

ENTRADA No. 123867-2021

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ULISES CALVO ECHAVARRÍA, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE ENRIQUE FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 110 DE 4 DE MAYO DE 2021, PROFERIDA POR EL MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA P L E N O

Panamá, veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Ulises Calvo Echavarría, actuando en representación de **ENRIQUE FERNÁNDEZ SÁNCHEZ**, presentó Acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la Resolución No. 110 de 4 de mayo de 2021, proferida por el Ministro de Seguridad Pública.

I. ACTO IMPUGNADO

El acto impugnado a través de esta vía constitucional, como se ha adelantado, es la Resolución No. 110 de 4 de mayo de 2021, proferida por el Ministro de Seguridad Pública, en la cual se resolvió lo citado a continuación:

“PRIMERO: NEGAR la petición de **CARTA DE NATURALEZA** presentada por la Licenciada **MICHELLE SOBERON**, en representación de **ENRIQUE FERNANDEZ (sic) SANCHEZ (sic)**, de nacionalidad **ESPAÑOLA**, con carnet de residente permanente No. **E-8-148328.**”

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

El apoderado judicial del amparista inicia expresando que **ENRIQUE FERNÁNDEZ SÁNCHEZ**, a través de su apoderada judicial, solicitó la expedición de Carta de Naturaleza, con apercibimiento en los artículos 10 y 12 de la

Constitución Política de la República, aportando las evidencias dispuestas para el otorgamiento de la enunciada Carta de Naturaleza, según fueron establecidas en el artículo 120 del Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008.

En este sentido, indica que el Ente ministerial acusado resolvió negar su petición, por conducto de la Resolución No. 110 de 4 de mayo de 2021, la cual carece de motivación, en virtud que el Ministerio de Seguridad no cumple con su deber de explicar dónde radica la omisión en materia probatoria del solicitante, situación que impide al usuario conocer la regla o estándar probatorio utilizado por la referida Entidad para rechazar su solicitud.

Prosigue señalando, que la Carta de Naturaleza solo podía ser desestimada a partir de parámetros expuestos por el artículo 12 de la Constitución Política, es decir, por razones de moralidad, de seguridad, salubridad o incapacidad física o mental, motivo por el cual, al no motivar la autoridad el fundamento de su negativa, incurre en la violación del Debido Proceso.

En ese contexto, estima que el acto objeto de Amparo conculcó los artículos 17 y 32 de la Constitución Política, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos

En lo que concierne a los artículos 32 de la Constitución Política y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, manifiesta que han sido violados en forma directa por omisión, en la medida que se omitió un componente fundamental del Debido Proceso, como es la motivación del acto atacado.

En esta línea de pensamiento, relata que la no motivación de la Resolución No. 110 de 4 de mayo de 2021, proferida por el Ministro de Seguridad Pública, ocasiona un estado de indefensión en su representado, pues, al no conocerse los motivos que fundan la desestimación de su aspiración de recibir la Carta de Naturaleza, no puede éste corregir aquellos aspectos que llevaron a la Autoridad a negar su solicitud, así como tampoco puede replantearla, a efectos de hacer variar el criterio de la administración.

Respecto del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, manifiesta que *“La norma convencional anotada ha sido transgredida de forma directa por omisión, ya que no se concibe ni reconoce recurso a lo decidido por el funcionario señalado, condición que torna más omisona (sic) la ausencia total de motivación de la resolución administrativa del acto objeto de la presente acción, pues los fundamentos de la decisión se desconocen y por efecto del contenido del artículo 125 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, la decisión no es susceptible del principio de cognición de doble instancia”*.

Finalmente, acusa la violación del artículo 17 constitucional, *“en forma directa por omisión, al dejar la autoridad administrativa, de cumplir con su deber de protección del ciudadano extranjero en el territorio nacional, al negar la expedición de la Carta de Naturaleza sin evaluar e informar los motivos de su negativa”*.

De ahí que considera que el acto impugnado lesiona Garantías Constitucionales que deben ser amparadas a través de la Acción de Amparo.

II. DECISIÓN DEL PLENO

Corresponde en esta etapa procesal revisar si el libelo de Amparo promovido cumple con los requisitos necesarios para su admisibilidad.

Como punto de partida y con el objeto de establecer la procebilidad de la Acción, debemos referirnos a los artículos 54 de la Constitución Política, 2615 y 2616 del Código Judicial, los cuales regulan la Figura del Amparo de Garantías Constitucionales y cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 54. Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales.”

“Artículo 2615. Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que la

Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

La acción de Amparo de Garantías Constitucionales a que se refiere este artículo, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales.

Esta acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata.

La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas:

1. La interposición de la demanda de amparo no suspenderá la tramitación del proceso en que se dictó la resolución judicial impugnada o su ejecución, salvo que el tribunal a quien se dirija la demanda considere indispensable suspender la tramitación o la ejecución para evitar que el demandante sufra perjuicios graves, evidentes y de difícil reparación;

2. Sólo procederá la acción de amparo cuando se hayan agotado los medios y trámites previstos en la ley para la impugnación de la resolución judicial de que se trate;

3. En atención a lo dispuesto en los artículos 137 y 204 de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas.”

“**Artículo 2616.** Son competentes para conocer de la demanda de amparo a que se refiere el artículo 50 (actual artículo 54) de la Constitución Política:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias;

2. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando se trate de actos que procedan de servidores públicos con mando y jurisdicción en una provincia; y

3. Los Jueces de Circuito, cuando se tratase de servidores públicos con mando y jurisdicción en un distrito o parte de él.

El conocimiento de estos negocios será de la competencia de los tribunales que conozcan de los asuntos civiles.” (el contenido entre paréntesis es nuestro).

Tal como queda de manifiesto, la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de actos definitivos de funcionarios públicos, que vulneren o lesionen los Derechos o Garantías

Fundamentales que consagra nuestra Norma Primaria, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata.

Siendo ello así, tenemos que para que un acto pueda ser objeto de Amparo, debe reunir los siguientes requisitos:

- 1) **Que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales previstas en la Constitución Política y en los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en la República.**
- 2) Que no sea manifiestamente improcedente.
- 3) Que cuando por la gravedad e inminencia del daño, se requiera una revocación inmediata.
- 4) Que se hayan agotado los medios y trámites previstos en la Ley para la impugnación de la Resolución Judicial que se trate.

Sobre el particular, debe destacarse que la doctrina de este Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que **el Amparo constituye una instancia extraordinaria establecida para la garantía de los Derechos Fundamentales previstos en la Constitución Política**, por tanto, **este tipo de Acción debe sustentarse en una auténtica violación de un Derecho de este tipo; cumplir con las formalidades generales y específicas previstas en la Constitución Política y el Código Judicial, y; observar los presupuestos delineados en la Jurisprudencia de esta Corporación de Justicia**. Así es consultable, entre otros, el Fallo de 26 de agosto de 2004, replicada en muchas Sentencias de reciente data, que a su letra dice:

“Estima la Corte oportuno expresar que el Amparo de Garantías Constitucionales es una acción extraordinaria, especialísima, prevista en el artículo 50 (actual artículo 54) de la Constitución Nacional, que ha sido instituida como un mecanismo de protección contra toda clase de actos u órdenes (positivas o negativas) emanadas de servidores públicos que violen derechos y garantías consagrados en la Carta Fundamental, cuando por la gravedad del daño que representan requieren de una revocación inmediata.

Dada la excepcionalidad de esta acción, atribuible precisamente a la naturaleza de los derechos que tiende a proteger, es que el legislador estableció ciertos requisitos

o presupuestos de procebilidad con el ánimo de regular el adecuado y efectivo uso de la misma.

La acción de amparo no constituye un medio alternativo u opcional del que dispone el afectado por una orden emanada de un funcionario público que viole derechos y garantías consagradas en la Constitución, es decir, que no queda a discreción del afectado la utilización de la vía legal o la constitucional, sino que existe preferencia de aquella sobre ésta...” (El resaltado y contenido entre paréntesis es nuestro).

Sobre el Debido Proceso.

Ahora bien, como quiera que el accionante interpone la Acción de Amparo de Garantías Fundamentales objeto de nuestro estudio, fundamentándola principalmente en la supuesta violación del Debido Proceso, resulta oportuno hacer sucinta referencia sobre esta Garantía Constitucional, a fin de tener una mayor comprensión sobre su naturaleza y alcance en este tipo de causas.

En este orden de ideas, tenemos que la Garantía del Debido Proceso como derecho fundamental se encuentra consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”. (El resaltado es nuestro).

Tanto la doctrina y la jurisprudencia de este Tribunal han prohijado un pródigo repertorio conceptual que ha permitido entender y aclarar el contenido esencial del derecho fundamental al Debido Proceso; contemplándolo como una prerrogativa esencial, dentro del sistema democrático, de contenido prestacional, a través de la cual, el Estado pone en funcionamiento el servicio público de Administración de Justicia.

Así, este servicio público se desempeña procurando el acceso a la jurisdicción a través de la reducción de las exigencias formales; el acatamiento de los protocolos procesales, formas y presupuestos consignados en la Ley para ejercer el Derecho de Acción y presentar toda clase de súplicas o solicitudes ante las autoridades previamente identificadas en la Ley, a través de los procedimientos descritos en la misma; el suministro y respeto de las garantías

mínimas para asegurar un trato igualitario, neutral de parte del operador jurisdiccional, junto con los instrumentos necesarios para garantizar una defensa efectiva.

En ese escenario, surge el contenido esencial del Debido Proceso, que se encuentra integrado por un cúmulo de Derechos que tienen por fin proteger a las partes que acuden ante los Tribunales, como lo son, entre otros, ser juzgado por Tribunal competente, independiente e imparcial preestablecido en la Ley, permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en su descargo, obtener una Sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se materialice la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada, y también que los derechos reclamados puedan, en el momento de dictarse la sentencia, ser efectivos.

Forma también parte del núcleo de la garantía que ocupa al Pleno, el Derecho a que el Tribunal, para proferir su decisión, satisfaga los trámites procedimentales que sean esenciales, es decir, en adición a aquellos que ya han sido destacados, los que, en general, de restringirse de manera arbitraria o de negarse, producen en el afectado una situación de indefensión, por lesionar los Principios de Contradicción y Bilateralidad procesales.

En ese sentido, la Corte ha reiterado en numerosos precedentes que **la violación del Debido Proceso únicamente ocurre cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del Proceso que, efectivamente, conlleven la indefensión de los Derechos de alguna de las partes. Dicho de otra forma, da lugar a la prescindencia del Debido Proceso, cuando se viola alguno de los derechos que lo componen de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de ejercer una defensa efectiva¹ ante Tribunal competente, siendo**

¹ Ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de la bilateralidad, o contradicción de derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales, falta total de motivación de éstas, tramitación de procesos no regulados

procedente en aquellos casos la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales.

Sobre la Admisibilidad de la Acción.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar si la Acción en cuestión reúne los requisitos de procedibilidad que permitan admitirla.

Con el objeto de decidir sobre la admisibilidad del Amparo, se procede a examinar si su libelo cumple con los requisitos formales consignados en las normas a la que nos hemos referido anteriormente.

Así las cosas, este Pleno advierte enseguida que la Acción Constitucional adolece de un importante defecto que la hace inadmisibile, según pasamos a explicar.

Desde esa óptica, resulta oportuno anotar que si bien, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que se pueden recurrir ante esta esfera constitucional actos de naturaleza administrativa como el que nos ocupa, no puede soslayarse que esta posibilidad debe estar íntimamente relacionada con el carácter extraordinario de esta Acción, en la que, por su naturaleza, solo se ventilan violaciones constitucionales y no aquellas que aunque sean identificadas como tales, realmente apuntan a otra naturaleza.

En ese contexto, se observa del libelo de la Demanda, que **la disconformidad del amparista se circunscribe a la supuesta falta de motivación del acto administrativo acusado, situación que, a su entender, deviene en una violación al Debido Proceso, que se materializa en la desatención a las normas que ha estimado como conculcadas.**

Ahora bien, al hacer la respectiva confrontación de los cargos de infracción expuestos por la accionante y las actuaciones surtidas en la etapa

mediante ley; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconozca la cosa juzgada material.

administrativa, no se evidencia, a prima facie, la vulneración de derechos o garantías fundamentales previstas en la Constitución Política y en los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en la República.

Señalamos lo anterior, toda vez que de la simple revisión del Amparo propuesto, queda de manifiesto que no procede su admisión, por cuanto la propia argumentación de la amparista en su confrontación con el acto acusado, no permite a este Pleno vislumbrar una posible vulneración de garantías constitucionales.

Y es que, el análisis preliminar del caso en cuestión, revela que el Ministerio de Seguridad Pública, mediante la referida Resolución No. 110 de 4 de mayo de 2021, proferida por el Ministro de Seguridad Pública, resolvió negar la petición de la Carta de Naturaleza, en virtud que considera que el solicitante **ENRIQUE FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, no reúne los requisitos de seguridad pública que permitan optar a la ciudadanía por Naturalización.**

Para arribar a tal conclusión, se observa que la Autoridad se basó en el Informe² emitido por el Servicio Nacional de Migración, mismo que, según se indica, refleja la falta de cumplimiento de los referidos requisitos de seguridad pública. Vale la pena destacar que conforme consta en la parte motiva del referido acto administrativo, la negativa de acceder a la solicitud incoada descansa en las atribuciones que le son conferidas al Ministerio de Seguridad por conducto del artículo 123 del Decreto Ley 3 de 2008, de negar la petición si analizadas las pruebas que reposan en el Expediente, se advierte que el extranjero no cumple con los requisitos para este fin.

Todo lo anterior, evidencia, a prima facie, que la Autoridad demandada, contrario a lo señalado, manifestó las razones que sirvieron de fundamento para la negativa a la petición de ciudadanía por Naturalización peticionada por el hoy

² Este informe se encuentra contemplado en el artículo 122 del Decreto Ley 3 de 2008.

recurrente, pues, como se advierte, la Autoridad demandada indicó en el acto administrativo impugnado, que según el informe del Servicio Nacional de Migración, el solicitante no cumplió con los requisitos de seguridad pública que le permitan optar por la ciudadanía por Naturaleza.

Es por ello, que no se cumple un importante presupuesto de admisibilidad, como la es que el acto acusado tenga la apariencia de afectar los derechos y garantías fundamentales de quien recurre, situación que no ocurre en este caso, dadas las circunstancias antes señaladas.

Esbozado lo que antecede, corresponde reiterar que esta acción constitucional está encaminada a evitar o enmendar la presunta transgresión de los derechos o garantías fundamentales que han sido lesionados, vulnerados, menoscabados o alterados por actos de servidores públicos, presupuestos que hacen que el Amparo de Garantías Constitucionales se constituya en una acción de naturaleza extraordinaria y no sea una instancia más dentro del Proceso dentro del cual se propone.

En ese contexto, de conformidad con el artículo 54 de la Constitución Política y 2615 del Código Judicial, **es necesario que el acto que se acusa a través de esta Acción, debe, por lo menos a prima facie, inferir una potencial transgresión de los derechos y garantías fundamentales aducidos como infringidos, que pueda justificar su inmediata revocación, situación ésta que no se configura en el presente caso.**

Así las cosas, este Máximo Tribunal es del criterio que, pese a que la amparista realizó en sus argumentaciones esfuerzos para sustentar la posible infracción en el Plano Constitucional, **no apreciamos, preliminarmente, que el acto demandado revista la apariencia de haber afectado Garantías Fundamentales que requieran ser tuteladas a través de esta vía constitucional.**

En consecuencia, se desprende que las deficiencias advertidas impiden que la Acción de Amparo de Garantías propuesta sea admitida, y en estos términos se pronunciará esta Corporación de Justicia.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **NO ADMITE** la Acción de Amparo de Garantías presentada por el Licenciado Ulises Calvo Echavarría, actuando en representación de **ENRIQUE FERNÁNDEZ SÁNCHEZ**, contra la Resolución No. 110 de 4 de mayo de 2021, proferida por el Ministro de Seguridad Pública.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO

ASUNCIÓN ALONSO MOJICA
MAGISTRADA

ROSALINDA ROSS SERRANO
MAGISTRADA

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
CON VOTO RAZONADO

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL