REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1203

Panamá, 1 de noviembre de 2016

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El licenciado Gustavo Adolfo Peralta Sánchez, actuando en representación de la **Álvaro Bejarano Martínez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1648-10 del 25 de mayo de 2010, emitida por la **Comisión Nacional de Protección para Refugiados del Ministerio de Gobierno y Justicia**, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 74 y 75 del expediente judicial).

Tercero: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor estima que la resolución acusada vulnera las siguientes normas:

A. El artículo 1 A 2) de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977, por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual establece que para los efectos de ésta, el término refugiado, aplicará, entre otros casos, a toda persona que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Cfr. fojas 6 – 9 del expediente judicial)

B. El artículo 24 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual dispone que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación a la igual protección de la ley (Cfr. fojas 9 - 10 del expediente judicial).

C. El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, entre otros actos, los que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 5 - 6 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con las constancias procesales, **Álvaro Bejarano Martínez**, presentó ante el Gobierno de la República de Panamá una solicitud de protección invocando la condición de refugiado, para que, cumplidas las formalidades

establecidas en la ley, se le brindara la protección requerida bajo los parámetros establecidos en la cláusula de inclusión de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada mediante la Ley 5 de 26 de octubre de 1977 y reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998 (Cfr. fojas 48 - 50 del expediente judicial).

Luego de haber sido analizada su solicitud por parte de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, se emitió la Resolución 1648-10 de 25 de mayo de 2010, a través de la cual se dispuso no acceder a lo solicitado por el actor, habida cuenta que no reunía los elementos contenidos en la definición del término *refugiado* establecidos en la cláusula de inclusión de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Cfr. fojas 48 - 50 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad con la decisión adoptada, el recurrente interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto en cuestión, el cual fue resuelto mediante la Resolución 032-15, la cual, luego de valorar los elementos aportados al proceso, dispuso confirmar en todas sus partes la resolución anterior (Cfr. fojas 51 - 58 del expediente judicial).

Luego de haberse notificado de la resolución indicada en el párrafo que antecede, el actor presentó un recurso de apelación, esta vez ante el Ministro de Gobierno, el que, luego de analizar el caso emitió la Resolución 99-R-121 de 1 de diciembre de 2015, por medio de la cual resolvió mantener, en todas sus partes, el acto originario, notificándose de esta actuación el día 29 de diciembre de 2015 (Cfr. fojas 59 - 60 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa de la forma antes descrita, el recurrente, por conducto de su apoderado judicial, presentó el 26 de febrero de 2016, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, sustentándose en que el acto objeto de reparo infringe el artículo

1A2 de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977; el artículo 24 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 y el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; cargos de infracción que serán analizados de manera separada (Cfr. fojas 5 – 10 del expediente judicial).

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, **esta Procuraduría** considera que **no le asiste la razón al recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis por él planteada, referente a lo actuado por la **Comisión Nacional de Protección para Refugiados del Ministerio de Gobierno y Justicia**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, son contrarios a Derecho, pues infringe los artículos 1A2 de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977; el artículo 24 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 y el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En este orden de ideas, **el artículo 1A2 de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977**, es del tenor siguiente:

> "**Artículo 1.**
>
> **A.** A los efectos de la presente Convención, el término "Refugiado" se aplicará a toda persona:
>
> ...
>
> **2)** Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
>
> ..."

Al analizar las constancias que reposan en autos y el supuesto concepto de violación al que hace alusión el actor, podemos observar que si bien este realiza un análisis de los elementos constitutivos de la norma supuestamente vulnerada, omite la explicación de cómo la expedición del acto objeto de reparo desconoce las garantías en él contenida.

Lo anterior resulta de medular importancia indicarlo, puesto que la defensa del acto cuya legalidad se cuestiona se encuentra sujeto a que el recurrente realice una explicación del concepto de la violación, lo que de no darse, colocaría al demandado en una situación de indefensión, puesto que, al desconocerse los cargos de infracción resulta imposible ejercer una adecuada defensa.

Sin perjuicio de lo anterior, al realizar un análisis del artículo en cuestión, podemos observar que éste dispone que para que se dé el reconocimiento del carácter de *refugiado*, se hace necesario que se acredite una o varias de las condiciones en él contenidas, tales como que, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, entre otras; sin embargo de la lectura de las constancias que reposan en autos no se ha logrado acreditar que el actor haya cumplido con ninguno de los requisitos ahí contemplados.

En este mismo sentido se pronunció la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, al indicar que:

> "La decisión adoptada se sustentó en la conclusión de que quien solicita el reconocimiento bajo la condición de 'Refugiado' no reúne los elementos contenidos en la cláusula de inclusión de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y demás instrumentos legales que regulan la materia." (Cfr. fojas 48 - 49 del expediente judicial).

En este orden de ideas, si bien el actor considera que le asiste el Derecho a que le sea concedido el carácter de *refugiado* de conformidad a la normativa

invocada, no es menos cierto que es su obligación aportar los suficientes elementos de convicción que permitan a la autoridad administrativa realizar un completo análisis del caso y que pueda culminar en el reconocimiento del supuesto derecho invocado, condición que no se ha cumplido en el caso que ocupa nuestra atención puesto que, tal y como mencionamos en párrafos que antecede, no reposa en autos constancia alguna del cumplimiento de los requisitos exigidos en la norma a fin que le sea reconocido al recurrente el carácter de *refugiado*.

El actor considera que se ha desconocido lo dispuesto en el **artículo 24 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977**, el cual establece que:

> "**Artículo 24**.
> Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación a la igual protección de la ley."

De conformidad al actor, la norma arriba citada fue vulnerada debido a que:

> "En el caso sub-judice, podemos determinar en el expediente y en el alcance de las resoluciones, objeto de este Recurso de Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, los vacíos procesales, los vacíos y restricciones al alcance de la solicitud para la determinación de refugiado, escenario que marca una clara discriminación contra nuestro representado.
>
> Por ello, nos podemos someter al escrutinio del control jurisdiccional la emisión de estas Resoluciones, que no se compadecen de las exigencias del debido proceso y del derecho sustantivo. La violación que se configura es la violación directa por comisión, justamente porque el juzgador (ente administrativo) vació de contenido legal el marco de sus acciones." (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar lo indicado por el recurrente en cuanto a la violación de este artículo, **este Despacho** tampoco comparte su criterio; toda vez que, al igual que en el caso que le antecedió, omite el análisis lógico-jurídico que debe acompañar la explicación del concepto de violación de una norma.

En este marco conceptual, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 4 de mayo de 2016, dispuso lo siguiente:

> "En consecuencia, el concepto de la infracción, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; como señala el autor en su demanda, por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, **partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico**" (El resaltado es nuestro).

Tal y como se desprende de la lectura del fallo transcrito, el concepto de la violación es un juicio de valor al que se llega partiendo de hechos concretos, los cuales al ser confrontados con la norma, permite arribar a la noción de la violación, sin embargo, el recurrente no realiza este ejercicio, por lo que no es imposible conocer a que vacíos legales y procesales se refiere en su argumentación.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, consideramos oportuno resaltar lo que la entidad demandada indicó a través de su informe de conducta, a saber:

> "En cumplimiento del procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998, por el cual se desarrolla la Ley 5 de 26 de octubre de 1977, que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de Refugiados, el mismo día, 25 de marzo de 2009, la ONPAR realizó las entrevistas legal y social al solicitante.
>
> ...
>
> Luego de contar con la información prevista en el artículo 35 del Decreto Ejecutivo 23 de 1998 y en cumplimiento de su artículo 36, la ONPAR decidió admitir a trámite la solicitud presentada por el señor ALVARO BEJARANO MARTÍNEZ, mediante Resolución 0328 de 1 de abril de 2009 lo que, en cumplimiento del artículo 37 del mismo cuerpo normativo, fue comunicado a la entonces Dirección Nacional de Migración para que autorizara su permanencia temporal como solicitante de refugio.
> ..." (Cfr. fojas 74 - 77 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende, que desde el momento en que la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) tuvo conocimiento del caso del

recurrente, este recibió un tratamiento expedito, tomando en consideración el derecho tutelado y la protección a la que éste aspiraba.

Lo anterior produjo un proceso administrativo en donde hubo una resolución de primera instancia, una segunda resolución que fue producto de un recurso de reconsideración y una última resolución que atendió a la presentación de un recurso de apelación, constituyéndose en un elemento común a todas ellas que el recurrente omitió en presentar elementos de convicción que permitieran acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998, por el cual se desarrolla la Ley 5 de 26 de octubre de 1977, que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de Refugiados, a fin que le pudiera ser reconocido el carácter de refugiado.

Lo antes indicado, permite concluir que al actor le fueron respetadas en todo momento sus garantías procesales.

El actor considera que se ha desconocido lo dispuesto en el **artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, el cual establece que:

> "**Artículo 155**. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:
> 1. Los que afecten derechos subjetivos;
> 2. Los que resuelvan recursos;
> 3. Los que se separen del criterio seguid en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
> 4. Cuando así se disponga expresamente en la ley."

Considera el actor que la resolución objeto de reparo no expone con claridad, precisión y fundamento, las razones por la cual basa su decisión de rechazar la condición de refugiado (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Indica el demandante que el derecho a la condición de refugiados es un derecho subjetivo que obliga al Estado y a todos los suscriptores de esa Convención a darle protección internacional a una persona sujeta a una persecución, donde su vida peligra (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Al realizar un estudio tanto del acto objeto de reparo, así como de sus actos confirmatorios, podemos dar cuenta que la entidad demanda si sustentó en debida forma cada uno de ellos, pues de su lectura se puede concluir sin mayores esfuerzos los elementos que sirvieron de fundamento en cada caso para la decisión adoptada.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual **esta Procuraduría** solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 1648-10 del 25 de mayo de 2010, emitida por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados del Ministerio de Gobierno y Justicia, ni sus actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

V. Derecho: Se niega el derecho invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente: 114-16