

Contribuciones de la jurisprudencia panameña a la práctica en materia de asilo: comentarios a la sentencia de 23 de mayo de 2014*

Gianfranco Smith^ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: gsmith@gmsatlaw.com

Recibido: 18 de diciembre de 2019
Aceptado: 06 de junio de 2020

La sentencia de 23 de mayo de 2014 (“la Sentencia”) resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el abogado Ángel Alvarez Torres en contra del Decreto Ejecutivo No. 310 de 19 de noviembre de 2010¹ (“El Decreto Ejecutivo No. 310”), por el cual el Estado Panameño concedió asilo político a María del Pilar Hurtado, directora del departamento administrativo de Colombia de seguridad durante la administración del ex presidente Álvaro Uribe. En dicha Sentencia, la Corte Suprema de Justicia (“la Corte”) dictaminó que el asilo concedido a María del Pilar Hurtado fue inconstitucional por violar el artículo 4 de la Constitución², que establece la obligación de cumplir con las normas de derecho internacional a nivel interno. Según la Corte, dicha violación ocurrió porque no se tomó en cuenta que la Convención sobre Asilo Territorial de 1954³, de la cual Panamá es parte, la existencia de una persecución política en contra del solicitante. En su lugar, el Decreto Ejecutivo No. 310 se refirió únicamente a “la preocupación y temor por la seguridad” de la solicitante, siendo la

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

^ψ Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, *Magna Cum Laude*); Especialista en Docencia Superior (Universidad Santa María La Antigua, *Summa Cum Laude*). Profesor Adjunto de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos, Universidad Santa María La Antigua; Profesor Adjunto de Derecho Internacional, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Caribe; Relator de Panamá para el módulo “*International Law in Domestic Courts*” de Oxford University Press. Cursos y seminarios especializados en Derecho Internacional en la Academia de la Haya de Derechos Internacionales y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

¹ DECRETO EJECUTIVO N° 310 (19 de noviembre de 2010), Por la cual se concede asilo territorial a la Señora María del Pilar Hurtado Afanador, ciudadana colombiana.

² PANAMÁ, Constitución Política de la República (11/10/1972).

³ CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL, Caracas (28 de marzo de 1954).

base para otorgar el asilo como una forma de “cumplir con los requerimientos de estabilidad social y política de la región”.

No cabe duda de que la decisión de la Corte fue parcialmente acertada y que realiza una importante contribución a la práctica panameña en materia de asilo. Sin embargo, algunos argumentos expuestos en la Sentencia deben ser revisados, desde una perspectiva de derecho internacional, con el propósito de aclarar algunos razonamientos y conclusiones que no son del todo ciertas. En consecuencia, este artículo analizará las condiciones que según la Corte deben existir para que el Estado panameño otorgue un asilo, así como el fundamento legal del mismo. Otras cuestiones igualmente importantes, tales como el rol que desempeña el artículo 4 de la Constitución como una disposición interna que consagra el deber de cumplir con las obligaciones internacionales; la definición de delito político aceptada por la Corte; y, finalmente, el valor ciertas declaraciones internacionales, también serán analizadas como parte de los argumentos subsidiarios de la Corte.

La primera parte de la sentencia reconoce al artículo 4 de la Constitución como una norma que establece la obligación jurídica de cumplir con los tratados vinculantes para Panamá. Según la Corte, se trata de una norma que reitera el principio *Pacta Sunt Servanda*, codificado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴. Aunque esta interpretación es bastante restringida, por referirse únicamente a los tratados como normas internacionales cubiertas por el artículo 4 de la Constitución, debe reconocerse que el razonamiento de la Corte sobre los sujetos obligados al cumplimiento del mismo fue mucho más amplio, ya que la Corte manifestó que dicha norma “vincula a los actos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, así como los actos de las autoridades...”, lo cual permite inferir que tanto los agentes estatales como los individuos particulares tienen el deber jurídico de cumplir con los tratados internacionales.

Con fundamento en lo anterior, existía el deber de fundamentarse en los tratados internacionales al momento de conceder asilo a María del Pilar Hurtado, una obligación desarrollada mediante el artículo 23 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero 2008⁵, el cual establece que el reconocimiento de la condición de asilo estará sujeto a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico interno y en los tratados internacionales. Al ser parte de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, el asilo concedido a María del Pilar Hurtado debía estar fundamentado en la existencia de una persecución política, requisito previsto en el artículo 2 de la misma, y confirmado posteriormente en la opinión consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, en la cual la Corte Interamericana de Derecho Humanos (“CIDH”) confirmó que “...luego de obtenida su independencia [los Estados], se fueron organizando políticamente y comenzaron a adoptar tratados bilaterales o multilaterales para reglamentar el asilo en beneficio de los perseguidos políticos...”⁶.

⁴ CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, Viena (23 de mayo de 1969).

⁵ PANAMÁ, Decreto Ley N° 3 (22 de febrero de 2008), Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.

⁶ La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación al artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva de 30 de mayo de 2018. OC-25/18. ¶ 78. [En adelante “Opinión Consultiva OC-25/18”].

La existencia de este requisito fundamental no fue argumentada por María del Pilar Hurtado en su solicitud y tampoco fue mencionado en el Decreto Ejecutivo No. 310, el cual únicamente expresó “la preocupación y temor por la seguridad” de la solicitante, y se refirió a la necesidad de contribuir con “los requerimientos de estabilidad política de la región”. Ninguno de estos dos argumentos era suficiente para justificar el asilo desde una perspectiva de derecho internacional. Por ende, la conclusión de que el Decreto Ejecutivo No. 310 era violatorio al artículo 4 de la Constitución, por ignorar el requisito de persecución política previsto en la Convención de Asilo, fue acertada.

Existen precedentes internacionales que facultan al Estado que concede el asilo calificar provisionalmente la conducta del solicitante, con el objetivo de determinar si esta constituye o no un delito político⁷. No obstante, dicha calificación debe realizarse respetando los estándares internacionales sobre la materia, principalmente aquel que prohíbe conceder asilo a personas requeridas por delitos comunes, una restricción a la que se refirió la Corte Internacional de Justicia (“CIJ”) en su emblemático caso de Asilo entre Colombia y Perú, al interpretar al artículo 1 de la Convención de la Habana de 1928⁸ (de la cual Panamá es Estado parte). En ese caso, la CIJ indicó que el asilo protege a los perseguidos políticos de medidas extrajudiciales en su contra, y que, por ende, no debe ser utilizado en contra del funcionamiento de justicia⁹ (ICJ Report 1950, página 284).

María del Pilar Hurtado no era una persona perseguida políticamente, o por lo menos no desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico interno. Ella era requerida por las autoridades colombianas por cargos de “interceptaciones telefónicas”, un delito tipificado en el capítulo III del Título II del Código Penal de Panamá¹⁰. De acuerdo a la jurisprudencia panameña, los delitos políticos tienen que ver con aquellos que atentan contra la personería jurídica interna del Estado¹¹, una categoría ampliada por el fallo de 30 de junio de 2008 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al incluir los delitos electorales en la misma¹². Sin perjuicio de las críticas que pueden hacerse a la definición de delitos políticos establecida por la jurisprudencia nacional, el fundamento anterior sirve como referencia para descartar todo argumento a favor de María del Pilar Hurtado como persona perseguida políticamente. En ese sentido, el Decreto Ejecutivo No. 310 no solo carecía de fundamento, sino que tampoco era procedente porque la acusación en contra del María del Pilar Hurtado no tenía como base un delito político a los ojos de la legislación panameña.

La Corte también se refirió al derecho de buscar asilo como un derecho humano, consagrados en importantes instrumentos internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos (“CADH”) (Artículo 22), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (“DADDH”), y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (“DUDH”). Si bien el carácter vinculante de la CADH fue reconocido en la Sentencia, no ocurrió lo mismo con la DADDH y la DUDH, pues ambas fueron entendidas como instrumentos que “tienen como objetivo establecer criterios de interpretación común de los derechos y libertades fundamentales que deben ser

⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA: caso de asilo Colombo-peruano, decisión de noviembre 20, 1950: ICJ Report, 1950, P.273-274. [En adelante “Caso de Asilo”].

⁸ CONVENCION SOBRE ASILO, La Habana (20 de febrero de 1928).

⁹ CASO DE ASILO, p. 284.

¹⁰ PANAMÁ, Ley N° 14 (18/5/2007), que adopta el Código Penal.

¹¹ Sentencia de 28 de agosto de 1996, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

¹² Sentencia de 30 de junio de 2008, Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

universalmente respetados”. Al margen de las bondades que pueden rescatarse de la consideración sobre el valor jurídico de ambas declaraciones, el criterio de la Corte deja la impresión de que hubo un desconocimiento de otras fuentes de derecho internacional y de cómo este tipo de instrumentos contribuyen a su formación. La Corte perdió de vista los argumentos a favor de los efectos vinculantes de la DUDH como parte integral de la Carta de las Naciones Unidas o en virtud de la costumbre internacional, respaldados por un amplio sector académico, integrado por profesores de la talla de Louis Sohn, quien ha reconocido expresamente que la DUDH “consagra un catálogo de derechos que se ha convertido en un componente básico de la costumbre, vinculante para los Estados”¹³. Tampoco se tomó en cuenta el dictamen de la opinión consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, en la cual la CIDH confirmó el valor jurídico de la DADDH al mencionar que “la Asamblea General de la Organización [de Estados Americanos] ha reconocido además, reiteradamente, que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA...”¹⁴. La ausencia de este tipo de argumentación en la Sentencia, incluso en contra de la posición manifestada, permite concluir que la Corte tomó la decisión correcta con fundamentos débiles o incompletos.

Otro aspecto que merece ser destacado es el reconocimiento hecho por la Corte al asilo diplomático como una modalidad del asilo político, a pesar de que su validez jurídica es cuestionada. Según la Corte, este tipo de asilo es aquel que “se requiere y concede dentro de una embajada u otro lugar bajo la autoridad del Estado, e igualmente regido por el derecho internacional”. No se discute que este tipo de asilo es generalmente concedido en las premisas diplomáticas de los Estados, sin embargo, existen dudas sobre si realmente es respaldado por normas internacionales, o, por lo menos, por una de derecho internacional general. Para los países latinoamericanos no existe ningún problema, pues la mayoría forman parte de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954¹⁵, que permite otorgar este tipo de asilo. El problema existe cuando se concede un asilo de este tipo dentro de una premisa diplomática dentro del territorio de un Estado que no forma parte de dicha convención, ya que surge inmediatamente la pregunta de si el Estado receptor está obligado a respetarlo en virtud de una norma consuetudinaria que lo respalde. En el caso de asilo entre Colombia y Perú, la CIJ declaró no probado el argumento colombiano sobre la existencia de una costumbre que sustentara el asilo diplomático oponible a Perú, pero no descartó la posibilidad de que una norma de esta naturaleza existiera¹⁶. Esta posibilidad fue descartada unas décadas más tardes, en la reciente opinión consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, en la cual la CIDH negó la existencia de suficiente *opinio juris* que sustentara la práctica latinoamericana de otorgar asilo diplomático como parte del derecho internacional consuetudinario, siendo regulado consecuentemente por tratados bilaterales o multilaterales, o por en virtud de la legislación interna con fundamento en la “tradición latinoamericana del asilo”¹⁷. Este fragmento de la sentencia deja evidencia del criterio panameño sobre la naturaleza jurídica del asilo

¹³ SOHN, Louis (1992): “The new international law: protection of rights of individual rather than states”, *American University Law Review*, vol. 32, No. 1, p.17.

¹⁴ Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva de 14 de julio de 1989. OC-10/89. ¶ 42.

¹⁵ CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO, Caracas (28 de marzo de 1954).

¹⁶ CASO DE ASILO, p. 277.

¹⁷ Opinión Consultiva OC-25/18, ¶162-163.

diplomático, sirviendo, a su vez, como sustento del *opinio juris* para la formación de una norma consuetudinaria sobre la materia.

La sentencia de 23 de mayo de 2014 realiza grandes aportes a la práctica panameña en materia de derecho internacional de asilo, ya que expone del criterio jurídico de nuestras autoridades judiciales sobre este tema de suma importancia para el derecho internacional. Se dejó claro que la existencia de una persecución política es un elemento fundamental para concederle un asilo político. También se proporcionó una definición de delitos políticos, que a pesar de su inexactitud, funciona como parámetro al evaluar la conducta de un solicitante de asilo. Sin perjuicio de las imprecisiones en cuanto a las fuentes del derecho a buscar asilo, la conclusión de la Corte es acertada al reconocer que esta institución también está regulada por normas internacionales, que deben ser cumplidas en virtud del artículo 4 de la Constitución.

Finalmente, la aceptación del asilo diplomático en la sentencia de 23 de mayo de 2014 confirma el reconocimiento de esta institución como una regulada por normas jurídicas internacionales, como parte de la tradición latinoamericana del asilo. Con sus aciertos y desaciertos, los razonamientos y conclusiones en la sentencia de 23 de mayo de 2014 sirven para orientar la práctica panameña en materia de asilo, que debe ajustarse a los estándares internacionales mencionados, de los cuales carece nuestra política exterior desde hace décadas.