



GACETA OFICIAL DIGITAL

Año CXI

Panamá, R. de Panamá lunes 23 de marzo de 2015

Nº
27745-B

CONTENIDO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Decreto Ejecutivo N° 68
(De martes 17 de marzo de 2015)

QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS DIRECTORES Y SUBDIRECTORES REGIONALES DE EDUCACIÓN.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Decreto Ejecutivo N° 69
(De martes 17 de marzo de 2015)

QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTÍCULOS AL DECRETO EJECUTIVO NO. 203 DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 1996.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Decreto Ejecutivo N° 51
(De martes 17 de marzo de 2015)

QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 80 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2012, QUE DICTA NORMAS DE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN PANAMÁ.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 29 de mayo de 2014)

POR LA CUAL SE DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO EJECUTIVO 301 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2010 "POR EL CUAL SE CONCEDE ASILO TERRITORIAL A LA SEÑORA MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, CIUDADANA COLOMBIANA.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

DECRETO EJECUTIVO N.º 68

De 17 de Marzo de 2015



Que establece el procedimiento para la selección y nombramiento de los Directores y Subdirectores Regionales de Educación

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que es necesario adoptar medidas que garanticen el sistema de selección para el nombramiento y traslado del personal docente, directivo y de supervisión de educación para el normal funcionamiento del Ministerio de Educación;

Que en cumplimiento con los deberes establecidos en la Constitución Política de la República de Panamá y la Ley Orgánica de Educación, el Ministerio de Educación tiene el compromiso de garantizar que el sistema educativo cuente con excelentes profesionales en las direcciones regionales educación a fin de que se contribuya con elevar el nivel de calidad de la educación en beneficio del país;

Que es función del Órgano Ejecutivo reglamentar las leyes y materias que así lo requieran para el buen funcionamiento de la administración pública,

DECRETA:

Artículo 1. Para aspirar al cargo de director y/o subdirector Regional de Educación, el aspirante deberá cumplir los requisitos exigidos en el artículo 43 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación; además deberá presentar, al momento de la entrevista ante el jurado evaluador correspondiente, un plan estratégico y de acción que propone ejecutar al ocupar el cargo al que aspira, en el cual expresará sus competencias administrativas, actitudinales, éticas y pedagógicas.

Artículo 2. El aspirante al cargo de director y/o subdirector Regional de Educación deberá gozar de buena salud física y mental. También, deberá estar inscrito en el Registro Permanente de Elegibles y ser educador nombrado en condición permanente, ya sea en un cargo de supervisión escolar, directivo o docente.

Artículo 3. El aspirante al cargo de director y/o subdirector Regional de Educación debe cubrir una serie de competencias administrativas, actitudinales y pedagógicas, por lo que debe estar en la capacidad de:

1. Competencias administrativas:

- a. Capacidad para ejercer eficientemente, con transparencia, honestidad, compromiso y responsabilidad, cada una de las funciones establecidas en el artículo 40 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación;
- b. Planificar, organizar, dirigir y evaluar el desarrollo de las actividades vinculadas, en forma directa e indirecta, con el servicio educativo y demás procesos brindados por las instituciones educativas de la región;
- c. Capacidad de organizar, coordinar, dirigir y evaluar el funcionamiento de la Dirección Regional, a fin de que los servicios que administra y brinda

- dicha instancia sean desarrollados de manera proactiva, con eficiencia, transparencia, honestidad, compromiso y responsabilidad;
- d. Conocimiento de los procesos gerenciales de planificación, dirección, organización y evaluación;
- e. Conocimiento de las disposiciones legales relacionadas con el cargo, el Ministerio de Educación y la administración pública;
- f. Liderazgo para formular y conducir planes estratégicos, programas y proyectos para una administración eficiente, integral, eficaz y transparente;
- g. Dar seguimiento del cumplimiento de las metas y objetivos de la institución, con el fin de evaluar los estándares de logros de los estudiantes, directivos, supervisores, docentes y administrativos;
- h. Capacidad para realizar estudios, diagnósticos y evaluaciones de la realidad educativa de la región escolar;
- i. Capacidad para proponer, coordinar y ejecutar con las instancias nacionales la capacitación del personal docente, directivo, supervisión, técnico y administrativo;
- j. Capacidad, dominio y experiencia en la formulación del proyecto de presupuesto anual de inversiones y operaciones de la región escolar y ejecutarlo debidamente;
- k. Promover la participación e integración de los educadores, estudiantes y padres de familia en la comunidad educativa;
- l. Participar en actividades formales y no formales dentro y fuera de la región escolar, en representación de la institución;
- m. Seleccionar y administrar información relevante, generando un sistema de comunicación fluido y eficaz;
- n. Asegurar que la administración y control financiero sean eficientes y efectivos en la consecución de los resultados óptimos para el buen funcionamiento de la región escolar y de las instituciones de enseñanza;
- o. Organizar y dirigir los recursos físicos, humanos y financieros para apoyar el logro de las metas y prioridades educativas;
- p. Capacidad de promover y valorar los resultados en forma objetiva y oportuna, así como de responsabilizarse del funcionamiento y resultado de las gestiones de la región educativa;
- q. Capacidad para implementar y evaluar planes de mantenimiento preventivo y oportuno de las edificaciones y demás bienes educativos, así como las respectivas previsiones y programaciones que dan lugar a la dotación eficiente, equitativa y adecuada de infraestructuras y otros equipos o recursos educativos;
- r. Habilidad para coordinar e implementar las políticas y estrategias educativas determinadas por el Ministerio de Educación;
- s. Capacidad de trabajar en equipo con los supervisores regionales y la comunidad educativa escolar, en la formulación, desarrollo y evaluación continua de los planes educativos de la región escolar destinados a mejorar la equidad y calidad de la educación.

2. Competencias actitudinales:

- a. Seguridad y confianza en sí mismo;
- b. Asumir el pleno control de su conducta de modo activo, promoviendo con proactividad la iniciativa y la responsabilidad en el desarrollo de acciones creativas e innovadoras para generar mejoras, haciendo prevalecer la libertad de elección sobre las circunstancias del contexto;
- c. Influir en la cultura de la región escolar, actuando en forma coherente tanto con los valores como con los principios éticos de la profesión docente;
- d. Dirigir al personal a su cargo con la finalidad de forma efectiva y adecuada a la consecución de los objetivos;



- e. Comprometerse en el desarrollo de sus colaboradores, su evaluación y la utilización del potencial y las capacidades individuales de los mismos;
- f. Generar relaciones que promuevan un ambiente de trabajo cordial, colaborativo y cooperativo;
- g. Facilitar el logro de acuerdos que cuenten con el apoyo y aprobación de todos los involucrados y capacidad y experiencia en la implementación de estrategias tendientes a la solución de conflictos;
- h. Realizar oportunamente los ajustes necesarios en los objetivos y metas con el fin de mantener el nivel de eficiencia;
- i. Identificar, analizar, desarrollar y transformar nuevas ideas en soluciones viables y eficaces aplicables en la organización.

3. Competencias pedagógicas:

- a. Implementar estrategias de mejoramiento continuo del desempeño profesional y humano de los docentes, con el fin de potenciar el proceso de enseñanza y aprendizaje en la región escolar;
- b. Satisfacer oportunamente las necesidades de recursos pedagógicos y administrativos prioritarios que requieran los centros educativos de la región escolar;
- c. Velar por que se cumpla con la implementación de los Programas curriculares en los centros educativos de la región escolar;
- d. Propiciar un clima de trabajo que favorezca las relaciones humanas, con el fin de facilitar el aprendizaje organizacional de los centros educativos de la región.

Artículo 4. El aspirante para el cargo de director y/o subdirector Regional de Educación deberá cubrir una serie de elementos éticos y morales en concordancia con lo dispuesto por el Código de Ética Profesional del Cuerpo de Educadores de la República, entre otros aspectos, los siguientes:

1. Cultivar un espíritu ético de respeto, solidaridad y hermandad con todos sus colegas;
2. Evitar la crítica destructiva de la conducta o la capacidad de sus compañeros y se guardará en preservar la confidencialidad y la prudencia en el manejo de la información verbal o escrita que pueda ser utilizada para descalificar, desprestigiar, desacreditar y excluir a colegas del círculo académico, afectando la seguridad, el modelo de docente y la confianza institucional ante los educandos, padres de familia, jefes del ramo o particulares;
3. Respetar el ejercicio profesional de los demás educadores y administrativos en su trabajo, funciones, cátedra, en su relación con los alumnos, padres y tutores. Además, debe mantener un trato igualitario sin discriminación por razón de sexo, edad, religión, ideología, etnia, idioma o cualquier otra diferencia;
4. Fomentar un ambiente de cooperación, amistad, solidaridad y objetividad en toda la comunidad educativa: docentes, administrativos, personal de apoyo, padres de familia y educandos. Todos deben actuar con profesionalismo y responsabilidad para resolver los asuntos a través del órgano regular;
5. Colaborar de manera ética, democrática y participativa en los acuerdos y decisiones de las coordinaciones de departamentos, comisiones de trabajo y consejos de profesores de los centros educativos;
6. Desarrollar una legítima responsabilidad ética frente a los problemas de la familia y la situación política, económica, cultural, religiosa y ecológica del país y del mundo;
7. Asumir una actitud empática y sinérgica con el ámbito familiar y comunitario para fortalecer los vínculos, estilos de cooperación y colaboración de todos los actores;
8. Velar por el cumplimiento, interpretación y divulgación de los fundamentos legales que estructuran el funcionamiento docente y administrativo;



9. Tener presente el respeto que las leyes y normas sociales merecen y mantener un espíritu crítico sin violar el respeto a las mismas;
10. Contribuir con el cumplimiento de la misión, visión, objetivos y metas planificadas por el Ministerio de Educación;
11. Respetar, cumplir y hacer cumplir con el reglamento interno del colegio y todas las normativas vigentes emitidas por el Ministerio de Educación;
12. Guardar discreción y confidencialidad sobre informes relacionados con el personal docente, educando y administrativo vinculado con el ejercicio de sus funciones en la región educativa;
13. Promover entre sus compañeros, educandos y personal administrativo el uso adecuado, protección y conservación de las infraestructuras, equipos tecnológicos, herramientas y mobiliarios existentes en la institución;
14. Presentar a la Dirección Regional de Educación, proyectos y propuestas que contribuyan al mejoramiento integral de la educación;
15. Promover el acercamiento de la institución educativa al entorno físico y social en el que desarrolla su labor;
16. Promover y propiciar en la comunidad educativa el desarrollo del sentido de pertenencia a su región educativa.

Artículo 5. La selección y el nombramiento de los directores y subdirectores Regionales de Educación será realizada mediante concurso, en el que será considerada la preparación profesional del aspirante, su desempeño en el sistema, competencias y capacidades profesionales y actitudinales que tiene para ejercer el cargo que desea ocupar.

Artículo 6. El procedimiento del concurso para la selección y nombramiento de los directores y subdirectores Regionales de Educación será dividido en cinco (5) etapas, así:

1. Etapa de convocatoria y apertura;
2. Etapa de postulación;
3. Etapa de evaluación de candidaturas;
4. Etapa de determinación de elegibles y certificación de ternas; y
5. Etapa de selección.

Artículo 7. La etapa de convocatoria y apertura iniciará con la publicación de la convocatoria del concurso por cinco (5) días, en la página de internet del Ministerio de Educación, en la prensa escrita, radio o televisión, según lo determine el Ministerio.

La convocatoria será realizada mediante un comunicado que indicará la fecha de apertura o inicio del concurso, los requisitos y el perfil que deben reunir los elegibles, el período que tendrán para presentar su candidatura, así como cualquier otra información necesaria para el desarrollo eficiente y adecuado del concurso.

Artículo 8. La apertura o el inicio del concurso será declarada a través de un comunicado que será publicado por tres (3) días hábiles en la página de internet del Ministerio de Educación, en la prensa escrita, radio o televisión, según lo determine el Ministerio.

En este comunicado serán descritas las vacantes sometidas a concurso y serán indicados los requisitos y el perfil que deben reunir los elegibles, el período que tendrán los aspirantes para presentar su candidatura, así como cualquier otra información necesaria para el desarrollo eficiente y adecuado del concurso.

Artículo 9. Los educadores interesados en ocupar las vacantes deberán presentar su candidatura durante la etapa de postulación y para ello tendrán el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del último día de publicación del comunicado que establece el artículo anterior de este Decreto Ejecutivo.

Solo serán consideradas las candidaturas que sean presentadas dentro del período establecido.



Artículo 10. Los aspirantes deberán presentar su candidatura mediante el formulario de postulación que estará disponible en las direcciones regionales de educación. El aspirante deberá entregar el formulario debidamente llenado en cualquier Dirección Regional de Educación, junto con la siguiente documentación:

1. Certificado de nacimiento expedido por el Registro Civil y copia de la cédula de identidad personal;
2. Certificación que acredite que es educador en servicio activo, nombrado o contratado en condición permanente;
3. Certificación de años de servicio docente en el Ministerio de Educación, expedida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos;
4. Certificación que acredite la experiencia mínima de cinco (5) años en dirección y supervisión educativa;
5. Certificación del historial académico inscrito en el Registro Permanente de Elegibles, expedida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos;
6. Copia de los títulos universitarios en cualquiera especialidad, los cuales deben estar registrados en el historial académico;
7. Certificado de información de antecedentes personales, debidamente expedido por la Dirección de Investigación Judicial, de conformidad con lo establecido en la Ley 14 de 13 de abril de 2010. Solo serán admitidos los certificados que hayan sido expedidos dentro de los treinta (30) días previos a la apertura del concurso;
8. Certificación que acredite que no ha sido sancionado administrativamente con traslado o destitución, expedida por la Dirección Nacional de Recursos Humanos;
9. Certificado de salud física a la fecha, otorgada por un médico general o especialista; y certificado de salud mental a la fecha, otorgado por un psicólogo o psiquiatra, ambos preferiblemente expedidos por instituciones de salud oficial o en su defecto homologados por una de ellas;
10. Plan estratégico y de acción que propone ejecutar al ocupar el cargo al que aspira.

Artículo 11. Al concluir la etapa de postulación, se dará inicio a la etapa de evaluación de candidaturas. Esta etapa se dividirá en las siguientes fases:

1. Verificación de documentos;
2. Evaluación de la formación profesional; y
3. Evaluación de competencias.

Artículo 12. En la fase de verificación de documentos, la Dirección Nacional de Recursos Humanos revisará la documentación aportada por cada concursante, a fin de determinar si el aspirante entregó toda la documentación exigida y si cumple lo establecido en los artículos 1 y 2 de este Decreto Ejecutivo.

La Dirección Nacional de Recursos Humanos rechazará la postulación de los aspirantes que no hayan entregado toda la documentación y/o que no reúnan lo establecido en los artículos 1 y 2 de este Decreto Ejecutivo; esta decisión será comunicada a través de la página de internet del Ministerio de Educación y no admitirá recurso alguno.

Artículo 13. El aspirante que ha entregado toda la documentación y que reúna lo establecido en los artículos 1 y 2 de este Decreto Ejecutivo pasará a la fase de evaluación de la formación profesional.

La Dirección Nacional de Recursos Humanos evaluará los títulos universitarios de los aspirantes y determinará cuáles tienen la formación profesional exigida para el cargo que concursa.

También, determinará la puntuación que le corresponde al aspirante por la formación profesional que le hace idóneo para el cargo, tomando en cuenta los títulos y demás documentos académicos relacionados con el mismo.

La puntuación del aspirante será fijada de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N.º 203 del 27 de septiembre de 1996.



Artículo 14. El resultado de la evaluación de la formación profesional será comunicado a través de la página de internet del Ministerio de Educación por el periodo de tres (3) días, dentro del cual los aspirantes podrán presentar los reclamos sobre dicho resultado, ante la Comisión Regional de Selección de Personal Docente correspondiente.

Las correcciones que sean necesarias serán procesadas inmediatamente, siempre que procedan de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 15. Los diez (10) concursantes con mayor puntuación por vacante, según el resultado de la evaluación de la formación profesional exigida para el cargo, pasarán a la fase de evaluación de competencias. En esta fase se determinará cuáles de los concursantes tienen las competencias requeridas para cumplir las responsabilidades y desempeñarse eficientemente en el cargo para el cual concursa.

Artículo 16. La evaluación de competencias estará a cargo de un Jurado Evaluador integrado así:

1. El Director General de Educación;
2. El Director Nacional de Evaluación Educativa;
3. El Director Nacional de Educación Básica General;
4. El Director Nacional de Educación Media Académica;
5. El Director Nacional de Educación Media Profesional y Técnica;
6. Dos (2) Psicólogos designados por el Ministerio de Educación;
7. Dos (2) representantes de universidades oficiales.

El Jurado Evaluador podrá integrar comisiones de apoyo conformadas por personal técnico capacitado, para que coadyuven en el desarrollo de las acciones que le encomienda el presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 17. El método de evaluación que aplicará el Jurado Evaluador tendrá la finalidad de medir las capacidades y habilidades que poseen los aspirantes para desempeñar el cargo, de forma cualitativa, objetiva y científica.

Artículo 18. La evaluación del Jurado Evaluador contemplará las siguientes actividades:

1. Entrevista y prueba psicológica: Esta entrevista y prueba tendrán la finalidad de, sobre la base del nivel de inteligencia emocional del candidato, definir la capacidad que tiene el candidato para identificar y gestionar las emociones en las perspectivas intrapersonal e interpersonal, a fin de determinar, respectivamente, cuánto se conoce, sus puntos fuertes y débiles, si sabe automotivarse, ser consciente del valor y del funcionamiento de sí mismo, si es capaz de mostrar empatía, gestionar conflictos, comprender las emociones de los demás y reaccionar de forma apropiada.
2. Análisis del contenido y sustentación del plan estratégico y de acción para el cargo: El análisis del Jurado del contenido del plan y la correspondiente sustentación por parte del concursante tendrá la finalidad de valorar la efectividad, eficiencia y coherencia de las proyecciones y propuestas que ofrece el participante.
3. Pruebas orales y escritas: Estas pruebas tendrán la finalidad de determinar las competencias establecidas en los artículos 3 de este Decreto Ejecutivo. En estas pruebas el Jurado podrá aplicar estudios de casos, demostraciones prácticas, desempeño en la atención de situaciones propias del entorno educativo o cualquier otro medio que considere necesario para confirmar que el concursante posee todas las competencias exigidas.

Artículo 19. El Jurado Evaluador elaborará la programación para el desarrollo de las actividades contempladas en el artículo anterior que le corresponden y cada concursante deberá asistir puntualmente, en la fecha y hora que le fue asignada; en caso de no asistir, perderá este derecho y no podrá integrar la lista de elegibles de la vacante.



Artículo 20. El Jurado Evaluador calificará las actividades establecidas en los numerales 2 y 3 del artículo 18 de este Decreto Ejecutivo y determinará la puntuación que le corresponde al concursante en la fase de evaluación de competencias, con la sumatoria de las calificaciones que obtenga en dichas actividades, las cuales tendrán el siguiente valor porcentual en la respectiva puntuación, así:

1. Entrevista y prueba psicológica: 20%;
2. Análisis del contenido del plan estratégico y de acción: 20%;
3. Sustentación del plan estratégico y de acción: 40%;
4. Pruebas orales y escritas: 20%.

El Jurado definirá, mediante Resolución, la escala de medición con la que calificará a los concursantes.

Artículo 21. El resultado de la evaluación de cada aspirante será consignado en un informe suscrito por todos los miembros del Jurado. El resultado de esta evaluación no admite recurso alguno.

En este informe el Jurado Evaluador expresará si el concursante aprobó sus evaluaciones, las conclusiones sobre la entrevista y prueba psicológica, así como el resultado y calificación que obtuvo en la aplicación de las evaluaciones contempladas en los numerales 2 y 3 del artículo 18 de este Decreto Ejecutivo.

Artículo 22. Concluida la fase de evaluación de competencias, se dará inicio a la etapa de determinación de elegibles y certificación de ternas.

Los candidatos que reúnan los requisitos de formación profesional y que hayan aprobado las evaluaciones, el Jurado Evaluador integrarán la lista de elegibles de la vacante. En caso contrario, el concursante será rechazado, decisión que no admite recurso alguno durante esta etapa.

Artículo 23. La Dirección Nacional de Recursos Humanos determinará la puntuación final de los aspirantes de la lista de elegibles de la vacante y asignará, en un lapso de cinco (5) días, las posiciones dentro de la misma, en estricto orden de puntuación, de acuerdo con el resultado de las evaluaciones establecidas en los numerales 2 y 3 del artículo 18 del presente Decreto Ejecutivo.

El resultado obtenido por el aspirante en la evaluación de la formación profesional equivaldrá al 40 % de su puntuación final. El resultado de la evaluación de competencias equivaldrá al 60 % de la misma.

Artículo 24. La lista de elegibles será remitida a la Comisión Regional de Selección de Personal Docente correspondiente, con indicación de la vacante, nombre, cédula y puntuación final del concursante. La Comisión deberá certificar y remitir las ternas a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, dentro de los tres (3) días posteriores.

Las correcciones que sean necesarias serán procesadas inmediatamente, siempre que procedan de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 25. La Dirección Nacional de Recursos Humanos enviará la terna al Ministerio de Educación para el desarrollo de la fase de selección, dentro de la cual se escogerá al educador que se requiere para suplir el cargo sometido a concurso.

Los educadores seleccionados serán notificados por medio de un comunicado que será publicado por dos (2) días en la página de internet del Ministerio de Educación.

Los intercados podrán solicitar reconsideración contra la selección, dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la publicación de la lista de seleccionados.

Artículo 26. El seleccionado que no tome posesión del cargo dentro del período asignado por el Ministerio de Educación perderá el derecho a ocupar el cargo y no será considerado para otro nombramiento durante el mismo año escolar. El Ministerio de Educación asignará las fechas dentro de las cuales el seleccionado debe tomar posesión del cargo.



Cualquier vacío en el procedimiento de selección y nombramiento será suplido con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N.º 203 de 27 de septiembre de 1996.

Artículo 27. El Ministerio de Educación declarará desierta la vacante en los siguientes casos:

1. Cuando el o los aspirantes no reúnan los requisitos exigidos para la vacante;
2. Cuando no se postule ningún aspirante;
3. Cuando no haya ningún concursante disponible en la lista de elegibles, al realizar la selección.

La vacante que sea declarada desierta será sometida nuevamente a concurso. En caso que quede desierta por segunda ocasión, el Ministro de Educación podrá nombrar al educador que reúna los requisitos del cargo.

Artículo 28. Este Decreto deroga el Decreto Ejecutivo N.º 261 de 10 de julio de 2009.

Artículo 29. Este Decreto comenzará a regir al día siguiente de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación y Decreto Ejecutivo N.º 203 de 27 de septiembre de 1996 y sus modificaciones.

Dado en la ciudad de Panamá, a los ~~Oscinete~~ (17) días del mes de ~~Mayo~~ de dos mil quince (2015).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

MARCELA PAREDES DE VASQUEZ
Ministra de Educación



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

DECRETO EJECUTIVO N.º 69
De 17 de Marzo de 2015



Que modifica y adiciona artículos al Decreto Ejecutivo N.º 203 de 27 de septiembre de 1996

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que es necesario adoptar medidas que garanticen el sistema de selección para nombramiento y traslado del personal docente, directivo y de supervisión de educación para el normal funcionamiento del Ministerio de Educación;

Que la Constitución Política de la República y el Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, confieren al Ministerio de Educación el deber de garantizar la calidad del sistema educativo, contando con excelentes profesionales en la dirección de los centros educativos, a fin de que se contribuya con elevar el nivel de la calidad de la educación en beneficio del país;

Que es función del Órgano Ejecutivo reglamentar las leyes y materias que así lo requieran para el buen funcionamiento de la administración pública,

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 29-A del Decreto Ejecutivo N.º 203 de 27 de septiembre de 1996, queda así:

Artículo 29-A: Para participar en los concursos de nombramiento de supervisor de educación, directores y/o subdirectores de centros educativos los aspirantes deberán entregar y tener inscrita la siguiente documentación en el Registro Permanente de Elegibles:

1. Títulos universitarios exigidos para el cargo.
2. Créditos universitarios exigidos para el cargo; siempre que corresponda, según lo contemplado en el artículo 29 de este Decreto Ejecutivo.
3. Certificación de la Dirección Regional de Educación que tenga competencia en el lugar donde esté ubicado el centro educativo, en la que conste que, al momento del concurso, el aspirante es educador en servicio, condición de la relación laboral, años de servicio, cargos desempeñados, evaluación de desempeño y registro disciplinario; solo para el aspirante al servicio de los centros educativos particulares.

Adicionalmente, los aspirantes deberán presentar por escrito un plan estratégico y de acción que propone ejecutar al ocupar el cargo al que aspira, en el cual expresará sus competencias administrativas, actitudinales, éticas y pedagógicas, y será sustentado en la etapa correspondiente a la entrevista de los aspirantes al cargo.

Artículo 2. El artículo 29-C del Decreto Ejecutivo N.º 203 de 27 de septiembre de 1996, queda así:

Artículo 29-C: La Dirección Nacional de Recursos Humanos determinará si el aspirante reúne lo establecido en los artículos 29 y 29-A de este Decreto Ejecutivo.

En caso afirmativo, sus títulos y créditos serán evaluados de la forma establecida en este Decreto Ejecutivo, cuyo resultado equivale al 40% de la puntuación final del concursante; en caso contrario, el aspirante no podrá participar. Los concursantes podrán objetar el resultado de la evaluación ante la Comisión Regional de Selección de Personal Docente correspondiente, de la forma establecida en este Decreto Ejecutivo.

Los diez (10) concursantes que obtengan mayor puntuación en cada vacante, serán evaluados por un Jurado Evaluador mediante una entrevista y una prueba escrita.

Esta evaluación equivale al 60% de la puntuación final del concursante, distribuida en 30% la entrevista y 30% la prueba escrita.

La entrevista se distribuirá ponderando el plan estratégico y de acción en un 20% y 10% al resto de la misma.

Artículo 3. Se adiciona el artículo 37-A al Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, así:

Artículo 37-A: La selección y el nombramiento de directores y/o subdirectores de centros educativos de educación será realizada mediante concurso, de acuerdo al procedimiento y criterios de evaluación establecidos por el Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 septiembre de 1996, en el que será considerado, especialmente, la preparación profesional del aspirante, su desempeño en el sistema, competencias administrativas, actitudinales, éticas y pedagógicas que tiene para ejercer el cargo que desea ocupar.

Artículo 4. Se adiciona el artículo 37-B al Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, así:

Artículo 37-B: Al momento de ser entrevistado el aspirante al cargo de Director de Centro educativo se contemplará para su evaluación, la sustentación de un plan estratégico y de acción propuesto. Esta sustentación tendrá la finalidad de valorar la efectividad, eficiencia y coherencia de las proyecciones y propuestas que ofrece el concursante.

Artículo 5. El artículo 93 del Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, queda así:

Artículo 93: En la entrevista para el cargo de directores y/o subdirectores de centros educativos supervisores de educación el aspirante debe cubrir una serie de competencias administrativas, actitudinales y pedagógicas, por lo que debe estar en la capacidad de:

1. Competencias administrativas:
 - a. Capacidad para la solución de conflictos y la mediación entre las partes, a fin de resolver discrepancias y conducir a la comunidad educativa hacia el buen funcionamiento del centro educativo.
 - b. Capacidad para ejercer eficientemente, con transparencia, honestidad, compromiso y responsabilidad, cada una de las funciones establecidas en las normas correspondientes.



- c. Planificar, organizar, dirigir y evaluar el desarrollo de las actividades vinculadas, en forma directa e indirecta, con el servicio educativo y demás procesos brindados por el centro educativo al que aspiran.
- d. Capacidad de organizar, coordinar, dirigir y evaluar el funcionamiento de la dirección a la que aspira, a fin de administrar los bienes y el recurso humano a su cargo de manera proactiva, con eficiencia, transparencia, honestidad, compromiso y responsabilidad.
- e. Conocimiento de los procesos gerenciales de planificación, dirección, organización y evaluación.
- f. Conocimiento de las disposiciones legales relacionadas con el cargo, el Ministerio de Educación y la administración pública.
- g. Liderazgo para formular y conducir planes estratégicos, programas y proyectos para una administración eficiente, integral, eficaz y transparente.
- h. Dar seguimiento al cumplimiento de las metas y objetivos de la institución, con el fin de evaluar los estándares de logros de los estudiantes, docentes y administrativos.
- i. Capacidad para realizar estudios, diagnósticos y evaluaciones de la realidad educativa del centro educativo al que aspiran.
- j. Capacidad para proponer, coordinar y ejecutar con las instancias regionales la capacitación del personal docente y administrativo.
- k. Capacidad, dominio y experiencia en la formulación del proyecto de presupuesto anual de inversiones y operaciones del centro educativo y ejecutarlo debidamente.
- l. Promover la participación e integración de los educadores, estudiantes y padres de familia en la comunidad educativa.
- m. Participar en actividades formales y no formales dentro y fuera de la región escolar, en representación del centro educativo.
- n. Seleccionar y administrar información relevante, generando un sistema de comunicación fluido y eficaz.
- o. Asegurar que la administración y control financiero sean eficientes y efectivos en la consecución de los resultados óptimos para el buen funcionamiento del centro educativo;
- p. Organizar y dirigir los recursos físicos, humanos y financieros para apoyar el logro de las metas y prioridades educativas.
- q. Capacidad de promover y valorar los resultados en forma objetiva y oportuna, así como de responsabilizarse del funcionamiento y resultado de las gestiones del centro educativo.
- r. Capacidad para implementar y evaluar planes de mantenimiento preventivo y oportuno de las edificaciones y demás bienes educativos, así como las respectivas previsiones y programaciones que den lugar a la dotación eficiente, equitativa y adecuada de infraestructuras y otros equipos o recursos educativos.
- s. Habilidad para coordinar e implementar las políticas y estrategias educativas determinadas por el Ministerio de Educación, así como trabajar en equipo con la comunidad educativa escolar, en la formulación, desarrollo y evaluación continua de los planes educativos del centro educativo, destinados a mejorar la equidad y calidad de la educación.

2. Competencias actitudinales:

- a. Seguridad y confianza en si mismo.
- b. Asumir el pleno control de su conducta de modo activo, promoviendo la iniciativa y la responsabilidad en el desarrollo de acciones creativas e innovadoras para generar mejoras, haciendo prevalecer la libertad de elección sobre las circunstancias del contexto.



- c. Influir en la cultura de la región escolar, actuando en forma coherente tanto con los valores como con los principios éticos de la profesión docente.
- d. Dirigir al personal a su cargo con la finalidad de contribuir de forma efectiva y adecuada a la consecución de los objetivos propuestos para el centro educativo.
- e. Comprometerse en el desarrollo de sus colaboradores, su evaluación y la utilización del potencial y las capacidades individuales de los mismos.
- f. Generar relaciones que promuevan un ambiente de trabajo cordial, colaborativo y cooperativo.
- g. Facilitar el logro de acuerdos que cuenten con el apoyo y aprobación de todos los involucrados y capacidad y experiencia en la implementación de estrategias tendientes a la solución de conflictos.
- h. Realizar oportunamente los ajustes necesarios en los objetivos y metas con el fin de mantener el nivel de eficiencia.
- i. Identificar, analizar, desarrollar y transformar nuevas ideas en soluciones viables y eficaces aplicables en la organización.

3. Competencias pedagógicas:

- a. Implementar estrategias de mejoramiento continuo del desempeño profesional y humano de los docentes, con el fin de potenciar el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- b. Asesorar el trabajo académico de los docentes en base a la planificación didáctica presentada a la dirección.
- c. Satisfacer oportunamente las necesidades de recursos pedagógicos y administrativos prioritarios.
- d. Asesorar y orientar a los docentes en la implementación de Programas curriculares en el aula.
- e. Verificar la coherencia de las estrategias didácticas con los objetivos, contenidos evaluación y los intereses de los estudiantes, para el logro de aprendizajes significativos.
- f. Propiciar un clima de trabajo que favorezca las relaciones humanas, con el fin de facilitar el aprendizaje organizacional.

Artículo 6. El artículo 93-A del Decreto N.º 203 de 27 de septiembre de 1996, queda así:

Artículo 93-A: En la entrevista para el cargo de directores y/o subdirectores de centros educativos de educación el aspirante deberá demostrar principios éticos y morales consagrados en el Código de Ética Profesional del Cuerpo de Educadores de la República, por lo que debe cumplir con las siguientes capacidades:

1. Cultivar un espíritu ético de respeto, solidaridad y hermandad con todos sus colegas.
2. Evitar la crítica destructiva de la conducta o la capacidad de sus compañeros y se guardará en preservar la confidencialidad y la prudencia en el manejo de la información verbal o escrita que pueda ser utilizada para descalificar, desprestigar, desacreditar y excluir a colegas del círculo académico, afectando la seguridad, el modelo de maestro y la confianza institucional ante los educandos, padres de familia, jefes del ramo o particulares.
3. Respetar el ejercicio profesional de los demás educadores y administrativos en su trabajo, funciones, cátedra, y en su relación con los alumnos, padres y tutores.
4. Además, debe mantener un trato igualitario sin discriminación por razón de sexo, edad, religión, ideología, etnia, idioma o cualquier otra diferencia.



5. Fomentar un ambiente de cooperación, empatía, solidaridad y objetividad en toda la comunidad educativa: docentes, administrativos, personal de apoyo, padres de familia, educandos, todos deben actuar con profesionalismo y responsabilidad para resolver los asuntos a través del órgano regular.
6. Colaborar de manera ética, democrática y participativa en los acuerdos y decisiones de las coordinaciones de departamentos, comisiones de trabajo y consejos de profesores de los centros educativos.
7. Desarrollar una legítima responsabilidad ética frente a los problemas de la familia y la situación política, económica, cultural, religiosa y ecológica del país y del mundo.
8. Asumir una actitud empática y sinérgica con el ámbito familiar y comunitario para fortalecer los vínculos, estilos de cooperación y colaboración de ambos actores.
9. Velar por el cumplimiento, interpretación y divulgación de los fundamentos legales que estructuran el funcionamiento docente y administrativo.
10. Tener presente el respeto que las leyes y normas sociales merecen y mantener un espíritu crítico sin violar el respeto que se debe a las leyes y garantías constitucionales.
11. Contribuir con el cumplimiento de la misión, visión, objetivos y metas planificadas por la institución educativa y el Ministerio de Educación.
12. Respetar, cumplir y hacer cumplir con el reglamento interno del colegio y todas las normativas vigentes emitidas por el Ministerio de Educación.
13. Guardar discreción y confidencialidad sobre informes relacionados con el personal docente, educando y administrativo vinculadas con ejercicio de sus funciones en la institución educativa.
14. Promover entre sus compañeros, educandos y personal administrativo el uso adecuado, protección y conservación de las infraestructuras, equipos tecnológicos, herramientas y mobiliarios existentes en la institución.
15. Presentar a la dirección regional de educación, proyectos y programas que contribuyan al mejoramiento integral de la educación.
16. Promover en la comunidad educativa el desarrollo del sentido de pertenencia a su colegio o escuela.

Artículo 7. Este Decreto Ejecutivo modifica los artículos 29-A, 29-C, 93, 93-A y adiciona los artículos 37-A, 37-B al Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996.

Artículo 8. Este Decreto Ejecutivo comenzará a regir al día siguiente de su promulgación.

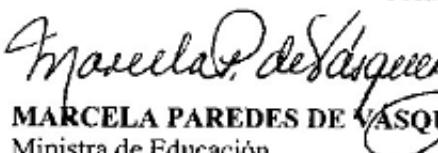
FUNDAMENTO DE DERECHO: Decreto Ejecutivo N.º203 de 27 de septiembre de 1996, con todas sus modificaciones, Ley 47 de septiembre de 1946.

Dado en la ciudad de Panamá, a los Diecisiete (17) días del mes de Mayo de dos mil quince (2015).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República


MARCELA PAREDES DE VASQUEZ
Ministra de Educación



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DECRETO EJECUTIVO No. 51
De 17 de Mayo de 2015



Que reglamenta el artículo 13 de la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, que dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística en Panamá

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, dispone que entre las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, está reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;

Que mediante Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, se creó el Ministerio de Economía y Finanzas como el resultado de la fusión de los Ministerio de Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica el cual tendrá a su cargo todo lo relacionado a reconocer, recaudar y fiscalizar todos los tributos establecidos por ley, para atender los gastos que demande la administración pública, con excepción de aquellos que se hayan atribuido o se atribuyan expresamente a otros ministerios o entidades oficiales autónomas o semiautónomas;

Que mediante Decreto de Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970, se reorganizó la Dirección General de Ingresos, del Ministerio de Economía y Finanzas, así como las funciones que tiene a su cargo;

Que mediante Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, se crearon incentivos para el fomento de la actividad turística en Panamá;

Que corresponde al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, reglamentar los procedimientos para la deducibilidad del gasto de inversión de las sumas invertidas en la restauración, mantenimiento o iluminación de monumentos históricos, sitios de reconocido valor histórico, museos, teatros, centro culturales, mercados de artesanías, parque municipales, parques nacionales, senderos ecológicos en áreas protegidas o en obras de infraestructura en áreas de desarrollo turístico, tal cual se dispone en el artículo 13 de la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012,

DECRETA:

Artículo 1. Glosario. A los efectos del presente Decreto Ejecutivo, los siguientes términos tendrán las siguientes definiciones:

1. Área de desarrollo turístico. Aquellas áreas que establezca el Consejo Nacional de Turismo de Panamá de la Autoridad de Turismo de Panamá.
2. Certificación. Documento expedido por el municipio respectivo o autoridad competente, con la finalidad de dejar constancia que la obra o proyecto ha sido ejecutado y cumple con el marco jurídico aplicable, siendo completadas en su totalidad.
3. Certificación del municipio. Documento expedido por el municipio donde se realiza la inversión, con la finalidad de dejar constancia que la obra o proyecto ha sido ejecutado y cumple con el marco jurídico aplicable, siendo completadas en su totalidad. Según sea el caso, deberá ir acompañado del visto bueno correspondiente por parte de las autoridades directamente responsables del área (la ANAM en el caso de las áreas protegidas, la Dirección de Patrimonio Histórico en el caso de monumentos históricos o sitios de reconocido interés histórico y así respectivamente).
4. Dirección General de Ingresos. Dirección adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas que tiene las competencias de recaudación y Fiscalización sobre impuestos nacionales establecidas en el Decreto de Gabinete No.109 de 1970.
5. Iluminación. Alumbrado y/o adornado de luces.
6. Mantenimiento. Conservación o preservación de obras.
7. Mercados de artesanías. Sitios públicos destinados permanentemente o en días específicos a la venta de artesanía en general. Los mismos se encuentran regulados por los municipios respectivos.
8. Obras de infraestructura. Comprenden vías de comunicación y tránsito para uso con vehículos o peatonal, obras para suministro de agua potable o alcantarillado que impacten significativamente los atractivos turísticos del distrito dentro del cual se desarrollen y en la respectiva área de desarrollo turístico. Las autoridades competentes para garantizar el cumplimiento de estos entandares, serán el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.
9. Parques municipales. Terrenos conformados por áreas verdes, jardines, plazas y áreas de juegos infantiles, bajo propiedad, uso o administración de los Municipios.



10. Parques nacionales. Áreas terrestres o acuáticas, definidas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administradas por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).
11. Restauración. Recuperación, recobro, reparación o renovación de obras que presentan un deterioro y que conlleva devolverlas a su estado original.
12. Senderos ecológicos. Caminos destinados a la defensa, protección de la naturaleza y el ambiente que lo rodea. La autoridad competente para garantizar el buen manejo y administración de los senderos ecológicos es la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).
13. Sitios de reconocido interés o valor histórico. Sitio específico tales como bosques, montañas, lagos, desiertos, edificaciones, complejos o ciudades, objetos arqueológicos, documentos, monumentos históricos y otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño.

Artículo 2. Deducción en el caso de inversión turística. El inversionista podrá considerar como gasto deducible, las sumas invertidas en la restauración, mantenimiento o iluminación de monumentos históricos, sitios de reconocido valor histórico, museos, teatros, centro culturales, mercados de artesanías, parques municipales, parques nacionales, senderos ecológicos en áreas protegidas o en obras de infraestructura en áreas de desarrollo turístico, entendiendo por tales conceptos los establecidos en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo.

Artículo 3. Requisitos esenciales para la deducción del gasto de inversión. Para efectos de solicitar la deducción del gasto de inversión, el contribuyente deberá presentar la siguiente documentación:

1. Certificación expedida por la autoridad competente, como constancia de que la obra de restauración, mantenimiento o iluminación de monumentos históricos, sitios de reconocido valor histórico, museos, teatros, centros culturales, mercados de artesanías, parques municipales, parques nacionales, senderos ecológicos en áreas protegidas o en obras de infraestructura en áreas de desarrollo turístico ha sido realizada y se ha llevado a cabo, cumpliendo las regulaciones establecidas en el marco jurídico aplicable.
2. Sustentación de los costos y gastos incurridos en la inversión, con todos los documentos fuentes (facturas o comprobantes de pagos), certificados por un contador público autorizado, que de fe de lo desembolsado en la restauración, mantenimiento o iluminación de monumentos históricos, sitios de reconocido valor histórico, museos,



teatros, centros culturales, mercados de artesanías, parques municipales, parques nacionales, senderos ecológicos en áreas protegidas o en obras de infraestructura en áreas de desarrollo turístico.

Artículo 4. Aprobación del derecho a la deducción del gasto de inversión. Para este fin, el contribuyente debe presentar a la Dirección General de Ingresos su petición de reconocimiento de deducción inmediatamente después de concluida la inversión y cuando tenga completa la documentación requerida.

La Dirección General de Ingresos deberá emitir su aprobación mediante resolución, antes del término fijado para la presentación de la declaración jurada de rentas, en el cual se pretende hacer uso de la deducción de dicha inversión.

En el proceso previo a emitir su aprobación, la Dirección General de Ingresos evaluará cada caso en particular y determinará si el contribuyente ha aportado la documentación que sustenta la inversión, basados en el artículo 3 del presente Decreto Ejecutivo.

Esta facultad de aprobación será ejercida por la Dirección General de Ingresos, dentro de las competencias concedidas por el Decreto de Gabinete No.109 de 1970.

Artículo 5. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir al día siguiente después de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Nacional, Ley 97 de 23 de diciembre de 1998, artículo 13 de la Ley 80 de 2012, Decreto de Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970 y Decreto Ejecutivo No. 170 de 27 de octubre de 1993.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los **17** días del mes de **Mayo** de dos mil quince (2015).

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

DULCIDIO DE LA GUARDIA
Ministro de Economía y Finanzas



323



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA–PLENO

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 Afanador, ingresó a la República de Panamá, el 31 de octubre de 2010, 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

355

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."*

356

Convención sobre Asilo Diplomático, aprobada por Ley 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 penetren 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, adijo como conculado 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

357

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

El accionante considera violentado este precepto constitucional cada 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 Ruloba, 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.”*



358

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:



359

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.



360

Por su parte, en cuanto a la infracción del principio de igualdad no 15, 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 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.

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.



361

En lo concerniente a la violación al derecho a la intimidad, es de acuerdo 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 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.

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 de 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.



362

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 está 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 modular, 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 MAHÍA 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 último¹.

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

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



364

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"².

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

² 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, como se desprende de lo expuesto en la parte motiva del Decreto Ejecutivo demandado, que detailamos 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

368

Estado, Julio Romero Soto- Rocío Romero, Ediciones Librería 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

369

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 cónsena 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.

370

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



331

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 Fábregas, 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 Enterria, 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



273

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 extraniero, 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.

374

En ocasión de los razonamientos puntuados, incluye 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.

ABEL ZAMORANO
GABRIEL E. FERNANDEZ (VOTO RAZONADO)
SECUNDINO MENDIETA
LUIS R. FÁBREGA S.
HARLEY J. MITCHELL DE
OYDÉN ORTEGA DURÁN
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
HARRY A. DÍAZ
JERÓNIMO MEJÍA
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

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.

375

**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:

376

"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, comarto 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.



378

... 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 circscribe 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

380

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 conducción.

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 disentimiento 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

381

convenios internacionales, porque éstos solo tienen formalmente valor de tratado 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 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".

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.

A handwritten signature of Harry A. Díaz.

HARRY A. DÍAZ
Magistrado

A handwritten signature of Yanixa Y. Yuen.

YANIXA Y. YUEN
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 23 de febrero de 2015

Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. Yanixa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ENTRADA No.1208-10
MAGISTRADO PONENTE: HARLEY J. MITCHELL D.
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.".



383

**VOTO RAZONADO
DEL MAGISTRADO GABRIEL ELÍAS FERNÁNDEZ**

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 ésto 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 alcance a comprender, pues esa es una gran debilidad; pero de eso a desconocer que en

384

este caso, que esta persona que si bien está acusada por delitos comunes no es menor 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".

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.

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.

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 Veléz, 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".

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.

No obstante, hay quienes señalan que no existe un criterio uniforme respecto a como surge esta institución en los pueblos antiguos, pero se puede tomar en cuenta que casi todos

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.



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.

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 "Asileo", por lo que para los romanos era fundamental el respeto al derecho de asilo.

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.

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.

Con el feudalismo rodeado de una basta 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.



Precisamente, el Asilo contemporáneo surge cuando el Asilo Religioso fue decadendo, 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.

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, sobretodo frente a cualquier situación atentatoria de índole política, religiosa o racial.

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, sobretodo 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.

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.

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.

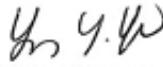
387

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 plazo estrictamente jurídico, por lo que se debió analizar la conveniencia o no, de potenciar el favor asilante.

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

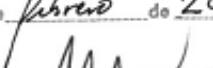


MAGISTRADO GABRIEL E. FERNANDEZ


YANIXA YUEN
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 23 de febrero de 2016


Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. Yanixa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA