

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ANGEL L. ALVAREZ TORRES, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN , PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL DECRETO EJECUTIVO N°301 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2010, " POR EL CUAL SE CONCEDE ASILO TERRITORIAL A LA SEÑORA MARIA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, CIUDADANA COLOMBIANA".

**PANAMA, VEINTINUEVE (29) DE MAYO DE DOS MIL CATORCE (2014)**

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Ángel Álvarez Torres en su calidad de miembro de la Firma Forense Vega & Álvarez, contra el Decreto Ejecutivo N°301 de 19 de noviembre de 2010, a través del cual se le concedió a la señora María Del Pilar Hurtado Afanador, asilo territorial en la República de Panamá.

Cumplidos los trámites de reparto, el Magistrado Sustanciador dictó resolución de 28 de diciembre de 2010, mediante la cual se admitió la presente demanda y ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, quien emitió su opinión en la Vista Fiscal N°1 de 13 de enero de 2011.

Seguidamente, el Pleno procede a pronunciarse en torno a la constitucionalidad o no del decreto ejecutivo acusado.

**ACTO DEMANDADO**

El acto objeto de análisis, es el Decreto Ejecutivo N°301 de 19 de noviembre de 2010 "Por el cual se concede asilo territorial a la Señora María del Pilar Hurtado Afanador, ciudadana colombiana", el que fue sustentado en las siguientes consideraciones:

En primer lugar se puntualizó, que la señora María Del Pilar Hurtado Afanador, ingresó a la República de Panamá, el 31 de octubre de 2010 y presentó solicitud formal de asilo al Gobierno de nuestra República, el 7 de noviembre de 2010, manifestando su gran preocupación y temor por su seguridad personal.

Atendiendo a lo anterior, se consideró favorable la petición presentada "como una forma de colaboración con los requerimientos de estabilidad social y política en la región y en consecuencia estima apropiado conceder el Asilo Territorial". Asimismo se dejó plasmado, que "la condición de asilado es de carácter permanente y que dicho status solo se pierde por orden del Órgano Ejecutivo o por renuncia expresa de la persona que la ostenta."

Además se sostuvo, que "es facultad del Órgano Ejecutivo conceder asilo territorial a las personas que en su opinión y por razones de índole política, racial, religiosa o cualesquiera otra semejante, así como sus familiares, se vean obligados a buscar su seguridad personal abandonando su propio país o cualquier otro en el que se hallaren."

El fundamento de derecho aducido correspondió al artículo 42 del Decreto Ley N°16 de 30 de junio de 1960, modificado por el Decreto Ley N°13 de 20 de septiembre de 1965, por el Decreto Ley N°38 de 29 de septiembre de 1966 y por el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

#### **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El demandante estimó como conculcados los artículos 4, 20 y 29 de nuestra Carta Fundamental.

Así, nos remitimos al artículo 4 que dice: "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*".

El accionante manifestó, que se ha concedido el beneficio o protección del asilo político en la modalidad territorial por causas distintas a una persecución por delitos políticos, desconociéndose con ello disposiciones

internacionales, lo que desnaturaliza una institución de protección de derechos humanos, al permitir la evasión de la beneficiada de la jurisdicción competente para juzgarla ante la presunta comisión de delitos comunes.

También indicó, que el fundamento de derecho fue el artículo 42 del Decreto Ley 16 de 30 de junio de 1960; el Decreto Ley 13 de 20 de septiembre de 1965, que no modificó el artículo 42 del Decreto Ley 16 de 1960; el Decreto Ley 38 de 29 de septiembre de 1966 el que tampoco introdujo cambios al Decreto Ley 16 de 1960 y el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que derogó el Decreto Ley 16 de 1960.

Al respecto acotó, que el artículo 23 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, establece el carácter temporal a la protección derivada de la concesión de asilo, que según el artículo 24 del mismo cuerpo legal, el asilado tendrá derecho a un permiso de residencia temporal válida por un año prorrogable, lo que contradice el carácter permanente del asilo político que se otorgó la señora Hurtado Afanador.

Igualmente, precisó que como la concesión de asilo no está enlistada entre las facultades del Presidente de la República contempladas en el artículo 184 constitucional, deben aplicarse las disposiciones de los instrumentos de derecho internacional en concordancia con el artículo 4 de la Constitución Política.

En ese sentido, manifestó que el Estado panameño está vinculado a las siguientes normas de derecho internacional:

#### Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 14. *"En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas."*

#### Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 22. *"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."*

Convención sobre Asilo Diplomático, aprobada por Ley 42 de 2 de diciembre de 1957

Artículo I. "El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención..."

Artículo III. "No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político.

Las personas comprendidas en el inciso anterior, que de hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo, deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega."

Convención sobre Asilo Territorial, aprobada por Ley 43 de 2 de diciembre de 1957

Artículo II. "El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos..."

Estima el activador constitucional que de conformidad con las normas de estos instrumentos internacionales enunciados, el decreto ejecutivo acusado altera el orden constitucional al desconocer la figura del asilo, que constituye una forma de protección de las personas que sufren o son víctimas de persecución como resultado de sus ideologías políticas, lo que excluye a los delitos comunes, situación que no es acorde con la condición de la señora Hurtado Afanador, quien ha sido incorrectamente beneficiada puesto que se desconoce la obligación dimanante del artículo 4 constitucional.

De otro modo, adujo como conculcado el artículo 20 constitucional, que reza "Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten

*exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezcan en tratados internacionales.”*

El accionante considera violentado este precepto constitucional, toda vez que se ha concedido el beneficio del asilo a favor de una persona de nacionalidad colombiana, para permitirle la evasión o sustracción de la jurisdicción competente para juzgarla por la posible comisión de delitos comunes, delitos éstos que encuentran similitud con conductas ilícitas previstas en tipos penales contemplados en la legislación penal panameña, estableciéndose con ello flexibilidad individual y subjetiva a favor de una ciudadana extranjera, situación esta que transgrede el principio de igualdad.

Sumado a lo anterior, esgrimió que en la legislación penal colombiana las conductas se encuentran tipificadas bajo el título de los abusos de autoridad y otras infracciones y usurpación y abuso de funciones públicas, en tanto, en la legislación nacional se asemeja a los tipos penales descritos como corrupción de servidores públicos y abuso de autoridad e infracciones de los deberes de los servidores públicos, ambos contemplados bajo la denominación general de delitos contra la administración pública.

Asimismo, indicó que el decreto ejecutivo impugnado quebranta el principio universal de igualdad porque beneficia a la señora Hurtado Afanador con una protección política y territorial a través del asilo, en desmedro de la persecución judicial y la posible imposición de sanción por la presunta comisión de delitos que bajo el supuesto abstracto de la norma, son en esencia iguales a las endilgadas a la señora Ana Matilde Gómez Ruiloba, quien fuera Procuradora General de la Nación o a cualquier otra persona acusada, enjuiciada y sancionada ante la jurisdicción penal panameña.

Por último, señaló como norma constitucional infringida el artículo 29, que dispone *“La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser examinados ni retenidos, sino por mandato de autoridad competente y para fines específicos, de acuerdo, con las formalidades legales.*

*En todo caso, se guardará absoluta reserva sobre los asuntos ajenos al objeto de examen o de la retención. El registro de cartas y demás documentos o papeles se practicará en presencia del interesado o de una persona de su familia o, en su defecto de dos vecinos honorables del mismo lugar. Todas las comunicaciones privadas son inviolables y no podrán ser interceptadas o grabadas, sino por mandato de autoridad judicial. El incumplimiento de esta disposición impedirá la utilización de sus resultados como pruebas, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurran los autores.”*

Con relación a esta norma, sustentó la violación en el hecho de haberse concedido el beneficio del asilo político en su modalidad territorial, a favor de la señor Hurtado Afanador quien pretende una forma de protección política y territorial que le permite la evasión de la jurisdicción competente para juzgarla por la presunta comisión de delitos comunes, posiblemente ejecutados en perjuicio del derecho fundamental a la intimidad. Además, porque a la beneficiada se le formularon cargos por parte de la Procuraduría General de Colombia, en razón de denuncia pública por la presunta comisión de los ilícitos de revelación de secreto y abuso de funciones públicas, motivos por los cuales mal se podría permitir la utilización de un instrumento de protección de derechos humanos como el asilo, en beneficio de la impunidad sobre la ejecución de hechos que infringen el derecho a la intimidad, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### **OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Licenciado José Ayú Prado, Procurador General de la Nación, mediante Vista N° 1 de 13 de enero de 2011, concluyó que no es viable la acción de inconstitucionalidad in examine, con sustento en las siguientes consideraciones:

Expuso con relación al alcance del artículo 4 constitucional que las normas internacionales aprobadas por las leyes panameñas, resultan de obligatorio cumplimiento, siendo la consecuencia jurídica de dicha exigencia la adecuación de la legislación nacional a lo establecido en los convenios internacionales, los que tienen rango legal, mas no jerarquía constitucional.

Así considera, que los convenios o tratados internacionales, por la sola suscripción y/o ratificación del Estado panameño, no forman parte del bloque de la constitucionalidad, siendo que esta condición debe ser declarada por el Pleno de esta Superioridad.

Por otro lado, arguyó que el artículo 184 constitucional no establece como atribución del Presidente de la República la concesión de asilo, por lo que estima que esta figura de orden público internacional, debe ser tratada según lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional y los instrumentos internacionales ratificados por Panamá. En ese sentido, el asilo territorial debe abordarse como un tema de legalidad, ante la jurisdicción ordinaria, ya que su otorgamiento no es una facultad constitucional del Presidente de la República sino de índole legal.

Aunado a lo esbozado, precisó que el asilo como instrumento de derecho internacional público con fines humanitarios, no es un derecho fundamental, toda vez que según los principios de soberanía nacional el Estado asilante decide unilateralmente concederlo o no, de allí que al ser el asilo una potestad soberana del Estado asilante, no puede tenerse como un derecho humano.

En lo que atañe a la vulneración del derecho a la intimidad, puntualizó que las actividades delictivas que el activador constitucional indica se le atribuyen a la beneficiaria del asilo, de haber sido ejecutados, se dieron fuera del territorio nacional y no existen indicios que permitan concluir que se han acreditado circunstancias que produzcan excepciones de extraterritorialidad de la ley penal panameña.

Por su parte, en cuanto a la infracción del principio de igualdad, no lo considera violentado porque el artículo 20 constitucional alude a la igualdad entre nacionales y extranjeros ante la ley, lo que se encuentra estrechamente relacionado con lo dispuesto en el artículo 19 constitucional, en cuanto a la prohibición de fueros o privilegios y a la discriminación por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Para tales efectos, señaló que el haberle concedido asilo territorial a la señora Hurtado Afanador, no significa que se le otorgó un privilegio de los que prohíbe la legislación nacional.

#### **FASE DE ALEGATOS**

El activador constitucional dentro del término de ley, presentó sus alegatos por escrito, en los cuales refutó lo afirmado por el Procurador General de la Nación.

Primero, expresó su inconformidad con la petición que se declare no viable la acción que se analiza, al estimar que resolver lo planteado con la aplicación de subterfugios legales no es propio de un Estado de Derecho, lo que podría considerarse como denegación de justicia.

Respecto a lo afirmado sobre el bloque de la constitucionalidad, indicó que de existir no podría concebirse sin que este integrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que nuestra Constitución esta sustentada y desarrollada a partir de estos dos instrumentos internacionales de derechos humanos. Sumado a ello, acotó que se advierte que el acto acusado desatendió el orden constitucional.

Refirió igualmente, que toda actuación pública sin importar el fin o la calidad del funcionario que la emita, debe y tiene que estar ajustada y limitada a todas las normas y disposiciones del ordenamiento jurídico, puesto que la primera obligación de un acto administrativo es ser constitucional.



En lo concerniente a la violación al derecho a la intimidad, es del criterio que no pueden confundirse las normas de competencia para disipar la ejecución de la conducta penada de forma universal, toda vez que las escuchas telefónicas y la persecución política a través de esta conducta, se constituyen en una infracción en cualquier parte del mundo.

Además expresó, que la discrecionalidad del Estado de otorgar asilo no esta exenta de los límites constitucionales y de la naturaleza de la figura, ya que de ninguna manera debe otorgarse el beneficio en contravención al ordenamiento jurídico, siendo que la discrecionalidad opera de forma negativa, podría negarse mas no otorgarse contrario a lo dispuesto en la ley.

Como último aspecto aseveró, que se le ha otorgado a la señora Hurtado Afanador un beneficio sin razón política, que le permitirá eludir el cumplimiento de la ley en su país se origen, a través de la desnaturalización de nuestro ordenamiento jurídico que le ha otorgado una condición afortunada que solo podría alcanzarse mediante un fuero o privilegio no sustentado en la ley.

#### **DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Corresponde a esta Corporación de Justicia analizar la inconstitucionalidad o no del Decreto Ejecutivo acusado, mediante el cual se concedió asilo territorial a la señora María del Pilar Hurtado Afanador.

El artículo 4 de nuestra Constitución Política reza "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*", este precepto se constituye en un mandato constitucional cuya eficacia depende de las obligaciones internacionales que adquiere de forma voluntaria el Estado panameño, con la ratificación de los convenios o tratados de derecho internacional.

En consecuencia, el Estado panameño al adoptar estos tratados y convenios de derecho internacional tiene como responsabilidad dimanante el compromiso de procurar la observancia de estos instrumentos internacionales.

Vemos entonces, que este precepto constitucional contiene el principio de buena fe, que es concordante con el artículo 26 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 (Ley 17 de 31 de octubre de 1979), que consagra que "Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

Consideramos que esta norma constitucional deber ser vista en el contexto del principio de supremacía de la Constitución, que coloca al Estatuto Fundamental como norma suprema de interpretación del ordenamiento y también vincula a los actos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, así como los actos de las autoridades, quienes no pueden excusarse del cumplimiento de sus disposiciones, (Cfr. La Inconstitucionalidad por Omisión, Patiño Cruz, Silvia-Orozco Solano, Víctor, pág. 21).

La Constitución Política como fuente suprema del ordenamiento jurídico, impone límites a las autoridades públicas quienes son las facultadas para el ejercicio de los poderes públicos, existiendo con ello un control de sus actuaciones sean éstas por comisión u omisión.

Acotado lo expuesto, observamos que el Decreto Ejecutivo demandado tiene como fundamento de derecho, el artículo 42 del Decreto Ley N°16 de 30 de junio de 1960, modificado por el Decreto Ley N°13 de 20 de septiembre de 1965; el Decreto Ley N°38 de 29 de septiembre de 1966 y por el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008; sobre este aspecto, hemos advertido que la única normativa vigente al momento de concederse el asilo territorial a la señora Hurtado Afanador, era el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008 (el que esta vigente), toda vez que éste derogó todos los decretos aducidos.

Así las cosas, advertimos que fue impropio sustentar el Decreto Ejecutivo N°301 de 19 de noviembre de 2010 acusado, en una normativa que había sido expresamente derogada, aún cuando algunos temas fueron reproducidos y tratados con similitud en la regulación vigente, contenida en el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

Ahora bien, al entrar en el análisis medular, nos referimos al concepto de asilo:

"MANUEL DIEZ DE VELASCO considera que por Derecho de Asilo debe entenderse "la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida y libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado, o incluso por personas o multitudes que hayan escapado del control de las autoridades".

JESÚS MARÍA YEPES, considerando el sentido más amplio del Derecho de Asilo, lo define como la "protección que un Estado otorga a un individuo, que huyendo de persecuciones injustas, busca refugio en su territorio, o en algún lugar sometido a su autoridad fuera de su territorio".

Esta definición recoge expresamente las dos clases de asilo, pues hace referencia al Asilo Territorial cuando expresa en "su territorio", y al Asilo Diplomático, cuando dice "en un lugar sometido a su autoridad, pero fuera de su territorio".

En términos generales, se puede afirmar que asilar es la acción de permitir que una persona perseguida por un Estado por determinadas circunstancias (políticas, raciales, sociales o religiosas), encuentre garantías de vida y libertad en otro Estado, o en lugar sometido a la jurisdicción de este último"<sup>1</sup>.

También observamos lo que establece el artículo 23 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, en lo que atañe a la figura del asilo:

Artículo 23:

"Son extranjeros bajo protección de la República de Panamá, los refugiados, asilados, apátridas y personas bajo estatuto humanitario provisional de protección, que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional en busca de protección temporal, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer Estado.

*El reconocimiento de tal condición estará sujeto al ordenamiento jurídico nacional y a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá."*

Se infiere de forma diáfana, que el reconocimiento de la condición de asilado, entre otras figuras, se encuentra subordinado a lo estatuido en el ordenamiento jurídico nacional y los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá, luego entonces, cabe interpretar que el asilo será otorgado según los presupuestos y las condiciones estipuladas en los instrumentos de derecho internacional aprobados por el Estado panameño.

En virtud de ello, nos remitimos a la figura del asilo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal

---

<sup>1</sup> PALACIOS VARGAS, Fanny, *El Asilo Diplomático*, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (Tesis de Licenciatura), Panamá, 1986, pp. 4-5.

de Derechos Humanos, puesto que aún cuando no son instrumentos internacionales de carácter vinculante, tienen como objetivo establecer criterios de interpretación común de los derechos y libertades fundamentales que deben ser universalmente respetados:

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

"Derecho de Asilo. 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.*"

Declaración Universal de Derechos Humanos

"Artículo 14.

*En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*"

Respecto a los convenios o tratados de derecho internacional que ha ratificado el Estado panameño, que desarrollan y regulan la figura del asilo, se encuentran los siguientes:

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.

...  
7. Toda persona tiene derecho a 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."

Atendiendo a que el acto que se analiza guarda relación específicamente con la figura del asilo territorial, haremos referencia a la Convención sobre Asilo Territorial, suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana, aprobada por nuestra República mediante Ley N°43 de 2 de diciembre de 1957, a pesar que también se ratificó la Convención sobre Asilo Diplomático:

"Artículo I. Todo Estado 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 este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.

Artículo II. El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos..."

El Estado panameño además ha firmado y ratificado la Convención sobre Concesión de Asilo, aprobada en la Sexta Conferencia Internacional Americana (Ley 71 de 19 de diciembre de 1928) y la Convención sobre Asilo Político, de diciembre de 1933, aprobada en la Séptima Conferencia Internacional Americana (Ley 3 de 27 de septiembre de 1938); ambos instrumentos jurídicos vigentes en Panamá y plenamente vinculantes.

En resumen, podemos manifestar que el asilo diplomático es aquel que se requiere y concede en una embajada u otro lugar bajo su autoridad, pero fuera de su territorio por parte de quien se siente perseguido por motivos de origen político y el asilo territorial, es el que solicita cualquiera persona extranjera en territorio de otro país al gobierno respectivo. No obstante lo anterior, ambos se rigen por las normas de derecho internacional que desarrollan el derecho de asilo, solo que debe prevalecer como condición en la persona que lo solicita o requiere que sea perseguida por motivos o delitos políticos.

Conforme al ordenamiento internacional no es dable la concesión de asilo en los supuestos siguientes:

*"a) No es lícito conceder asilo diplomático a los reos de delitos comunes;*

*b) No es lícito conceder asilo diplomático a las personas que, aun cuando estén en peligro de perder su vida o su libertad por motivos o delitos políticos, "al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas;*

*c) No es lícito conceder asilo diplomático "a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquier que sea el caso, revistan claramente carácter político".<sup>2</sup>*

El derecho de asilo es un derecho humano inalienable a la dignidad humana, siendo normado en instrumentos internacionales de derechos humanos, sin embargo, existe resistencia en la comunidad internacional para asimilarlo como tal, es por esta razón, que es concebido como una potestad estatal con sustento en la soberanía, recayendo la decisión de otorgarlo o no en

<sup>2</sup> TORRES GIGENA, Carlos, *Asilo Diplomático. Su práctica y teoría*, La Ley, Buenos Aires, 1960, p. 117.

el Poder Ejecutivo, criterio que es seguido por el Estado panameño, según se desprende de lo expuesto en la parte motiva del Decreto Ejecutivo demandado, que detallamos seguidamente:

En primer lugar, se hizo referencia a la manifestación de la señora Hurtado Afanador de solicitar el asilo debido a su gran preocupación y temor por su seguridad personal.

Con relación a las motivaciones, se consideró favorable la solicitud de asilo *como una forma de colaboración con los requerimientos de estabilidad social y política de la región, y se dejó plasmado que es facultad del Órgano Ejecutivo conceder asilo territorial a las personas que en su opinión y por razones de índole política, racial, religiosa o cualesquiera otra semejante, así como a sus familiares, se vean obligados a buscar su seguridad personal abandonando su propio país o cualquiera otro en el que se hallaren.*

Por consiguiente, se le otorgó *asilo territorial en la República de Panamá, a la señora María del Pilar Hurtado Afanador de carácter permanente, observándose que solo se perderá la condición de asilada, por orden del Órgano Ejecutivo o por renuncia expresa de la persona que la ostenta.*

Al examinar lo dispuesto en los artículos I y II de la Convención sobre Asilo Territorial, observamos que todo Estado tiene el derecho en ejercicio de su soberanía, de conceder la condición de asilada a la persona que proceda de un Estado en donde sea *perseguida por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.*

Anotamos también, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que el derecho de asilo debe sustentarse en la existencia de persecución por delitos políticos o delitos comunes conexos con los delitos políticos.

Estas normas son claras al definir la naturaleza de los motivos que deben originar la solicitud y también aquellas en las cuales debe sustentarse la concesión de la condición de asilado, debiendo ser una persecución por razones

de índole política, por delitos políticos o delitos comunes conexos con delitos políticos.

Sobre lo que precede, es hace necesario enfatizar, que aún cuando la potestad de otorgar la condición de asilado es percibida como discrecional del Estado en ejercicio de su soberanía, de ninguna manera se puede soslayar el cumplimiento de los requisitos que son exigidos por las normas de derecho internacional público, como son los motivos o razones en las cuales se debe justificar la solicitud de asilo, hechos éstos que le corresponde calificar al Estado al momento de conceder tal condición.

Luego entonces, se advierte que el Órgano Ejecutivo no motivó la concesión de la condición de asilada a la señora Hurtado Afanador en razones de persecución de índole política o por delitos políticos, solo hizo alusión "*a los requerimientos de estabilidad social y política en la región*", esta resulta ser una consideración alusiva a posibles afectaciones o consecuencias que pudieran surgir, en caso de no concedérsele el asilo a la peticionaria, en el plano internacional de la región, más no ante la posibilidad de riesgos o peligros que tuvieran ingerencia en la seguridad personal de la solicitante.

Al respecto, somos del criterio que la calificación realizada en el Decreto Ejecutivo acusado, no se adecua a la definición de delito político que se concibe como "*todas las violaciones, con un objeto esencialmente político, los derechos que pertenecen al Estado o a las personas privadas, o a las dos a la vez*" (El Delito Político, Luis Carlos Zárate, Ediciones Librería del Profesional, 1996, Colombia, pág. 145)

En la doctrina existe una clasificación de los delitos políticos en puros y relativos, los primeros refieren aquellos que lesionan los derechos propios del Estado, su organización política y los segundos además de afectar los derechos propios del Estado, se lesionan los derechos de particulares, pero siempre el móvil que lo origina es político (Cfr. Delitos Contra la Existencia y Seguridad del

Estado, Julio Romero Soto- Rocío Romero, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1983, págs. 244-245)

Podemos precisar entonces, que lo que distingue a los delitos políticos de los delitos comunes, son la naturaleza del derecho lesionado (ya sea los derechos propios del Estado o derechos de los particulares con interés político) y las motivaciones que hayan determinado al autor o autores en su acción delictiva, toda vez que tienen que ser de carácter político.

Sumado a lo indicado, debemos agregar que los delitos comunes conexos a delitos políticos, son aquellos que guardan relación con la clasificación que se hace de los delitos políticos relativos o concurrentes, siendo entonces, aquellas conductas ilícitas ejecutadas por el autor o autores que buscan en el delito común procurarse los medios para cometer un delito político puro (es decir, aquellos en los que solo se afectan los derechos propios del Estado), ahora bien, ambos delitos forman un todo, pero existe entre ellos el elemento de conexidad. (Cfr. Julio Romero Soto- Rocío Romero, obra citada, pág. 245)

Cabe puntualizar, que la Sala Penal de esta Corporación de Justicia ha señalado en sentencia de 28 de agosto de 1996, que “de conformidad con el bien jurídico protegido [...] se determina que están dentro de la categoría de delitos políticos los que atentan contra la personalidad jurídica interna del Estado”, consideración ésta, que ha sido mantenida por esta Corte en fallo de 30 de junio de 2008, en el cual se subrayó que “en ausencia de una norma legal que desarrolle el concepto constitucional de delito político, [se] interpreta que los delitos a los que hace alusión la frase “delitos políticos” en el numeral 12 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, [...] refiere a los delitos contra la personalidad interna del Estado y los delitos electorales”.

Visto lo anterior, advertimos que se otorgó la condición de asilada en su modalidad territorial a la señora Hurtado Afanador, a pesar de la inexistencia y el consecuente incumplimiento de uno de los elementos sine qua non en la



condición de la persona que solicitó el asilo, como es la naturaleza de los motivos que la originan, toda vez que la calificación efectuada por el Órgano Ejecutivo no es cónsona con una persecución de índole político, delitos políticos o delitos comunes conexos con delitos políticos, hecho éste que denota la inobservancia de lo dispuesto en las normas de derecho internacional público y de derechos humanos.

El artículo 4 constitucional es un precepto que no es auto aplicativo, sino que nos remite a las obligaciones internacionales derivadas de los convenios o tratados internacionales, como fuente de derecho internacional, que han sido aprobados por el Estado panameño.

En el caso particular el artículo 4 de la Carta Fundamental nos conduce a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la Convención sobre Asilo Territorial e igualmente, al artículo 23 del Decreto Ley N° 3 de 22 de febrero de 2008 (fundamento legal del Decreto Ejecutivo acusado), que también impone el acatamiento de los instrumentos internacionales en materia de asilo, entre otras figuras de derecho internacional público, cuando expresa *"El reconocimiento de tal condición estará sujeto al ordenamiento jurídico nacional y a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá."*

Es menester enfatizar, que la Constitución es la norma suprema de obligatorio cumplimiento general, que vincula todos los actos de los particulares y de las autoridades públicas, por ende subordina a los poderes del Estado y establece los límites al ejercicio de dichos poderes, de allí se deriva el alcance de superioridad de la Constitución.

Por tal razón, los actos de las autoridades públicas tienen que ajustarse y adecuarse a los valores, principios y mandatos constitucionales, siendo la Constitución la norma fundamental que otorga legitimidad a los poderes del Estado, puesto que es el cuerpo normativo supremo que le concede las facultades que tienen que ejercer en atención al principio de normatividad.

Lo preceptuado en el artículo 4 constitucional, no obliga solamente al Estado panameño a adecuar su ordenamiento jurídico conforme a las normas de derecho internacional aprobadas, sino que también es impositivo al establecer que se tienen que observar y cumplir, ya que al suscribirse, ratificarse y aprobarse se adoptan como normas de obligatorio cumplimiento y no como meros actos declarativos de los que no deviene responsabilidad alguna.

La discrecionalidad en la concesión de la condición de asilado a una persona basada en la soberanía del Estado, no implica el desconocimiento de la responsabilidad de cumplir con las normas de derecho internacional aprobadas y adoptadas por el ordenamiento jurídico nacional, así como tampoco la inexistencia de límites en las actuaciones de las autoridades públicas.

Cabe mencionar, que el Estado panameño se ha caracterizado por ser generoso en la concesión de asilo, así para efectos ilustrativos nos referiremos a algunos de los últimos precedentes, en los cuales al momento de ser concedidos fueron observadas las normas de Derecho Internacional Público, al cumplir con lo dispuesto en las Convenciones Internacionales de las cuales Panamá es signataria, siendo lo común en estos casos, que las personas a quienes se les concedió el asilo, se encontraban en circunstancias originadas en persecuciones de origen político.

Uno de ellos fue la concesión de asilo al señor Raoul Cedras, mediante Decreto Ejecutivo N°322 de 13 de octubre de 1994, que además fue extensiva tal condición a su esposa Yamick de Cedras, a sus hijos Raoul Olivier, Cristian y Michaelle Cedras y al señor Micheline Valberty.

Los hechos que precedieron esta concesión estaban relacionados con el derrocamiento en el año 1991 del Presidente electo de Haití, Jean Bertrand Aristide, por parte del ejército haitiano liderizado por Raoul Cedras, siendo esta una situación en la cual intervinieron el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, organismos

internacionales, que adoptaron una serie de sanciones y establecieron un embargo económico contra el gobierno de ipso de la República de Haití.

En virtud de esta tensa situación que acontecía, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas preparó una intervención armada a ese país, la que sería liderizada por los Estados Unidos, con el propósito de volver al Poder al depuesto Presidente, por tanto, frente a esta situación el General Cedras abandonó su cargo como Jefe Militar de Haití el 10 de octubre de 1994, luego dos días después el propio Jean Bertrand Aristide solicitó al entonces Presidente de la República Ernesto Pérez Balladares la concesión de asilo, a la que se accedió con sustento en facilitar la salida del señor Cedras del territorio haitiano y así contribuir con la restauración de la democracia en dicha Nación. El fundamento de derecho fue el artículo 42 del Decreto Ley N°16 de 1960, modificado por el Decreto Ley N°13 de 1965 y por el Decreto Ley N°38 de 1966.

Otro antecedente lo constituye, el asilo otorgado al señor Jorge Serrano Elías, quien luego de haber fracasado un autogolpe de Estado, efectuado por su persona el 25 de mayo de 1993, cuando fungía como Presidente de la República de Guatemala, intentó suspender parcialmente la Constitución, disolver el Congreso y destituir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia así como la Corte Constitucional de ese país.

La concesión de asilo territorial se dio a través del Decreto Ejecutivo N°122-a de 7 de junio de 1993, en el que se determinó que "Panamá tiene la potestad de dar asilo a las personas que en su opinión y por razones de índole política, racial o cualesquiera otra semejante, así como sus familiares se vean obligados a abandonar su propio país u otro en el que se hallaren, o se vean forzados a ello en búsqueda de protección y garantía de su seguridad personal."

Por otra parte, también se le concedió asilo territorial al señor Abdalá Bucaram, mediante el Decreto Ejecutivo N°79 de 24 de abril de 1997, el que fue fundamentado en el Decreto Ley 16 de 1960, modificado por el Decreto Ley 13 de 1965 y el Decreto Ley 38 de 1966.

Esta concesión tuvo su origen en motivos políticos relacionados con los hechos suscitados en la República de Ecuador los días 5 y 6 de febrero de 1997, cuando tuvo éxito una huelga para solicitar al señor Bucaram como Presidente, la eliminación de medidas económicas, calificadas como antipopulares, así como su destitución. Así, el día 6 de febrero de 1997, el Parlamento ecuatoriano haciéndose eco de la petición, declaró al señor Bucaram mentalmente incapacitado, sin haberle realizado un juicio político y examen médico alguno y procedió a revocar su mandato presidencial, alegando tal causal establecida en la Constitución ecuatoriana, para tales efectos.

Ante esta situación fáctica, el señor Bucaram viajó a Panamá, junto a su familia en el mes de marzo de dicho año y solicitó al gobierno panameño asilo para su persona, esposa, hijos y hermano, con posterioridad a la emisión de la orden de arresto contra su persona por parte de la Corte Suprema de Ecuador.

Referido lo anterior, resulta oportuno puntualizar, que "el régimen constitucional no solo supone la obediencia a la Constitución, sino también a la ley ordinaria. En ese sentido, faltar a la legalidad, cuyo respeto exige la Constitución, es faltar también al propio orden constitucional. El orden constitucional supone el orden en sí mismo y el de las normas que le son inferiores." (Pedreschi, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Fábrega, López, Pedreschi y Galindo, Tomo I, pág. 113)

En esa línea de pensamiento, podemos agregar que *"La Constitución, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella constituidos; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad"* (García De Enterría, Eduardo citado por Patiño Cruz, Silvia-Orozco Solano, Víctor en obra citada, pág. 59).

Considerando el análisis efectuado, somos del criterio que el acto contenido en el Decreto Ejecutivo N°301 de 19 de noviembre de 2010, no

atendió el mandato constitucional dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política, toda vez que hemos constatado elementos que contradicen esta norma suprema como centro del ordenamiento jurídico nacional, así las cosas, siendo el objeto del control constitucional el mantenimiento del orden de la Carta Fundamental, cabe la respectiva declaratoria de inconstitucionalidad.

Con relación a la infracción del artículo 20 constitucional aducido, debemos indicar que esta norma contiene el principio de igualdad que debe imperar en el trato entre nacionales y extranjeros en el territorio nacional, no obstante, enuncia las causas o razones a las cuales se puede subordinar a los extranjeros a determinadas condiciones respecto a los nacionales.

Al examinar este precepto constitucional con el acto acusado, no encontramos sustento jurídico que nos permita inferir que con la expedición del Decreto Ejecutivo N° 301 de 2010, se hubiera realizado algún tipo de distinción en el trato entre algún nacional o extranjero, que los pudiera colocar en el plano de la desigualdad ante la ley, por motivos distintos a los dispuestos en la norma constitucional, por consiguiente, no la consideramos conculcada.

De otro modo, se enunció como violado el artículo 29 constitucional, que tutela el derecho humano a la intimidad y reserva de las comunicaciones de las personas que se encuentren en el Estado panameño, además dispone que se requiere la autorización por parte de la autoridad judicial, en caso de interceptación de las comunicaciones que tenga injerencia sobre este derecho fundamental.

Este Pleno es del criterio que no existe correlación entre el acto contenido en el Decreto Ejecutivo demandado y la infracción que se hubiera podido originar al derecho a la intimidad de alguna persona, por tanto, no estimamos su vulneración.

En ocasión de los razonamientos puntualizados, concluye este Máximo Tribunal que el Decreto Ejecutivo N° 301 de 19 de noviembre de 2010, debe declararse inconstitucional por ser violatorio del artículo 4 de la Constitución Política.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL**, el Decreto Ejecutivo N°301 de 19 de noviembre de 2010 "Por el cual se concede asilo territorial a la señora María del Pilar Hurtado Afanador, ciudadana colombiana."

Notifíquese y Publíquese.

HARLEY J. MITCHELL D.

ABEL ZAMORANO

OYDÉN ORTEGA DURÁN

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

VÍCTOR L. BENAVIDES P.

SECUNDINO MENDIETA

HARRY A. DÍAZ

LUIS R. FÁBREGA S.

JERÓNIMO MEJÍA

YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL