

ENTRADA N° 835-17

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS INTERPUESTA POR EL LICENCIADO HÉCTOR HUERTAS, EN REPRESENTACIÓN DE FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA N° 562-IMP.17 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2017, EMITIDA POR EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado Héctor Huertas, quien actúa en nombre y representación del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare nula, por ilegal, la Nota N° 562-IMP.17 de 17 de septiembre de 2017, emitida por el Servicio Nacional de Migración.

Mediante el acto demandado, la Autoridad migratoria da respuesta a la petición de levantamiento de impedimento de entrada al territorio nacional presentada por el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, indicando que, de acuerdo a información recibida de organismos de investigación criminal, el mismo posee antecedentes penales por la comisión de delitos graves en la República de Colombia, lo que sirve de sustento para establecer una alerta migratoria y negar su ingreso a la República de Panamá.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La parte actora solicita entre sus pretensiones que se declare nula, por ilegal, la decisión del Director General del Servicio Nacional de Migración, a través de la cual se establece una alerta migratoria en su contra y se le niega el ingreso a la República de Panamá y, se le permita legalizar su estatus migratorio

como reunificación familiar, con la correspondiente reparación por daños y perjuicios.

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 32 y 56 de la Constitución Política (que se refieren a que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales; y, que el Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia, respectivamente); los artículos 17 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hacen referencia a las garantías que tienen todas las personas y la protección de la familia como elemento fundamental de la sociedad; los artículos 65 y 66 del Decreto Ley N° 3 de 2008, que establecen las circunstancias por las cuales el Servicio Nacional de Migración deportará y ordenará impedimentos de entrada al territorio nacional a extranjeros; los artículos 154 y 155 de la Ley N° 38 de 2000, que se refieren a la motivación de los actos administrativos; y, los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley N° 3 de 1994 (que aprueba el Código de la Familia), que hacen referencia a la unidad familiar, las características de los derechos familiares, y que señalan que las disposiciones del Código de la Familia son de orden público y se aplican con preferencia a otras leyes.

Ahora bien, en lo que se refiere a la violación de los artículos 154 y 155 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, la parte actora considera que fue notificada de la decisión del Servicio Nacional de Migración a través de una carta, que no reviste las características de una resolución, lo cual le impidió defenderse de las supuestas informaciones provenientes de Colombia.

Por otro lado, el apoderado judicial del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ denuncia como infringidos los artículos 65 y 66 del Decreto Ley N° 3 de 2008, por considerar que no se le permitió accionar contra la orden del Servicio Nacional de Migración, de retirarle el estatus migratorio concedido por el Proceso de Regularización Migratoria Extraordinaria, y máxime cuando el señor PATIÑO PÉREZ está casado con nacional panameña.

Seguidamente, la parte demandante estima violado el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece las garantías judiciales, por considerar que la Autoridad migratoria no le garantizó un proceso justo y con derecho a ser oído con todas las garantías judiciales, luego que se emitiera la Nota N° 562-IMP.17 de 17 de septiembre de 2017, con base a una supuesta información recibida por el Servicio Nacional de Migración.

Por otra parte, se denuncia la violación del artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho de protección a la familia, así como la transgresión de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley N° 3 de 1994 (que aprueba el Código de la Familia), por considerar que el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ se encuentra casado con la ciudadana panameña Marisol De León García, y la decisión del Servicio Nacional de Migración le impide cumplir con las obligaciones con su esposa, y tampoco se le comunicó de forma clara a ésta última, los supuestos antecedentes penales gravísimos que no permitían al señor PATIÑO PÉREZ estar en territorio panameño, lo cual dejó en desprotección a la familia del demandante.

Por último, el recurrente denuncia como violados los artículos 32 y 56 de la Constitución Política de la República de Panamá, sin embargo, no explica cómo se produce la infracción de los mismos.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

De la demanda instaurada, se corrió traslado al Director General del Servicio Nacional de Migración, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota de 27 de julio de 2018, que consta de fojas 46 a 48 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Que, mediante No. 562-IMP-17 de fecha 17 de septiembre de 2017, se dió formal respuesta a solicitud de levantamiento de impedimento de entrada al territorio nacional presentada Héctor Huertas González actuando en

nombra y representación de FROILAN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, de nacionalidad colombiana. (sic)

Que, en el referido documento se le comunicó que en contra del señor FROILAN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, de nacionalidad colombiana, existen antecedentes penales por la comisión de graves delitos, que sirvieron de fundamento para establecer en su contra una Alerta Migratoria, con fundamento en el Numeral 4 del Artículo 6 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008 ...

Respuesta en función de que Impedimento de Entrada como tal no fue impuesto en ningún momento, dado que esta medida (Alerta Migratoria) se aplica como sanción a aquellos extranjeros que incurran en infracciones administrativas migratorias; y en este caso en particular la decisión adoptada se trata de una medida de seguridad pública con la finalidad de no admitir a un extranjero que pueda representar una amenaza o peligro para la nación, lo cual es una legítima facultad del Servicio Nacional de Migración como institución encargada de garantizar la eficiencia de los controles migratorios potestativos de todo Estado Soberano.

Al respecto, el artículo 50 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 establece como motivos por las cuales se puede negar la entrada al territorio nacional, Numeral 4 'Tener antecedentes penales del país de origen o procedencia, Numeral 5 'Constituir un riesgo o amenaza a la seguridad nacional ...". (sic)

Por otro lado, la aplicación del Artículo 50, numerales del 1 al 7 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008 no requieren de una resolución ampliamente motivada, toda vez que el Decreto Ejecutivo No. 320 del 08 de agosto de 2008 hace referencia en su artículo 267, que solamente el numeral 8 de dicho artículo requiere de la resolución sustentada que deberá emitir el Director General del Servicio Nacional de Migración ...

Que, ante este razonado hecho, la decisión adoptada se tomó en estricto Derecho, ante la amenaza de la seguridad de la nación, tomando en cuenta su obligación de proteger los intereses del país. Al tratarse en esta ocasión de un extranjero con antecedentes penales por la comisión de delitos graves como lo son los relacionados con drogas (Tráfico y Porte de Estupefacientes) condenado a 18 meses de prisión y Delitos de Extorsión por lo que fue condenado a 40 meses de prisión".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1609 de 9 de noviembre de 2018, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que declare nula, por ilegal, la Nota N° 562-

IMP.17 de 17 de septiembre de 2017, emitida por el Servicio Nacional de Migración. A su criterio, la actuación de dicha autoridad infringió la Convención Americana de los Derechos Humanos, así como la Ley N° 38 de 2000, pues no se acreditó que el impedimento de entrada del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ obedeciera a una resolución motivada sustentada en hechos acreditados, ni en motivos válidos o comprensibles, que justificaran que el demandante constituía una amenaza para la seguridad nacional y el orden público.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que, esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos, promovida por el Licenciado Héctor Huertas, en representación del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, con fundamento en lo que dispone el artículo 97, numeral 15, del Código Judicial.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural, que comparece en defensa de un interés particular en contra de la Nota N° 562-IMP.17 de 17 de septiembre de 2017, emitida por el Servicio Nacional de Migración, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la acción examinada.

Por su lado, el Servicio Nacional de Migración es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, expidió el acto demandado,

por lo que se encuentra legitimada como sujeto pasivo, en el presente Proceso Contencioso Administrativo de Protección de Derechos Humanos.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Nota N° 562-IMP.17 de 17 de septiembre de 2017, emitida por el Servicio Nacional de Migración, mediante la cual la Autoridad migratoria da respuesta a la petición de levantamiento de impedimento de entrada al territorio nacional presentada por el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, indicando que, de acuerdo a información recibida de organismos de investigación criminal, el mismo posee antecedentes penales por la comisión de delitos graves en la República de Colombia, lo que sirve de sustento para establecer una alerta migratoria y negar su ingreso a la República de Panamá.

En este punto, la Sala considera prudente referirse a la protección de los Derechos Humanos a nivel constitucional y legal, a fin de determinar si en el presente caso existe o no una posible violación a los mismos, como lo alega el demandante.

En ese sentido, el marco protector de estos derechos está destinado a proteger a los individuos y a los grupos de ciudadanos, de las acciones que puedan afectar la dignidad humana y las libertades fundamentales. De esta forma, podemos señalar como características de los derechos humanos las siguientes:

- a) se basan en el respeto de la dignidad de cada persona;
- b) son universales, lo que implica que son innatos a cada persona sin discriminación;
- c) son inalienables, lo que significa que una persona o grupo de personas no puede ser privado de estos, salvo situaciones especiales;

- d) son indivisibles e interdependientes, lo que implica que en la práctica, la violación de un derecho suele afectar otros derechos.

La incorporación de la protección de los Derechos Humanos en la Carta de las Naciones Unidas, y en varios tratados internacionales concluidos a iniciativa de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se traducen en la existencia de reglas compartidas por la mayor parte de la comunidad internacional. Así, el planteamiento de dichos derechos igualmente permitió el reconocimiento del individuo en el Derecho Internacional, lo cual ha impuesto obligaciones a los Estados en lo que concierne al respeto de las garantías ciudadanas. De esta forma, los individuos pueden reclamar directamente contra un Estado ante instancias nacionales e internacionales, en aquellos casos en que resulten vulnerados sus derechos.

Ahora bien, en lo que se refiere a la protección internacional de los Derechos Humanos, existen organismos creados en el seno de las Naciones Unidas, así como aquellos creados por Tratados suscritos en esa área, que consagran mecanismos procesales para la protección de estos derechos.

En esa misma línea de protección de los Derechos Humanos, es preciso señalar que estos hacen parte integrante de la mayoría de las Constituciones de los Estados miembros de la comunidad internacional.

En este orden de ideas, la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 17 establece lo siguiente:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”.

De esta forma, nuestra Constitución consagra en el Título III, Capítulo I, el articulado relativo a las garantías fundamentales; en los Capítulos II, III, IV, V y

VI, los derechos sociales, económicos y culturales; y, en el Capítulo VII, el derecho del medio ambiente.

Ahora bien, a nivel legal, el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial señala como una de las materias de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento del Proceso de Protección de Derechos Humanos. En ese sentido, la disposición en cuestión señala lo siguiente:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley”.

Realizado el respectivo estudio sobre la consagración de los Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico panameño, corresponde a la Sala Tercera determinar si el Servicio Nacional de Migración ha vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y el derecho a la familia del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, el cual considera que se le impusieron restricciones a la movilidad (en este caso una alerta migratoria y el retiro de su carnet de migración), sin permitirle accionar su derecho de defensa, aunado al hecho que el demandante está casado con la ciudadana panameña Marisol De León García, con domicilio conyugal en la Ciudad de Panamá, por lo que estima se violan las normas con respecto al derecho de familia, que establecen que el

Estado está obligado a darle tratamiento preferencial o de protección a la familia frente a otras leyes.

En ese sentido, como se indicara en párrafos anteriores, el apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado vulnera las siguientes normas: los artículos 32 y 56 de la Constitución Política (que se refieren a que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales; y, que el Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia, respectivamente); los artículos 17 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hacen referencia a las garantías que tienen todas las personas y la protección de la familia como elemento fundamental de la sociedad; los artículos 65 y 66 del Decreto Ley N° 3 de 2008, que establecen las circunstancias por las cuales el Servicio Nacional de Migración deportará y ordenará impedimentos de entrada al territorio nacional a extranjeros; los artículos 154 y 155 de la Ley N° 38 de 2000, que se refieren a la motivación de los actos administrativos; y, los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley N° 3 de 1994 (que aprueba el Código de la Familia), que hacen referencia a la unidad familiar, las características de los derechos familiares, y que señalan que las disposiciones del Código de la Familia son de orden público y se aplican con preferencia a otras leyes.

Para tal efecto, la Sala analizará, a la luz del principio del debido proceso, el conflicto interpretativo que plantea el accionante, para lo cual acudirá a los conceptos que las autoridades competentes han proferido sobre la materia y a la legislación migratoria, a fin de determinar si la medida adoptada por la Autoridad en relación con el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, se compece con los Derechos Humanos y el ordenamiento jurídico panameño.

Para resolver, es oportuno señalar que, de acuerdo a las constancias remitidas por la Autoridad demandada, y como se desprende igualmente del informe de conducta enviado por el Director General del Servicio Nacional de Migración, el día 31 de julio de 2018, el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO

PÉREZ presentó una solicitud para que se le levantara la alerta migratoria que mantenía, así como el impedimento de entrada al territorio nacional, a fin que le fuera aprobada su solicitud de permiso temporal de agrupación familiar en calidad de casado con panameña.

Ahora bien, se observa que el fundamento fáctico de la actuación impugnada descansa en la información recibida de organismos de investigación criminal, que señalaban que el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ posee antecedentes penales por la comisión de delitos graves en la República de Colombia, lo cual sirvió de sustento para establecer la alerta migratoria sobre el mismo y negar su petición de levantamiento de impedimento de entrada al país, en base a los numerales 4 y 5 del artículo 50 del Decreto Ley N° 3 de 2008, que establece que el Servicio Nacional de Migración puede negar el ingreso o tránsito por el país, a los extranjeros que tengan antecedentes penales en su país de origen o procedencia, o que constituyan un riesgo o amenaza a la seguridad nacional.

Cabe destacar que lo anterior fue reafirmado por la Autoridad migratoria, la cual al momento de rendir su informe de conducta, visible de fojas 46 a 48 del expediente, indicó que el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ mantenía antecedentes penales en su país de origen por la comisión de delitos graves: por el tráfico y porte de estupefacientes (por lo cual fue condenado a 18 meses de prisión), y por el delito de extorsión (por el que fue condenado a 40 meses de prisión).

Ahora bien, una vez analizados los antecedentes que giran en torno del presente proceso, corresponde a esta Superioridad examinar las normas cuya violación alega el demandante.

En primer lugar, la Sala Tercera debe analizar los artículos 65 y 66 del Decreto Ley N° 3 de 2008 (denunciados como infringidos), que se refieren a la facultad del Servicio Nacional de Migración de ordenar la deportación de

extranjeros, y las circunstancias así como el procedimiento para adoptar dicha medida.

En este punto, como bien indica el Director General del Servicio Nacional de Migración, la respuesta a la solicitud de levantamiento de impedimento de entrada del señor PATIÑO PÉREZ, tuvo su sustento en el artículo 50 en que este Decreto se refiere a las causales de no admisión de un extranjero, y no a las contenidas en el artículo 65 del mencionado Decreto Ley N° 3 de 2008, que regula la deportación y expulsión de extranjeros del territorio de la República de Panamá.

Ahora bien, de una apropiada lectura e interpretación del Decreto Ley N° 3 de 2008, puede concluirse que hay que distinguir la potestad del Servicio Nacional de Migración para negar el ingreso o tránsito por el país a un extranjero en base a distintas causas, de la conducta desplegada por un extranjero que pueda resultar en la decisión de la Autoridad migratoria de ordenar su deportación y, consecuentemente, impedirle un posterior ingreso al país.

Ambas facultades consagradas en el Decreto Ley N° 3 de 2008, constituyen parte de los controles migratorios ejercidos por el Servicio Nacional de Migración, no obstante ambos tienen características distintas que los definen y gobiernan. Veamos porqué.

En primer lugar, la autoridad para deportar a un extranjero concedida al Servicio Nacional de Migración, a través del artículo 65 del Decreto Ley N° 3 de 2008, contiene un procedimiento especial que debe seguir el funcionario migratorio, y que incluye entre otras cosas, la oportunidad de defensa al ciudadano extranjero en cuestión, así como la posibilidad de este último de recurrir la orden de deportación, tal como lo establece el artículo 66 del referido Decreto Ley N° 3 de 2008.

Por otro lado, la facultad del Director General del Servicio Nacional de Migración de impedirle la entrada a determinado ciudadano extranjero, en base a distintas causales, **no implica mayores trámites ni procedimientos**, e

incluso la norma es diáfana en establecer que dicha decisión no es sujeto de recurso alguno. Son estas últimas las disposiciones de rango legal que sirvieron de sustento a la Autoridad migratoria para no admitir al señor PATIÑO PÉREZ en el territorio nacional.

En ese sentido, los artículos 6 y 50 del Decreto Ley N° 3 de 2008, señalan lo siguiente:

“Artículo 6. El Servicio Nacional de Migración tiene las siguientes funciones:

...

4. Autorizar, negar o prohibir la entrada o la permanencia de extranjeros en el territorio nacional y ordenar su deportación, expulsión o devolución, de conformidad con la Constitución Política de la República y la ley ...”.

“Artículo 50. El Servicio Nacional de Migración podrá negar a cualquier extranjero su ingreso o tránsito por el país, así como revocarle la correspondiente visa o permiso, en los siguientes casos:

...

4. Tener antecedentes penales del país de origen o procedencia.

5. Constituir un riesgo o amenaza a la seguridad nacional o a la comunidad internacional ...”.

De un análisis del conjunto de normas recogidas en el Decreto Ley N° 3 de 2008, puede concluirse que el Título VI, denominado “Controles Migratorios”, contiene una serie de políticas con relación al movimiento migratorio de los extranjeros en nuestro país, o de aquellos que pretenden ingresar en el territorio nacional.

En virtud de lo anterior, dentro de este Título VI, el Capítulo III denominado “Causales de No Admisión”, señala como facultad del Servicio Nacional de Migración “negar a cualquier extranjero su ingreso o tránsito por el país”, con la sola fundamentación en alguna de las causales que se invocan en el artículo 50 del citado Decreto Ley N° 3 de 2008, como ocurrió en el presente caso en que la Autoridad migratoria consideró que el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ constituía una amenaza a la seguridad y al orden público

panameño, en base a los antecedentes penales que mantenía por la comisión y posterior condena en su país de origen, por delitos considerados graves.

De esta forma, el impedimento de entrada a un extranjero justificado en el artículo 50 y siguientes del Decreto Ley N° 3 de 2008, no exige el cumplimiento del derecho a defensa por parte del ciudadano extranjero, pues dicha potestad fue otorgada de forma privativa a la Autoridad migratoria, la cual deriva a su vez de nuestra Constitución Política que establece que todo lo relativo a la inmigración será regulado por la Ley.

En ese sentido, el artículo 51 del Decreto Ley N° 3 de 2008 señala lo siguiente:

“Artículo 51. Los extranjeros que se encuentren en algunas de las causales señaladas en el artículo anterior, serán devueltos al último puerto de embarque. **Esta decisión no admite recurso alguno**”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

Por otro lado, como apoyo a los planteamientos anteriores, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la última frase del citado artículo 51 del Decreto Ley N° 3 de 2008, que señala que “esta decisión no admite recurso alguno”, declarando que el mismo no era inconstitucional. Así, mediante Resolución de 27 de agosto de 2019, nuestro Máximo Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

“La limitación recursiva obedece a un sin número de factores políticos, jurídicos e incluso de efectividad de las decisiones judiciales y el respeto a la seguridad jurídica. Los procesos simplemente no pueden ser eternos, y la posibilidad absoluta de poder recurrir todo lo que se dicte, conllevaría a no hacer de esto una realidad.

En el caso que nos ocupa, no puede soslayarse que nos encontramos frente a una decisión que se adopta de forma rápida (sin que la rapidez implique desconocimiento de los derechos fundamentales), cuyos efectos son inmediatos, precisamente porque se trata por ejemplo, de extranjeros en tránsito por el país, lo que representa para las autoridades una problemática de arraigo o permanencia de la persona en el territorio nacional, y con ello, de tiempo y facilidad para la aplicación de sanciones. De ahí la necesidad de tener mecanismos y una visión abierta de lo que implica identificar irregularidades y aplicar los correctivos frente a circunstancias tan especiales como ésta y, que como se ha mencionado con antelación, guardan relación con la obligación de

las autoridades de salvaguardar la seguridad nacional, la salud, entre otros aspectos”.

En razón de lo anterior, puede concluirse que el Director General del Servicio Nacional de Migración se encuentra debidamente facultado para negar el ingreso de un ciudadano extranjero a nuestro país, pues esa atribución constituye parte de los controles migratorios ejercidos por dicha entidad, que sirve de reguladora y fiscalizadora de los ciudadanos extranjeros que pretendan ingresar o salgan del territorio de la República de Panamá.

En igual sentido, se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al conocer de un Amparo de Garantías Constitucionales promovido por un ciudadano, en contra de la decisión del Servicio Nacional de Migración de establecer una alerta migratoria en su contra. Así, mediante la Resolución de 6 de febrero de 2019, dicha Corporación de Justicia manifestó lo siguiente:

“De la misma forma, en materia migratoria, el Derecho Internacional reconoce la soberanía de los Estados para determinar en su legislación interna, los requisitos de ingreso y permanencia dentro de sus fronteras, de quienes no son sus nacionales. Consecuentemente, las causales que impiden o restringen el ingreso o permanencia a ciertos extranjeros, en la mayor parte de los casos, se encuentran acordes al estándar internacional, permitiendo justificarlas sobre la base de criterios ideológicos, sanitarios, delictivos, moralidad, orden público y de seguridad, bajo el entendimiento que al adoptarse la medida debe efectuarse en cumplimiento de los trámites y procedimientos a favor del extranjero, en observancia del debido proceso.

Ciertamente, el impedimento de entrada a un país de un extranjero es una medida grave que puede afectar derechos fundamentales de las personas migrantes, por tanto, al ser adoptadas, requiere que se cumplan los presupuestos y los procedimientos previamente establecidos, considerando que es incuestionable que un Estado puede legítimamente rehusarse a admitir a extranjeros o aceptar su ingreso, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones; o expulsarlos, si el Estado tiene razones o motivos determinantes de la medida”.

Ahora bien, el apoderado judicial del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ denuncia igualmente como infringidos los artículos 154 y 155 de la Ley N° 38 de 2000, que se refieren a la decisión de una instancia o un recurso a

través de una resolución, así como a la necesidad de motivar los actos administrativos.

En ese sentido, el demandante alega que no ha podido defenderse ante la decisión subjetiva adoptada por el Servicio Nacional de Migración, sin embargo, es evidente que la decisión de la Autoridad migratoria consta en un acto o resolución debidamente motivada, que permitía a la persona afectada con la adopción de la medida, conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que se basó la misma.

En este punto, es necesario resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a conocer los cargos que se le imputan a una persona no se satisface con señalar las bases fácticas del arresto, sino que también debe ponerse en conocimiento del imputado la norma legal que específicamente se considera violada. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta Calderón versus Ecuador, Sentencia de 24 de junio de 2005).

Por razón de lo anterior, es evidente que la Autoridad migratoria cumplió con los elementos mínimos del debido proceso, pues el señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ tuvo conocimiento de las causas y el sustento legal que motivaron la decisión de la Autoridad de negar su entrada a la República de Panamá, aun cuando dicha decisión estuvo sustentada en el ejercicio de una facultad legal por parte de la autoridad que la emitió. Las circunstancias anteriores permiten desestimar los cargos de violación al debido proceso que se atribuyen al acto acusado, y con ello la supuesta transgresión del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hace referencia a las garantías judiciales.

Por otra parte, la parte actora denuncia la violación del derecho a la familia, reconocido en los artículos 17 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, que se refieren a la protección de la familia y el derecho al nombre, respectivamente.

Así, afirma el demandante que la actuación emitida por el Servicio Nacional de Migración viola su derecho a la familia, pues al haber contraído matrimonio civil con una ciudadana panameña, el mismo adquirió un conjunto de obligaciones con su esposa, con lo cual considera que se infringen igualmente los artículos 1, 2, 3 y 4 del Código de la Familia, que se refieren entre otras cosas, a la unidad familiar, la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges, al interés preferencial superior de los menores y la familia, y el carácter personalísimo e irrenunciable de los derechos familiares.

Ahora bien, la Sala Tercera debe señalar que el derecho a la familia es uno de los derechos humanos más complejos y abarcadores, y si bien la protección de la familia implica la obligación de los Estados de asegurar que se pueda dar la convivencia entre los familiares, evitando tomar medidas ilegítimas que imposibiliten o dificulten dicha convivencia, en el caso que nos ocupa la decisión de la Autoridad migratoria de establecer una alerta migratoria y negar el ingreso a la República de Panamá del señor FROILÁN DE JESÚS PATIÑO PÉREZ, obedeció a los antecedentes penales por la comisión de delitos graves que mantenía el mismo en la República de Colombia, y en ninguna forma busca desconocer el derecho a la familia del señor PATIÑO PÉREZ, toda vez que al examinarse la supuesta transgresión del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos quedó evidenciado que no se violaron garantías procesales del demandante, al haberse demostrado que la decisión de la Autoridad fue emitida conforme a nuestra legislación migratoria, potestad que fue otorgada de forma privativa al Servicio Nacional de Migración (derivada a su vez de nuestra Constitución Política que establece que todo lo relativo a la inmigración será regulado por la Ley), la cual sirve de reguladora y fiscalizadora de los ciudadanos extranjeros que pretendan ingresar o salgan del territorio de la República de Panamá.

Por tales motivos, no puede el demandante afirmar que la decisión del Servicio Nacional de Migración constituye un atentado a su derecho a la familia,

pues la Autoridad justificó debidamente el impedimento de entrada en el artículo 50 y siguientes del Decreto Ley N° 3 de 2008, que no exige el cumplimiento del derecho a defensa por parte del ciudadano extranjero, pues dicha potestad fue otorgada de forma privativa a la Autoridad migratoria.

En adición a lo anterior, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso X e Y, en que se analizaba el caso de las personas que van a visitar a sus familiares en la cárcel, señaló lo siguiente:

“El artículo 17 reconoce el papel central de la familia y la vida familiar en la existencia de una persona y en la sociedad en general. Es un derecho tan básico de la Convención que se considera que no se puede derogar aunque las circunstancias sean extremas. El derecho a la vida de familia puede sufrir ciertas limitaciones inherentes al mismo. Hay circunstancias especiales, como el encarcelamiento o el servicio militar que, aunque no suspenden el derecho, inevitablemente afectan su ejercicio y no permiten que se disfrute plenamente de él ...”. (CIDH, Caso X e Y versus Argentina, Informe de Fondo 38/96 de 15 de octubre de 1996).

De esta forma, debe desestimarse la invocada transgresión de los artículos 17 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de los artículos 1, 2, 3 y 4 del Código de la Familia.

Por último, sobre la violación de los artículos 32 y 56 de la Constitución Política, esta Corporación de Justicia debe indicarle al demandante que, a través la acción propuesta, no procede la revisión de violaciones a normas de rango constitucional, toda vez que dicha función compete estrictamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. En razón de ello, si bien la parte actora no explicó cómo se produjo la infracción de los mismos, igualmente la Sala Tercera no podría entrar a conocer de estos cargos.

En virtud de las consideraciones anteriores, quedan desvirtuados los cargos de ilegalidad endilgados a la actuación demandada, así como las pretensiones reclamadas.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Nota N° 562-IMP.17 de 17 de septiembre de

2017, emitida por el Servicio Nacional de Migración, y NIEGA el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA