

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2081

Panamá, 05 de diciembre de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.
Expediente 819382023.

El Licenciado **Alvaro Antonio Hernández Zambrano**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el Permiso Temporal de Protección, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**.

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

Acudimos ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

En ese sentido, se solicita que se se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el Permiso Temporal de Protección, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, el que citamos, para mejor referencia:

**“REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**DECRETO EJECUTIVO No.112
De 13 de Julio de 2023**

Que crea el Permiso Temporal de Protección

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008, modificado por el Decreto Eiecutivo No. 26 de 2 de matzo de 2009, crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoia y dicta otras disposiciones;

Que el artículo 15 del Decreto Ley No.3 de 2008, dispone que el Órgano Ejecutivo establecerá y reglamentará las condiciones y los requisitos que deben cumplirse para aplicar a cada una de las categorías y permisos que contempla la legislación migratoria vigente;

...

DECRETA:

Artículo 1. Se crea el Permiso Temporal de Protección, al que pueden optar todas las personas extranjeras, sin distinción de nacionalidad que, a la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, se encuentren irregulares dentro del territorio nacional y hayan permanecido en el país por un periodo no menor de un (1) año, sin haber iniciado proceso migratorio, como un estatus migratorio de protección temporal en la República de Panamá.

Artículo 2. Las personas extranjeras interesadas en optar al Permiso Temporal de Protección, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Poder y solicitud;
2. Dos (2) fotos tamaño carnet;
3. Completar el Pre Registro único de Extranjería (RUEX) o actualizarlo según cada caso;
4. No tener trámite migratorio vigente ante el Servicio Nacional de Migración;
5. **Copia simple del pasaporte, la que deberá ser cotejada con el original al momento de la presentación;**
6. Comprobante del domicilio del solicitante;
7. **Certificado de Antecedentes Penales que, en caso de solicitantes menor de edad, se exceptuará de la presentación de este requisito;**
8. Declaración Notarial Jurada, para acreditar la fecha de ingreso al territorio nacional, en caso que aplique;
9. Constancia de trámite de permiso de trabajo realizada ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;
10. En caso que la persona extranjera solicitante sea menor de edad el poder deberá ser otorgado por uno de sus padres o su tutor legal, acompañado del documento que compruebe el parentesco.

Artículo 3. El Servicio Nacional de Migración, comprobará la legitimidad de cada requisito, por lo que la sola presentación de los mismos no los dará como válidos y en caso de encontrar inconsistencias, generará las consecuencias penales y administrativas de rigor para el solicitante o quien resulte responsable de las mismas.

Artículo 4. En relación al certificado de antecedentes penales que deberá acompañar la solicitud de Permiso Temporal de Protección, al que se refiere el numeral 7 del artículo 2 del presente Decreto Ejecutivo, será aceptable la presentación del Historial de Antecedentes Penales y Policivos emitido por la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional de Panamá.

Artículo 5. Adicional a los requisitos señalados en el presente Decreto Ejecutivo, el ciudadano extranjero que opte por este Permiso Temporal de Protección, podrá ser sometido a entrevista o evaluación por

parte del Servicio Nacional de Migración, para determinar si procede o no el otorgamiento del permiso respectivo.

Artículo 6. El monto de los costos para el proceso de Permiso Temporal de Protección serán los siguientes:

- 1. Cheque certificado o de Gerencia del Banco Nacional de Panamá, a favor del Servicio Nacional de Migración, por la suma de quinientos balboas (B/.500.00) en concepto de servicios migratorios; en el caso que el solicitante sea menor de edad, el costo será de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00). Este pago es único y total por los servicios migratorios y otras obligaciones que pueda mantener la persona extranjera, que aplique a este permiso temporal;**
2. Pago por la suma de cien balboas (B/.100.00) en concepto de carné válido para viajar por el permiso solicitado;
- 3. Cheque Certificado o de Gerencia del Banco Nacional de Panamá, a favor del Servicio Nacional de Migración, por la suma de doscientos balboas (B/.200.00), no reembolsable, en concepto de aporte al Depósito de Repatriación.** Estarán exentos de este pago, las personas extranjeras menores de doce años de edad;
4. Cheque Certificado o de Gerencia del Banco Nacional de Panamá a favor del Tesoro Nacional por la suma de ciento cincuenta balboas con 00/100 (B/.150.00), como aporte por obligaciones tributarias.

Los montos recaudados en concepto de servicios migratorios, serán destinados para ayuda social y seguridad. Se asignará el setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) restante, serán destinados al Fondo Especial Para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración.

Los montos recaudados en concepto de aporte al Depósito de Repatriación a que se refiere el presente Decreto Ejecutivo, serán destinados al Fondo Fiduciario del Servicio Nacional de Migración.

Artículo 7. El Permiso Temporal de Protección se otorgará por un periodo único de dos años, no prorrogables, de forma individual por cada solicitante, por lo tanto, no admitirá dependientes, para que las personas beneficiadas puedan residir en el territorio de la República de Panamá, durante ese período, en cumplimiento de las obligaciones tributarias, de seguridad social, sanitarias y legales en general que demanden su actividad.

Antes del vencimiento del término del permiso otorgado, los beneficiarios deberán realizar cambio de estatus a algunos de las categorías migratorias reguladas en el marco del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 y su reglamentación.

Artículo 8. El Permiso Temporal de Protección se podrá solicitar desde el 17 de julio de 2023 hasta el 19 de julio de 2024.

Artículo 9. La implementación del Permiso Temporal de Protección estará sujeto a los mecanismos que para tal fin disponga el Servicio Nacional de Migración.

Artículo 10. Este Decreto Ejecutivo comenzara a regir al día siguiente de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República; Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, reglamentado por el

Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008 y sus modificaciones y legislaciones complementaria.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

...” (El destacado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29824-B de 13 de julio de 2023).

En este contexto, el 28 de julio de 2023, el Licenciado **Alvaro Antonio Hernández Zambrano**, actuando en su propio nombre, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el Permiso Temporal de Protección, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública** y, entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos del mismo (Cfr. fojas 1-10 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de once (11) de septiembre de dos mil veintitres (2023)**, niega la solicitud de suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 14-19 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Resolución de veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitres (2023)**, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al **Ministerio de Seguridad Pública**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la expedición del acto que se acusa de ilegal, quien a través de la **Nota No.0426-OAL-2023 de 28 de septiembre de 2023**, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 22 y 24-25 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El actor, **Alvaro Antonio Hernández Zambrano**, aduce que el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el Permiso Temporal de Protección, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, cuya declaratoria de nulidad se demanda infringe los artículos 28, 74 y 79 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, que establecen lo siguiente:

“Artículo 28. La solicitud de permiso residente temporal o de residente permanente que se presente al Servicio Nacional de Migración, deberá ser presentada mediante apoderado legal, de acuerdo con los requisitos establecidos para cada categoría de visa o permiso, a excepción de aquella categoría que se solicite desde el exterior y aquella categoría aplicable por razón de educación, que deberá reunir los siguientes requisitos comunes:

1. Copia del pasaporte debidamente cotejado por notario público panameño, o acompañada de la certificación de la representación diplomática acreditada en el país o de la autoridad correspondiente en el lugar de emisión. Cuando lo estime necesario por razones de seguridad, el Servicio Nacional de Migración, podrá exigirle al solicitante que certifique la autenticidad del pasaporte;

2. Certificado de antecedentes penales del país de origen o de residencia. En aquellos países donde no expida este documento, el interesado deberá aportar una certificación de un agente diplomático o consular de su país de origen acreditado en la República de Panamá, en la que conste la inexistencia de dicho certificado y una declaración jurada ante notario público, en la que conste que no posee antecedentes penales;

3. Certificado de salud expedido por un profesional idóneo, dentro de los tres meses anteriores a la presentación de la solicitud;

4. Pago de doscientos cincuenta balboas a favor del Tesoro Nacional en concepto de derechos por la solicitud de una categoría migratoria, y de ochocientos balboas a favor del Servicio Nacional de Migración en concepto de depósito de repatriación;

5. Declaración jurada de antecedentes personales;

Toda documentación procedente del extranjero deberá cumplir con los requisitos de legalización.” (El subrayado es nuestro)

Artículo 74. Se crea el Fondo Fiduciario de Migración, cuyo patrimonio estará integrado por:

1. Los recursos existentes en el Fondo de Repatriación mantenidos en la cuenta especial del Banco Nacional de Panamá.
2. Los recursos del Depósito de Repatriación que, a partir de un año de la fecha de ingreso del extranjero al territorio nacional, le sean transferido.
3. Los Depósitos de Garantía realizados por los extranjeros, cuando incumplan los términos y condiciones establecidos para su estadia en el país.
4. Los legados, herencias, donaciones o subvenciones que le sean concedidos por personas naturales o jurídicas y entidades nacionales, extranjeras o internacionales.

Artículo 79. Este fondo estará integrado por el diez por ciento de las multas generadas por infracciones a las normas migratorias, depositado en el Banco Nacional de Panamá o en la Caja de Ahorros.” (Gaceta Oficial Digital 25,986 de 26 de febrero de 2008).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 28 de julio de 2023, el Licenciado **Alvaro Antonio Hernández Zambrano**, actuando en su propio nombre y representación, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el Permiso Temporal de Protección, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**.

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a la norma legal ya mencionada, el recurrente manifiesta lo siguiente:

“Estimamos que la normativa antes citada, ha sido infringida en concepto de VIOLACIÓN DIRECTA POR OMISION, ya que el numeral 5 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 112 de 13 de julio de 2023, señala que las solicitudes de permiso de residente temporal como es el caso de permiso temporal de protección, deberá adjuntarse el pasaporte en copia simple y este será cotejado con el original en la presentación; lo que es contrario al numeral 1 del artículo 28 del Decreto Ley 3 de 2008, ya que este exige como requisito la presentación de la copia del pasaporte cotejada por el notario público o que se acompañe de la certificación de la representación diplomática o de la autoridad correspondiente al lugar donde se expidió; esto con la finalidad de comprobar la autenticidad del documento, es por ello que señalamos que el Permiso Temporal de Protección es nulo por ilegal.

De igual manera el Decreto Ley 3 de 2008 establece que los antecedentes penales deberán presentarse en original y en los caso que no existan, el extranjero deberá aportar una certificación de un agente diplomático o consular de su país de origen acreditado en Panamá y una declaración jurada rendida ante notario que no posee antecedentes penales; este requisito es contrario al establecido en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 112 del 2023, el cual señala que se podrá presentar el historial de antecedentes penales y policivos emitido por la Dirección de investigación Judicial de la Policía Nacional de Panamá, ya que la norma de mayor jerarquía no permite presentar dicho requisito en esa forma, por lo tanto podemos señalar que la categoría de Permiso Temporal de Protección es nula por ilegal.

Aparte de esto, el Decreto Ejecutivo No. 112 del 2023 emitido por el Ministerio de Seguridad omite exigir a los solicitantes el certificado de salud expedido por un profesional idóneo, establecido en el numeral 3 del artículo 28 del Decreto Ley 3 de 2008, dicho requisito es exigido con la finalidad de cumplir con las exigencias de salubridad en nuestro país, por lo tanto con la omisión de dicho requisito se puede concluir que el Permiso Temporal de Protección debe ser declarado nulo por ilegal.

Asimismo, en el Decreto Ejecutivo demandado por ilegal se omitió señalar el pago de doscientos cincuenta balboas a favor del Tesoro Nacional en concepto de derechos por la solicitud de una categoría

migratoria señalado en el numeral 4 artículo 28 del Decreto Ley 3 de 2008, por lo tanto al obviarlo podemos concluir que el Permiso Temporal es nulo por ilegal.

También en el Decreto Ley señalado establece el pago de ochocientos balboas (B/.800.00) a favor del Servicio Nacional de Migración en concepto de depósito de repatriación, contrario a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 112 de 2023, que señala un pago de doscientos balbos (B/.200.00) en concepto de depósito de repatriación, por lo tanto al establecer un monto menor al establecido en el Decreto Ley, norma de mayor jerarquía, debemos concluir que el Permiso Temporal de protección es nulo por ilegal.

...

Estimamos que la normativa antes copiada, ha sido igualmente infringida en concepto de VIOLACIÓN DIRECTA POR OMISIÓN, debido a que el Decreto Ejecutivo demandado por ilegal señala que los montos recaudados en concepto de servicios migratorios, serán asignados en los siguientes porcentajes: setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) restante, serán destinados al Fondo Especial Para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, dicha asignación es contraria a lo señalado en el numeral 3 del artículo 74 del Decreto Ley No. 3 de 2008, norma de mayor jerarquía, la cual establece que los depósitos de garantías forman parte del patrimonio del Fondo Fiduciario del Servicio Nacional de Migración, por lo tanto la asignación de los montos al Ministerio de la Presidencia y al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración rebasa la facultad reglamentaria, en consecuencia el Decreto Ejecutivo No.112 de 2023 es nulo por ilegal.

...

Estimamos que la normativa antes copiada, ha sido igualmente infringida en concepto de VIOLACIÓN DIRECTA POR OMISIÓN, debido a que la norma impugnada por ilegal señala que los montos recaudados en concepto de servicios migratorios, serán destinados en un porcentaje del treinta por ciento (30%) al Fondo Especial Para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración; dicha asignación de fondo es contraria a lo señalado en el artículo 79 del Decreto Ley No. 3 de 2008, norma de mayor jerarquía, la cual señala que el fondo enunciado estará integrado solamente por el diez por ciento de las multas generadas por infacciones a las normas migratorias; por lo tanto el Decreto Ejecutivo No. 114 de 2023 es nulo por ilegal.” (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

IV. Posición del Ministerio de Seguridad Pública, respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, el 2 de octubre de 2023, el **Ministro de Seguridad Pública**, a través de la **Nota No.0426-OAL-2023 de 28 de septiembre de 2023**, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló lo siguiente:

“La Ley 15 del 14 de abril del 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, establece que es función del Ministerio de Seguridad Pública mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad,

la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida y honra de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción. Por tanto, el ministro de Seguridad Pública, es el jefe superior del ramo y la más alta autoridad encargada de la administración y ejecución de las políticas, planes, programas y normas del ministerio, coadyuvado por el Servicio Nacional de Migración como un componente del nivel administrativo y operativo del mismo.

En ese sentido y de conformidad con el numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, es función del Servicio Nacional de Migración, ‘Organizar, dirigir, registrar, fiscalizar y prestar el servicio migratorio a los extranjeros y velar por el control efectivo de su estadía en el país, dentro de los límites que establece el presente Decreto Ley’. Por otro lado, el numeral 3 del artículo 9 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008.

Por otro lado, el numeral 3 del artículo 9 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, dispone que son funciones del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad Pública), en materia de política migratoria, recomendar y desarrollar las medidas especiales que debe tomar el Estado panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.

Así las cosas, y luego de la emisión de una serie Decretos que, de manera independiente desde el año 2010, contemplaron requisitos y procedimientos especiales para los procesos de regularización migratoria, cuyo objetivo principal era el de brindarles un estatus migratorio a todos aquellos extranjeros que se encontraban en el territorio nacional de manera irregular; surge la necesidad de establecer un mecanismo idóneo que garantizara la estabilidad jurídica y migratoria de aquellos extranjeros que, en orden a dichas disposiciones, aspiran a regularizar sus estatus migratorio en el país.

De esa forma, surge a la vida jurídica el Decreto Ejecutivo No. 112 de 13 de julio de 2023, en estricto desarrollo de las facultades que la Constitución Política y la Ley le otorgan a esta institución, y cuyo propósito es regular el procedimiento efectivo en gestión de administración, supervisión, control y aplicación de las normas migratorias vigentes.

En razón de lo anterior, vale señalar que conforme lo dispone el Decreto Ejecutivo No.112 de 13 de julio de 2023, de acuerdo a informes de la Organización Internacional de la Migración, la crisis sanitaria de la Pandemia de la COVID-19, ha impactado de forma directa a la República de Panamá, ya que se ha incrementado la situación de vulnerabilidad de muchas personas migrantes, que ante estas circunstancias, no han podido regularizar su estatus migratorio en el país, ocasionando la irregularidad de la misma por el incumplimiento migratorio.

Así las cosas, el Decreto Ejecutivo No.112 de 13 de julio de 2023, dispone que:

‘.../...

Que por todo lo anterior, en el contexto humanitario, de protección a la vida y de los derechos humanos de las personas migrantes, luego de un análisis profundo, en el que se pondera temas de seguridad nacional y de combate al crimen organizado transnacional, acorde con las políticas migratorias vigentes y

aplicables para todas las nacionalidades sin fueros ni privilegios; surge la necesidad de adoptar medidas temporales adicionales que brinden un Estatus Migratoria Temporal de Protección a la población migrante irregular, que se encuentra en condición irregular, invisibilizados y en alto nivel de vulnerabilidad, sujetas a las dinámicas de riesgos y peligros a los que están expuestas, producto de los flujos migratorios irregulares que cada día se incrementan y especialmente vulnerables ante el tráfico ilícito de migrantes y las distintas modalidades de trata de personas.’ (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo advertimos, mediante la **Resolución de veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitres (2023)**, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En este escenario, este Despacho estima pertinente esbozar algunas consideraciones, sobre ciertos aspectos **referentes a la migración**, con el fin de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, ya que, dicha materia, guarda estrecha relación con el contenido del **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, y así poder determinar; si, a nuestro juicio, el mismo tiene vicios de ilegalidad, al examinarlo y confrontarlo, con las normas infringidas; es decir, los artículos 28, 74 y 79 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.

En este orden de ideas, es fundamental señalar el contenido del **artículo 14 de la Constitución Política de Panamá**, mismo que establece lo siguiente:

“**Artículo 14:** La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país”.

Tal y como viene dicho, la Constitución Política señala en su artículo 14, que “*la inmigración está regulada por Ley*”; con tal fundamento se expidió el **Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que regula todo lo concerniente a la política migratoria de Panamá**.

En este contexto, el **Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008**, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, y sus modificaciones, “*Que crea el Servicio*

Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones”; **con rango de Ley**, en su **artículo 1** establece que: *“Este Decreto Ley tiene por objeto regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros, la estadía de estos últimos en el territorio nacional...”*.

De igual manera, en sus **artículos 4 y 6 (numeral 1)** se refieren a la **competencia del Servicio Nacional de Migración** como la institución que presta una función pública de seguridad, administración, supervisión, control y aplicación de las políticas migratorias que dicte el Órgano Ejecutivo; y la función de ejecutar dicha política migratoria y velar por el estricto cumplimiento de la legislación migratoria vigente.

Dentro de ese entorno, se destaca lo dispuesto en los **artículos 14 y 15 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008**, los cuales disponen que los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo bajo las siguientes **categorías migratorias**: *no residente, residente temporal, residente permanente y extranjeros bajo protección de la República de Panamá*; que **el Órgano Ejecutivo reglamentará las categorías y las sub-categorías migratorias, el procedimiento, la forma y las condiciones bajo las cuales se expedirán los permisos y las visas**, de acuerdo con los principios de seguridad nacional, salubridad, orden público y protección de los derechos y libertades; que los extranjeros podrán optar por un cambio de categoría migratoria; y que **el Órgano Ejecutivo podrá reglamentar las condiciones y los requisitos que deben cumplirse para aplicar a cada una de esas categorías migratorias, así como crear otras sub-categorías**.

En ese mismo cuerpo normativo, se establece una competencia específica, y es que, el **artículo 9 (numerales 1 y 3)**, contempla **las funciones del Ministerio de Seguridad Pública** en materia de política migratoria, principalmente, para elaborar y proponer al Órgano Ejecutivo las políticas migratorias que orienten al país en sus estrategias demográficas y de planificación de poblamiento, para que éste las apruebe cuando lo considere necesario; y para recomendar y desarrollar las medidas especiales que debe tomar el Estado panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.

Al respecto de lo antes anotado, en una situación similar a la que nos ocupa, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, tuvo la oportunidad de referirse a las autoridades que son competentes para legislar o potestad reglamentaria de los temas migratorios, a través de Decretos Ejecutivos, tal como se indicó en la Sentencia veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020), en la que dejó expuesto lo siguiente:

“... ”

Debemos tener claro que la discusión no es sobre la seguridad nacional ni al derecho de migrar; se trata de dilucidar si lo que se ha establecido, de manera total o parcial, en el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, viola la Constitución Política de Panamá.

Ahora bien, primeramente, haremos es escrutinio de la excerta legal censurada en general, porque así lo planteo el demandante en su petición de declaración de inconstitucionalidad. En este sentido, se trata de un cuerpo normativo expedido por una autoridad con competencia para legislar o potestad reglamentaria, a través de Decretos Ejecutivos, como lo es el Presidente de la República con el Ministro de la naturaleza del tema a reglar. Lo anterior en virtud al contenido del artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política y el artículo 629 numeral 11 del Código Administrativo.

Por otro lado, dicho Decreto Ejecutivo aborda una temática que guarda relación justamente con política se seguridad y política de migración, que son pertinentes con el desempeño de las competencias del Ministerio de Seguridad Pública y del Servicio Nacional de Migración.

El artículo 14 de la Constitución Política señala que: *‘La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país’.*

Así pues, como ya tuvimos oportunidad de anotar, el Decreto Ejecutivo 249 de 10 de junio de 2019, es la consecuencia de la ejecución de una política migratoria y de seguridad que el Estado panameño vino ejecutando desde el año 2010, por lo menos, y que buscaba regular la situación de extranjeros en condición de ilegales, migratoriamente hablando, de manera que formalizaran su estancia en Panamá y no fueran una cifra negra. A partir de su identificación, mediante esta especie de ‘moratoria migratoria’, se lograría tener mejor dimensión de cuantos residentes tiene la República de Panamá, y así poder diseñar políticas públicas asertivas. En otras palabras, no es mediante este contexto normativo que se diseñó o se institucionalizó un programa; más bien, es el resultado de un proceso que inició hace una década.

De esta forma, le queda claro al Pleno que era necesaria su expedición como una continuidad de lo que soberanamente el país estableció. Lo que inició como Permanencia Provisional debía culminar en Permanencia Definitiva. Panamá le hubiese violado los derechos humanos a los extranjeros que se acogieron a este proceso si al final no le brinda acogida definitiva.

Dicho esto, el Pleno considera que el Decreto Ejecutivo cuestionado cumple con los parámetros establecidos en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

En cuanto a confrontarlo con las normas constitucionales y convencionales sobre Igualdad ante la Ley y no Discriminación, lo único que podría generar reparo, viéndolo holísticamente, sería la clasificación o distinción que se hace entre ‘nacionalidades sin supresión de visa’, ‘nacionalidades con supresión de visa’ y ‘nacionalidades restringidas’. Sin embargo, comprendemos que se trata de agrupaciones en base a características comunes y cuyo razonamiento no se instituye en el Decreto Ejecutivo impugnado. Por tanto, su clasificación no es individual y obedece a un razonamientos legítimos, lógicos, objetivos y proporcionales.

De manera que no encontramos que el Decreto Ejecutivo 249 de 2019, de forma integral, como lo ha solicitado el demandante, viole la Constitución Política de Panamá.

...”

Una vez hechas estas consideraciones, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior, y que a continuación exponemos.

Tal como se observa en las constancias contendida en autos, el recurrente demandó la ilegalidad del **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el “Permiso Temporal de Protección”; no obstante, ésta Procuraduría advierte, que a pesar de que el recurrente demanda la nulidad de todo el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, observamos que los argumentos esbozados se centran en los artículos 2 (numerales 5 y 7) y 6 de este texto normativo reglamentario sobre migración, como pasamos a exponer. Veamos.

Al respecto, el concepto de infracción de las disposiciones legales supuestamente infringidas, radican en que, a juicio del recurrente, con la promulgación del **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el “Permiso Temporal de Protección”, se establecen una serie de requisitos, para aquellos extranjeros cuya permanencia en el país no sea menor a un año y se encuentren en una situación de irregularidad, los cuales según manifiesta el actor no se ajustan a los requisitos comunes contemplados en el artículo 28

del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, entre estos, que la copia del pasaporte debe estar cotejada ante Notario Público; que la certificación de antecedentes personales deben presentarse en original o en su defecto una declaración jurada rendida ante Notario Público de que no posee antecedentes penales; presentar un certificado de salud expedido por un profesional idóneo; y, el pago de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) a favor del Tesoro Nacional en concepto de derechos por la solicitud de una categoría migratoria, y de ochocientos balboas (B/.800.00) a favor del Servicio Nacional de Migración en concepto de depósito de repatriación.

Por último, el actor señala que el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, que crea el “Permiso Temporal de Protección”, rebasa la potestad reglamentaria, ya que a su parecer los montos recaudados en concepto de servicios migratorios deben ser destinados en solo un diez por ciento (10%) al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, y el resto al Fondo Fiduciario de Migración (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

En atención a lo indicado, y para lograr una ilación adecuada de las ideas expuestas por el accionante, este Despacho desea recordar el contenido del último párrafo del citado artículo 14 de la Carta Fundamental, mismo que señala: *“La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país”*.

En ese orden de ideas, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, tiene la facultad dictar normas de política migratoria y de seguridad, entre otras; toda vez que, **dentro de las funciones de esa institución están las de desarrollar las medidas especiales que debe tomar el Estado Panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.**

Asimismo, la migración ordenada, regular, segura y humana, también debe ser sujeta a un estricto sistema de verificación en materia de seguridad nacional, lo cual es uno de los objetivos principales que busca el Estado panameño, a través de sus políticas migratorias; dado que ello, de manera directa permitirá que el Servicio Nacional de Migración, como

autoridad competente en la materia, pueda llevar a cabo una efectiva gestión de administración, supervisión, control y aplicación de las normas migratorias vigente; en ese mismo sentido, las diversas situaciones a nivel mundial, agudizadas por la pandemia de la COVID-19, en el ámbito migratorio, han impactado de forma directa a la República de Panamá, ya que se ha incrementado la situación de vulnerabilidad de muchas personas migrantes, que ante esas circunstancias, no han podido regularizar su estatus migratorio en el país, ocasionando ello la irregularidad de la misma por el incumplimiento al régimen migratorio, elementos estos, que dieron pie a la creación del “Permiso Temporal de Protección”, **y en los que evidentemente deben efectuarse en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país, tal como se establece en el artículo 14 de la carta constitucional.**

Por otro lado, de acuerdo con el Informe sobre migración y derechos humanos emitido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y la migración (ACNUDH), éste indica que, *“Se calcula que 281 millones de personas, aproximadamente el 3,6% de la población mundial, viven en la actualidad fuera de su país de origen, y muchos de ellos emigran de forma más o menos forzada. A pesar de que muchos migrantes deciden abandonar sus países de origen cada año, un número cada vez mayor de migrantes se ven obligados a dejar sus hogares por una compleja combinación de razones, como la pobreza, la falta de acceso a la atención sanitaria, la educación, el agua, los alimentos, la vivienda y las consecuencias de la degradación del medio ambiente y el cambio climático, así como los impulsores más ‘tradicionales’ de los desplazamientos forzados, como la persecución y los conflictos.”* <https://www.ohchr.org/es/migration/about-migration-and-human-rights>.

Como consecuencia de lo antes expuesto, este nuevo cuerpo normativo, de naturaleza migratorio, introduce una nueva categoría temporal denominada “Permiso Temporal de Protección”, que se podrá solicitar desde el 17 de julio de 2023 hasta el 19 de julio de 2024, como un estatus migratorio de protección temporal en la República de

Panamá, al que pueden optar todas las personas extranjeras, sin distingo de nacionalidad, y que, a la entrada en vigencia del **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, se encuentren irregulares dentro del territorio nacional y hayan permanecido en el país por un periodo no menor de un (1) año, sin haber iniciado proceso migratorio, el cual se otorgará por un periodo único de dos (2) años, no prorrogables, de forma individual por cada solicitante, por lo tanto, no admitirá dependientes, para que las personas beneficiadas puedan residir en el territorio de la República de Panamá, durante ese período, en cumplimiento de las obligaciones tributarias, de seguridad social, sanitarias y legales en general que demanden su actividad, y antes del vencimiento del término del permiso otorgado, los beneficiarios deberán realizar cambio de estatus a algunos de las categorías migratorias reguladas en el marco del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 y su reglamentación (Cfr. artículos 1, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023).

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que, el Decreto Ejecutivo impugnado, estableció el procedimiento y requisitos para optar por el “Permiso Temporal de Protección”, que se le aplicaría a los extranjeros que se encuentren irregulares dentro del territorio nacional, y hayan permanecido en el país por un periodo no menor de un (1) año.

Dentro de este contexto, el mencionado texto reglamentario, estableció los requisitos que deberán cumplir las personas extranjeras, los cuales una vez sean presentados serán comprobados por el Servicio Nacional de Migración, entidad que verificará la legitimidad de cada requisito, por lo que la sola presentación de los mismos no los dará como validos, y en caso que la entidad encontrare inconsistencias, esta situación generará las consecuencias penales y administrativas de rigor para el solicitante o quien resulte responsable de las mismas.

En ese sentido, en cuanto a la presentación de la copia simple del pasaporte, no observamos que se transgreda la norma legal citada como infringida, ya que la entidad reguladora realizará el cotejo del pasaporte de la persona extranjera, tal como se indica en el

numeral 5 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, acción esta que implica que el funcionario ha tenido a la vista un documento original y lo ha comparado con su copia simple para certificar que se trata de una copia fiel.

En cuanto al certificado de antecedentes penales del país de origen o residencia que deberá acompañar a la solicitud del “Permiso Temporal de Protección”, el texto reglamentario se ajusta al texto legal; sin embargo, el texto reglamentario, a ese respecto, señala en el artículo 4 que será aceptable la presentación del Historial de Antecedentes Penales y Policivos emitido por la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional de Panamá, situación que encontramos acorde con la situación que rodea a la persona extranjera que puede optar por dicho permiso temporal, y es el hecho que los solicitantes deben encontrarse irregulares dentro del territorio nacional y hayan permanecido en el país por un periodo no menor de un (1) año; periodo de tiempo en el que dicha persona extranjera ha podido ser sancionado administrativa o penalmente por las autoridades nacionales por infringir las disposiciones internas de la República de Panamá, de ahí que dicha institución es la competente para certificar si una persona extranjera tiene o no registro de antecedentes penales.

Ahora bien, los documentos antes reseñados, tal como indicamos en los párrafos precedentes, se encuentran contenidos en el artículo 28 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones; no obstante, si bien el demandante manifiesta que el Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, no contempla la presentación del certificado de salud expedido por un profesional idóneo, dentro de los tres meses anteriores a la presentación de la solicitud, lo cierto es que, dicha situación no infringe la norma legal, ni tampoco rebasa la potestad reglamentaria de la autoridad competente.

En ese orden de ideas, recordemos lo señalado por el artículo 14 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, en su segundo párrafo, establece que el Órgano Ejecutivo, reglamentará las categorías y subcategorías migratorias, el procedimiento, la forma y las

condiciones bajo los cuales se expedirán los permisos y las visas, de acuerdo con los principios de seguridad nacional, salubridad, orden público y protección de los derechos y libertades.

A este respecto, el artículo 15 del mencionado Decreto Ley 3 de 2008 señala que el “Órgano Ejecutivo reglamentara las condiciones y los requisitos que deben cumplirse para aplicar a cada una de estas categorías migratorias y podrá crear otras subcategorías migratorias.”

En cuanto a lo manifestado, por el recurrente, cuando señala que a las personas extranjeras que optan el “Permiso Temporal de Protección”, no se les requiere el pago de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) a favor del Tesoro Nacional en concepto de derechos por la solicitud de una categoría migratoria, y de ochocientos balboas (B/.800.00) a favor del Servicio Nacional de Migración en concepto de depósito de repatriación, dentro de este contexto, resulta oportuno indicar que, este cuerpo normativo establece en el último párrafo del artículo 7 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, que al vencimiento del término del permiso otorgado por dos (2) años, los beneficiarios deberán realizar cambio de estatus a algunos de las categorías migratorias reguladas en el marco del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 y su reglamentación, momento en el cual deberán realizarse los pagos correspondientes en concepto de derechos por la solicitud de una categoría, así como el depósito de repatriación; sin embargo, debemos advertir, en ese mismo sentido, que la norma reglamentaria dentro de los costos exige la suma de doscientos balboas (B/.200.00), no reembolsables, en concepto de aporte al Depósito de Reptariación.

Por último, el accionante estima que los montos recaudados en concepto de servicios migratorios, deben ser destinados solo en un diez por ciento (10%) al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, y el resto al Fondo Fiduciario de Migración.

Al referirse al **Fondo Fiduciario de Migración** el artículo 74 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, señala que recursos formaran parte de este, entre estos, el Depósito

de Repatriación, los Depósitos de Garantía realizados por los extranjeros, cuando incumplan los términos y condiciones establecidos para su estadía en el país, entre otros, para mejor referencia citamos el contenido de la disposición mencionada:

“**Artículo 74.** Se crea el Fondo Fiduciario de Migración, cuyo patrimonio estará integrado por:

1. Los recursos existentes en el Fondo de Repatriación mantenidos en la cuenta especial del Banco Nacional de Panamá.

2. **Los recursos del Depósito de Repatriación que, a partir de un año de la fecha de ingreso del extranjero al territorio nacional, le sean transferidos.**

3. **Los Depósitos de Garantía realizados por los extranjeros, cuando incumplan los términos y condiciones establecidos para su estadía en el país.**

4. Los legados, herencias, donaciones o subvenciones que le sean concedidos por personas naturales o jurídicas y entidades nacionales, extranjeras o internacionales.” (El resaltado es nuestro).

Por otro lado, se crea el **Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano**, el cual será utilizado para otorgar incentivos por la productividad del personal de la institución de acuerdo con sus méritos, responsabilidades y cumplimiento en sus deberes y para aquellos funcionarios que presten servicio en áreas de difícil acceso, y estará integrado por el diez por ciento (10%) de las multas generadas por infracciones a las normas migratorias, como se establece en los artículos 78 y 79 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008.

También se indica que la administración y el uso del Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano, así como el Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano, estarán sujetos al reglamento que, al efecto, dicte el Órgano Ejecutivo y el cual será fiscalizado por la Contraloría General de la República (Cfr. artículos 77 y 80 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008).

Realizadas las aclaraciones anteriores, que corresponden al Fondo Fiduciario de Migración y al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano, este Despacho advierte que el **Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023**, en cuanto a los montos recaudados en concepto de servicios migratorios por el “Permiso Temporal de Protección”, establece que estos serán destinados para ayuda social y seguridad, y se asignará el setenta

por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) restante, al Fondo Especial Para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración. En ese mismo sentido, señala que los montos recaudados en concepto de aporte al Depósito de Repatriación, serán destinado al Fondo Fiduciario del Servicio Nacional de Migración.

Al respecto, consideramos pertinente indicar que tal como lo establece el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, ahora impugnado, el monto por la suma de doscientos balboas (B/.200.00) que corresponden al aporte del Depósito de Repatriación serán destinados al Fondo Fiduciario del Servicio Nacional de Migración, ya que estos formaran parte de dicho fondo, por disposición legal, de ahí que consideramos que el texto reglamentario, en lo que corresponde a la situación planteada no infringe el artículo 74 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008.

No obstante, en cuanto a la asignación del setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) restante, que se le trasfiere al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, que corresponden a los montos recaudados en concepto de servicios migratorios por el “Permiso Temporal de Protección”, por la suma de quinientos balboas (B/.500.00), al cual se refiere el numeral 1 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, este Despacho considera que el destino de dichos fondos no se encuentra fundamentado en la norma legal, ni en el Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, que lo reglamenta, aun cuando se establezca que nos mismos serán destinados para ayuda social y seguridad.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que, el Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración estará integrado por el diez por ciento (10%) de las multas generadas por infracciones a las normas migratorias, como se indica en el artículo 79 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, situación que no es acorde con lo planteado en el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, por lo que esta Procuraduría en lo que concierne a la

escenario explicado, considera que se quebranta el artículo 79 del texto legal antes mencionado.

Vistas las consideraciones anteriores, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **QUE ES ILEGAL** el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023 que establece “*Los montos recaudados en concepto de servicios migratorios, serán destinados para ayuda social y seguridad. Se asignará el setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) restante, serán destinados al Fondo Especial Para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración.*”, y **QUE NO ES ILEGAL** el contenido de los restantes artículos del Decreto Ejecutivo 112 de 13 de julio de 2023, expedido por el Ministerio de Seguridad Pública.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General