



Marco legal e institucional migratorio de la República de Panamá: un documento informativo

Febrero 2021

Por María Sol Pikielny

Contenido

- 1. Marco institucional 1**
- 2. Marco legal..... 3**
- 3. Categorías migratorias y procesos de ajuste.....4**
- 4. Sistema de protección humanitaria 5**
 - A. Protección de refugiados.....5
 - B. Asilo.....7
 - C. Apatridia7
- 5. Implementación y cumplimiento del marco legal migratorio 8**
 - A. Tipos de retorno, multas y prohibiciones de reingreso8
 - B. Restricciones sobre la duración de la detención de los migrantes.....10
- 6. Esquemas de Migración Laboral..... 12**
- 7. Mapeo del sistema de migración..... 13**



Como parte de su proyecto sobre los sistemas migratorios regionales y sus capacidades, el Migration Policy Institute (MPI) desarrolló perfiles informativos sobre seis países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá). Estos documentos informativos sirvieron como preparación para el informe publicado por MPI en abril 2021, *Sentando las bases para una cooperación regional: Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica* por Andrew Selee, Ariel Ruiz Soto, Andrea Tanco, Luis Argueta y Jessica Bolter. El informe completo y los otros perfiles informativos se pueden encontrar aquí:

www.migrationpolicy.org/research/cooperacion-regional-migratoria-capacidad-institucional-mexico-centroamerica.

I. Marco institucional

El sistema migratorio panameño es el conjunto de instituciones estatales que velan por el migrante, la regulación del ingreso y salida de nacionales y extranjeros, así como el tránsito, la estancia y la permanencia de los extranjeros en el territorio nacional bajo las distintas categorías migratorias.

Este sistema se conforma por el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional de Migración¹, el Consejo Consultivo de Migración, la Fuerza Pública, los inspectores migratorios² y los supervisores migratorios³.

- **El Ministerio de Seguridad Pública** propone al Poder Ejecutivo las políticas migratorias, recomienda y desarrolla las medidas especiales para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular⁴. Este Ministerio también recomienda la negociación, modificación o revisión de tratados, convenios o acuerdos migratorios internacionales⁵.

¹ Martin Torrijos, “Decreto que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones” (Decreto Ley 3-2008) *Gaceta Oficial Digital* (26 de febrero de 2008); y su reglamento: Martin Torrijos, “Decreto que reglamenta el decreto ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones” (Decreto Ejecutivo 320-2008) *Gaceta Oficial Digital* (13 de agosto de 2008).

² Juan Carlos Varela, “Decreto que reglamenta el título X del decreto ley 3 de 22 de febrero de 2008 y deroga el decreto ejecutivo 40 de 16 de marzo 2009 y el decreto ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014” (Artículo 37, Decreto Ejecutivo 138-2015) *Gaceta Oficial* (4 de mayo de 2015).

³ Artículo 15 de Decreto Ejecutivo 138-2015.

⁴ Artículo 9 del Decreto Ley 3-2008. Donde dice Ministerio de Gobierno y Justicia, se entiende Seguridad Pública.

⁵ Artículo 9 del Decreto Ley 3-2008.

- **El Servicio Nacional de Migración**⁶ se encuentra en el nivel operativo del Ministerio de Seguridad Pública⁷ y sus funciones son de seguridad, administración, supervisión, control y ejecución de las políticas migratorias⁸. Este Servicio ejerce el control migratorio y de estadía de extranjeros en el país. Autoriza o niega la entrada o la permanencia de extranjeros en el territorio nacional y ordena su deportación, expulsión o devolución. Entre sus funciones también se encuentra la aprehensión, custodia y detención de extranjeros que infrinjan las disposiciones legales, así como aplicación de las sanciones administrativas correspondientes a los infractores⁹. Asimismo, el Servicio debe velar por la vida e integridad física de las personas aprehendidas o que se encuentren bajo su custodia¹⁰. Bajo el Servicio Nacional de Migración, inspectores y supervisores migratorios son responsables de aprehender y detener a personas migrantes que cometen faltas migratorias y la reglamentación de su conducta y carrera profesional se encuentra en el Reglamento de Carrera Migratoria¹¹.

- **El Consejo Consultivo de Migración** es un ente de consulta y asesoría para las políticas migratorias¹² del Servicio Nacional de Migración. Debe diseñar y sugerir las políticas migratorias del estado, y las medidas y acciones necesarias para su ejecución¹³. Este Consejo se integra por los siguientes funcionarios públicos o por quienes ellos designen¹⁴:
 - El Ministro de Seguridad Pública, quien lo presidirá¹⁵;
 - El Ministro de Relaciones Exteriores;
 - El Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral;
 - El Ministro de Comercio e Industrias;
 - El Ministro de Economía y Finanzas;
 - El Presidente del Tribunal Electoral;
 - El Gerente General del Instituto Panameño de Turismo;
 - El Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional;
 - El Director General del Servicio Nacional de Migración, quien desempeñará las funciones de Secretario, con derecho a voz.

⁶ Decreto Ley 3-2008 luego reglamentado por el Decreto Ejecutivo 320-2008 y modificado por: Ministerio de Seguridad Pública, “Decreto que modifica, adiciona y deroga artículos del decreto ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, reglamentario del decreto ley 3 de 22 de febrero de 2008, y dicta otras disposiciones” (Decreto Ejecutivo 26-2009) *Gaceta Oficial* (11 de marzo de 2009).

⁷ Artículo 11 de la Ley que crea el ministerio de seguridad pública (Ley por decreto ejecutivo 15-2010).

⁸ Artículo 4 del Decreto Ley 3-2008.

⁹ Artículos 6 y 10, inciso 9 del Decreto Ley 3-2008.

¹⁰ Artículo 102 del Decreto Ley 3-2008.

¹¹ Decreto Ejecutivo 138-2015.

¹² Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

¹³ Artículo 8 del Decreto Ley 3-2008; Artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

¹⁴ Artículo 8 del Decreto Ley 3-2008.

¹⁵ En el artículo 8 del Decreto Ley 3-2008, se establece que el presidente del Consejo es el Ministro de Gobernación y Justicia, pero como mencionamos antes, el Sistema Nacional de Migración fue trasladado de la órbita de ese Ministerio al del Ministerio de Seguridad Pública, por lo cual se entiende que el presidente es ahora el Ministro de Seguridad Pública, si bien no se encontró normativa que así lo diga.

- **El Servicio Nacional de Fronteras** es una institución policial especializada de naturaleza civil en el ámbito del Ministerio de Seguridad Pública¹⁶ cuyas funciones son realizar la vigilancia, seguridad y defensa de los espacios terrestres y fluviales fronterizos¹⁷, cuidar la vida y la integridad física de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia¹⁸, coadyuvar en la protección y preservación de los recursos naturales¹⁹, prevenir y reprimir delitos y faltas cometidos en las fronteras y en otros espacios donde no existan otras autoridades policíacas, así como perseguir y capturar transgresores de la ley ²⁰, e investigar los delitos bajo su jurisdicción²¹.
- **La Fuerza Pública**, por su parte, podrá ser autorizada, en calidad de auxiliares, a ejercer el control migratorio²² en aquellos lugares de difícil acceso, o en los que no existan oficinas o funcionarios del Servicio Nacional de Migración.
- **La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados** (ONPAR) es la oficina del estado adscrita al Ministerio de Gobierno²³ donde se deben presentar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, y es responsable de recibir, admitir y procesar las solicitudes. Los casos admitidos son evaluados por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados (CONARE), cual decide reconocer o no la solicitud presentada.

2. Marco legal

El sistema migratorio panameño se crea inicialmente bajo la órbita del Ministerio de Gobernación y Justicia, pero luego fue trasladado a la órbita del Ministerio de Seguridad Pública²⁴.

El ordenamiento jurídico migratorio panameño general se rige por la Ley 15 de 2010²⁵ que crea el Ministerio de Seguridad Pública y el Decreto Ley 3-2008²⁶ que crea el Servicio Nacional de Migración. Este último, a su vez, se reglamenta por medio del Decreto Ejecutivo 320-2008²⁷ y su

¹⁶ Martin Torrijos, "Decreto ley que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la Republica de Panamá" (Artículo 2, Decreto Ley 8-2008) *Gaceta Oficial* (20 de agosto de 2008).

¹⁷ Artículo 22, inciso 2 del Decreto Ley 8-2008.

¹⁸ Artículo 11, inciso 1 del Decreto Ley 8-2008, Art. 11.

¹⁹ Artículo 22, inciso 3 del Decreto Ley 8-2008.

²⁰ Artículo 22, inciso 4 del Decreto Ley 8-2008.

²¹ Artículo 22, inciso 5 del Decreto Ley 8-2008.

²² Artículo 109 del Decreto Ley 3-2008.

²³ Juan Carlos Varela, "Decreto que desarrolla la Ley 5 de octubre de 1977 por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, deroga el Decreto Ejecutivo 23 de febrero de 1998 y dicta nuevas disposiciones para la protección de las personas refugiadas" (Artículo 16, Decreto Ejecutivo 5-2018). *Gaceta Oficial Digital* (18 de enero de 2018).

²⁴ Dado que no resulta claro el método de traspaso y las funciones, y que no se encontró normativa que indique lo contrario, se entiende que las que eran funciones del Ministerio de Gobierno y Justicia en materia migratoria, ahora competen al Ministerio de Seguridad Pública.

²⁵ Artículo 11 de la *Ley que crea el ministerio de seguridad pública* (Ley por decreto ejecutivo 15-2010).

²⁶ Martin Torrijos, "Decreto que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones" (Decreto Ley 3-2008) *Gaceta Oficial Digital* (26 de febrero de 2008).

²⁷ Martin Torrijos, "Decreto que reglamenta el decreto ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones" (Decreto Ejecutivo 320-2008) *Gaceta Oficial Digital* (13 de agosto de 2008).

modificatorio, Decreto Ejecutivo 26-2009. De igual manera el Decreto Ley 8-2008 crea el Servicio Nacional de Fronteras, el que es regulado por el Decreto Ejecutivo 103-2009²⁸.

Las materias fundamentales de este sistema son el control migratorio, la protección humanitaria y la regularización migratoria.

Como parte de la inspección y detención de migrantes, el Decreto Ejecutivo 138-2015 reglamenta la carrera migratoria y la función de los inspectores migratorios, mientras que las condiciones de los albergues preventivos se encuentran estipuladas en el Decreto Ejecutivo 26-2009²⁹.

La materia de refugio se encuentra regulada por el Reglamento de Refugiados (Decreto Ejecutivo 5-2018) del 16 de enero de 2018³⁰ y la de apátridas se regula por el Reglamento de Apátrida (Decreto Ejecutivo 10-2019)³¹ mientras que la regulación de víctimas de trata de personas se rige por la Ley 79 de 2011³².

Por último, el procedimiento de regularización migratoria general para migrantes irregulares está previsto en el Decreto 167-2016³³.

3. Categorías migratorias y procesos de ajuste

- Las categorías migratorias legales se dividen en:
 - Residente temporal³⁴;
 - Residente permanente³⁵;
 - No residente³⁶;
 - Extranjeros bajo la protección de Panamá³⁷;
 - Movimiento migratorio transfronterizo de poblaciones indígenas.

²⁸ Ministerio de Gobierno y Justicia, “Decreto ejecutivo que reglamenta el decreto ley 8 de 2008, que crea el servicio nacional de fronteras en la república de Panamá” (Decreto Ley 103-2009) *Gaceta Oficial Digital* (19 de mayo de 2009).

²⁹ Ministerio de Seguridad Pública, “Decreto que modifica, adiciona y deroga artículos del decreto ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, reglamentario del decreto ley 3 de 22 de febrero de 2008, y dicta otras disposiciones” (Decreto Ejecutivo 26-2009) *Gaceta Oficial* (11 de marzo de 2009).

³⁰ Juan Carlos Varela, “Decreto que desarrolla la Ley 5 de octubre de 1977 por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, deroga el Decreto Ejecutivo 23 de febrero de 1998 y dicta nuevas disposiciones para la protección de las personas refugiadas” (Artículo 16, Decreto Ejecutivo 5-2018). *Gaceta Oficial Digital* (18 de enero de 2018).

³¹ Ministerio de la Presidencia, “Decreto que reglamenta la Ley 28 de 30 de marzo de 2011, que aprueba la convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 hecha en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954” (Decreto Ejecutivo 10-2019) *Gaceta Oficial* (16 de enero de 2019).

³² *Ley 79 sobre Trata de Personas y Actividades Conexas* (9 de noviembre de 2011).

³³ Juan Carlos Varela, “Decreto que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General y se deroga el Decreto 547 de julio 2012” (Artículo 1, Decreto Ejecutivo 167-2016) *Gaceta Oficial Digital* (June 3, 2016).

³⁴ Artículos 18 y 19 del Decreto Ley 3-2008.

³⁵ Artículo 20 a 22 del Decreto Ley 3-2008.

³⁶ Artículos 16 y 17 del Decreto Ley 3-2008.

³⁷ Artículos 23 a 27 del Decreto Ley 3-2008.

El procedimiento de regularización migratoria general consiste en el trámite, que se realiza en las instalaciones del Servicio Nacional de Migración, a través del cual se emite un permiso provisional de residencia a los extranjeros que califiquen ³⁸. Para ello, los interesados precisan:

- Ser mayores de 18 años, o en el caso de no serlo, contar con la autorización notariada de sus padres³⁹;
- Contar con un año o más de estadía en el país al momento de la promulgación del Decreto Ejecutivo 167-2016. En caso de que el extranjero saliera del país, no lo puede hacer por más de 30 días⁴⁰;
- No debe tener trámite de legalización abierto ante el Servicio Nacional de Migración⁴¹;
- Deben presentarse personalmente a iniciar el trámite de legalización en el Servicio Nacional de Migración⁴².

Los interesados deben afiliarse a la Caja de Seguro Social o Paz y Salvo en caso de ser adulto ⁴³, ser sometidos a una entrevista y evaluación por parte del Servicio Nacional de Migración para determinar si procede o no el otorgamiento del permiso provisional⁴⁴ y pagar el monto del servicio correspondiente⁴⁵. Aquellos que cumplan con los requisitos reciben un carné de residencia provisional válido por dos años⁴⁶. Una vez que se venza el permiso provisional de residencia, podrá solicitarse la renovación siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos⁴⁷.

4. Sistema de protección humanitaria

A. Protección de refugiados ⁴⁸

Panamá considera proporcionar la condición de refugiado basándose en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁴⁹.

Proceso para determinación de la condición de refugiado

Para solicitar la condición de refugio, la persona debe de presentar ante la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR) su solicitud para la condición de refugiado dentro de los seis

³⁸ Artículo 1 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

³⁹ Artículo 2, inciso 1 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴⁰ Artículo 2, inciso 2w del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴¹ Artículo 2, inciso 3 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴² Artículo 2, inciso 4 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴³ Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴⁴ Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴⁵ Artículo 5 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴⁶ Artículo 8 del Decreto Ejecutivo 167-2016.

⁴⁷ Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 169-2015.

⁴⁸ Decreto Ejecutivo 5-2018

⁴⁹ Artículo 7 del Decreto Ejecutivo 5-2018 dice: toda persona extranjera que debido a causas sobrevinientes que hayan surgido en el país de su nacionalidad o residencia habitual, durante su estancia en territorio nacional, tenga rumiados temores de ser perseguida por motivos de su raza, género, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. El principio de no devolución se aplica desde el momento en que la persona manifieste de forma oral o escrita ante la autoridad receptora primaria, su intención de formalizar una solicitud de la condición de refugiado.

meses contados a partir del día hábil siguiente al que se haya ingresado al país. Posteriormente, la ONPAR realiza la entrevista en persona para verificar la información y admitir o denegar los casos⁵⁰. Los casos admitidos son evaluados por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados (CONARE)⁵¹ que decidirá reconocer o no la solicitud presentada.

De ser negada o rechazada la solicitud, se puede presentar un recurso reconsideración en la oficina de ONPAR dirigido a CONARE, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución⁵². A su vez, si se rechaza solicitud de reconsideración ante la CONARE, se puede presentar una apelación ante el Ministro de Gobierno dentro de los tres días hábiles posteriores a la notificación de la resolución⁵³. La decisión sobre el Recurso de Apelación agota la vía administrativa. Si se desea, se puede recurrir ante la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Beneficios y derechos de la persona refugiada

Los solicitantes de refugio están protegidos por los principios de no devolución, no rechazo en la frontera y no sanción por ingreso ilegal o irregular⁵⁴.

A los refugiados, el Servicio Nacional de Migración les otorgará un carné de refugiado por un año y tendrá derecho a tramitar un permiso de trabajo válido por el mismo periodo ⁵⁵.

Los refugiados reconocidos como tales hace diez años o más podrán pedir permiso de residencia permanente⁵⁶ y naturalizarse⁵⁷ con los mismos derechos, incluido el derecho al trabajo, la obligación de pagar impuestos y cuotas de seguridad social en iguales condiciones que los nacionales, así como el pago de los servicios migratorios⁵⁸. Igualmente, el refugiado tiene el derecho a reunificarse con su núcleo familiar⁵⁹ y por ello la repatriación se realiza con el núcleo familiar⁶⁰.

Limitaciones

- Cesará la condición de refugiado si la persona:
 - Se ha acogido de nuevo voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;
 - Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;
 - Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del nuevo país;

⁵⁰ Capítulo 6 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁵¹ La Comisión Nacional de Protección para Refugiados (CONARE) es un grupo de oficiales del gobierno que toman la decisión final sobre si una persona o familia es refugiada en Panamá.

⁵² Capítulo 10 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁵³ Capítulo 10 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁵⁴ Artículo 228 de Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁵⁵ Capítulo 12, artículo 232 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁵⁶ Artículo 236 de Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁵⁷ Artículos 93 y 94 de Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁵⁸ Artículo 26 del Decreto Ley 3-2008.

⁵⁹ Artículo 77 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁶⁰ Artículo 88 del Decreto Ejecutivo, 5-2018.

- Se ha acogido nuevamente de manera voluntaria a la protección del país del cual había permanecido fuera por temor de ser perseguida;
 - Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no pudiendo negar acogerse a la protección del país de su nacionalidad;
 - También cesará la condición de refugiado si la persona regresa voluntariamente al país de donde salió por fundados temores de persecución⁶¹.
- Se revocará la condición de refugiado si se comprueba que:
- la información provista determinante para el reconocimiento de la condición de refugiado es falsa;
 - la persona tiene una nacionalidad de la cual puede obtener protección;
 - la persona participa en actividades contempladas en las cláusulas de exclusión;
 - si la persona interviene en asuntos políticos internos de Panamá;
 - realiza acciones o actividades que puedan afectar la seguridad nacional y al orden público interno o que puedan comprometer las relaciones de Panamá con otros estados;
 - realiza actos contrarios a los fines de la Organización de las Naciones Unidas y a las normas panameñas; o
 - sale del país en forma irregular⁶².

B. Asilo⁶³

Se reconoce con la protección de asilo a extranjeros bajo protección del país que hayan ingresado en busca de protección temporal mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer estado ⁶⁴.

El asilo se entiende como un instrumento de carácter político, que se otorga a las personas que alegan persecución por razones políticas únicamente. La ONPAR es el organismo oficial encargado de la coordinación entre distintas instituciones para protección de las personas que solicitan asilo.

Los asilados que tengan diez años o más de tener la condición jurídica podrán aplicar al permiso de residencia permanente ⁶⁵, con derecho al trabajo, la obligación de pagar impuestos y cuotas de seguridad social en iguales condiciones que los nacionales, así como el pago de los servicios migratorios ⁶⁶.

C. Apatridia

⁶¹ Artículo 96 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁶² Artículo 97 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁶³ Es la protección que se otorga a la persona extranjera perseguida por motivos o delitos políticos.

⁶⁴ Artículo 23 del Decreto Ley 3-2008.

⁶⁵ Artículos 236 y 237 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁶⁶ Artículo 26 del Decreto Ley 3-2008.

Toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún estado, como consecuencia de conflictos en los criterios de adscripción de su nacionalidad, por renuncia a la misma, sanción judicial o por disolución del estado de su nacionalidad ⁶⁷.

Proceso para determinación de la condición de apátrida

El Ministerio de Relaciones Exteriores recibe, tramita y declara mediante resolución motivada, el reconocimiento de la condición de persona apátrida. La Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores llevará a cabo el procedimiento de las solicitudes hasta formular la recomendación de declarar la condición de apátrida o no ⁶⁸.

Beneficios y derechos de la persona apátrida

Habiéndose reconocido el estatuto de persona apátrida, la autoridad competente expedirá a la persona apátrida un documento de viaje⁶⁹, quien podrá ejercer cualquier tipo de actividad legal remunerada, de conformidad a la legislación⁷⁰. Los apátridas tendrán los mismos derechos que los residentes temporales, incluido el derecho al trabajo, la obligación de pagar impuestos y cuotas de seguridad social en iguales condiciones que los nacionales, así como el pago de los servicios migratorios⁷¹.

Se reconoce el derecho de la persona apátrida a reunificarse con su núcleo familiar básico. Para ejercerlo, la persona deberá presentar una solicitud ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales realizará una evaluación socioeconómica del solicitante y el Ministerio de Relaciones Exteriores decidirá sobre la reunificación.

Limitaciones

El Ministerio de Relaciones Exteriores revocará la condición de apátrida cuando hubiera razones para considerar que, luego de su otorgamiento, la persona incurrió en alguna de las conductas comprendidas de exclusión⁷² o cuando hayan razones fundadas para considerar que deliberadamente la persona ocultó o falseó información o documentación que, de haberse conocido oportunamente, hubiera determinado la denegación del estatuto, en razón de que la persona no calificaba como apátrida o debió ser excluida de la protección como tal⁷³.

5. Implementación y cumplimiento del marco legal migratorio

A. Tipos de retorno, multas y prohibiciones de reingreso

⁶⁷ Artículo 2 del Decreto 320-2008.

⁶⁸ Artículo 7 del Decreto Ejecutivo 10-2019.

⁶⁹ Artículo 42 del Decreto Ejecutivo 10-2019.

⁷⁰ Artículo 43 del Decreto Ejecutivo 10-2019.

⁷¹ Artículo 26 del Decreto Ley 3-2008.

⁷² Artículo 59 del Decreto Ejecutivo 10-2019.

⁷³ Artículo 60 del Decreto Ejecutivo 10-2019.

El retorno voluntario es la autorización que se le concede al migrante irregular para salir del país, previo pago de las sanciones administrativas correspondientes y los costos de traslado al país de destino⁷⁴, siempre que éste o un tercero asuman los costos de retorno.

Panamá es miembro de la Conferencia Regional para la Migración de la Organización para la Migración, así como del Protocolo para Retornos Voluntarios Asistidos con fondos de la Conferencia Regional de Migración para la asistencia de migrantes regionales vulnerables. Para la implementación del retorno voluntario de migrantes en situación de vulnerabilidad, es posible que Panamá haga uso del protocolo antes mencionado.

Las consecuencias derivadas del retorno voluntario. El migrante irregular que lo solicite tendrá que pagar una multa de 50 Balboas por cada mes vencido o fracción de mes en que haya permanecido en esa condición. Migrantes que opten por retorno voluntario generalmente deben de salir del país en siete días naturales y se les prohíbe entrar al país por un término de dos a cinco años. Migrantes irregulares casados con un nacional panameño o que tengan un hijo panameño menor de edad no son sujetos la prohibición de entrada, siempre y cuando demuestre cumplir con sus deberes de cónyuge o padre de familia⁷⁵.

La repatriación voluntaria. Es potestad del Director General del Servicio Nacional de Migración aprobar la repatriación de personas menores de edad⁷⁶. Asimismo, el refugiado puede solicitar su repatriación voluntaria con sus dependientes y demás personas incluidas en su expediente⁷⁷. Existe en Panamá un depósito de repatriación que los migrantes deben pagar, pero se encuentran exentos de esta obligación miembros pertenecientes a órdenes religiosas, los estudiantes, los casados con panameños, las personas menores de 12 años⁷⁸ y refugiados, asilados o apátridas⁷⁹.

La deportación. El Servicio Nacional de Migración deporta y ordena el impedimento de entrada al territorio nacional de los extranjeros, por razones como ingresar al país en forma irregular, permanecer de manera indocumentada o irregular, incurrir en conductas que riñan con la moral y las buenas costumbres, atentar contra la seguridad pública, defensa nacional y salubridad pública y haber cumplido pena de prisión⁸⁰. Antes de ordenar la deportación, el Servicio Nacional de Migración deberá comprobar los hechos que la motivan, escuchar al extranjero personalmente o su abogado, decretar la detención, notificar personalmente la resolución que ordena la detención, y procurar que se preserve el interés superior de las personas menores de edad y la unidad familiar. Contra la resolución que ordena la deportación procede el recurso de reconsideración ante el Sistema Nacional de Migración, el cual se concede sólo a efecto devolutivo, y así se agota la vía administrativa.

Las consecuencias de la deportación. El deportado no podrá ingresar a Panamá por cinco a diez años, contados a partir de la fecha de ejecución de su deportación. Una vez cumplido este periodo, el extranjero podrá solicitar al Director General del Servicio Nacional de Migración que levante el impedimento de entrada, quien decidirá si lo otorga o no. Esta sanción se prolongará de manera

⁷⁴ Artículo 2 del Decreto 320-2008.

⁷⁵ Artículo 84 del Decreto Ley 3-2008.

⁷⁶ Artículo 259 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁷⁷ Artículo 87 del Decreto Ejecutivo 5-2018.

⁷⁸ Artículo 29 del Decreto Ley 3-2008.

⁷⁹ Artículo 24 del Decreto Ley 3-2008.

⁸⁰ Artículo 65 del Decreto Ley 3-2008.

indefinida en los casos en que el extranjero eluda la medida y permanezca clandestinamente en el país o reingrese sin autorización⁸¹.

La expulsión. El Servicio Nacional de Migración puede expulsar al extranjero que haga apología de delito o incite al odio racial, religioso, cultural o político; sea una amenaza para la seguridad colectiva, la salubridad o el orden público; haya sido condenado por un delito doloso, luego de haber cumplido su pena; o haya sido deportado y reingrese de forma irregular al país⁸². El extranjero expulsado no podrá regresar al país⁸³. Luego de que el Servicio Nacional de Migración resuelva ordenar la expulsión, deberá notificarla personalmente. Contra esa resolución, procede recurso de reconsideración ante el Servicio Nacional de Migración, el cual será otorgado sólo a título devolutivo, el cual agota la vía administrativa.

Consecuencias de la expulsión. El expulsado no podrá regresar al país. El que reingrese será remitido a la autoridad competente para los trámites correspondientes o, en su defecto, será expulsado de manera definitiva y permanente⁸⁴.

B. Restricciones sobre la duración de la detención de los migrantes

El período de aprehensión máximo de migrantes en albergues gubernamentales es de año y medio calendario. No se puede retornar solicitantes de refugio, refugiados ni víctimas de trata de personas de acuerdo con el principio de no devolución. Tampoco un solicitante de apatridia podrá ser expulsado o devuelto a otro país, salvo que medien razones de seguridad nacional o de orden público⁸⁵.

El Servicio Nacional de Migración creará albergues preventivos de corta estancia, hasta un máximo de 18 meses⁸⁶, destinados a mantener a los extranjeros infractores de la legislación migratoria. Sólo podrán albergarse en ellos personas mayores de 18 años. Las personas menores de edad serán puestas bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social, y se comunicará al representante diplomático o consular de su país de origen o residencia⁸⁷.

El extranjero alojado en un albergue preventivo tendrá derecho a comunicarse con un abogado, familiar y con los representantes diplomáticos o consulares de su país de origen o residencia, si éste estuviere acreditado en el país, o de un gobierno amigo en caso de que no lo estuviere. El Servicio Nacional de Migración comunicará, a los representantes diplomáticos o consulares acreditados, la condición migratoria de los migrantes que se encuentren en estos albergues⁸⁸.

Condiciones de las detenciones y de los centros de detención

⁸¹ Artículo 69 del Decreto Ley 3-2008.

⁸² Artículo 71 del Decreto Ley 3-2008.

⁸³ Artículo 72 del Decreto Ley 3-2008.

⁸⁴ Artículo 72 del Decreto Ley 3-2008.

⁸⁵ Artículo 48 del Decreto Ejecutivo 10-2019.

⁸⁶ Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁸⁷ Artículo 93 del Decreto Ley 3-2008.

⁸⁸ Artículo 94 del Decreto Ley 3-2008.

Los albergues preventivos para adultos funcionarán velando por el respeto de los derechos humanos y cumpliendo con los estándares y servicios mínimos de salubridad y alimentación⁸⁹. Toda persona que deba alojarse en los albergues preventivos será registrada y se ubicará dentro de la sección que corresponda según su género o condición física⁹⁰.

Por su parte, los albergues para niños, niñas y adolescentes estarán a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia⁹¹, quien deberá garantizar la seguridad física, mental y jurídica de los menores alojados en dichos albergues⁹². Cada albergue deberá garantizar atención médica e higiene para evitar enfermedades y propiciar un ambiente saludable⁹³. Los habitantes del albergue seguirán un plan de intervención individualizada educativo y social de manera integral, con el objetivo de influir positivamente en su desarrollo integral⁹⁴ que será seguido de forma continua⁹⁵. Para ello, los albergues deben contar con recurso humano calificado para brindar reforzamiento escolar, así como seguimiento a su rendimiento y comportamiento escolar⁹⁶. En esa línea, la dirección del albergue debe garantizar la asistencia al grado escolar que corresponda y para ello facilitará la inscripción y regularización de los estudios en el plantel educativo más cercano y adecuado.

Los albergues deberán contar con áreas divididas para ser utilizadas para un fin específico, y con dormitorios separados para cada sexo y grupo de edades⁹⁷ y como mínimo, con 1) cocina, 2) comedor, 3) dormitorios, 4) sanitarios, 5) primeros auxilios, 6) descanso, 7) estudio y 8) juego o recreo⁹⁸.

Los albergues deberán someterse a las inspecciones que lleve a cabo cualquier autoridad en materia de seguridad⁹⁹. La Dirección del albergue debe asegurar el mantenimiento adecuado de las instalaciones, tomar las medidas preventivas ambientales, y llevar a cabo las revisiones periódicas de sus estructuras y cualquier otra instalación que pueda representar un peligro¹⁰⁰. El Comité de Supervisión y Monitoreo hace el seguimiento al funcionamiento de los albergues¹⁰¹, y su inspección por lo menos cada cuatro meses.

Acceso a representación legal

⁸⁹ Artículo 317 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁹⁰ Artículo 318 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

⁹¹ Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

⁹² Artículo 12 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

⁹³ Artículo 30 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

⁹⁴ Artículo 22 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

⁹⁵ Artículo 23 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

⁹⁶ Artículo 33 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

⁹⁷ Artículo 16 a 18 del Decreto Reglamentario 26-2009; Artículo 316 del Decreto 320-2008; Artículo 93 del Decreto Ley 3-2008.

⁹⁸ Los albergues tendrán la obligación de contar con equipo de primeros auxilios, así como recurso humano capacitado para su utilización. De acuerdo con artículo 16 a 18 y 21 del Decreto Ejecutivo 26-2009 de Albergues Preventivos.

⁹⁹ Artículo 19 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

¹⁰⁰ Artículo 20 del Decreto Ejecutivo 26-2009.

¹⁰¹ Integrado por: el Director o Directora General de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescentes y Familia, quien lo presidirá; un representante de la Dirección de Inversión Social para el Desarrollo del Capital Social del Ministerio de Desarrollo Social; un representante de la Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá; un representante del albergue, designado por la Dirección del Albergue.

En contra de las resoluciones emitidas por el Director General del Servicio Nacional de Migración, sólo proceden los recursos de reconsideración ante el Director General y el de apelación ante el Ministro de Gobierno y Justicia, los cuales se concederán en efecto suspensivo y podrán ser presentados dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación, a través de apoderado legal. Contra las resoluciones que establezcan sanciones pecuniarias y decreten la deportación, sólo procede el recurso de reconsideración.

6. Esquemas de Migración Laboral¹⁰²

El empleador, agente, contratista o intermediario de cualquier naturaleza que necesite contratar trabajadores extranjeros, le exigirá que presente la documentación que acredite su estadia legal en el país y que se encuentra debidamente autorizado para ello, y deberá notificar al Servicio Nacional de Migración, en un término no mayor a 20 días hábiles, sobre el cese de la relación laboral o contractual. El incumplimiento de esta disposición generará la aplicación de multas para el empleador y/o al extranjero, sin perjuicio de que el Servicio Nacional de Migración haga efectiva la deportación del trabajador o profesional¹⁰³.

- **Visa de Trabajadores de Espectáculos.** Podrá ser solicitada por la empresa que contrate a un extranjero para laborar en actividades de espectáculos, por el término máximo de nueve meses no prorrogables, siempre y cuando dicha empresa llene los requisitos y responsabilidades que exija el Servicio Nacional de Migración¹⁰⁴.
- **Visa de Transeúntes o Trabajadores Eventuales.** Podrá ser solicitada por la empresa que contrate a un extranjero para laborar por una sola vez y para realizar un trabajo técnico, o del campo cultural, artístico o musical, deportivo, profesional, educativo o científico, por un término máximo de tres meses no prorrogables¹⁰⁵.
- **Visa de Trabajadores Domésticos.** Podrá ser solicitada por el nacional o el residente temporal o permanente que contrate a un extranjero para laborar como trabajador de servicio doméstico, por un término de un año prorrogable¹⁰⁶.

¹⁰² Decreto Ejecutivo 320-2008, su modificatoria, Decreto Ejecutivo 26-2009

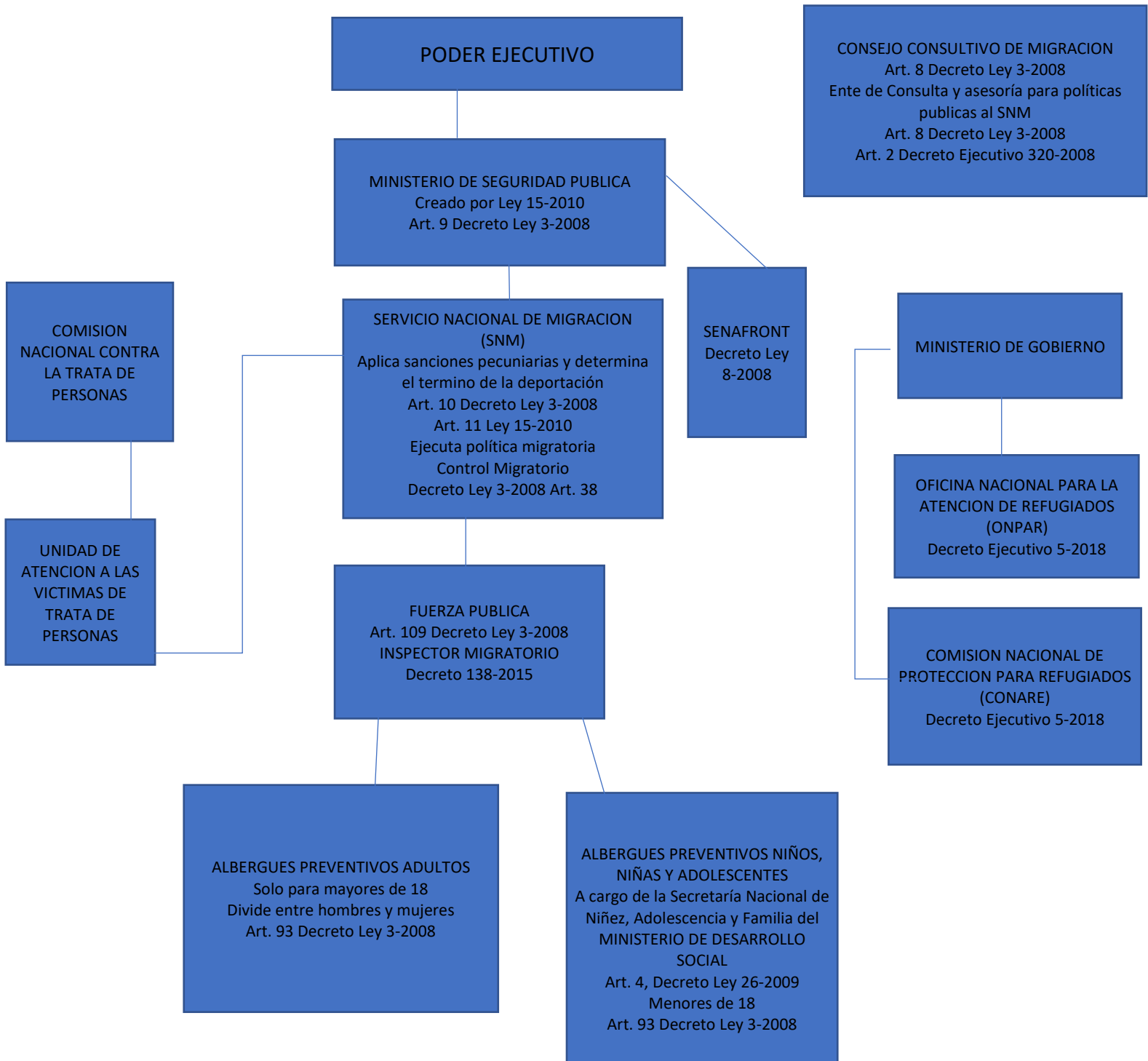
¹⁰³ Artículos 53 a 56 del Decreto Ley 3-2008.

¹⁰⁴ Artículo 35 del Decreto Ejecutivo 320-2008; Artículo 15 del Decreto Ley 3-2008.

¹⁰⁵ Artículo 39 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

¹⁰⁶ Artículo 43 del Decreto Ejecutivo 320-2008.

7. Mapeo del sistema de migración



Sobre la autora

Maria Sol Pikielny

María Sol Pikielny es profesora de políticas públicas y abogada especializada en derecho administrativo y derecho internacional de los refugiados con experiencia en procedimientos de determinación de estatuto de refugiados, así como en sistemas legales de asilo e inmigración en América Latina. Ha trabajado con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de Estados Americanos y Migration Policy Institute.

María Sol cuenta con un L.L.M. de American University Washington College of Law, un máster en derecho administrativo de la Universidad Austral y es abogada por la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Agradecimientos

Este documento informativo, lo cual informó la escritura del informe, *Sentando las bases para una cooperación regional: Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica*, por Andrew Selee, Ariel G. Ruiz Soto, Andrea Tanco, Luis Argueta y Jessica Bolter, fue posible gracias al apoyo del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés) con el número de concesión de subvención 17STBTI00001-03-00 (anteriormente 2015-ST-061-BSH001) a través del Instituto de Fronteras, Comercio e Inmigración (BTI Institute) en la Universidad de Houston, así como el apoyo continuado al Migration Policy Institute por parte de la Fundación Ford y la Carnegie Corporation. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento son las de los autores y no deben interpretarse que necesariamente representan las políticas oficiales, ya sea expresas o implícitas, del DHS.

Este documento informativo también está disponible en inglés:

www.migrationpolicy.org/research/regional-cooperation-migration-capacity-mexico-central-america.

El MPI es una organización de investigación de políticas públicas independiente y apartidista que se adhiere a los más altos estándares de rigor e integridad en su trabajo. Todos los análisis, recomendaciones e ideas de políticas públicas desarrolladas por el MPI están determinados únicamente por sus investigadores.

© 2021 Migration Policy Institute.
Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse de ninguna forma por ningún medio, electrónico o mecánico, o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin el permiso del Migration Policy Institute. Un PDF del texto completo de este documento está disponible para su descarga gratuita en www.migrationpolicy.org.

Puede encontrar información para reproducir extractos de esta publicación en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Las consultas también pueden dirigirse a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Pikielny, Maria Sol. 2021. *Marco legal e institucional migratorio de la República de Panamá: Un documento informativo*. Washington, DC: Migration Policy Institute.