejerciendo las defensas que estimó oportunas, siempre con el asesoramiento de un intérprete del idioma wolof/español...". Impuso las costas al vencido "... en atención al resultado del pleito..." (fs. 200vta., tercer párrafo).

2°) Que, contra ese pronunciamiento, el actor, patrocinado por una letrada del 'Programa de Asesoramiento y Representación Legal para personas Refugiadas y Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiado' de la Defensoría General de la Nación, interpuso recurso de apelación a fs. 202, que fue concedido libremente a fs. 203. Puestos los autos en la Oficina (fs. 205), presentó su memorial a fs. 207/2012, que fue contestado a fs. 214/217.

3°) Que el apelante sostiene, en forma preliminar, que se debe tener en cuenta que el procedimiento para la determinación del carácter de 'refugiado' es de carácter humanitario y que, en consecuencia, no busca "...identificar a los refugiados con certeza absoluta sino establecer la probabilidad de que lo sean..." (fs. 208vta., primer párrafo). Además, recuerda que la naturaleza humanitaria del derecho internacional de refugiados y la obligación de los Estados de brindarles una adecuada protección a fortiori "...requiere que la definición de refugiado y los procedimientos para la determinación deban interpretarse y aplicarse en una manera liberal..." (fs. 208vta., segundo párrafo). Explica, también, que la carga de probar la calidad de refugiado es compartida entre el solicitante y el examinador atento a que éste último tiene el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes. Al respecto, advierte que, desde un principio, se consideró erróneamente que se trataba de un caso de migración económica sin indagar "... la situación vigente en la República de Gambia al tiempo en que me vi obligado a abandonarla..." y sin formular "... preguntas que posibilitaran contrastar mi relato con aquellas condiciones..." (fs. 209vta., tercer párrafo). Refiere, que al momento en que se emitió el Acta Resolución 772/2011, el informe 'Freedom in the World 2011, The Gambia' referido a los eventos ocurridos en dicho país durante 2010, publicado por Freedom House el 16 de mayo de 2011, afirmaba que "... Gambia no es una democracia electoral. Las elecciones presidenciales de 2006 fueron frustradas por una severa represión gubernamental de los medios y la oposición. El partido oficialista arrasó en la elección legislativa de 2007 y obtuvo 42 de los 46 escaños ... El Presidente y el partido APCE tienen un claro control y la participación de la oposición es meramente simbólica..." (fs. 209, tercer párrafo). También citó el informe de Amnistía Internacional (AI) 'The state of the world's human rights Gambia' (AI Report 2011) del que se lee que "... [e]l gobierno continuó restringiendo los derechos políticos, la libertad de expresión y cometiendo violaciones de derechos con impunidad. Miembros de la Agencia de Inteligencia Nacional, el ejército, la policía y milicias informales, cercanas al presidente...arrestaron y detuvieron a opositores del gobierno, defensores de derechos humanos, periodistas y personal de seguridad..." (fs. 210, primer párrafo). Por otra parte, dice que se vulneró el principio de la carga de la prueba compartida razón por la que son nulas el Acta Resolución Co.Na.Re. 772/2011 y su confirmatoria 440/2011, por violación del procedimiento (arts. 7°, inc. d, y 14, inc. b, del decreto-ley 19.549/72). Alega que este principio tampoco se respetó en sede judicial atento a que se declaró la causa como de puro derecho (art. 359 del CPCCN), decisión que impidió que pudiera acreditar los extremos expuestos en la demanda y la situación imperante en la República de Gambia. En este punto reitera que, en su país de origen "... [L]as prácticas habituales del régimen incluían las detenciones arbitrarias, la prisión política, torturas y desapariciones forzadas..." (fs. 210, in fine, y 210vta., primer párrafo). Tras destacar diversas situaciones referidas a Gambia que surgían de reciente informe de Amnistía Internacional (fs. 210/211), puso de relieve que tampoco se tomó en consideración que "...entre diciembre de 2016 y enero de 2017, docenas de prisioneros políticos y de conciencia fueron liberados..." y que "...en febrero [de 2018], la Agencia de Inteligencia (AIN), que practicó torturas y detenciones arbitrarias bajo el gobierno anterior, fue renombrada como Servicio de Inteligencia del Estado y sus facultades de detención finalizaron por decisión del gobierno. Sin embargo, los cambios no fueron sustentados en una nueva legislación. Durante los siguientes meses, las cabezas de policía, el sistema penitenciario, la agencia de inteligencia y el ejército fueron reemplazadas. Sin embargo, no ha existido una reforma sistemática de estas instituciones o vetos a personas que hubieran cometido graves violaciones de derechos humanos..." (fs. 211, último párrafo, y 211vta.). Finalmente, también cuestiona la imposición de costas al vencido y

pide que se las deje sin efecto y se las distribuya en el orden causado atento a que se pudo creer?... asistido de derecho de peticionar...? del modo en que lo hizo (fs. 211vta.). 4° Que en forma preliminar corresponde recordar que el art. 1° de la ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26.165 prevé que la "...protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estado de los Refugiados y su protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley?. Además, establece que: "...[L]a protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento? (art. 2°). Asimismo, "[L]as disposiciones y principios mencionados en los artículos 1° y 2° se aplicarán desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas y se extenderán hasta que alcance una solución. Asimismo se le aplicará el principio del trato más favorable, y en ningún caso, el menos favorable que el concedido a los extranjeros en las mismas circunstancias? (art. 3°). A los efectos de dicha ley, el término refugiado se aplica a toda persona que "...a) 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 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 residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él. b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público?. 5° Que, ello sentado, los agravios del apelante se centran, básicamente, en afirmar que tanto la sentencia como las resoluciones de la Co.Na.Re. son arbitrarias e irrazonable porque no se le permitió presentar las pruebas necesarias para acreditar su condición de "refugiado?. En ese sentido, alega que ni en sede judicial ni en sede administrativa se respetó el principio de "carga probatoria compartida?. Ahora bien, más allá de las complejas circunstancias políticas e institucionales que atraviesa el país de origen del actor, lo cierto es que el memorial de agravios no toma en cuenta que la jueza de grado puso de resalto que fue el propio peticionario quien manifestó, al ser interrogado por el funcionario interviniente -con el correspondiente intérprete de idioma wolof/español-, que en su país era vendedor ambulante de repuestos de autos, que su "...situación económica no era buena...? y que los motivos de su ingreso a la Argentina fueron "... para buscar un mejor futuro...?, agregando que "[N]o tuvo otro problema en su país de tipo político o religiosos, tampoco se sentía discriminado. Reitera que la razón fundamental por la que vino a la Argentina fue su mala situación económica y para poder ayudar a su familia...? (cfr. 196vta., primer párrafo). Cabe advertir que dichas alegaciones, que resultaron determinantes para decidir la situación del actor, no fueron controvertidas en el memorial de fs. 207/212; y en ese sentido, aquél se limitó a expresar en forma general la difícil situación de su país de origen sin mencionar en forma concreta las puntuales razones por las que se le debía conceder el "status de refugiado?. Teniendo en cuenta ello, para obtener esa categoría no basta con la mención de que en su país se estaba viviendo una difícil situación económica o institucional en general, sino que el actor debió probar la existencia concreta de fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas o, que su seguridad o libertad fueran amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hubieran perturbado gravemente el orden público; circunstancias que en momento alguno fueron mencionadas en relación con el actor. Por otra parte, es necesario advertir que el art. 6° de la ley 26.165 atribuye cierto margen de discrecionalidad a las autoridades al prever que deben resolver las solicitudes en cada caso concreto y de manera fundada, teniendo en cuenta el derecho vigente, las necesidades invocadas por el solicitante y los valores culturales de su país de origen. A la luz de ello, en definitiva, no se observa que las resoluciones cuestionadas hayan sido irrazonables o que hayan omitido valorar la particular situación del peticionario ni que tampoco se haya violado tanto en sede administrativa como judicial su derecho de defensa y a producir las pruebas pertinentes tal como lo alega el recurrente a fs. 209/210. Ello es así, toda vez que del examen de las actuaciones se desprende que se siguió el procedimiento administrativo correspondiente y se respetó su derecho de defensa. Por otra parte, en cuanto al proceso judicial, cabe señalar que el actor ofreció prueba informativa para que se requiriera por oficio el expediente N° 890.862/11 (v. fs. 18) y el juzgado proveyó de conformidad (fs. 27). Por su parte, el Estado Nacional cumplió con dicha medida y acompañó copia de dichas actuaciones administrativas, que obran a fs. 36/112. Además, ante el requerimiento del actor de que se remitieran nuevas actuaciones (fs. 114) y que se abriera la causa a prueba (fs. 163), la jueza a quo lo intimó para que aclarara los medios probatorios pretendidos (fs. 164) y, después que se cumpliera con ello (fs. 167), ordenó el

libramiento de un oficio para que se acompañaran copias certificadas de todo lo actuado con posterioridad al 27 de mayo de 2013 en el expte. adm. (fs. 168). El Estado Nacional cumplió esta medida (fs. 172 y 173) y, a fs. 176, ?encontrándose agregada la prueba ofrecida?, el actor solicitó que pusieran los autos para alegar. Recién después de ello, en atención al estado de los autos al considerar que el actor no había invocado razones que justificaran la apertura a prueba, la magistrada declaró la causa como de puro derecho (fs. 177), decisión que fue consentida por el señor Panneh a fs. 181, cuando pidió que se efectuara el llamamiento de autos para sentencia. Todo ello demuestra que en el sub lite no se cercenó el derecho de defensa del actor, no sólo porque se produjo prueba documental que había ofrecido, sino porque en ningún momento aquél requirió otros medios probatorios ni tampoco cuestionó la decisión de declarar la causa como de puro derecho. En tales condiciones, no se puede admitir la queja que al respecto formula contra la sentencia, porque es una consecuencia de su propia estrategia procesal, al mismo tiempo que constituye un cuestionamiento tardío y, lo que es más importante, no demuestra que en el trámite judicial se hubiera afectado su derecho de defensa. 7°) Que, por último, cabe señalar que en el presente únicamente se evalúa la legitimidad de la decisión de la Administración en cuanto no le reconoció al actor el carácter de refugiado, pero nada se concluye sobre su situación migratoria. 8°) Que, finalmente, se debe hacer lugar a la queja referida a los gastos causídicos y ordenar su imposición en ambas instancias en el orden causado en atención a la materia discutida en el sub examine, y a que el actor pudo creerse verosímilmente con derecho a iniciar la presente demanda. Por las consideraciones expuestas, voto y propongo al acuerdo: rechazar el recurso del actor y confirmar la sentencia, modificando las costas, las que se imponen en ambas instancias en el orden causado (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN). El señor juez de Cámara Jorge Eduardo Morán dijo: Que comparto los términos y conclusiones de los considerandos 1° a 6° y 8° del voto señor juez que inicia este acuerdo. El señor juez de Cámara Marcelo Daniel Duffy dijo: Que adhiero al voto del doctor Jorge Eduardo Morán. En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: rechazar el recurso del actor y confirmar la sentencia, modificando las costas, las que se imponen en ambas instancias en el orden causado (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN). Regístrese, notifíquese y devuélvase. MARCELO DANIEL DUFFY JORGE EDUARDO MORAN ROGELIO W. VINCENTI 035118E