

Entrada N° 1208-10. Magistrado Ponente: Harley J. Mitchell D.
Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense Vega y Álvarez
contra el Decreto Ejecutivo N° 301 de 19 de noviembre de 2010.

**SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO HARRY A. DÍAZ**

Recibido en nuestro despacho el día **16 de junio de 2014** el expediente contentivo de la Demanda de Inconstitucionalidad solicitada por la Firma Forense Vega & Álvarez, contra el Decreto Ejecutivo N° 301 de 19 de noviembre de 2010 a través del cual se concedió asilo territorial a la señora María Del Pilar Hurtado Afanador en la República de Panamá, procedo a manifestar mi postura dentro del término que el artículo 115 del Código Judicial concede para tal fin.

Expreso con todo respeto, que no comparto la decisión adoptada en el presente fallo que declara 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” por las razones que paso a exponer:

En primer lugar, el artículo 4 de la Constitución Política al establecer que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional, refiere que los tratados internacionales ratificados por Panamá y aprobados mediante ley formal son de obligatorio cumplimiento; es decir, nuestro país al ser signatario de determinado tratado o convenio internacional contrae el compromiso jurídico de adoptarlo mediante Ley de la República, siendo obligatorio su cumplimiento; empero, no gozan de rango constitucional.

Por otro lado, el Decreto Ley N° 3 de 22 de febrero de 2008 “Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones”, en el Título III, Capítulo V sobre “Extranjeros bajo la protección de la República de Panamá”, artículos 23 y 24 establece:

“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.”**

“Artículo 24. Reconocida la condición de refugiado, asilado o apátrida por la República de Panamá, **el Servicio Nacional de Migración otorgará un permiso de residencia temporal válido por un año, prorrogable por igual período, siempre que las autoridades competentes certifiquen que mantiene dicha condición.”**

De las normas que anteceden es oportuno resaltar, que el asilo fue concedido tomando como base el Decreto Ley N° 3 de 22 de febrero de 2008; para el cual, el citado artículo 24 establece el límite de un año y delega en el Órgano Ejecutivo (y no a la Corte Suprema de Justicia) la función de verificar si las condiciones por las cuales fue otorgado se mantienen, con la finalidad de validar la prórroga de la condición de asilado.

En ese orden de ideas, las normas anotadas por el activador constitucional sobre la figura del asilo (**Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, Convención sobre Asilo Territorial de 1954**), no recaen en el plano de infracción constitucional, sino legal al no formar parte del Bloque de la Constitucionalidad; aunado al hecho que no existe disposición constitucional expresa que ampare la figura del

asilo en ninguna de sus formas, por lo que reiteramos que una vez concedido atendiendo a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá, corresponde específicamente al Servicio Nacional de Migración verificar la prórroga o no de la asistencia humanitaria otorgada al asilado.

Lo anterior quiere decir, que lo solicitado por el activador constitucional no debió ventilarse ante esta instancia; sino, a través de la vía ordinaria correspondiente, pues la facultad de conceder asilo en el territorio de la República de Panamá, no forma parte siquiera, de las atribuciones constitucionales que el artículo 184 de la Constitución Política confiere al Presidente de la República con la participación del Ministro (de Relaciones Exteriores en este caso); por tanto, trata de una facultad legal que viene dada a raíz de las normas adoptadas por nuestro país en dicha materia. Es por ello que declarar la inconstitucionalidad; por primera vez en la historia de la jurisprudencia patria, de un asilo, escapa de la competencia de la Corte Suprema de Justicia, y por ende mal podría hacerse justicia constitucional.

Así las cosas, comparto el criterio externado por Ministerio Público en la Vista N° 1 de 13 de enero de 2011 al expresar:

“... que la Corte Suprema de Justicia, ha interpretado el alcance del artículo 4 de la Constitución Política, en el sentido que si bien las normas internacionales aprobadas por las leyes panameñas, resultan de cumplimiento obligatorio, la consecuencia jurídica de esa exigencia es la de adecuar nuestra legislación interna a lo establecido en aquellos convenios internacionales, ya que los mismos solamente tienen valor de ley de jerarquía constitucional.

Visto lo que antecede, queda claro que los convenios o tratados internacionales, por sola suscripción y/o ratificación del Estado Panameño, no entran a formar parte del “Bloque de la

Constitucionalidad”, sino que tal condición tiene que ser declarada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

...

... que los artículos de los instrumentos internacionales citados por el demandante, no forman parte del bloque de la constitucionalidad panameña, sino que han de ser tenidos como parte de la legislación nacional, resulta necesario abordar otro aspecto importante que se circunscribe a las atribuciones constitucionales que el Máximo Estatuto Fundamental de nuestro país, le confiere al Presidente de la República, con la participación del Ministro Respectivo.

... el artículo 184 de nuestra Ley Suprema, establece el catálogo de atribuciones que ejerce el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Estado que corresponda y entre las descritas no se anota la concerniente a la concesión de asilo, lo cual a mi parecer, convierte esta figura del derecho público internacional, en una cuestión jurídica que debe ser tratada bajo el amparo de las leyes nacionales o de instrumentos supranacionales que, ratificados por nuestro país, formen parte de la legislación patria.

Expuesto en otros términos, el otorgamiento de un asilo territorial, debe ser abordado u objetado como un tema de legalidad, ante la jurisdicción ordinaria correspondiente, ya que su concesión no es producto de una facultad constitucional, sino legal, del Presidente de la República.

En lo que concierne al argumento del accionante, respecto a que la figura del asilo es asimilable a la del indulto presidencial, debo indicar, en base a lo que he venido exponiendo, que tal postura es desatinada, pues mientras la concesión del último

(indulto) corresponde a una atribución constitucional de Presidente de la República, el primero (asilo) se otorga gracias al producto de una facultad legal de dicho mandatario.

Como quiera que también, el licenciado ÁLVAREZ TORRES, al referirse al otorgamiento del asilo demandado, sugiere la desnaturalización de una institución de protección de derechos humanos, creo oportuno aclararle que aunque la figura en alusión representa un instrumento del derecho internacional público que conlleva fines humanitarios, no constituye un derecho fundamental e inalienable para la persona que lo solicite, ya que es el Estado receptor o asilante, quien, basado en sus principios de soberanía nacional, decide unilateralmente, concederlo o no.

...

En cuanto al argumento correspondiente a que la concesión de asilo territorial atacado, se infringe la norma de la Constitución Política que regula el derecho a la intimidad (artículo 29), soy de la convicción que no se ha infringido tal normativa, pues, en primera instancia, las actividades delictivas que el activador constitucional indica se le atribuyen a la beneficiaria del asilo, de haber sido ejecutadas, ocurrieron fuera del territorio nacional y no existen indicios que nos lleven a concluir que se configuren las circunstancias necesarias para que se produzcan las excepciones de la de extraterritorialidad de la ley penal panameña.

En lo que respecta al alegato de que con el Decreto demandado se rompe el principio universal de igualdad (artículo 20), porque se beneficia a MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, con una protección política y territorial, en

desmedro de la persecución judicial y de la posible imposición de sanción, por la presunta comisión de delitos o conductas penales, debo señalar, que el principio constitucional que recoge la disposición en referencia, alude a la igualdad de los nacionales y extranjeros ante la Ley, la cual se encuentra estrechamente relacionada con lo preceptuado en el artículo 19 del Estatuto Supremo, en cuanto a la prohibición de fueros y privilegios, ni a la discriminación por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Aunque se le haya concedido a MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, un asilo territorial, no significa que se le otorgó algún privilegio de los que prohíbe la Constitución Política, pues la figura jurídica en referencia se encuentra prevista en la legislación nacional y conlleva las regulaciones necesarias para su efectividad y conducencia.

El análisis de estas dos últimas disposiciones (artículo 20 y 29 de la Constitución Política), lo introduzco con el solo propósito de solventar todos los argumentos jurídicos abordados por el demandante, aunque reitero que mi opinión se centra en el hecho que el tema cuestionado a través de la presente acción constitucional, debe ser resuelto por la vía de la legalidad.”

Asimismo, comparto el criterio que fuera vertido por el Magistrado Alejandro Moncada Luna en sus observaciones al proyecto, al expresar su disenso y coincidir con el criterio expresado por el Ministerio Público al señalar “que, si bien los tratados internacionales aprobados por leyes de la República son de obligatorio cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos

convenios internacionales, porque éstos solo tienen formalmente valor de ley y carecen de jerarquía constitucional.”

De igual manera participo de su criterio respecto que “... Panamá es signataria de la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas 1954), incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 42 de 2 de diciembre de 1957 ... y que la exposición de motivos de la citada Convención indica que su contenido se inspiró (entre otros) en principios generales como **reafirmar el derecho soberano de los Estados de recibir en su territorio a quienes estimen convenientes**” y en consecuencia, el artículo 1° de la convención indica que **“Todo Estado tiene derecho, 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”.

En ese orden de ideas, el Magistrado Moncada Luna advirtió también que en consonancia con la norma en comento; el artículo 23 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 al disponer que la condición de asilado está sujeta al ordenamiento jurídico nacional y a los Tratados Internacionales ratificados por nuestro país, refiere que el Asilo Territorial “es objeto de regulación internacional, no sólo por una convención interamericana especial, sino por instrumentos universales”; así, **“la reglamentación especial en esta materia emana de la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, la cual ... vincula la figura del asilo territorial con la potestad de los Estados de admitir soberanamente en su territorio a quienes estime pertinente”.**

Por tanto, vale aclarar, que no ha sido el propósito del Decreto Ejecutivo N° 301 de 19 de noviembre de 2010, el posibilitar que la ciudadana de nacionalidad colombiana MARÍA DEL PILAR HURTADO, se sustraiga de la jurisdicción competente de juzgarla por la supuesta comisión de un delito común; sino, brindar el apoyo humanitario solicitado al Estado Panameño, el cual estimó prudente conceder en virtud de su potestad soberana.

Obsérvese que dicha solicitud se basó en la manifestación de preocupación y temor por la seguridad personal de la solicitante, dado el matiz político atribuido a la situación en concreto; y en atención a ello, el Órgano Ejecutivo determinó la favorabilidad del asilo territorial, basándose en requerimientos de estabilidad social y política de la región, lo cual es cónsono con la finalidad de la figura en comento.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho que, tanto el asilo diplomático como el asilo territorial como formas de asilo político, tienen como finalidad, **proteger a cualquier persona perseguida por razones gubernamentales o políticas**, con la distinción que el primero, es concedido dentro de un territorio ficticio (embajadas, buques de guerra, etc.) y el segundo del que se goza dentro del territorio del Estado que lo concede.

Por las razones expuestas, debo enfáticamente salvar mi voto.

Fecha ut supra.



HARRY A. DÍAZ
Magistrado

YANIXA Y. YUEN
Secretaria General