

**Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense Vega & Álvarez contra el Decreto Ejecutivo No. 301 de 19 de noviembre de 2010, “Por el Cual se concede Asilo Territorial a la Señora María del Pilar Hurtado Afanador, ciudadana colombiana”, Entrada No. 1208-10**

**Magistrado Ponente Harley J. Mitchell D.**

---

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO  
PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE MAYO DE DOS MIL CATORCE (2014)**

**VISTOS:**

1. 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.

2. 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.

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

## **ACTO DEMANDADO**

4. 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:

5. 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.

6. 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 estatus solo se pierde por orden del Órgano Ejecutivo o por renuncia expresa de la persona que la ostenta.”

7. 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 otras semejantes, así como sus familiares, se vean obligados a buscar su seguridad personal abandonando su propio país o cualquier otro en el que se hallaren.”

8. 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**

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

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

11. 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.

12. 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.

13. Al respectó 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.

14. 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.

15. 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 Le y 42 de 2 de diciembre de 1957

Artículo I. “El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra 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...”

16. 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.

17. 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.”

18. 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 está que transgrede el principio de igualdad.

19. 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.

20. 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 Reilaba, quien fuera Procuradora General de la Nación o a cualquier otra persona acusada, enjuiciada y sancionada ante la jurisdicción penal panameña.

21. 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.”

22. 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 del 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 le 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**

23. El Licenciado José Ayúa 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:

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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 aislante 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.

28. 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 beneficiaría 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.

29. 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.

30. 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**

31. 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.

32. 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.

33. Respecto a lo afirmado sobre el bloque de la constitucionalidad, indicó que de existir no podría concebirse sin que esté integrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que nuestra Constitución está 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.

34. 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.

35. 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.

36. Además expresó, que la discrecionalidad del Estado de otorgar asilo no está 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.

37. 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**

38. 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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”.

42. 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).

43. 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.

44. 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 está vigente), toda vez que éste derogó todos los decretos aducidos.

45. 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, aun 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.

46. 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”.*

47. 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.”

48. 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.

49. 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 de Derechos Humanos, puesto que aun 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.”*

50. 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.”*

51. 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...”*

52. 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.

53. 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.

54. 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”.*

55. 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 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:

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. Sobre lo que precede, se hace necesario enfatizar, que aun 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.

63. 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 injerencia en la seguridad personal de la solicitante.

64. 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).

65. 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).

66. 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.

67. 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)

68. 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”.

69. 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.

70. 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.

71. 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.”

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. 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.

77. 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 Yámbico de Cedras, a sus hijos Raoul Olivier, Cristian y Michelle Cedras y al señor Michelin Alberti.

78. Los hechos que precedieron esta concesión estaban relacionados con el derrocamiento en el año 1991 del Presidente electo de Haití, Jean Bertrand Arístides, 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.

79. 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 Arístides 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.

80. 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.

81. 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 otras semejantes, 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.”

82. 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.

83. 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.

84. 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.

85. 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.” (Pedroche, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Fábrega, López, Pedroche y Galindo, Tomo I, pág. 113)

86. 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).

87. 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.

88. 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.

89. 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.

90. 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.

91. 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.

92. 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**

93. 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. (Fdo.)

ABEL ZAMORANO (Fdo.)  
OYDÉN ORTEGA DURÁN (Fdo.)  
GABRIEL E. FERNÁNDEZ (Fdo.) (VOTO RAZONADO)  
VÍCTOR L. BENAVIDES P. (Fdo.)  
SECUNDINO MENDIÉTA (Fdo.)  
HARRY A. DÍAZ (Fdo.) (SALVAMENTO DE VOTO)  
LUIS R. FÁBREGA S. (Fdo.)  
JERÓNIMO MEJIA (Fdo.)  
YANIXSA Y. YUEN, SECRETARIA GENERAL (Fdo.)

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**

94. 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.

95. 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:

96. 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.

97. 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.”*

98. 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.

99. 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.

100. 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.

101. 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.”*

102. 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.”

103. 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 1º 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”.

104. 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”.

105. 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.

106. 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.

107. 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.

108. Por las razones expuestas, debo enfáticamente salvar mi voto.

109. Fecha ut supra.

HARRY A. DÍAZ Magistrado (Fdo.)

YANIXA Y. YUEN Secretaria General (Fdo.)

## **VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO GABRIEL ELÍAS FERNÁNDEZ**

110. Debo expresar que en la sesión de 29 de mayo de 2014, en donde se ventiló la inconstitucionalidad solicitada a este Pleno por la firma forense Vega & Álvarez contra el Decreto Ejecutivo No. 301 de 19 de noviembre de 2010, “Por el cual se concede asilo territorial a la señora María del Pilar Hurtado Afanador, ciudadana colombiana”; manifesté lo siguiente: “Analicemos primeramente que la señora MARÍA DEL PILAR HURTADO, era la Directora D.A.S., Departamento de Seguridad de Toda Colombia, un ente eminentemente político de control social, que no solamente tiene Colombia, sino que tienen todos los Estados de todos los países del mundo, para poder garantizar el tipo de Estado o de gobierno escogido. Reflexionemos que esta señora ejercía sus funciones en el gobierno del ex presidente Uribe y sale de Colombia cuando toma posesión el actual presidente Santos, y es un hecho conocido y notorio los conflictos y las contraposiciones dadas entre Uribe y Santos a lo largo de esta historia, es ahí donde cae en la posición del derecho de asilo, y es que el derecho de asilo ha sido, como se ha manifestado, sumamente protegido en América Latina por la cantidad de regímenes de facto que se han dado y las persecuciones jurídicas vinculadas a situaciones políticas y esto recuerda a los líderes estudiantiles en este país que cuando el régimen quería contrarrestarlos en sus movimientos o en sus actividades políticas los llevaba a la jurisdicción administrativa para seguirle juicios como cualquier hecho común u ordinario. Lo cierto es que esa señora al estar en ese departamento de seguridad tuvo que haber cumplido algunas funciones para la propia seguridad y el Estado colombiano, sabiendo todo lo conflictivo y problemático que es la República de Colombia con todos sus ambientes políticos sociales, desde los más recalcitrantes armados, hasta lo más sensual de la literatura, ante esas verdades, considero que se defienda la institución del Asilo, no dejo de sentirme incomodo con lo advertido aquí, ciertamente, que en derecho se tiene razón de que la resolución del Decreto de Gabinete atacada no fue debidamente fundamentada, eso lo alcanzo a comprender, pues esa es una gran debilidad; pero de eso a desconocer que en este caso, que esta persona que si bien está acusada por delitos comunes, no es menos cierto que esos delitos comunes están relacionados con actividades políticas en las que se vieron afectados personas que ahora están en el régimen, pero que habían participado, el propio Santos, como Ministro del Interior, que era jefe de ella, entonces tenemos que ver todo este ambiente socio-político para entonces decidir si realmente vamos a desconocer un instituto tan importante para América Latina, por irnos por puros tecnicismos jurídicos”.

111. Luego del intercambio de criterios y reflexiones realizadas me llevó a la opinión de acompañar el proyecto debido a que el mismo iba a acoger las reflexiones.

112. Al leer la sentencia podemos notar que, no acogió todo lo reflexionado en la discusión del Pleno, para nutrir de mejor manera la Sentencia; razón por la cual emitimos este voto razonado, pues conceptuamos que pudo haberse nutrido con los tópicos que aquí ahora presentamos.

113. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra Asilo significa “sitio inviolable”, “lugar privilegiado de refugio para los perseguidos”. Para Francisco Galindo Vélez, en su obra “El Asilo en el Sistema de las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano”, es “la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar bajo el control de alguno de sus órganos, a una persona que llega a buscarlo”.

114. El Asilo es una figura tan antigua como la humanidad, ya que se practicaba tanto en los pueblos antiguos y en las razas primitivas, pues se dice que su existencia responde al instinto de supervivencia propio del ser humano, el cual se manifiesta ante cualquier peligro, y para lo cual era necesario encontrar un lugar que garantizase su protección. Además, hay que reconocer que para esa época el Asilo no encontraba sustento alguno, que fuese más allá de ese instinto de supervivencia del ser humano.

115. No obstante, hay quienes señalan que no existe un criterio uniforme respecto a cómo surge esta institución en los pueblos antiguos, pero se puede tomar en cuenta que casi todas las instituciones políticas y sociales han surgido con base a creencias religiosas, por lo que el Asilo no puede tomarse como una excepción a la regla.

116. Asimismo, se tiene que la misma existencia de esta institución ha sido cuestionada en pueblos como los egipcios, hindúes y hebreos, pero en la antigua Grecia, surge como un medio de defensa en contra de los designios de la fatalidad, alcanzando en ese lugar grandes proporciones.

117. En el pueblo romano, la leyenda propia que narra el surgimiento de ésta, nos dice que el mismo Rómulo fundó Roma en torno al templo que consagró al dios "Asoleo", por lo que para los romanos era fundamental el respeto al derecho de asilo.

118. Cuando miramos hacia la historia del cristianismo, podemos ver que al final de las sangrientas persecuciones en contra de los cristianos, y gracias a la política de tolerancia religiosa fijada por Constantino, eso trajo consigo un nuevo impulso al derecho de asilo, pero basado en los principios fundamentales de la doctrina cristiana, donde se da el respeto a la caridad y al perdón de los pecados por medio de la expiación.

119. Para los bárbaros, el Asilo fue una seria limitación a la venganza bajo un serio respeto a la paz de las iglesias, de la cual al violarse podía conllevar la aplicación de rígidos castigos, que podían incluir hasta la pena capital.

120. Con el feudalismo rodeado de una vasta legislación eclesiástica, la cual fue codificada por Graciano en 1140, quien aporta una marcada disciplina al Asilo Religioso, el cual se encontraba en su apogeo y regido por disposición de la Iglesia, llegando a ser hasta extendido a los crímenes muy graves. Este tipo de Asilo encuentra su decadencia en los siglos XIII Y XIV, al darse un resurgimiento al estudio del Derecho Romano, donde el Asilo se consideraba como una institución de Derechos Humanos, por lo cual el Estado y no la Iglesia, debía tener la facultad de reglamentarlo e inclusive abolirlo.

121. Precisamente, el Asilo contemporáneo surge cuando el Asilo Religioso fue decayendo, aunque se reconoce que la Iglesia se rehusó a renunciar a este privilegio; sin embargo, ya muy adentrado el siglo XVIII, el Asilo es practicado en el viejo continente en sus dos modalidades, especialmente el Asilo Diplomático, pero bajo el estallido de la Revolución Francesa, ya casi no existía por su extenso abuso al concederse y por considerarse que atentaba contra la soberanía estatal.

122. En una concepción moderna el asilo es asociado con los Derechos Humanos, como una condición indispensable para que se dé el respeto y protección de la dignidad humana de toda persona, sobre todo frente a cualquier situación atentatoria de índole política, religiosa o racial.

123. El asilo en la concepción también se ve asociado con los tratados de Westfalia, de Muster y de los Pirineos, los cuales a su vez tiene relación con la aparición de los estados modernos, y marcando una concepción moderna de esta institución, sobre todo con el de Westfalia. Precisamente, en este último se consagra la instauración de las misiones diplomáticas

en cada Estado, así como dos nuevas variantes del asilo: el asilo Diplomático y el Asilo Territorial. El primero en la actualidad se entiende como la protección dada al perseguido en el territorio distinto al del Estado que concede este asilo, mientras que en el segundo se tiene como una protección que se le otorga al perseguido dentro del territorio del Estado asilante. A estos dos tipos de asilos también se les ha denominado bajos los nombres de Asilo Político y Refugio, respectivamente.

124. Al adentrarnos a nuestro Continente, tenemos que es aquí donde más se han llevado los significativos esfuerzos para regular esta institución, dando inicio con éste a la Convención sobre el Asilo, suscrita en la Habana en el mes de febrero de 1928, la cual se ha venido perfeccionando al paso del tiempo y las subsecuentes convenciones americanas, como la Convención de Asilo Político de Montevideo de 1933, y la Convención de Carracas sobre Asilo Diplomático y Territorial de marzo de 1954.

125. De igual forma, es necesario la relación que hay entre estas convenciones y la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde en su artículo 14, se establece el derecho de toda persona de buscar asilo y disfrutar de él, en caso de persecución.

126. Finalmente, no debo dejar de señalar que, en el presente caso era necesario realizar una especie de aplicación analógica del principio general del "favor rei", el cual como todos sabemos implica que ha de aplicarse la ley que sea más benigna a los intereses del acusado. De ahí que, al extenderse este principio al presente caso, por lo menos considero que la presente decisión debió analizar la declaratoria de inconstitucionalidad o no, del acto demandado, tomando en cuenta los factores socio-político que giran en torno a la acusación formulada en contra de la señora María del Pilar Hurtado, donde como ya hemos mencionado, se le acusa en su país de haber cometido delitos comunes, pero sin que éstos dejen de ser vistos y perseguidos bajo un ambiente meramente político, por lo que no debió limitarse la presente decisión en contener un razonamiento restrictivo del caso bajo un plano estrictamente jurídico, por lo que se debió analizar la conveniencia o no, de potenciar el favor asilante.

127. Todas las razones que expusimos en los párrafos que anteceden, son las que nos han llevado a formular el presente Voto Razonado.

MAGISTRADO GABRIEL E. FERNÁNDEZ (Fdo.)

YANIXSA YUEN SECRETARIA GENERAL (Fdo.)