

74



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTIUNO
(21) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).**

VISTOS:

La licenciada Zulay Rodríguez Lu, actuando en su propio nombre y representación, mediante memorial con fecha 17 de junio de 2019, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019 *"Que establece el procedimiento y requisitos para optar por la Permanencia Definitiva aplicable a los extranjeros que hayan obtenido la renovación de sus Permisos Provisionales de Regularización Migratoria Extraordinaria de 10 años o sus Permisos de Regularización Migratoria General de 6 años"*, el cual se promulgó en la Gaceta Oficial No. 28794-A de 12 de junio de 2019

Acogida la Demanda mediante Providencia de 28 de junio de 2019 y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos

constitucionales, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma, objeto de censura.

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El contenido completo del Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019 es el siguiente:

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
DECRETO EJECUTIVO No. 249
De 10 de Junio de 2019**

Que establece el procedimiento y requisitos para optar por la Permanencia Definitiva aplicable a los extranjeros que hayan obtenido la renovación de sus Permisos Provisionales de Regularización Migratoria Extraordinaria de 10 años o sus Permisos de Regularización Migratoria General de 6 años.

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

CONSIDERANDO:

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

Que 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";

Que el numeral 1 y 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, 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;

Que con la creación del Ministerio de Seguridad Pública, mediante Ley No. 15 del 14 de abril de 2010, le corresponde a éste la misión de determinar las políticas de seguridad del país, planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia que integran el Ministerio, siendo el Servicio Nacional de Migración parte de su nivel operativo;

Que entre las funciones del antiguo Ministerio de Gobierno y Justicia, actualmente Ministerio de Seguridad Pública, se encuentran en materia de política migratoria, la de recomendar y supervisar las realización de censos y actualización de datos con el propósito de determinar la cantidad y categoría migratoria de los inmigrantes que permanecen en el territorio nacional, tal y como queda establecido en el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008;

Que mediante el Decreto Ejecutivo No.547 de 25 de julio de 2012 se estableció el procedimiento y los requisitos de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria, mediante el Decreto Ejecutivo No. 169 de 22 de mayo de 2015 se autoriza la renovación de los Permisos Provisionales de Residencia otorgados dentro de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria y mediante el Decreto Ejecutivo No. 167 de 3 de junio de 2016 que establece el procedimiento de Regularización Migratoria General;

Que por medio de los Decretos Ejecutivos anteriormente mencionados fueron otorgados carnet de Permiso Provisionales de renovación de 10 años y 6 años respectivamente;

Que el Órgano Ejecutivo considera necesario previa evaluación establecer procedimientos y requisitos para otorgar Permanencia Definitiva a aquellos extranjeros que hayan obtenido la renovación de carnet de 10 años de su Permiso de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria y renovación de su carnet de 6 años de su Permiso Provisional de Regularización Migratoria General.

DECRETA:

Artículo 1. Otorgar Permanencia Definitiva a aquellos extranjeros que hayan obtenido en su momento la renovación de carnet de 10 años de su Permiso de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria o haya obtenido la renovación de su carnet de 6 años de su Permiso Provisional de Regularización Migratoria General.

Artículo 2. Una vez transcurridos los 10 años de renovación de su Permiso de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria o los 6 años de su Permiso Provisional de Regularización Migratoria General, el extranjero podrá solicitar el Permiso de Residente Permanente cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Dos (2) fotos tamaño carné.
2. Copia autenticada del pasaporte completo con las generales y sellos de entrada legibles, que demuestren una estadía en el país por un (1) año o más. En caso de no tener pasaporte se deberá presentar lo siguiente:
 - a. Certificación del consulado correspondiente que acredite todas sus generales y que certifique que no posee el pasaporte o que el mismo se encuentra en trámite.
 - b. Reporte o denuncia de pérdida, robo, hurto ante la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), ante el Centro de Recepción de Denuncias del Ministerio Público o ante la Corregiduría, en el último de los casos, el solicitante deberá presentarse con un testigo quien deberá rendir Declaración Jurada ante Notario Público acreditando que conoce al solicitante y la fecha aproximada de ingreso al país.
3. Declaración Jurada de responsabilidad o carta de responsabilidad jurada rendida por un residente permanente o nacional panameño, acompañada de una copia de su carne de residente permanente cotejada por un Notario Público o cédula de identidad personal autenticada por el Registro Civil o cotejada por Notario Público. En caso de ser menor de dieciocho (18) años de edad, la declaración jurada de responsabilidad o carta de responsabilidad notariada deberá ser otorgada por un familiar dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, el cual deberá notificarse de la resolución.
4. Prueba del domicilio del responsable, original o copia notariada acreditada mediante el recibo de agua, luz o teléfono o del contrato de arrendamiento, certificación de domicilio emitida por el corregidor. Deberá coincidir la dirección de la prueba de domicilio con la señalada en la Declaración Jurada de Responsabilidad.
5. Historial de antecedentes policivos y penales:
 - a. De su país de origen o del último país de residencia, si el extranjero mantiene una estadía menor de dos (2) años en la República de Panamá. El historial deberá estar apostillado o autenticado por la Embajada o Consulado de Panamá en el País que lo expidió y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
 - b. De la República de Panamá, si el extranjero cuenta con dos (2) años o más sin salir de la República de Panamá.
6. Completar los formularios de Filiación o Registro y de Declaración de Antecedentes Personales.
7. Paz y Salvo Nacional de Rentas del solicitante.
8. En caso de tener menos de dieciocho (18) años de edad, el solicitante deberá contar con la autorización notariada de ambos padres y comprobar el vínculo de parentesco.

Artículo 3. Los extranjeros interesados en el trámite de legalización, podrán presentar personalmente, o haciéndose acompañar de Apoderado legal idóneo, si así lo desean.

Artículo 4. Los montos a cancelar por el Extranjero que aplique a la Permanencia Definitiva serán los siguientes:

Nacionalidad	Carné de Permanencia Definitiva
Nacionales con acuerdo de supresión de visado	B/.512.00
Nacionales sin acuerdo de supresión de visado	B/.1,017.00
Nacionalidades restringidas	B/.2,097.00
Nacionales de la república Bolivariana de Venezuela	B/.512.00

Los servicios migratorios no incluyen los trámites notariales.

Artículo 5. Se exceptúa del pago a los menores de doce (12) años de edad, los adultos mayores de ochenta y cinco (85) años; y los que sufran enfermedades terminales (comprobable), las personas con discapacidad profunda (comprobable) y por razones humanitarias se realizará con previa evaluación e informe de la Oficina de Asuntos Humanitarios del Servicio Nacional de Migración.

Artículo 6. El solicitante cancelará los costos establecidos del trámite ante el Banco Nacional de Panamá y deberá presentar el comprobante del pago realizado al Servicio Nacional de Migración.

Artículo 7: Los montos recaudados de los servicios migratorios por este permiso serán asignados de la siguiente manera: El 80% al Ministerio de la Presidencia para ayuda social y seguridad y el 20% para el Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano del Servicio Nacional de Migración.

Artículo 8: Este Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir del día siguiente a su promulgación en la Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá a los 10 días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

(Fdo.) Juan Carlos Varela Rodríguez. Presidente de la República.

(Fdo.) Jonattan Del Rosario. Ministro de Seguridad Pública.

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

La proponente de la presente acción constitucional arguye que el Decreto Ejecutivo 249 de 10 de junio de 2019 contraviene los **artículos 4, 14 y 19 de la Constitución Política de la República de Panamá** y el **artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos** (Pacto de San José).

Con relación al artículo 4 de la Constitución Nacional, en el que se establece que "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*", manifiesta el activador constitucional, que se ha transgredido de forma directa por comisión ya que la República de Panamá es signataria de la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada y adoptada por la República de Panamá, mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, en la que se señala en su artículo 24 lo siguiente:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

78

Además, el demandante expone que el artículo 14 de la Constitución Nacional que establece que *"La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país"*, ha sido transgredido de forma directa por comisión toda vez que el Decreto Ejecutivo demandado no cumple con lo dispuesto en la norma constitucional ya que el mismo se fundamenta en que la inmigración debe cumplir con los preceptos de interés social, económico y demográficos del país, ya que su único fundamento factico es el económico.

En cuanto al artículo 19 de la Constitución Nacional, en el que se establece que *"No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."*, la actora señala que se ha infringido de forma directa por comisión ya que se ha establecido en la norma demandada un distingo o discriminación y lo explica así:

"El grupo de nacionales de la República Bolivariana de Venezuela que estén en el País bajo permisos provisionales de regularización migratoria de 10 años o permisos de regularización migratoria general por 6 años tendrán una ventaja económica para SOLICITAR A SU PERMANENCIA O RESIDENCIA DEFINITIVA EN NUESTRO PAIS frente a aquellos nacionales considerados discriminatoriamente que provienen de países con migración hacia Panamá restringida o de aquellos extranjeros que provienen de países sin acuerdo de supresión de visa."

OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista No. 739 de 11 de julio de 2019, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad que ocupa nuestro estudio, interpuesta contra el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019 y en ese sentido

manifestó que ES INCONSTITUCIONAL "...solamente, la categoría **Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela** contenida en el artículo 4 del **Decreto Ejecutivo 249 de 10 de junio de 2019**,...".



FASE DE ALEGATOS.

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de la Administración, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito; no obstante, dentro del término de ley, no se presentaron argumentos por escrito.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos del Activador Constitucional y la opinión del Ministerio Público a través de la Procuraduría de la Administración, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este Máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes

de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

De la argumentación que plantea la demandante se colige que, a pesar de dirigir su censura de forma integral contra todo el cuerpo normativo que comprende el Decreto Ejecutivo 249 de 10 de junio de 2019, en realidad solo desarrolla acerca de una parte de dicha excerta legal; esto es, contra el "*...distingo de tipo económico discriminatorio a razón de la nacionalidad...*" con que, a su juicio, se trata ventajosamente a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela con relación al resto de los inmigrantes que han venido a la República de Panamá, todos los cuales quieran optar por la Permanencia Definitiva luego de haber transcurrido por Permisos Provisionales de Regulación Migratoria.

Para poder realizar la labor interpretativa constitucional que requiere del empeño de esta Corporación de Justicia, resulta útil conceptualizar algunos términos y considerar antecedentes que permitan arribar a una adecuada comprensión del debate jurídico que se plantea.

La Organización Internacional para las Migraciones define el término "Migrante" así:

"Término genérico no definido en el derecho internacional que, por uso común, designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales.

Nota: En el plano internacional, no existe una definición universalmente aceptada de "migrante". La presente



definición ha sido elaborada por la OIM para sus propios fines y no presupone ni establece la existencia de una nueva categoría jurídica.

(International Organization for Migration, Glossary on migration, IML Series No. 34, 2019).



Así pues, téngase en cuenta que el concepto de *inmigración* se refiere al acto de cruzar fronteras de distintos países. Por tanto, guarda relación con la entrada de una persona o un grupo social en un país extranjero o de acogida, para establecer nueva residencia.

A los inmigrantes, dependiendo de los convenios migratorios entre países, se les exige cumplir con los deberes del país de acogida. Asimismo, el país de acogida debe cumplir con mantener regulaciones migratorias en atención a todos estos factores que promueven la movilización de personas, de una nación a otra, en igualdad de condiciones.

La República de Panamá ha forjado gran parte de su población a partir de inmigraciones durante toda su historia por ser un país de tránsito de bienes y personas.

La República de Panamá, se caracteriza por tener una política migratoria mixta, al ser amplia y abierta al tránsito de extranjeros en la que no se requiere de "visa". A la vez, también tiene algunas restricciones y exigencias migratorias para lo cual sí es necesario obtener "visa".

Las políticas migratorias se disponen como parte de la soberanía de Estado libre e independiente. Es así que pueden categorizarse a los inmigrantes y visitantes en los siguientes grupos: (a) Nacionalidades con Acuerdo de Supresión de Visado, Exención de Visa; (b) Nacionalidades sin Acuerdo de Supresión de Visado (c) Nacionalidades restringidas.

82

En el caso de los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, extranjeros sobre los cuales versa el contexto de la presente demanda constitucional, se ubican en la sección de *Nacionalidades sin acuerdo de Supresión de Visado*, que se refiere a todos aquellos países que no mantienen convenios con la República de Panamá y, en consecuencia, sus nacionales requieren, entre otras cosas, de una visa estampada (autorización) para poder ingresar al territorio panameño.



El Pleno considera oportuno y pertinente referir el antecedente del programa migratorio denominado "Procedimiento de Regularización Migratoria Extraordinaria", mejor conocido como "Crisol de Razas", que nace en el año 2010 con y como una legislación de control migratorio, mediante la Resolución No. 13500 de 5 de Julio de 2010, modificada por la Resolución 13605 de 7 de Julio de 2010, a consecuencia de la masiva entrada al territorio de la República de Panamá de extranjeros en situaciones irregulares, motivados por causas socioeconómicas y conflictos internos que han afectado a sus países, que ingresaron muchos en calidad de tránsito pero que en realidad ubicaron su domicilio aquí.

Esta situación generó la condición de ilegalidad o de residencia no autorizada de muchos extranjeros que después de vencido el tiempo permitido para hospedarse en nuestro país (en calidad de tránsito), no encontraban, en las normas migratorias vigentes, un amparo que les permitiera regularizar su situación.

Es así que nace este programa, el cual fue ejecutado por el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional de Migración, para permitir al extranjero, en esta condición irregular, obtener la

23

permanencia provisional en el país; es decir, un Permiso Provisional de Residencia que en principio fue establecido por un periodo de 2 años renovable a 10 años (artículo 6 del Decreto Ejecutivo 547 de 25 de julio de 2012 DEROGADO) y posteriormente, se redujo el tiempo a 6 años (Decreto Ejecutivo 167 de 22 de mayo de 2015).



Durante el número plural de estos procesos que se desarrollaron, fue una constante que se agruparan a los extranjeros en las tres categorías: (a) Nacionalidades con Acuerdo de Supresión de Visado, Exención de Visa; (b) Nacionalidades sin Acuerdo de Supresión de Visado (c) Nacionalidades restringidas.

Los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, en aquella época estaban categorizados en el grupo de "*Nacionales con Acuerdo de Supresión de Visado*" ya que no necesitaban de visa estampada para poder ingresar al territorio panameño.

Sin embargo, mediante el Decreto Ejecutivo No. 473 de 23 de agosto de 2017 (Gaceta Oficial 28290-A de 31 de mayo de 2017), se incluye a la República Bolivariana de Venezuela entre los países que requieren visa estampada por el Cónsul para ingresar al territorio de la República de Panamá. Con ello, la nueva categoría que se les asignaba fue de "*Nacionalidades **sin** Acuerdo de Supresión de Visado*", en cuanto a los trámites de regularización en calidad de **Permanencia Provisional**.

Tómese en cuenta que este último grupo siempre le correspondió un monto mayor en concepto de la tasa de servicio migratorio que tenían que cancelar en los procesos de regularización respecto de "*Nacionalidades **con** Acuerdo de Supresión de Visado*". De allí que, con la reasignación que se hizo los nacionales de la

84

República Bolivariana de Venezuela, les correspondería pagar una suma mayor en esta tasa.

No obstante, mediante el Decreto Ejecutivo No. 311 de 20 de junio de 2018 (Gaceta Oficial No. 28551-A de 20 de junio de 2018), que modificó el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 167 de 3 de junio de 2016 que estableció el Procedimiento de Regularización Migratoria General.

El Pleno ha logrado identificar que, en todo caso, la génesis de la censura constitucional que ocupa nuestra atención, de acuerdo a las consideraciones argumentativas de su demandante, se encuentra en realidad en este Decreto Ejecutivo No. 311 de 2018, no así en el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019. Lo anterior se desprende de la lectura del último punto del Considerando del Decreto Ejecutivo No. 311, que pasamos a citar:

"Que hemos considerado que en los casos de los ciudadanos venezolanos y los mismos no se vean afectados de manera económica, **mantener el monto que han cancelado en concepto de servicios migratorios** antes de Decreto Ejecutivo No. 473 de 23 de agosto de 2017, que incluyó a la República Bolivariana de Venezuela dentro de los países que requieren Visa Estampada por el Cónsul para ingresar al territorio nacional." (El resaltado es nuestro).

Como consecuencia de este nuevo cuerpo normativo, de naturaleza migratorio, es que se introduce una nueva categoría denominada "*Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela*", a la cual se le asigna en concepto de tasa de servicio migratoria la misma suma que pagan el grupo de "*Nacionalidades **con** Supresión de Visa*" a pesar que habían sido recalificados como "*Nacionales **sin** Supresión de Visa*". Es decir, es a partir del Decreto Ejecutivo No. 311



de 2018 cuando se hace el trato desigual para los venezolanos, en su condición de “Nacionalidades sin supresión de Visa”, con el resto de los países que tienen que gestionar Visa Estampada, conforme se justifica, por su emisor legislativo, en el Considerando que recién se transcribió, quedando de la siguiente manera:

Artículo 5. El monto de los servicios migratorios durante el Procedimiento de Regularización Migratoria se registrá por lo siguiente:

Nacionalidad	CARGO POR SERVICIO MIGRATORIO	FILIACIÓN	CARNÉ DE TRAMITE TEMPORAL	CARGO BANCARIO	TOTAL
Nacionalidades con Acuerdo de Supresión de Visado	B/.500.00	B/.5.00	B/.10.00	B/.2.00	B/.517.00
Nacionalidades sin Acuerdo de Supresión de Visado	B/.1,000.00	B/.5.00	B/.15.00	B/.2.00	B/.1,022.00
Nacionalidades Restringidas	B/.2,000.00	B/.50.00	B/.50.00	B/.2.00	B/.2,102.00
Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela	B/.500.00	B/.5.00	B/.10.00	B/.2.00	B/.517.00

Este tratamiento diferenciado, distinto y desigual para las “Nacionalidades Sin Supresión de Visa” o nacionalidades que requieren de Visa Estampada, grupo al que se recalificó a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, se replicó en el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, que es objeto de esta confrontación constitucional; sin embargo, en esta última excerta legal no se encuentra la explicación de esta ventaja.

Tómese en cuenta que el Decreto Ejecutivo impugnado, en esta sede constitucional, estableció el procedimiento y requisitos para optar por la **Permanencia Definitiva** que se le aplicaría a los extranjeros que habían obtenido Permisos de Permanencia Provisional Extraordinaria o General, mediante alguno de los procesos de

regularización migratoria o "crisol de razas", ya sea de 10 años o de 6 años, respectivamente. La lógica que resulta de este último cuerpo normativo indica que se motiva en poner fin a estos procesos para los extranjeros, para que no estuviesen renovando permanentemente su condición migratoria provisional y alcanzaran una definitiva y permanente.

Habiendo puesto en perspectiva el contexto de la decisión que se nos encomienda, el Pleno emprende la dinámica interpretativa que permita concluir si este trato desigual es arbitrario y/o discriminatorio o si, por el contrario, encuentra justificación, razonabilidad, proporcionalidad y legitimidad.

Vale destacar que se envió nota al Ministerio de la Presidencia (fjs. 61-62) solicitando copia de la transcripción de las Actas del Consejo de Gabinete mediante el cual se habría discutido el Decreto Ejecutivo 249 de 10 de junio de 2019, sobre el cual se centra la presente controversia constitucional.

En respuesta, el Ministro de la Presidencia, S.E. José Gabriel Carrizo Jaén atendió nuestra solicitud expresando lo siguiente:

"...creo pertinente anotar que de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el numeral 11 del artículo 629 del Código Administrativo, la potestad reglamentaria que se le atribuye al Presidente de la República es ejercida por este con la participación del ministro respectivo, en el caso que nos ocupa el ministro de Seguridad Pública, tal como aparece consignado en la edición de la Gaceta Oficial No. 28794-A, del 12 de junio de 2019, en la que se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 249 de 2019, de lo que se tiene que este asunto no fue objeto de consideración por parte del Consejo de Gabinete; circunstancia que impide a este ministerio poder acceder a lo solicitado." (fj. 63)



En consecuencia, procedimos a solicitar al Ministro de Seguridad toda la información y documentación que pudiese brindarnos con relación al Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019 (fj. 64-65), pero hasta la fecha no se ha obtenido respuesta a lo solicitado; por lo tanto, el Pleno no tiene conocimiento sobre las consideraciones y motivaciones que generaron el cuerpo normativo censurado, más allá del Considerando que hemos referido anteriormente y que guarda relación con la expedición de otro cuerpo normativo; esto es, el Decreto Ejecutivo 311 de 2018.

Las normas Constitucionales que la accionante ha señalado como infringidas por comisión son los artículos 4, 14 y 19 de la Constitución Nacional y el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José); adicionalmente, la Procuraduría de la Administración ha manifestado dentro de sus descargos que también se debería considerar la infracción del artículo 20 de la Constitución Nacional, en función del Principio de Universalidad Constitucional.

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 de 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



89

humanos a los extranjeros que se acogieron a este proceso si al final no le brinda acogida definitiva.

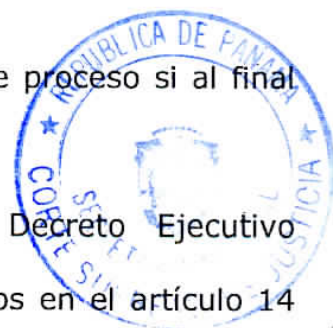
Dicho esto, el Pleno considera que el Decreto Ejecutivo cuestionado cumple con los parámetros establecidos en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

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.

Sin embargo, el Pleno sí observa un evidente trato favorable y ventajoso para extranjeros de una nacionalidad en particular que produce, a su vez, un trato desfavorable o desventajoso para el resto de los seres humanos que representan a los extranjeros con conforman la misma categoría o característica utilizada para agruparlos, a saber: nacionalidades que requieren visa estampada por no tener un acuerdo de supresión de visa.

Subyace un trato desigual entre iguales lo cual es un presupuesto, por lo menos preliminar, para que se configure la



discriminación por trato desigual ante la ley de iguales, sin justificación razonable, lo cual hace nacer una arbitrariedad.

El Decreto Ejecutivo 249 de 10 de junio de 2019, permite a miembros de una nacionalidad específica, que iniciaron su proceso de regularización migratoria, acceder con una ventaja comparativa de otros de la misma categoría, desde el punto de vista de costo tasado por el servicio, a transcurrir de la condición de Permanencia Provisional a la de Permanencia Definitiva.

La activadora constitucional, expone que se ha transgredido, por comisión, el artículo 4 de la Constitución Nacional, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 4. La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional.

Esta norma constitucional se correlaciona en la demanda con la violación la Convención Americana de los Derechos Humanos, que fue aprobada y adoptada por la República de Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, que forma parte del Bloque de Constitucionalidad y que en su artículo 24 establece lo siguiente:

Artículo 24. *Igualdad ante la Ley.* Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Al tratarse del Principio de Igualdad ante la Ley, el contexto debe ligarse a lo establecido en los artículos 19 y 20 de nuestra Constitución Política que son del tenor siguiente:

Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Artículo 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el



ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.



Ambos preceptos constitucionales, al igual que el convencional antes reseñado, tienen su génesis en el Principio de Igualdad, que debe ser reconocida en un Estado de derecho contemporáneo como consustancial con la condición del ser humano y, como consecuencia de ello, debe ser ponderado por este Pleno, a fin de sustentar la decisión que aquí se plasma.

Expone la demandante que el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, viola de forma directa el Principio de Igualdad ante la Ley.

El artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual debe ser considerado no solo en virtud a la teoría del Bloque de la Constitucionalidad sino también en base al Principio de Convencionalidad, contiene dos nociones de Igualdad. La primera parte del artículo alude a la **igualdad ante la ley**, mientras que la segunda se refiere a la **no discriminación**. A pesar que el texto de la norma presenta el primero como una consecuencia del segundo, es importante aclarar que cada una de estas nociones expresa una concepción particular acerca del contenido y alcance del derecho a la igualdad, correspondiente cada una, además, a un determinado momento histórico.

La **igualdad ante la ley** corresponde a la noción de *igualdad formal* prevaleciente durante el siglo VIII, la cual aparece especialmente ligada a las preocupaciones de la época por limitar la

arbitrariedad del poder ejecutivo y por garantizar la igualdad ante los tribunales. (Eide, Asbjom y Torkel Opsahl. Equality and non discrimination. Publication NO. 1, Norwegian Institute of Human Rights, Oslo, Noruega, 1990, pp. 7 y 8.).



Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dejado establecido que la **Igualdad ante la Ley** prohíbe cualquier tipo de discriminación de origen legal y todos los Estados parte del Pacto de San José se han comprometido a **no introducir regulaciones discriminatorias** en su cuerpo normativo. Considerando que no puede admitirse crear diferencias de trato entre los seres humanos, sobre todo si por el tipo de norma y sus objetivos carece de justificación objetiva y razonable.

En el Caso *Vélez Loor vs Panamá*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que se refirió en su decisión al trato distinto de los migrantes, ha indicado que *"el Estado puede otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrante y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos"*.

De la lectura del texto del Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, confrontado con los preceptos constitucionales que garantizan la **igualdad ante la ley**, se aprecian las infracciones que pasamos a mencionar.

Tenemos que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019 establece una distinción de los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela del resto de los ciudadanos extranjeros, estableciéndose un renglón especial para los nacionales

de dicho país separado de las nacionalidades con acuerdo de supresión de visado, nacionalidades sin acuerdo de supresión de visado y nacionalidades restringidas.



Artículo 4. Los montos a cancelar por el Extranjero que aplique a la Permanencia Definitiva serán los siguientes:

Nacionalidad	Carné de Permanencia Definitiva
Nacionales con acuerdo de supresión de visado	B/.512.00
Nacionales sin acuerdo de supresión de visado	B/.1,017.00
Nacionalidades restringidas	B/.2,097.00
Nacionales de la república Bolivariana de Venezuela	B/.512.00

(Resalta el Pleno)

Esta distinción le otorga a los ciudadanos venezolanos la obtención de un Carné de Permanencia Definitiva cumpliendo con el requisito económico del pago de la suma de QUINIENTOS DOCE DÓLARES CON 00/100 (US\$ 512.00), equiparándoles con el pago económico para obtención de Carné de Permanencia Definitiva de **las nacionalidades con acuerdo de supresión de visado** y en consecuencia, marcando una distinción con las nacionalidades sin acuerdo de supresión de visado y nacionalidades restringidas, a pesar de que para los efectos de las categorías migratorias panameñas, los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela están incluidos en los países sin acuerdo de supresión de visa.

Por tanto, dentro de la categoría de países “Sin acuerdo de supresión de visa”, en el Decreto Ejecutivo impugnado, se ha hecho una distinción económica entre los ciudadanos de nacionalidad venezolana y los ciudadanos de los demás países que se enlistan en

esta sección migratoria de visado, ocasionando una desigualdad ante la Ley de Migración nacional.

Ahora bien, no todas las desigualdades de trato, "per se", deben ser consideradas como discriminatorias. Hay que ponderar si el trato desigual entre iguales tenga o no una justificación legítima y objetiva para que exista. De allí que procede realizar un "test de igualdad"

La igualdad ante la Ley es un principio de derecho humano que ha sido reconocido por nuestra Carta Magna sin distinción entre extranjeros y nacionales. Así ha quedado establecido en el artículo 15 de la Constitución Nacional que es del tenor siguiente:

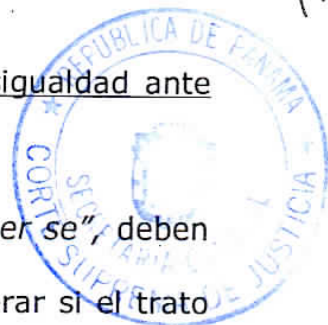
Artículo 15. Tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes.

Ahora bien, lo que se debate en este estadio constitucional no es la desigualdad entre un nacionales de Panamá y extranjeros, sino extranjeros entre sí, lo cual también está abordado en la norma recién transcrita.

Volviendo a la herramienta de razonamiento denominada "test de igualdad", su aplicación nos permitirá determinar el posible carácter arbitrario y discriminatorio de una distinción o trato desigual entre iguales.

El Test de Igualdad lo constituyen dos elementos o conceptos los cuales son: **una finalidad legítima** y que exista **una razonabilidad o proporcionalidad** de la medida.

En este sentido, el trato diferenciado encuentra su punto focal en la ventaja que para una sola nacionalidad le otorga en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 249 de 2019 en cuanto al pago de la Tasa de Servicio Migratorio con relación al resto de las nacionalidades que se



encuentren en el mismo grupo denominado "Nacionalidades Sin Acuerdo de Supresión de Visas", según la nomenclatura que ha clasificado la República de Panamá a través del Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional de Migración.



La *tasa* es una retribución correspondiente a los servicios públicos cuya utilización es legalmente obligatoria para el administrado (Diccionario Jurídico, Consultor Magno, Mabel Goldstein). El estado cobra tasas a los extranjeros como parte de las políticas de planificación, coordinación, fiscalización, seguridad y control migratorio que se ejecutan con la finalidad de que sea subsidiado el servicio público que ofrece a todo aquel ciudadano extranjero que aspira a tener como país de residencia la República de Panamá.

En consecuencia, la retribución económica que el estado considera apropiada para establecer como requisito para aplicar a la Permanencia Definitiva, que quedó establecida en el Decreto Ejecutivo que ocupa nuestro estudio, debe estar equiparada a los iguales; es decir, debe ser igual para todo aquel ciudadano extranjero de aquellos países que apliquen a la categoría "Sin acuerdo de supresión de visa". Salvo que exista una justificación objetiva y legítima en que se sustente la distinción de un miembro de un grupo.

Es necesario reiterar que en el Derecho 249 de 2019 no existe una explicación o justificación, en sus "Considerando", que permita entender y comprender cuál es la *finalidad legítima* de la distinción y trato diferenciado a iguales, así como, tampoco, se nos compartió dichas explicaciones a través de las notas que enviamos al Ministerio de la Presidencia y al Ministerio de Seguridad Pública.

Como consignamos anteriormente, lo que se intuye es que la "justificación" se encuentra en el Decreto Ejecutivo 311 del 2018 que es aquél que introduce por primera vez la cuarta clasificación para los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, este último Decreto Ejecutivo regulaba temas de los Permisos de Permanencia Provisional y no el tema del Permiso de Permanencia Definitiva que es el que postula el Decreto Ejecutivo Censurado.

Vale mencionar que los Decretos Ejecutivos son consecuencia de la potestad reglamentaria del Presidente con el Ministro del ramo, que al final es una competencia para emitir normas con efectos "erga omnes". A diferencia de las normas que son creadas en el Órgano Legislativo que son consecuencia de debates y votaciones, cuyas actas justifican y explican el motivo de su expedición, en el caso de los Decretos Ejecutivos, se hace necesario incorporar la justificación y motivación en la sección denominada "Considerando". Es allí donde se debió consignar la razón y objetivo para hacer la distinción censurada.

Considera el Pleno que este tratamiento distinto y excepcional, para los extranjeros que corresponden a la categoría "Sin Supresión de Visa" que no sean nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, es absolutamente ilegítimo, porque su objetivo no se enmarca dentro de los parámetros establecidos en las normas constitucionales ni convencionales para la protección de los derechos humanos, la igualdad de las personas, la dignidad humana y la no discriminación que debe prevalecer siempre en todas aquellas actuaciones que emanen del Estado con el propósito de ejercer su facultad soberana de



realizar políticas de planificación, coordinación, fiscalización, seguridad y control migratorio.

En cuanto a la razonabilidad de la medida no parece tener sentido que, por el mismo servicio migratorio, iguales sean tratados desigualmente. La gestión administrativa, que motiva la tasa, para obtener el Permiso Definitivo es igual para todos los extranjeros cuyas nacionalidades requieran de Visa entre los que se encuentra los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela.

Incluso, pudiera parecer que la República de Panamá tiene una preferencia para ser país de acogida de algunas nacionalidades con respecto a otras a juzgar por el requisito de pago de tasa, instituyendo mayor acceso a unos que a otros.

El autor Pedro Alfonso Pabón Parra en su Obra "Constitución Política de la República de Panamá Esquemática", cuando se refiere al principio "Igualdad entre Iguales y desigualdad entre desiguales" indica que el mismo autoriza un tratamiento distinto a diferentes personas, siempre que se den las siguientes condiciones de aceptación doctrinal:

- Que las personas se encuentren realmente en una **diferente situación de hecho.**
- Que el trato diferenciado que se les otorga posea una **finalidad.**
- Que la finalidad sea **razonable**: Aceptable desde los valores y principios constitucionales.
- Que la diferencia de situación, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado sean **congruentes** o guarden una racionalidad interna.



- Que esa racionalidad sea **proporcionada**, de forma que la consecuencia jurídica del trato desigual no resulte desproporcionada con las circunstancias de hecho y la finalidad.



El Manual de la Unión Parlamentaria No. 24 de 2015, desarrolla el tema sobre la Migración, Derechos Humanos y Gobernanza y en él se explica que **el derecho a no sufrir discriminación y a la igualdad de oportunidades y trato es la base para el disfrute de todos los otros derechos, así como un derecho fundamental en sí mismo**. Bajo esta premisa el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 reafirma la *"fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombre y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas."*

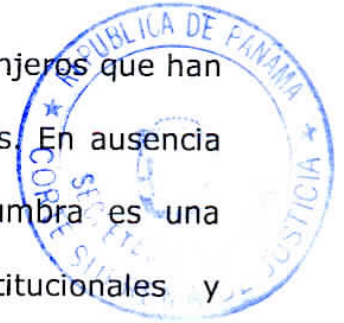
Vista esta problemática, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales en su informe de 2005, hizo un llamamiento a los estados a fortalecer el marco jurídico y normativo relativo a los migrantes, a aplicarlo de manera más efectiva y aplicarlo de manera no discriminatoria. Esto es, porque la interpretación general del derecho internacional estipula que no solo existen los motivos inaceptables de discriminación únicamente relacionados a la raza, sexo, religión o el estado de salud, económicos, también deben evitarse en los procedimientos de selección de migrantes y en las cuotas.

En función de lo anterior, dado que la promulgación del Decreto Ejecutivo demandado no ha sido motivada en razones que sustenten

que no se está siendo discriminatorio con aquellos extranjeros que han quedado condicionados por esta normativa a pagar más. En ausencia de un sustento técnico al respecto, lo que se vislumbra es una actuación contraria a lo que las normas constitucionales y convencionales contemplan sobre Igualdad ante la Ley, como esfuerzos a evitar la exclusión y la marginación de unos respecto de la ventajosa posición en la que colocan a otros.

Esta Corporación de Justicia observa, que a pesar de que la demanda constitucional interpuesta tiene como pretensión declarar inconstitucional todo el Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, vemos que los argumentos esbozados se centran en el artículo cuarto de este compendio normativo sobre migración. Por lo que, en este sentido, compartimos el criterio del Procurador General de la Administración cuando considera que la pretensión de la activadora constitucional recae únicamente sobre lo concerniente al contenido del artículo 4 del Decreto Ejecutivo censurado.

Así las cosas, consideramos que lo inconstitucional es únicamente la categoría "*Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela*", contenida en el artículo cuarto "*Que establece los montos a cancelar por el Extranjero que aplique a la Permanencia Definitiva*" del Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, la cual deberá considerarse anulada y/o suprimida de dicho cuerpo legal, a partir de la Sentencia de Inconstitucionalidad que por este medio emitimos, sin perjuicio que el Órgano Ejecutivo emite un Decreto Ejecutivo nuevo donde se asegure y garantice la Igualdad ante la Ley con respecto al pago de la Tasa respectiva que deben pagar los extranjeros que califican como "*Nacionalidades Sin Acuerdo de Supresión de Visa*" que



realicen el trámite migratorio de obtención de la Permanencia Definitiva, a propósito del proceso de regularización de sus estatus migratorio que empezaron con anterioridad en la República de Panamá.



Así las cosas, este Tribunal constitucional estima que la categoría "*Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela*" del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019, transgrede los artículos artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José (en aplicación del Principio de Universalidad Constitucional), cuyo contenido ha sido transcrito en párrafos que anteceden.

En mérito de lo antes expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** únicamente la categoría "*Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela*" inserta en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 249 de 10 de junio de 2019 "Que establece los montos a cancelar por el Extranjero que aplique a la Permanencia Definitiva", por ser violatorio de los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.


OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado

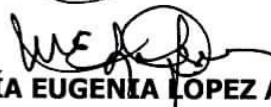

ASUNCIÓN ALONSO MOJICA
Magistrada


RAFAEL MURGAS TORRAZZA
Magistrado

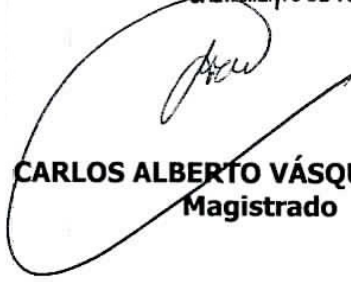

MARIBEL CORNEJO BATISTA
 Magistrada

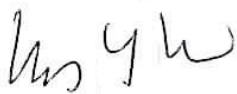

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
 Magistrado


EFREN C. TELLO C.
 Magistrado


MARÍA EUGENIA LOPEZ ARIAS
 Magistrada
 SALVAMENTO DE VOTO


CARMEN LUZ DE GRACIA JURADO
 Magistrada


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 Magistrado


YANIXSA Y. YUEN
 Secretaria General

Exp. 614-19.-
 /Datis.-

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 28 días del mes de Septiembre
 de 20 20 a las 8:30 de la mañana
 Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


 Firma del Notificado


 Procurador de la Administración



**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
 DE SU ORIGINAL**

Panamá 19 de 10 de 20 20


 Secretaria General de la
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
 Secretaria General
 Corte Suprema de Justicia

101

ENTRADA: 614-19. PONENTE: MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ZULAY RODRÍGUEZ LU, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL DECRETO EJECUTIVO No. 249 DE DIEZ (10) DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).

SALVAMENTO DE VOTO

Con todo respeto, me aparto de la posición adoptada por la mayoría, que "DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL únicamente la categoría "Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela", inserta en EL artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 249 de 20 de junio de 2019 "Que establece los montos a cancelar por el Extranjero que aplique a la Permanencia Definitiva", por ser violatorio de los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política de la República de Panamá".

En efecto, contrario a lo planteado en la decisión de la mayoría del Pleno, considero que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 249 de diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019), renglón cuatro (4), que regula los montos a cancelar por los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela para la permanencia definitiva, no presenta una diferenciación que haga mérito a la declaratoria de inconstitucionalidad.

Lo anterior lo señalo dado que si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo 249 establece una diferencia en cuanto al monto a pagar por el carné de permanencia definitiva de la persona extranjera que cumpla los requisitos señalados en dicho Decreto Ejecutivo, resulta que esa distinción en el monto a pagar tiene relación con categorías o situaciones migratorias distintas, a saber:

- a) Nacionales con acuerdo de supresión de visado;
- b) Nacionales sin acuerdo de supresión de visado;
- c) Nacionalidades restringidas; y
- d) Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela.

Como se advierte inmediatamente, la situación en la que encajan las personas extranjeras que bajo el Decreto Ejecutivo 249 de diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019) aspiran a la permanencia definitiva, es distinta en cada caso.

En otras palabras, la disposición ciertamente diferencia entre los montos, pero éstos responden igualmente a categorías distintas.

Por otro lado, observo que en la sentencia se dice que el renglón destinado al monto del carné de permanencia definitiva de los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela es ventajoso con respecto a la primera categoría señalada en esa misma norma, en cuanto a los "Nacionales con acuerdo de supresión de visado", es decir, respecto a quienes no se le exige visa estampada para ingresar al país.

Se explica en el fallo que, a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo 473 de veintitrés (23) de agosto de dos mil diecisiete (2017), se les incluyó entre los países que requieren visa estampada para ingresar al territorio panameño, dando lugar a que para los efectos del permiso de residencia se le incluyera en la categoría de "Nacionales sin Acuerdo de Supresión de Visado".

Por esta razón, dice la sentencia, se produce la inconstitucionalidad del renglón cuatro (4) del artículo 4 del Decreto demandado, ya que en este se establece un trato favorable a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, a quienes se les exige el pago de un monto total de Quinientos Doce Balboas (B/.512.00) por el carné de permanencia definitiva, cuando al resto de personas que corresponden a la categoría de "Nacionales sin Acuerdo de Supresión de Visado" se les exige un monto de Mil Diecisiete Balboas (B/.1,017.00).

Ahora bien, cierto es que, como advierte la demandante, el Decreto Ejecutivo 249 de dos mil diecinueve (2019) establece un monto más bajo para el carné de permanencia definitiva a los nacionales de Venezuela, que el monto que se requiere a personas de otras nacionalidades que como los de Venezuela (a partir de 2017), son de países que no cuentan con Acuerdo de Supresión de Visado.

Sin embargo, no debemos pasar por alto que el Decreto Ejecutivo demandado lo que hace es regular la situación y consecución del carné permanente definitivo de quienes "hayan obtenido en su momento la renovación de carnet de 10 años de su Permiso de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria o haya obtenido la renovación de su carnet de 6 años de su Permiso Provisional de Regularización Migratoria General".

Es decir, que quienes aplican para el carné de permanencia definitiva en virtud del Decreto Ejecutivo impugnado son quienes en su momento obtuvieron el **carné de trámite** a través del **proceso extraordinario de regulación migratoria de 2010** (Resolución

102

No.13500 de cinco (5) de julio de dos mil diez (2010), modificada por la Resolución No.13605 de siete (7) de julio de dos mil diez (2010) y lograron la renovación de su carné en virtud de los procesos de regularización efectuados según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 547 de veinticinco (25) de julio de doce mil dos (2012), derogado mediante el Decreto Ejecutivo 167 de veintidós (22) de mayo de dos mil quince (2015).

No pueden, por tanto, aspirar al carné de permanencia definitiva previsto en el actual Decreto Ejecutivo 249 quienes no hayan aplicado y obtenido sus carnés en los programas desarrollados en virtud de la regulación señalada en el párrafo anterior, desde el año 2010.

Lo mencionado es importante, ya que en el caso de los nacionales de Venezuela que aplicaron y obtuvieron su carné en los procesos efectuados a partir de la regulación señalada, son estos los que pueden aspirar al carné permanente definitivo que establece el Decreto Ejecutivo 249 impugnado y no otros.

Tales personas, nacionales de Venezuela, como la misma sentencia lo reconoce, al momento que aplicaron y obtuvieron sus permisos provisionales y renovaciones de diez (10) y seis (6) años, respectivamente, lo hicieron bajo el entendido de que el trato que se les daba era el de "Nacionales de países con Acuerdo de Supresión de Visado", ya que para entonces no se les exigía visa y bajo ese régimen obtuvieron sus permisos.

Si se entiende que la permanencia definitiva que adopta el Decreto Ejecutivo 249 para los nacionales de Venezuela, en cuanto al monto, genera un trato favorable y discriminatorio con respecto a los nacionales de los países que se les exige visa, se desconoce la situación original de la regularización de tales personas, que al final de cuentas, son los que pueden optar por el carné permanente definitivo que dispone el Decreto Ejecutivo 249 y no quienes hayan regularizado su situación en años posteriores o en la actualidad.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando el Decreto demandado no lo establezca en su exposición de motivos, esta reglamentación aparece en medio de un contexto en el que las autoridades panameñas junto a representantes de distintos países de la región, han suscrito una serie de documentos con el objetivo de aunar esfuerzos entre los gobiernos de la región para atender el alto flujo de

migrantes venezolanos que en los últimos años se ha visto acrecentado, debido a la situación política, económica y social que vive ese país.

Entre los documentos suscritos están la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región, de cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018); el Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, suscrito el día veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); la Declaración Conjunta para el Desarrollo de una respuesta Regional a la llegada masiva de personas Venezolanas del Continente Americano emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y comités, órganos y procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas, de cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018); la Resolución 2/18 sobre Migración Forzada de las Personas Venezolanas de dos (2) de marzo de dos mil dieciocho (2018), aprobada en la sesión 167 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y la Declaración Conjunta de la Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, de ocho (8) y nueve (9) de abril de dos mil diecinueve (2019).

En estos documentos los países suscriptores, entre ellos, Panamá, se adoptaron distintos compromisos y acciones de coordinación y concertación regional dirigidos a garantizar canales regulares, seguros, accesibles y asequibles a las personas migrantes de Venezuela, a través del acceso y/o adopción de medidas para la protección complementaria, temporal, residencia y la reunificación temporal de estos, entre otras cosas.

Entre estas medidas, destaca la Declaración de Quito de dos mil dieciocho (2018), la inclusión "de procesos de regularización migratoria", lo mismo que el Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, suscrito el día veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), el cual llama a "Fortalecer las iniciativas que dentro de la temática de migración y desarrollo vienen implementando los países de la región para una adecuada inserción económica y social de los nacionales venezolanos, que contempla procesos de normalización migratoria de acuerdo a las posibilidades y legislación de cada país de acogida, con el apoyo de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas" (El subrayado es mío).

Como puede observarse, los antecedentes que motivaron la regularización iniciada en el año dos mil diez (2010) –sobre lo cual se

103

refiere ampliamente el fallo-, permiten entender que el actual Decreto Ejecutivo 249 está dirigido a concluir dicho proceso de regularización, el cual, además, coincide con una situación que ha sido objeto de especial atención y tratamiento por los gobiernos de la región, buscando dar una respuesta ajustada a la realidad muy particular de los migrantes venezolanos.

Por lo antes expuesto, con el debido respeto, salvo mi voto.


MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARTAS
Magistrada


YANIXA Y. YUEN
Secretaría General