



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, doce (12) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

El Licenciado **ALVARO ANTONIO HERNÁNDEZ ZAMBRANO**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El Accionante pretende que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, que crea el Permiso Temporal de Protección.

Con relación a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte Actora invoca los artículos 28, 74 y 79 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

En opinión del Accionante, se ha vulnerado el artículo 28 del Decreto Ley N°3 de 2008, en concepto de violación directa por omisión, puesto que bajo el numeral 5 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, se

permite que las solicitudes de permiso temporal sean acompañadas de la copia simple del pasaporte, que será cotejada con el original en la presentación; lo que, a su juicio, resulta contrario a lo previsto en el numeral 1 del artículo 28 del precitado Decreto Ley.

A su vez, manifiesta que, a través del artículo 4 del texto reglamentario impugnado, se permite que el historial de antecedentes penales y policivos sea emitido por la Dirección de Investigación Judicial, lo cual, según su criterio, contraviene lo dispuesto en la norma legal supracitada.

De igual manera, expresa que bajo el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, se omite exigir a los solicitantes el certificado de salud expedido por un profesional idóneo, cuyo requisito se encuentra contemplado en el numeral 3 del artículo 28 del prenombrado Decreto Ley.

Así también, establece que la norma reglamentaria impugnada omitió señalar el pago de los doscientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.250.00), a favor del Tesoro Nacional, en concepto de derechos por la solicitud de una categoría migratoria, contrariando lo estipulado en el numeral 4 del artículo 28 del precitado Decreto Ley.

De la misma forma, manifiesta que dentro del prenombrado Decreto Ley se establece el pago de ochocientos balboas con 00/100 (B/.800.00), en concepto de depósito de repatriación, a diferencia de la norma reglamentaria impugnada, en donde se fija un monto de doscientos balboas con 00/100 (B/.200.00).

Asimismo, estima que el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, transgrede, en concepto de violación directa por omisión, el artículo 74 del Decreto Ley N°3 de 2008, debido a que bajo la norma reglamentaria se señala que los montos recaudados, en concepto de servicios migratorios, serán asignados bajo los siguientes porcentajes: el setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración. De esta manera, a criterio



del Demandante, tal asignación de los montos resulta incompatible con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 74 del Decreto Ley antes mencionado.

Por otra parte, señala que la norma reglamentaria atacada infringe, en concepto de violación directa por omisión, el artículo 79 del Decreto Ley N°3 de 2008, puesto que establece que los montos recaudados en concepto de servicios migratorios serán asignados en un porcentaje del treinta por ciento (30%) al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, en contraposición a lo dispuesto en la norma legal antes mencionada, bajo la cual se estipula que tal fondo solamente estará integrado por el diez por ciento (10%) de las multas generadas por las infracciones a las normas migratorias.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

El Ministro de Seguridad Pública, mediante la Nota N°0426-OAL-2023 de 28 de septiembre de 2023, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible de fojas 24 a 25 del Expediente Judicial.



En tal sentido, señala que, luego de la emisión de una serie de Decretos que, desde el año 2010, de manera independiente, contemplaron requisitos y procedimientos especiales para los procesos de regularización migratoria, 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 migratorios en el país.

Indica que, de esa forma nace a la vida jurídica el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, en estricto desarrollo de las facultades que la Constitución y la Ley le otorgan a la entidad, cuyo propósito es regular el procedimiento efectivo en gestión de administración, supervisión, control y aplicación de las normas migratorias vigentes.

Igualmente, manifiesta que, tal como lo dispone el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, de acuerdo a los 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.

### III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración emitió concepto, conforme lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley N°38 de 2000, mediante la Vista N° 2081 de 5 de diciembre de 2023, visible de fojas 26 a 45 del Expediente Judicial, a través de la cual solicitó a esta Sala se sirva declarar que es ilegal el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 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 precitado.

Desde este punto de vista, el funcionario del Ministerio Público señala que, el Accionante demanda la nulidad de todo el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, no obstante, sus argumentos se centran en los artículos 2 (numerales 5 y 7) y 6 de ese texto normativo reglamentario.

De la misma manera, indica que, a través del mencionado cuerpo reglamentario, se establecieron los requisitos que deberán cumplir las personas extranjeras, los cuales una vez sean presentados serán comprobados por el Servicio Nacional de Migración.

En cuanto a la presentación de la copia simple del pasaporte, el Procurador de la Administración no considera que se transgreda la norma legal citada como infringida, puesto que la entidad realizará el cotejo del pasaporte de la persona extranjera, tal como se indica en el numeral 5 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo



N° 112 de 13 de julio de 2023, lo cual 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.

Respecto al certificado de antecedentes penales del país de origen o residencia que deberá acompañar la solicitud del Permiso Temporal de Protección, el funcionario del Ministerio Público estima que el texto reglamentario se ajusta al texto legal. A su vez, con relación al artículo 4 del cuerpo reglamentario impugnado, en cuanto a que resulta aceptable la presentación del historial de antecedentes penales y policivos, emitido por la Dirección de Investigación Judicial, plantea que lo dispuesto se alinea con la situación que rodea a la persona extranjera, puesto que para poder optar al permiso temporal, el solicitante debe encontrarse irregular en el territorio nacional y por un periodo no menor de un (1) año, periodo de tiempo bajo el cual ha podido ser sancionado administrativa o penalmente por las autoridades nacionales, por infringir las disposiciones internas de la República de Panamá, por lo que tal institución es competente para certificar si el peticionante tiene o no registro de antecedentes penales.



Con relación a que, bajo el Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, no se requiere la aportación de un certificado de salud expedido por un profesional idóneo, dentro de los tres (3) meses anteriores a la presentación de la solicitud, el Procurador de la Administración indica que dicha situación no infringe la norma legal ni rebasa la potestad reglamentaria de la autoridad competente, para lo cual se apoya en lo previsto en los artículos 14 y 15 del Decreto Ley N°3 de 2008.

En torno a que a las personas extranjeras que optan por el Permiso Temporal de Protección no se les exige el pago de doscientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.250.00), a favor del Tesoro Nacional, en concepto de derechos por la solicitud de una categoría migratoria y de ochocientos balboas con 00/100 (B/.800.00), a favor del Servicio Nacional de Migración, en concepto de depósito de repatriación, el Procurador de la Administración se remite al artículo 7 del texto

reglamentario, señalando que al vencimiento del término del permiso otorgado por dos (2) años, los beneficiarios deberán realizar el cambio de estatus a alguna de las categorías migratorias reguladas en el marco del Decreto Ley N°3 de 2008 y su reglamentación, momento en el cual deberán realizarse los pagos correspondientes a los derechos por la solicitud de una categoría y al depósito de repatriación. No obstante, advierte que en la norma reglamentaria, dentro de los costos, se exige la suma de doscientos balboas con 00/100 (B/.200.00), no reembolsable, en concepto de aporte al depósito de repatriación.

Por otro lado, el funcionario del Ministerio Público establece que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, el monto de doscientos balboas con 00/100 (B/.200.00), que corresponden al depósito de repatriación, serán destinados al Fondo Fiduciario del Servicio Nacional de Migración, lo cual no se opone a lo dispuesto en el artículo 74 del Decreto Ley N°3 de 2008.

A su vez, manifiesta que la asignación del setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, que corresponde a los montos recaudados en concepto de servicios migratorios, no encuentra fundamento en el Decreto Ley N°3 de 2008 ni en la norma que lo reglamenta, es decir, el Decreto Ejecutivo N° 320 de 8 de agosto de 2008. De este modo, señala 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, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 79 del Decreto Ley N°3 de 2008. Conforme lo anterior, la Procuraduría de la Administración considera que el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 112 de 13 de julio de 2023, transgrede lo dispuesto en el artículo 79 del texto legal antes mencionado.



#### IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, procede esta Superioridad a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, promovida por el Licenciado Alvaro Antonio Hernández Zambrano, actuando en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial.

Tal como se ha visto, la pretensión del Accionante consiste en que esta Sala declare nulo, por ilegal, en su totalidad, el Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, sin embargo, observamos que los argumentos desarrollados por el Activador Judicial únicamente se enfocan en cuestionar la legalidad de los artículos 2, 4 y 6 del precitado cuerpo reglamentario, por lo que el examen de legalidad que efectúe esta Sala solamente recaerá sobre los artículos antes mencionados.

Una vez efectuadas estas aclaraciones, consideramos oportuno referirnos primeramente al artículo 14 de nuestra Carta Magna, bajo el cual se contempla de forma general lo relacionado con la inmigración, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

De tal manera, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, al nivel legal, la inmigración se encuentra regulada por el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008. A través del precitado texto legal, se crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria, y se establecen distintas disposiciones, entre ellas aquellas encaminadas a regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y los extranjeros en el territorio nacional.

Al efecto, dentro del artículo 14 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, se determinan las distintas categorías migratorias bajo las cuales los



extranjeros pueden ingresar dentro del territorio nacional, disponiéndose lo siguiente:

**"Artículo 14.** Los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo bajo las siguientes categorías migratorias:

1. No residente.
2. Residente temporal.
3. Residente permanente.
4. Extranjeros bajo protección de la República de Panamá.

**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.

Los extranjeros podrán optar al cambio de categoría migratoria previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto Ley y sus reglamentos, salvo las excepciones que estos señalen." (Lo resaltado es de la Sala).

Así también, consideramos oportuno traer a colación lo estipulado en el artículo 15 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, el cual estipula:

**"Artículo 15.** El Órgano Ejecutivo reglamentará las condiciones y los requisitos que deben cumplirse para aplicar a **cada una de estas categorías migratorias y podrá crear otras subcategorías migratorias.**" (Lo resaltado es de la Sala).

Conforme las normas previamente transcritas, advertimos que el Órgano Ejecutivo se encuentra facultado expresamente para reglamentar lo referente a las categorías migratorias, incluyendo los requisitos que deben ser cumplidos por aquellos extranjeros que pretendan aplicar a alguna de estas categorías.

De igual forma, podemos determinar que tal Órgano del Estado está legitimado para crear otras subcategorías migratorias, así como para establecer los requisitos que deben ser satisfechos respecto a cada subcategoría.

Así las cosas, observamos que la primera disconformidad del Demandante radica en que, mediante los artículos 2 (numeral 5) y 4 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, se permite que el extranjero que opten por el Permiso Temporal de Protección aporte copia simple del pasaporte y, a su vez, con relación al certificado de antecedentes penales, resulta aceptable la



presentación del historial de antecedentes penales y policivos, emitido por la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional de Panamá, lo cual, a juicio del Accionante, implica un desconocimiento de los requisitos comunes previstos en el artículo 28 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

De igual manera, el Activador Judicial manifiesta que, dentro del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, se omite exigir a los solicitantes el certificado de salud expedido por un profesional idóneo y el pago de los doscientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.250.00), a favor del Tesoro Nacional, en concepto de derechos por la solicitud de una categoría migratoria, lo cual, a su criterio, implica una trasgresión del artículo 28 de la precitada norma legal.

A su vez, conforme lo estipulado en el artículo 6 del texto reglamentario impugnado, el Accionante indica que se exige el pago de doscientos balboas con 00/100 (B/.200.00), en concepto de depósito de repatriación, lo cual resulta contrario a lo previsto en la norma legal precitada, en donde se requiere el pago de ochocientos balboas con 00/100 (B/.800.00), a favor del Servicio Nacional de Migración, en concepto de depósito de repatriación.

En tal sentido, el artículo 28 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, señala lo siguiente:

**"Artículo 28. La solicitud de permiso de 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 deberán reunir los siguientes requisitos comunes:**

1. Copia del pasaporte debidamente cotejada 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 se 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." (Lo resaltado es de la Sala).

A través del artículo previamente transcrito, se fijan aquellos requisitos comunes que deberán ser cumplidos para poder solicitar aquellos permisos que se encuentren dentro de las categorías migratorias de residente temporal y residente permanente. Por su parte, en atención a la potestad reglamentaria que ostenta el Órgano Ejecutivo, dicho Órgano del Estado se encuentra facultado para establecer aquellos requisitos especiales exigibles con relación a las solicitudes de los permisos antes mencionados.

Frente a lo expuesto, debemos analizar si el permiso regulado, a través del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, se sitúa bajo la categoría de residente temporal o permanente.

Sobre el particular, a través de una minuciosa y atenta lectura del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, podemos determinar que **el permiso al cual hace referencia la norma previamente mencionada no se enmarca bajo la categoría de residente temporal o permanente**, lo cual se desprende de lo dispuesto tanto en la parte motiva como en la parte dispositiva de la norma reglamentaria impugnada, tal como a continuación transcribimos:

"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 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 ponderaron 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 Migratorio Temporal de Protección a la población migrante irregular**, que se encuentran en condición irregular, invisibilizados y en alto nivel de vulnerabilidad, sujetas a las dinámicas de riesgos y peligros a las que están expuestas, productos 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,

## DECRETA:

...  
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 algunas de las categorías migratorias reguladas en el marco del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 y su reglamentación.**

..." (Lo resaltado es de la Sala).

En atención a lo previamente citado, esta Magistratura determina que, a través del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, se crea o establece un estatus migratorio distinto a las categorías migratorias previstas en el 14 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, de allí que **los requisitos comunes contemplados en el artículo 28 de la norma precitada no resulten aplicables al Permiso Temporal de Protección regulado en la norma reglamentaria**, debido a que el mismo no se ubica dentro de la categoría de residente temporal o permanente.

En este punto, antes de adentrarnos a los subsiguientes cargos de infracción alegados por la parte Actora, consideramos preciso referirnos a los dos (2) fondos establecidos mediante el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, los cuales son: el Fondo Fiduciario de Migración y el Fondo Especial para el



Desarrollo del Recurso Humano, los cuales se encuentran regulados en el Título VII del precitado cuerpo legal.

Sobre el particular, advertimos que, conforme lo preceptuado en el artículo 6 (numerales 12 y 13) del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, la administración de dichos fondos recae sobre el Servicio Nacional de Migración.

En ese sentido, a través del artículo 74 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, se dispone cómo está integrado el Fondo Fiduciario de Migración, al estipularse lo siguiente:

**"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." (Lo resaltado es de la Sala).

A través de la disposición legal previamente transcrita, se determinan taxativamente (numerus clausus) aquellos recursos que integran el Fondo Fiduciario de Migración.

Por su parte, conforme lo previsto en el artículo 76 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, al Servicio Nacional de Migración le corresponde mantener el Fondo Fiduciario de Migración depositado en el Banco Nacional o en la Caja de Ahorros.

Así también, mediante el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, se ha establecido un fondo distinto al Fondo Fiduciario de Migración denominado Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano.

Conforme lo previsto en el artículo 78 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, el Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano se instituye



con la finalidad de ser utilizado para otorgar incentivos por la productividad del personal del Servicio Nacional de Migración, de acuerdo con sus méritos, responsabilidades y cumplimiento en sus deberes, así como para aquellos funcionarios que presten servicio en áreas de difícil acceso.

De igual modo, en el artículo 79 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, se establece cómo está integrado este fondo, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"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."

Conforme la disposición legal citada, se desprende que el Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano **únicamente se encuentra conformado por el diez por ciento (10%) de las multas generadas por infracciones a las normas migratorias** y debe mantenerse depositado en el Banco Nacional o en la Caja de Ahorros.

Así las cosas, el Accionante plantea que el Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, transgrede, de forma directa por omisión, el artículo 74 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

De tal manera, el Demandante plantea que la asignación efectuada, mediante el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, al Ministerio de la Presidencia y al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, rebasa la facultad reglamentaria, debido a que los depósitos de garantía forman parte del Fondo Fiduciario de Migración.

Con relación a este apartado, debemos establecer que, a través de los argumentos brindados por la parte Actora, no se logra desvirtuar la legalidad del artículo 6 del texto reglamentario impugnado frente a la supuesta norma infringida.

En efecto, debemos precisar que, a través del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, no se aborda lo referente a los depósitos



de garantía, de allí que no resulte conculcado el artículo 74 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

Asimismo, resulta oportuno destacar que, dentro del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, se contempla que los montos recaudados en concepto de depósitos de repatriación serán destinados al Fondo Fiduciario del Servicio Nacional de Migración, lo cual resulta cónsono con lo dispuesto en el numeral 2 de la norma legal supracitada.

En otro orden de ideas, el Demandante argumenta que el Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, conculca, por violación directa por omisión, lo dispuesto en el artículo 79 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008.

Al efecto, el Accionante indica que la asignación efectuada, a través del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, resulta contraria a lo previsto en el artículo 79 del Decreto Ley antes mencionado, toda vez que en dicha norma legal se estipula que tal fondo estará integrado solamente por el diez por ciento (10%) de las multas generadas por las infracciones a las normas migratorias.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración manifiesta que la asignación del setenta por ciento (70%) al Ministerio de la Presidencia y el treinta por ciento (30%) al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, que corresponde a los montos recaudados por servicios migratorios, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, no encuentra fundamento en el Decreto Ley N°3 de 2008 ni en la norma que lo reglamenta, es decir, el Decreto Ejecutivo N° 320 de 8 de agosto de 2008.

En este punto debemos advertir que, dentro del artículo 6 (numeral 1) del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, se estipula que aquel extranjero que opte por un Permiso Temporal de Protección deberá consignar un cheque certificado o de gerencia del Banco Nacional, a favor del Servicio Nacional de



Migración, por la suma de quinientos balboas con 00/100 (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 con 00/100 (B/.250.00). A su vez, dentro de ese mismo apartado se indica que **tal pago es único y total por los servicios migratorios y otras obligaciones** que pueda mantener la persona extranjera que aplique a este permiso temporal.

Respecto a lo anterior, consideramos preciso referirnos a la Resolución N°21120 de 18 de julio de 2023, publicada en la Gaceta Oficial N°29895-A de 23 de octubre de 2023, emitida por la Directora General de Migración, mediante la cual se establece el procedimiento para desarrollar la aplicación del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, en cuyo punto décimo se dispone lo siguiente:

**"DECIMO:** El pago efectuado en concepto de servicios migratorios por cualquier obligación que mantengas (sic) la persona extranjera con el Servicio Nacional de Migración, **comprende la multa por estadía vencida y la evasión de puesto de control migratorio.**" (Lo resaltado es de la Sala).

Expuesto lo anterior, determinamos que la suma de quinientos balboas con 00/100 (B/.500.00) o de doscientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.250.00), tratándose de menores de edad, contemplada en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, constituye un pago único y total que debe efectuar aquel extranjero que opte por el Permiso Temporal de Protección, el cual no solamente cubre los servicios migratorios, sino también aquellas multas por estadía vencida y evasión de puesto de control migratorio que puedan recaer en el solicitante, acorde con lo regulado en la Resolución N°21120 de 18 de julio de 2023, emitida por la Directora General de Migración.

Ahora bien, dentro del cuerpo reglamentario impugnado se dispone que los montos recaudados, "en concepto de servicios migratorios", serán asignados 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.



Sin embargo, de acuerdo con lo indicado en líneas superiores, **aquellos montos recabados, conforme lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, comprenden los pagos por los servicios migratorios, así como de aquellas obligaciones (multas por estadía vencida y evasión de puesto de control migratorio) que puedan tener a su cargo los extranjeros solicitantes.**

De tal manera, con arreglo a lo establecido en el artículo 79 del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, concluimos que las asignaciones efectuadas al Ministerio de la Presidencia y al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración resultan ilegales.

Con relación a la asignación efectuada al Ministerio de la Presidencia, debemos señalar que, dentro del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, no se contempla que tal institución estatal se encuentra facultada para recibir aquellos montos correspondientes a los pagos de las multas por infracciones a las normas migratorias, de allí que esta Superioridad estime que la potestad reglamentaria que ostenta el Órgano Ejecutivo ha sido rebasada.

Por otra parte, respecto al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, advertimos que, la asignación del treinta por ciento (30%) de los montos recaudados resulta contraria a lo dispuesto en la norma legal, puesto que, **expresamente, en el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, se estipula que dicho fondo estará integrado por el diez por ciento (10%) de las multas generadas por infracciones a las normas migratorias, depositado en el Banco Nacional de Panamá o en la Caja de Ahorros.**



En torno a lo previamente manifestado, esta Magistratura debe establecer que ciertamente el recurso humano representa un elemento valioso y clave dentro del funcionamiento de las diversas instituciones estatales, sin embargo, no debemos pasar por alto que los servidores públicos están sujetos al Principio de Legalidad, principio que se encuentra consagrado dentro del artículo 18 de

nuestra Constitución Política, así como en el artículo 34 de la Ley N°38 de 2000; de allí que no resulte procedente la asignación del treinta por ciento (30%) de los montos recaudados, "en concepto de servicios migratorios", al Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración, estipulada en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023.

Respecto al Principio de Legalidad, esta Corporación de Justicia, mediante Sentencia de 16 de abril de 2003, se refirió al mismo, indicando lo siguiente:

"...

Según este principio, **los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente.** La télesis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho.

..." (Lo resaltado es de la Sala).

Por todas las razones señaladas, la Sala arriba a la conclusión que es dable reconocer parcialmente la pretensión de ilegalidad contenida en la Demanda, pero solo respecto a la frase "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".

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA:**

1. **QUE ES ILEGAL** la frase "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", contenida en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023.

2. QUE NO SON ILEGALES los artículos 2, 4 y el contenido restante del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, expedido por el Ministerio de Seguridad Pública.

Notifíquese y publíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO



*Cecilio Cedalise Riquelme*  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

*Maria Cristina Chen Stanziola*  
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA  
CON SALVAMENTO  
DE VOTO

*Katia Rosas*  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

SALA III DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
NOTIFÍQUESE HOY 17 DE Junio  
DE 20 24 A LAS 8:34 DE LA mañana  
A Procurador de la Administración  
*[Signature]*  
FIRMA

**ENTRADA N°81938-2023****MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ÁLVARO ANTONIO HERNÁNDEZ ZAMBRANO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO N°112 DE 13 DE JULIO DE 2013, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

Respetuosamente debo señalar que, si bien comparto el punto 1 de la parte resolutive de la sentencia que antecede, que declara ilegal la frase *“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”*, contenida en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°112 de 13 de julio de 2023, discrepo de lo expuesto en relación con el artículo 4 del citado texto reglamentario por las siguientes razones:

1. El artículo 28 del Decreto Ley N°3 de 2008, establece requisitos comunes para el otorgamiento de permisos de residente temporal o permanente, cuyo numeral 2 dispone aportar: *“Certificado de antecedentes penales del país de origen o de residencia. En aquellos países donde no se 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.”*
2. En este orden de ideas, el numeral 7 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°112 de 2023, establece que las personas extranjeras interesadas en optar por el Permiso Temporal de Protección, deberán cumplir con el requisito de aportar: *“Certificación de Antecedentes Penales que, en caso de solicitante menor de edad, se exceptuará la presentación de este requisito.”*
3. No obstante, lo anterior, el artículo 4 del referido Decreto Ejecutivo N°112 de 2023, dispone que en relación con el 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.”*



70

4. En este sentido, quien suscribe estima que la norma reglamentaria dista de la exigencia contemplada en el numeral 2 del artículo 28 del Decreto Ley 3 de 2008, toda vez que modifica el origen del documento de antecedentes penales que debe aportar el solicitante, ya sea proveniente del país de origen o de residencia del mismo; eliminando también, cumplir con la alternativa señalada, de presentar una certificación de las autoridades diplomáticas de su país de origen, que acredite que el documento de antecedentes penales no se expide en dicho país.
5. A juicio nuestro, el acto reglamentario desconoce la exigencia prevista en el numeral 2 del artículo 28 del Decreto Ley 3 de 2008, al establecer como requisito válido, la sola presentación del Historial de Antecedentes Penales y Policivos, emitido por la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional de Panamá; desvirtuando el propósito del mencionado Decreto Ley 3 de 2008, disposición de mayor jerarquía, de disminuir la posibilidad de legalizar la permanencia temporal de individuos que puedan constituir un problema de seguridad para nuestro país.
6. Al respecto, considerando los problemas de migración irregular que enfrenta el país, el omitir la presentación de los antecedentes penales del país de origen o de residencia o, en su defecto, la aportación de 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, como requisito para el otorgamiento del Permiso Temporal de Protección, somos de la opinión que la reglamentación impugnada, despoja a nuestras autoridades migratorias y de seguridad, de la posibilidad de tener acceso a información real y efectiva, de los antecedentes penales de quienes soliciten el referido permiso temporal de protección, privándolas de ejercer sus funciones de manera informada, y posibilitando el otorgamiento de dicho permiso a individuos que puedan representar un peligro para la colectividad.
7. En virtud de lo anterior, considero que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 112 de 2023 es ilegal. No obstante, en vista que éste no fue el criterio adoptado por la mayoría en relación con la norma reglamentaria citada, respetuosamente deajo consignado que **SALVO EL VOTO**.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 7 de agosto de 2024  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
Secretaria (o)

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

KATIA ROSAS  
SECRETARIA

