

**Artículo publicado en la**

**Revista “Centro Financiero” - Órgano informativo de la Asociación Bancaria de Panamá**

**Año 24 . No. 147**

**Septiembre / Octubre / Noviembre 2010**

### **NORMATIVA MIGRATORIA: ¿REAGRUPACIÓN O DESINTEGRACIÓN FAMILIAR?**

Por: Julio E. Linares Franco

El Servicio Nacional de Migración tiene un criterio preocupante en el caso de los dependientes cuyo principal aplica primero a un permiso de residencia temporal o permanente. Resulta ser que muchos ejecutivos extranjeros llegan al país antes que sus dependientes para ajustarse, adaptarse, conseguir una vivienda, etc., de manera tal que una vez resueltos estos aspectos, pueda el ejecutivo presentar la solicitud de residencia respectiva. En muchos casos, después que el ejecutivo se ha instalado y ha presentado sus requerimientos migratorios llegan a Panamá sus cónyuges e hijos para iniciar los trámites correspondientes.

La llegada de los dependientes se da, normalmente, cuando los niños han terminado la escuela o los cónyuges han dejado todo en orden a nivel familiar y hasta laboral o profesional en sus países de origen lo cual normalmente concluye, cuando ya el principal ha tenido que solicitar su residencia en Panamá. Y es que entre tantos gastos y requerimientos como por ejemplo la extensión de turista, el cambio de categoría migratoria y la propia solicitud de la residencia permanente o temporal, el principal se ve obligado a solicitarla para evitar gastos, multas y lo que es peor, la realidad desagradable de encontrarse “ilegal” ante el posible acoso de las autoridades policiales en la calle.

En ese sentido si a la familia entera (principal y dependientes) se le permite aplicar junta, no entendemos todavía el criterio del Servicio Nacional de Migración para no admitir la solicitud de dependientes cuando el principal ya ha aplicado y tiene por ende, el carné provisional de un año (que antes era de solo 3 meses). Si bien no se trata de un permiso provisional o permanente como tal, el carné provisional que ahora se entrega por un año le otorga al principal un término de legalidad que es

incluso, más beneficioso que aquel principal que está aplicando por primera vez con sus dependientes.

Consideramos que con esta actitud el Servicio Nacional de Migración estaría violando el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, reglamentado por los Decretos Ejecutivos Nos. 320 de 2008 y 26 de 2009. Y es que no hemos encontrado en estas normativas migratorias ningún artículo que impida que los dependientes puedan aplicar después del principal si éste tiene su carné provisional de un año. Es decir, no hay ninguna diferencia entre aplicar todos juntos que separados, siendo incluso más efectivo para los dependientes aplicar cuando su principal ya tiene un carné migratorio aunque sea provisional.

Además consideramos que se están violando artículos de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que entre otras cosas regula el procedimiento administrativo en general (Gaceta Oficial No. 24,109 de 2 de agosto de 2000), a saber:

**“Artículo 36.** *Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos”.*

El acto de no recibir la solicitud de los dependientes que aplican después de un principal con carné provisional de un año, infringe el Decreto Ley No. 3 de 2008 y sus reglamentos. Y es que el funcionario público solo puede hacer lo que la ley le señala.

**“Artículo 47.** *Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe del Despacho respectivo.”*

La no aceptación de los dependientes en esta categoría, no está prevista en la normativa migratoria por lo cual, consideramos que funcionarios del Servicio Nacional de Migración de alguna manera están cometiendo, incluso, una falta disciplinaria a la luz de este artículo.

**“Artículo 48.** *Las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en*

*conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa. La violación de lo establecido en el presente artículo generará, según las características y gravedad del caso, responsabilidad disciplinaria, penal y civil, para lo cual deben iniciarse las investigaciones o procesos respectivos.”*

Definitivamente que con esta actuación se están afectando los derechos e intereses legítimos de los dependientes extranjeros cuyos principales que ya han aplicado se encuentran con su carné provisional de un año.

El Servicio Nacional de Migración es de la opinión que la ley solo lo faculta para iniciar el trámite de los dependientes una vez se haya resuelto la solicitud del principal, so pretexto de violar el principio de legalidad. Este raciocinio lo transmite ante nuestro cuestionamiento por la no aceptación de las solicitudes de aquellos dependientes cuyo principal ha aplicado con anterioridad y se encuentra con su carné provisional de un año, lo cual trae desesperanza, desasosiego y hasta división familiar frente a los trámites demorados en la aprobación de las residencias por parte del Servicio Nacional de Migración, sean temporales o permanentes. Los dependientes tienen que estar a merced de las autoridades policiales de la calle o ante la disyuntiva de tener que salir del país antes de que les venzan las visas de turista para luego volver a entrar o bien, decidir llegar a Panamá solo cuando la residencia del principal es aprobada lo cual puede tardar una larga cantidad de meses, e incluso el año entero o más, ante la posibilidad de que se expidan edictos para adecuar una solicitud incompleta o defectuosa, o presentar recursos de reconsideración y apelación de darse el caso.

Pero este criterio es confuso ya que dicha aparente violación al principio de legalidad no se comete según la entidad, cuando toda la familia aplica al mismo tiempo (principal y dependientes). Si para el Servicio Nacional de Migración el carné provisional con duración de un año no es un documento permanente debido a que el solicitante no ha finalizado su trámite de aceptación o negación de la residencia requerida, entonces ese principio de legalidad también se está violando cuando la familia solicita la residencia, es decir toda al mismo tiempo (principal y dependientes) porque en ese momento la solicitud del principal tampoco se ha resuelto. Peor aún, apenas se está iniciando. Sin embargo cuando la familia aplica toda junta, a todos se les otorgan sus carnés provisionales de un año como debe ser a pesar de que en ese momento el principal no tiene la calidad, ni de residente temporal ni de residente permanente.

Ante el criterio de aceptar a los dependientes cuando aplican junto con su principal, todavía con mayor razón deberían aceptar las solicitudes de los dependientes si el

principal ya aplicó y posee su carné provisional de un año. La razón es que en el segundo caso, el principal por lo menos tiene su trámite adelantado ante el Servicio Nacional de Migración, a diferencia de que cuando aplica junto con toda su familia al mismo tiempo, no existe de él ningún antecedente salvo el registro. Insistimos en no entender porque no se utiliza igual método cuando la familia aplica toda junta que cuando los dependientes solicitan su residencia con posterioridad a su principal, contando éste con su carné provisional de un año aprobado y con documentos presentados dentro de la institución que están en un proceso de evaluación adelantado.

Los artículos del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008 o del Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto 2008 y sus modificaciones, que regulan tanto el permiso de residente temporal por reagrupación familiar como el de los dependientes de residentes permanentes (artículos 175, 176, 177, 224, 225 y 226 de la última disposición citada) no hacen distinción en cuanto a que la solicitud debe ser requerida por todos al mismo tiempo o por separado, porque en nuestro concepto sería un absurdo. Y es que los grados de familiaridad lo comprueban documentos específicos como los certificados de matrimonio o de nacimiento, según sea el caso, y no el momento en que se decide la aplicación de un dependiente para ser acogido por su principal.

De considerarse que recibir la aplicación de dependientes que lo hacen con posterioridad a su principal es una violación al principio de legalidad, también lo sería la aplicación de los dependientes junto con el principal (lo cual no lo es porque efectivamente esta aplicación se está permitiendo), porque el solicitante no solo no ha finalizado su trámite de aceptación o negación de la residencia requerida, sino que ni siquiera lo ha iniciado. Y es que ante dos hechos iguales en la ley, no se pueden aplicar distintas interpretaciones.

El Servicio Nacional de Migración debe promover lo que textualmente pregona, es decir, la “reagrupación familiar”; y no dividir una de las instituciones sociales y humanas más sagradas, a saber, la familia.