



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y
LABORAL**

ENTRADA N° 754-16

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LICENCIADA LEILA AROSEMENA Y EL LICENCIADO WASHINGTON LUM SANDOYA ACTUANDO EN NOMBRE Y EN REPRESENTACIÓN DE HENRY JOSÉ VALERA ESCORCHE PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN N°027-16 DE 11 DE ENERO DE 2016, EMITIDA POR LA OFICINA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE REFUGIADOS, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES

Panamá, veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019). ✓

VISTOS:

La Licenciada Leila Arosemena y el Licenciado Washington Lum Sandoya actuando en nombre y en representación de **HENRY JOSÉ VALERA ESCORCHE**, han interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, emitida por la Oficina Nacional para la atención de refugiados, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 10 de mayo de 2017 (f. 45), se le envió copia de la misma a la Directora Nacional de la Oficina para la Atención de Refugiados del Ministerio de Gobierno, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

Dicha demanda solicita que se declare nula por ilegal la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, emitida por la Oficina Nacional para la atención de refugiados, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Manifiesta que el señor **HENRY JOSÉ VALERA ESCORCHE**, es originario de Venezuela e ingresa de forma regular al territorio de la República de Panamá el 12 de mayo de 2014 y presenta solicitud para acceder al Estatuto de los Refugiados,

buscando protección internacional dentro del país, el 6 de junio de 2014 ante la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados. El señor **HENRY JOSÉ VALERA ESCORCHE** manifestó su temor a ser perseguido, pues laboró cinco años seguidos 2009-2014 en el Despacho de la Alcaldía en Giraldot en el Estado de Aragua, República Bolivariana de Venezuela; bajo la dirección del alcalde Pedro Bastidas. Era persona de confianza y tenía a su cargo la compra de materiales y el manejo de la nómina. Cuando el señor Erick Beni Flores llega a la Alcaldía al puesto de Asistente del Director General le ofrece trabajar bajo su dirección y manejaba documentos e información confidencial institucional y personal. En el año 2014 a raíz de la campaña de reelección se le solicitó recoger sumas de dinero procedentes de empresas privadas pero estos dineros no entraban a la cuenta de la Alcaldía sino a una caja fuerte del señor Erick Beni y descubrió que estos fondos estaban destinados a el apoyo de logística del grupo armado colectivo Tupamaros y las partidas de ayudas sociales de la Alcaldía es estaban re direccionando para sufragar los gastos del grupo colectivo Tupamaros. Ese movimiento revolucionario Tupamaro, constituye un brazo armado del chavismo, que remonta su origen al año 1992, año del frustrado golpe de Estado de Hugo Chávez contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Se negó a participar en actos dolosos que reprimían a los jóvenes estudiantes que participaban en las protestas y fue llamado al despacho de Erick Beni y le comunicó que era su amigo, pero que detrás de él había personas radicales y conocen el paradero de tu familia y que no se haría responsable de las consecuencias.

El 14 de febrero de 2014 a las 7:00 p.m recibió dos balazos, uno en la puerta lateral izquierda y otro en la puerta trasera del vehículo donde viajaba. Posteriormente fue torturado y golpeado, por lo que decidió viajar a Panamá y luego traer a su familia, pero lo demorado del proceso y sin derecho a tramitar permiso provisional de trabajo ha hecho imposible ahorrar el dinero para poder traer a su familia.

Después de varias gestiones, el 8 de marzo de 2016 se le notificó la Resolución N°027-16 de 11 de enero de 2016 que no admitió la solicitud de su estatus de refugiado, pues habían dudas de la credibilidad de los hechos y no se habían evidenciado amenazas ni persecuciones por parte del gobierno Venezolano.

La Resolución N°1218-16 de 9 de septiembre de 2016 confirmó en todas sus partes la Resolución N°027-16 de 11 de enero de 2016.

Finaliza sus alegatos solicitando que se declare nula por ilegal la Resolución N°027-16 de 11 de enero de 2016 y su resolución confirmatoria.

DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

La parte actora considera que la resolución acusada infringe las normas siguientes:

1. El numeral 1 del artículo 18 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado, por la indebida aplicación de la norma. El demandante señala que:

“Este artículo ha sido infringido en concepto de violación por indebida aplicación de la norma, toda vez que la ONPAR ha realizado funciones que le corresponden solamente a la CNPR en el sentido de realizar la determinación de los criterios de inclusión de la condición de Refugiado al señalar que los hechos alegados no reúnen los elementos contenidos en las cláusulas de inclusión de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y otras normas aplicables sobre el Estatuto de los Refugiados. Así las cosas, la norma que corresponde aplicar a la ONPAR durante la etapa de admisión a trámite-etapa procesal donde no se debe realizar un examen de fondo pero que la ONPAR ha realizado—está regulada por el artículo 36 del Decreto Ejecutivo N°23 de 1998 ...”

2. El artículo 36 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado, infringido directamente por comisión. El demandante señala que:

“Este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa por comisión, toda vez que la ONPAR no realizó la evaluación de la solicitud del Estatuto de Refugiado para su admisión a trámite considerando los hechos relatados por el señor Valera Escorche ni mucho menos atendiendo a las apreciaciones objetivas y subjetivas del caso sino que se enfoca en realizar una aseveración negativa acorde a un análisis de fondo de la situación narrada por nuestro poderdante al determinar que no existen ni amenazas, persecuciones u oposiciones políticas...”

3. El artículo 40 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado. El demandante indica que:

“Es necesario recordar que la determinación de la condición de refugiado de una persona, por parte de las autoridades competentes, es un proceso que se desarrolla en dos etapas: comprobación de los hechos del caso y aplicación de las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos comprobados. Una vez que se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles y el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante, la autoridad competente tomará la decisión de reconocer o no dicha condición al solicitante, la cual debe estar debida y expresamente fundamentada.”

4. El artículo 3 de la Ley 6 de 22 de julio de 2002, infringido directamente por omisión. El demandante menciona que:

“Este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la ONPAR, no accedió a entregar copia íntegra del expediente administrativo del señor VALERA ESCORCHE, a pesar de haberse solicitado el mismo mediante nota dirigida a la Dirección de ONPAR y su posterior reiteración. Así la situación, la negativa por parte de la Oficina ONPAR, de entregar copia íntegra del expediente, vulnera el derecho a la defensa y al debido proceso de nuestro representado.”

EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

A foja 47, consta informe suscrito por Yaribeth de Calvo, Directora Nacional de ONPAR, a través el cual señala que, el 6 de julio de 2014 el señor **HENRY JOSÉ VALERA ESCORCHE** se presentó en la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados para solicitar la condición de refugiado. El día 18 de agosto de 2014, fue

su entrevista de elegibilidad y la psicológica. En la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, la ONPAR resolvió admitir el trámite de la solicitud de refugiado y fue notificado el 8 de marzo de 2016. Presentó recurso de reconsideración y la Resolución No. 1218-16 de 9 de septiembre de 2016, confirma en todas sus partes la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016. Se llevó a cabo el procedimiento de verificación, evaluación de acuerdo al artículo 36 del citado Decreto Ejecutivo 23. Los motivos expuestos por el demandante para salir de Venezuela, no guardan relación con la condición de refugiado y existe una investigación en Venezuela respecto a los citados actos de corrupción mencionados por el demandante.

LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N°1474 de 13 de diciembre de 2017, la cual consta a foja 78, señala que la Directora de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados del Ministerio de Gobierno realizó el procedimiento establecido de acuerdo al Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998. Los hechos relatados por el demandante no se enmarcan en la condición de refugiado. Y el supuesto agente perseguidor son funcionarios que no ejercen el control en todo el territorio venezolano y hay una investigación de corrupción sobre el tema.

Por lo anteriormente expuesto, considera que no es ilegal la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016.

DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia.

El demandante solicita que se declare nula por ilegal la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, emitida por la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

El demandante manifiesta que el señor **HENRY JOSÉ VALERA ESCORCHE**, es originario de Venezuela e ingresa de forma regular al territorio de la República de Panamá el 12 de mayo de 2014 y presenta solicitud para acceder al Estatuto de los Refugiados, buscando protección internacional dentro del país, el 6 de junio de 2014, ante la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados.

Al respecto, señala igualmente las violaciones siguientes:

1. El numeral 1 del artículo 18 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977, que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de Refugiado, por la indebida aplicación de la norma. El demandante alega que ha sido infringido en concepto de violación por indebida aplicación de la norma, toda vez que ONPAR ha realizado funciones que le corresponden solamente a CNPR en el sentido de realizar la determinación de los criterios de inclusión de la condición de refugiados al señalar que los hechos alegados no reúnen los elementos contenidos en las cláusulas de inclusión de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y otras normas aplicables sobre los Estatutos de Refugiados. El demandante señala que:

“Este artículo ha sido infringido en concepto de violación por indebida aplicación de la norma, toda vez que la ONPAR ha realizado funciones que le corresponden solamente a la CNPR en el sentido de realizar la determinación de los criterios de inclusión de la condición de Refugiado al señalar que los hechos alegados no reúnen los elementos contenidos en las cláusulas de inclusión de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y otras normas aplicables sobre el Estatuto de los Refugiados. Así las cosas, la norma que corresponde aplicar a la ONPAR durante la etapa de admisión a trámite-etapa procesal donde no se debe realizar un examen de fondo pero que la ONPAR ha realizado-está regulada por el artículo 36 del Decreto Ejecutivo N°23 de 1998 ...”

Sobre el particular es pertinente señalar que el Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, por el cual se desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977, que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, que derogan el Decreto N°100 de 6 de julio de 1981 y la Resolución

Ejecutiva N°461 de 9 de octubre de 1984 y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias, en su artículo 18, numeral uno establece que corresponde a la Comisión diversas funciones, entre ellas la de determinar los criterios de inclusión de la condición de "Refugiado" enunciados en la Convención y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República. La mencionada norma reza así:

"ARTÍCULO 18. Corresponden a la Comisión las siguientes funciones:

1) Determinar los criterios de inclusión de la condición de "Refugiado" enunciados en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República..."

En este caso, no se acredita la violación alegada por la parte demandante. Asimismo, de acuerdo a la Resolución No. 1218-16, se deja claramente expresado que los hechos alegados por el demandante no reúnen los elementos contenidos en la cláusula de inclusión de la Convención de 1951, sobre el Estatuto de Refugiados y demás instrumentos legales que regulan la materia, aunando a ello también explica que resulta imprescindible determinar si los nuevos hechos, en lo que el demandante fundamentó su recurso de reconsideración guardan relación con los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado, el relato presentado por el solicitante presenta fuerte armonía con la información de país de origen obtenida por esta oficina, dejando claro que los hechos que expuso el solicitante y la información obtenida no presentan ningún vínculo con los motivos enumerados para la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Los hechos narrados por el demandante en base a la información obtenida no se generan por un temor fundado de persecución, sino por actos delictivos graves originados por funcionarios públicos que usaban su posición con fines propios o bien lo hacen por pedidos de otros, a fin de obtener beneficios para sí o terceros.

Igualmente, el artículo 23 del DECRETO EJECUTIVO No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias, señala que:

“ARTÍCULO 23 - ONPAR tendrá las siguientes funciones:

- 1) Brindar apoyo técnico, jurídico e institucional a la Comisión.
- 2) Coordinar las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión con base en el calendario aprobado por ésta.
- 3) **Elaborar las actas y resoluciones emitidas por la Comisión en ejercicio de sus atribuciones.**
- 4) **Realizar las entrevistas a los solicitantes de protección, evaluarlas y conformar el expediente correspondiente...”**

Por lo tanto, contrario a lo indicado por el demandante que menciono que “toda vez que la ONPAR ha realizado funciones que le corresponden solamente a la CNPR en el sentido de realizar la determinación de los criterios de inclusión de la condición de Refugiado al señalar que los hechos alegados no reúnen los elementos contenidos en las cláusulas de inclusión de la Convención...”, el artículo 23 de la citada norma faculta a la ONPAR a realizar las entrevistas a los solicitantes de protección, evaluarlas y conformar el expediente correspondiente, desvirtuando los alegatos del demandante.

2. El artículo 36 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado, infringido directamente por comisión. Alega que este artículo fue infringido en concepto de violación directa por comisión, toda vez que la ONPAR no realizó la evaluación de la Solicitud del Estatuto de Refugiado para su admisión a trámite considerando los hechos relatados por el señor Valera Escorche, ni mucho menos atendiendo a las apreciaciones objetivas y subjetivas del caso sino que se enfoca en realizar una aseveración negativa acorde a un análisis de fondo de la situación narrada por

nuestro poderdante al determinar que no existen amenazas, persecuciones u oposiciones políticas.

El demandante señala que:

“Este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa por comisión, toda vez que la ONPAR no realizó la evaluación de la solicitud del Estatuto de Refugiado para su admisión a trámite considerando los hechos relatados por el señor Valera Escorche ni mucho menos atendiendo a las apreciaciones objetivas y subjetivas del caso sino que se enfoca en realizar una aseveración negativa acorde a un análisis de fondo de la situación narrada por nuestro poderdante al determinar que no existen ni amenazas, persecuciones u oposiciones políticas...”

Este artículo menciona lo siguiente:

“**ARTÍCULO 36.** Una vez abierto el expediente e incluidos los documentos establecidos en el artículo anterior, ONPAR conocerá y evaluará el mismo, para consideración de admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las apreciaciones objetivas y subjetivas.”

Al respecto, es importante mencionar que el artículo 36 de la mencionada norma establece que una vez abierto el expediente e incluidos los documentos establecidos en el artículo anterior, ONPAR conocerá y evaluará el mismo para considerar de admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las apreciaciones objetivas y subjetivas. La citada norma es clara al establecer que conocerá y evaluará el mismo para considerar de admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, claramente, al demandante se le aplicó el procedimiento que por ley debe realizarse a fin de determinar su admisión, dejando claro que el 6 de julio de 2014, el señor **HENRY VALERA** se presentó en la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados para solicitar la condición de refugiado. El día 18 de agosto de 2014, fue su entrevista de elegibilidad y la psicológica. En la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, la ONPAR resolvió admitir el trámite de la solicitud de refugiado y fue notificado el 8 de marzo de 2016. El demandante presentó recurso de reconsideración y la Resolución No. 1218-16 de 9 de septiembre de 2016, confirma en todas sus partes

la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016. De esta manera se determina que se ha llevado a cabo el procedimiento de verificación, evaluación de acuerdo al artículo 36 del citado Decreto Ejecutivo 23, además exponiéndose entre las razones que los motivos expuestos por el demandante para salir de Venezuela.

Asimismo, el artículo 35 del DECRETO EJECUTIVO No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias, señala que:

“ARTÍCULO 35. El funcionario de ONPAR abrirá un expediente para los casos individuales, o un expediente familiar a nombre de ambos cónyuges o compañeros de vida, en el que se incluya a su núcleo familiar básico y, excepcionalmente, a los hermanos con fundamento común de persecución. Se abrirá un expediente independiente en aquellos casos de familiares o cónyuges de diferente nacionalidad, que indiquen que desean solicitar refugio por separado con base en que tienen un temor fundado de persecución en su país de origen o de residencia habitual. Este expediente deberá incluir los siguientes documentos:

- 1) Solicitud de refugio.
- 2) **Declaración Jurada que contenga los hechos en los que basa su "fundado temor de persecución".**
- 3) **Entrevistas confidenciales y ampliaciones realizadas por el Asesor Legal de ONPAR.**
- 4) **Entrevista confidencial realizada por el Trabajador Social de ONPAR.**
- 5) **Cualesquiera otros documentos personales y pruebas o evidencias que aporte el interesado sustentando su solicitud de refugio.**
- 6) **Informe evaluativo de ONPAR, que deberá contener una apreciación general, objetiva y subjetiva, sobre los hechos alegados por el peticionario.**
- 7) **Otros documentos que puedan ser relevantes para la evaluación de ONPAR y para la decisión de la Comisión.**
- 8) **Dos fotografías del solicitante y fotocopias del pasaporte o algún documento de identificación o, en su defecto, prueba suficiente de la identidad del solicitante.”**

Del citado artículo se desprende, que contrario a lo expresado por el demandante “la ONPAR no realizó la evaluación de la solicitud del Estatuto de Refugiado para su admisión a trámite considerando los hechos relatados por el

señor Valera Escorche ni mucho menos atendiendo a las apreciaciones objetivas y subjetivas del caso sino que se enfoca en realizar una aseveración negativa acorde a un análisis de fondo de la situación narrada por nuestro poderdante al determinar que no existen ni amenazas, persecuciones u oposiciones políticas...”, la ONPAR, con fundamento en el expediente y la Directora de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados del Ministerio de Gobierno realizó el procedimiento establecido de acuerdo al Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, analizando todas las pruebas aportadas e investigando determinaron que el supuesto agente perseguidor son funcionarios que no ejercen el control en todo el territorio Venezolano y hay una investigación de corrupción sobre el tema. Por lo tanto, los elementos probatorios dentro del expediente desvirtúan los alegatos del demandante.

3. El artículo 40 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado. Este artículo reza así:

“Artículo 40: Se consideran solicitudes manifiestamente infundadas o claramente abusivas, aquellas que son fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecido en la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados.”

El demandante indica que:

“Es necesario recordar que la determinación de la condición de refugiado de una persona, por parte de las autoridades competentes, es un proceso que se desarrolla en dos etapas: comprobación de los hechos del caso y aplicación de las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos comprobados. Una vez que se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles y el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante, la autoridad competente tomará la decisión de reconocer o no dicha condición al solicitante, la cual debe estar debida y expresamente fundamentada.”

El demandante indica que en su caso, en la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, se hace evidente que la oficina ONPAR no desestima la solicitud del

señor Valera Escorche por no ser creíble o ser fraudulenta, sino porque no se enmarca en los criterios de Inclusión de la Condición de Refugiado, que no es función de ONPAR.

Al respecto, es importante indicar que la Resolución N°027-16 de 11 de enero de 2016, no admitió la solicitud de estatuto de refugiado del señor Henry Valera Escorche, por lo tanto, la Resolución No. 1218-16 de 9 de septiembre de 2016, confirmó la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016. Entonces, el fundamento para negar dicha solicitud de refugiado se encuentra fundamentada en los hechos que el señor **HENRY VALERA ESCORCHE** tuvo sus motivos para salir del país, sin embargo, al analizar estos hechos y la información recopilada dentro del expediente, estos motivos no guardan relación con la definición de refugiado que establecen los instrumentos internacionales. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, establece compromisos para la República de Panamá que tiene el compromiso de brindar protección a las personas que cumplan con la definición de refugiado. En este caso en particular los hechos mencionados por el demandante no se acreditan dentro de expediente con su condición de refugiado, más bien de acuerdo a la información obtenida son actos delictivos graves originados por funcionarios públicos que usan su posición para fines propios o de terceros. De este modo, no se acreditó la violación alegada por el demandante.

Asimismo, el citado artículo es claro al establecer que en caso que, del estudio y evaluación de la declaración jurada, entrevistas, y documentos aportados por el solicitante, se estime que su solicitud es manifiestamente infundada o claramente abusiva, ONPAR desestimaré en forma inmediata dicha solicitud. Si el solicitante alega que puede aportar, o aporte, información testimonial o documental adicional a su favor, ONPAR convocará al solicitante si lo considera conveniente, para que sustente su petición de refugio, a fin de que se pueda comprobar si existen

elementos suficientes para que su petición sea admitida a trámite o sea desestimada.

El artículo 36 del DECRETO EJECUTIVO No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias, señala que:

“ARTÍCULO 36. Una vez abierto el expediente e incluidos los documentos establecidos en el artículo anterior, ONPAR conocerá y evaluará el mismo, para consideración de admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las apreciaciones objetivas y subjetivas. Adicionalmente se considerará la aplicación del principio del "primer país de refugio".

Por lo antes expuesto, se desvirtúan los alegatos del demandante, debidos a que la ONPAR debe conocer y evaluar todo el expediente, para consideración de admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las apreciaciones objetivas y subjetivas, llegando a la conclusión de no darle trámite a la solicitud del demandante.

4. El artículo 3 de la Ley 6 de 22 de julio de 2002, infringido directamente por omisión. El demandante señala que este artículo ha sido infringido por omisión, toda vez que la ONPAR no accedió a entregar copia íntegra del expediente administrativo del señor Valera Escorche, a pesar de haberse solicitado el mismo mediante nota dirigida a la Dirección de ONPAR y su posterior reiteración. La negativa por parte de ONPAR, vulnera el derecho a la defensa y el debido proceso del demandante.

El demandante menciona que:

“Este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la ONPAR, no accedió a entregar copia íntegra del expediente administrativo del señor

VALERA ESCORCHE, a pesar de haberse solicitado el mismo mediante nota dirigida a la Dirección de ONPAR y su posterior reiteración.

Así la situación, la negativa por parte de la Oficina ONPAR, de entregar copia íntegra del expediente, vulnera el derecho a la defensa y al debido proceso de nuestro representado.”

El mencionado artículo señala que:

“Artículo 3. Toda persona tiene derecho a obtener su información personal contenida en archivo, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado, y a corregir o eliminar información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta, o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes.”

En ese sentido, se debe aclarar que el debido proceso conlleva una serie de acciones como lo son el Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional; el Derecho al Juez natural; el Derecho a ser oído; un Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial; el Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez; la facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas, todas estas fueron aplicadas al demandante, por lo tanto, no se configura la infracción alegada por el demandante.

Ahora bien, esta violación al principio del debido proceso no se acreditó debido a que el demandante tuvo la oportunidad de presentar los recursos que la ley le concedía para presentar sus alegatos y acreditar los hechos que le eran beneficiosos para la defensa de su causa, sin embargo, aplicando el artículo 784 del Código Judicial, las partes deben probar los hechos que alegan en su proceso, en este caso, no se acreditó por parte del demandante o la entidad demandada que no se hayan otorgado las copias solicitadas por el demandante, pues constan los escritos de solicitud de dichas copias, a foja 33 consta que se solicitó copia autenticada de la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, la Resolución No. 1218-16 de 9 de septiembre de 2016, copia simple del expediente administrativo y

certificación de haber agotado la vía gubernativa, sin embargo, la copia autenticada de la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016 y la Resolución No. 1218-16 de 9 de septiembre de 2016, constan en el expediente y fueron aportadas con la demanda, por lo tanto, la entidad demandada en su informe tampoco hace referencia a dicha solicitud de copias en su informe de conducta, debiendo el demandante comprobar que este hecho de acuerdo al citado artículo 784 del Código Judicial.

Al haber hecho el análisis de las normas que el demandante considera infringidas, somos del criterio que no se encuentran fundamentadas, al contrario, es importante hacer énfasis aún más en que, el Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998, en su artículo uno, deja claro que toda persona que cumpla con los requisitos estipulados en el Artículo 1 de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, tiene derecho a solicitar protección dentro del Territorio de la República con el fin de salvaguardar su vida, integridad personal, libertad y seguridad, incluyendo la de su núcleo familiar básico.

Asimismo, es taxativo al manifestar en su artículo 3 que, los criterios utilizados para la interpretación de las disposiciones establecidas en la Ley N°5 de 26 de octubre de 1977, se aplicarán en concordancia con los principios jurídicos contenidos en la Constitución Política, la legislación vigente, y los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República de Panamá.

La definición de refugiado, de acuerdo al artículo 5 es:

- “1. Toda persona que, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o residencia habitual, **por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país.**
- 2. Quien careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde tuviera su residencia habitual, debido a fundados

temores de persecucion individualizada por las autoridades de su país de origen o residencia habitual, por motivos de raza, género, religion, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a ese país.

3. Todo extranjero que habiendo ingreso al país y encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes que surjan en su país de origen o residencia habitual, le motivan un fundado temor de persecución por motivo de raza, género, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

La calidad de refugiado es una situacion migratoria excepcional y temporal.”

Los motivos para presentar la solicitud de refugiado son muy taxativos: por motivos de raza, género, religion, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país. De acuerdo al caudal probatorio dentro del expediente el demandante no llena los requisitos para acreditar su condicion de refugiado.

En este caso el prenombrado, debía acreditar todos los hechos indicados en su solicitud de refugiado, para obtener este estatus en la República de Panamá, siendo la carga de la prueba del demandante quien debía comprobar lo alegado en esta supuesta infracción, por ende, no se evidencia ninguna violación a la norma alegada como vulnerada por el demandante.

El artículo 31 del Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998, establece claramente los procedimientos al presentar una solicitud de protección ha sido puesta en conocimiento de ONPAR, son las siguientes:

1. Si no la hubiere presentado aún, quien alega la condición de Refugiado hará por escrito una solicitud de protección en la que se identificará, así como los integrantes de su núcleo familiar básico si fuere el caso, e informará sobre sus datos personales, nacionalidad, profesión y relatará brevemente los hechos y motivos que dan fundamento a su condición de refugiado.
2. El solicitante de **refugio realizará una declaración jurada sobre sus datos personales, familiares, profesionales, nacionalidad,**

sexo, antecedentes políticos, religiosos, sociales y demás pertinentes e incluirá una relación de los hechos en los cuales fundamenta su temor de persecución.

De lo anterior se desprende que, los motivos expuestos por el demandante para salir de Venezuela, no guardan relación con la condición de refugiado y existe una investigación en Venezuela respecto a los citados actos de corrupción mencionados por el demandante.

Ahora bien, el demandante indicó que laboró cinco años seguidos 2009-2014 en el Despacho de la Alcaldía en Girdot en el Estado de Aragua, República Bolivariana de Venezuela; bajo la dirección del alcalde Pedro Bastidas. Era persona de confianza y tenía a su cargo la compra de materiales y el manejo de la nómina. Cuando el señor Erick Beni Flores llega a la Alcaldía al puesto de Asistente del Director General le ofrece trabajar bajo su dirección y manejaba documentos e información confidencial institucional y personal. En el año 2014 a raíz de la campaña de reelección se le solicito recoger sumas de dinero procedentes de empresas privadas pero estos dineros no entraban a la cuenta de la Alcaldía sino a una caja fuerte del señor Erick Beni y descubrió que estos fondos estaban destinados a el apoyo de logística del grupo armado colectivo Tupamaros y las partidas de ayudas sociales de la Alcaldía es estaban re direccionando para sufragar los gastos del grupo colectivo Tupamaros. Ese movimiento revolucionario Tupamaro, constituye un brazo armado del chavismo, que remonta su origen al año 1992, año del frustrado golpe de Estado de Hugo Chávez contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Se negó a participar en actos dolosos que reprimían a los jóvenes estudiantes que participaban en las protestas y fue llamado al despacho de Erick Beni y le comunicó que era su amigo, pero que detrás de él había personas radicales y conocen el paradero de tu familia y que no se haría responsable de las consecuencias. El 14 de febrero de 2014 a las 7:00 p.m recibió dos balazos, uno en la puerta lateral izquierda y otro en la puerta trasera del vehículo donde viajaba. Posteriormente fue torturado y golpeado, por lo que decidió viajar a Panamá y luego

traer a su familia, pero lo demorado del proceso y sin derecho a tramitar permiso provisional de trabajo ha hecho imposible ahorrar el dinero para poder traer a su familia.

Los hechos mencionados no fueron acreditados, mencionándose de esta forma el artículo 36, debido a que una vez abierto el expediente e incluidos los documentos establecidos en el artículo anterior, ONPAR conocerá y evaluará el mismo para considerar la admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las apreciaciones objetivas y subjetivas. Adicionalmente se considerará la aplicación del principio del primer país de refugio. Todos los elementos aportados por el demandante dentro de este proceso fueron evaluados para tomar una decisión en torno a su caso.

El procedimiento administrativo que se llevó a cabo en este caso fue de acuerdo al Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998, pues se recibió la solicitud, se le dio trámite, se le tomó la declaración jurada, la entrevista legal, social y psicológica. Los antecedentes no demuestran que el demandante cumpla con los requisitos de su condición de refugiado. Los funcionarios que supuestamente ejercen la persecución no son funcionarios con mando en todo el país. Ya existe en Venezuela una investigación de corrupción por los citados hechos que mencionó el demandante y a pesar de las amenazas que ha recibido su familia, está todavía reside en Venezuela.

El artículo 44 de la citada norma es claro al manifestar que una vez considerado el caso en la Comisión, se emitirá una Resolución en la se hará constar la decisión adoptada. En este caso en particular la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, señala que:

“...2. Con base en lo anterior y a la información que consta en el expediente, es posible establecer que en el relato del solicitante presenta dudas sobre la credibilidad de los hechos,

ya que no se ha evidenciado que se generan amenazas, ni persecuciones contra el solicitante por parte del Gobierno Venezolano, además no se determinó que exista un nivel participativo de oposición política al régimen actual de Venezuela por parte del solicitante, es más llama la atención que pese que el solicitante ha manifestado en su relato que su pareja y su hijastro han sido víctimas de amenazas, los mismos aún permanecen en Venezuela..."

La entidad demandada al valorar el caudal probatorio, no evidenció las amenazas alegadas ni los hechos que el demandante mencionó.

En este caso, el principio de presunción de legalidad es aplicable al caso, debido a que se encuentra fundamentado en la la convicción, que a su vez tiene como pilar la Constitución y en la Ley, es por ello, que se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

La jurisprudencia de la Sala Tercera se ha referido a la presunción de legalidad en diversos fallos:

"...Lamentablemente no se incorporaron al proceso constancias o elementos científicos que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija el supuesto de hecho que, a juicio del Consejo de Gabinete, hizo necesaria la expedición de la Resolución que atacan los demandantes.

A este respecto, no puede pasarse por alto que tratándose de una acción Contencioso-Administrativa de Nulidad, **recae sobre los demandantes la carga de acreditar "el supuesto de hecho de las normas que les son favorables", que, en este caso, lo habría representado la demostración fehaciente y fundada de que la estimación hecha por el Consejo de Gabinete respecto a las "altas precipitaciones pluviales en las áreas de difícil acceso" no coincidía con la realidad y tampoco "afectaba directamente la ejecución de las obras".**

Este Tribunal, como se ha señalado, no observa en el expediente ninguna evidencia de que lo afirmado por el Consejo de Gabinete sea inexacto, y se tendría que reconocer que la valoración de las circunstancias que se dan en un momento dado recae sobre la autoridad administrativa. Si, en efecto, el Consejo de Gabinete afirmó que durante ese periodo

para el cual se establece la ejecución de los proyectos de PRODEC, las situaciones ambientales originadas por las precipitaciones pluviales en las áreas de difícil acceso, hacían necesario que las obras se ejecutaran en "el verano del primer cuatrimestre de cada año", tal apreciación al estar revestida de la presunción de legalidad que caracteriza a los actos administrativos, no puede ser desconocida, **a menos que los impugnantes hubieran aportado elementos de prueba que acrediten lo contrario, situación que infortunadamente no se ha producido en este caso.**

En síntesis, la Resolución de Gabinete 166 de 28 de diciembre de 2007 es un Acto Administrativo que, por tal virtud, está amparado en la presunción de legalidad y el mismo debe cumplirse, a menos que sea declarado contrario a la Ley, y, para que ello proceda, es indispensable que se cuenten con elementos probatorios capaces de desvirtuar esa presunción de legalidad...". (Sentencia de 27 de abril de 2009).

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

“Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.”

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para construir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

El presente caso fue sometido a votación se adoptó una decisión desfavorable para el otorgamiento del Estatuto de Refugiado, debido a que 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 esta materia.

Se aplicó el DECRETO EJECUTIVO No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre

de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias. Ahora bien, la Ley N° 5 de 26 de octubre de 1977, determina de manera clara a quienes y desde cuándo se encuentran amparados de los beneficios que conlleva poseer dicha calidad, pues textualmente señala lo siguiente: "Refugiado" se aplica entre otros presupuestos, a toda persona con "... fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas que 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".

Entonces, el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados hace referencia al temor que se valora en las solicitudes de protección de refugiados, señalando lo siguiente: "Al elemento del temor - estado de ánimo y condición subjetiva - se añade el calificativo de "fundado". Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos ...". (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 2011, página 11).

De acuerdo a las constancias procesales y el caudal probatorio, la parte actora no presentó los elementos necesarios para cumplir con los requerimientos del 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 el Convenio de 1951 y Protocolo de 1967, sobre el estatuto de refugiados, a fin que pudiese ser reconocido el carácter de refugiado. Además, que, se acredita que se llevó a cabo el debido proceso, tal cual lo establece la norma y se le respetaron sus garantías procesales.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, emitida por la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO
SALVAMENTO
DE VOTO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Entrada.754-16

MAGISTRADO PONENTE: LUIS RAMÓN FÁBREGA

**SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el respeto que me caracteriza siempre, debo manifestar que no estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de los miembros de esta Sala, de declarar que no es ilegal, la Resolución No. 027-16 de 11 de enero de 2016, a través de la cual la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, resolvió no admitir la solicitud de estatuto de refugiado del señor **Henry José Varela Escorche**, considerando que no reúne los requisitos para ser considerada como tal, de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula de inclusión de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ambos aprobados mediante la Ley 5 de 26 de octubre de 1977. Mi disentir, es sobre las consideraciones expuestas a continuación.

Estimo, que en este caso debe atenderse el alcance internacional de la normativa aplicable, adoptada como Ley de la República con la aprobación de la **Ley 5 de 26 de octubre de 1977**, que aprueba la **Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1977**, que tiene sustento en el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá, al disponer que la República de Panamá acata las normas del derecho Internacional. Dicha ley, es reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998.

A mi juicio, en el caso no puede soslayarse que la facultad legal atribuida a la Oficina Nacional de Protección de Refugiados, de acuerdo con el artículo 36 del **Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998**, cuyo norma se alega como infringida por la demandante, es en virtud de considerar la admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las

apreciaciones objetivas y subjetivas, considerando el principio del primer país de refugio.

Y la función legal a aplicar las disposiciones de dichos convenios internacionales, así como cualquier otra norma, acuerdo, disposición de legislación interna, relativa al reconocimiento, protección y asistencia de los Refugiados, que no contraría los instrumentos jurídicos aquí mencionados, es de la **Comisión Nacional de Refugiados**, de acuerdo con el artículo 18 que también figura dentro de las disposiciones alegadas como infringidas, pero, en este caso a través de la resolución recurrida la Oficina Nacional para la Atención Nacional de Refugiados (ONPAR), no solo no admite la solicitud de refugiados, sino también que se pronuncia sobre el cumplimiento de los requisitos dispuestos en los convenios internacionales.

Por las observaciones externadas, con el respeto y aprecio que siempre, debo presentar este **SALVAMENTO DE VOTO**.

Fecha ut supra


KATJA ROSAS
SECRETARIA


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO