

Panamá, 23 de octubre de 2002.

Licenciada

Ilka Varela de Barés

Directora Nacional de
Migración y Naturalización
Ministerio de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señora Directora Nacional:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar, a través de su Nota D.N.433-02, relacionada con ciertos aspectos relativos a los gastos de deportación ocasionados por los extranjeros puestos a órdenes de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, detenidos en la Sección de Investigaciones de esa institución y sufragados por el Depósito de Repatriación. Específicamente con la interpretación y alcance de lo dispuesto en el acápite "b" del artículo 46 del Decreto Ley N°.16 de 30 de junio de 1960, sobre Migración y, modificado por la Ley N°.45 de 31 de agosto de 1999, por la cual se asciende a la categoría de Dirección Nacional, al Departamento de Migración y Naturalización.

Este Despacho, en ocasiones anteriores se ha pronunciado exactamente sobre los mismos aspectos hoy planteados en su consulta y, nuestro criterio jurídico ha sido el que exponemos a continuación.

En el caso objeto de la presente consulta, se hace necesario en primera instancia, analizar lo relacionado al "**Depósito de Repatriación**", contenido en el artículo 45, del Decreto Ley N°.16 de 1960, sobre Migración y, modificado por la Ley N°.47 de 1999, por la cual se asciende a la categoría de Dirección Nacional al Departamento de Migración y Naturalización. Veamos:

"Artículo 45. El depósito de repatriación de que trata el aparte i) del Artículo 26 de este Decreto Ley ingresará al Fondo Especial del Departamento de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores, un (1) año después de la fecha en que el inmigrante haya ingresado al país.

El Ministerio de relaciones Exteriores deberá mantener dicho Fondo Especial depositado en el Banco Nacional y rendirá cuenta comprobada del mismo, al Contralor General de la República trimestralmente".

Dos son los aspectos de importancia que se destacan del presente artículo:

1. El depósito de repatriación, del que trata el literal "i", del artículo 26 del presente Decreto Ley N°.16 de 1960, modificado por el artículo 8 del Decreto Ley N°.13 de 1965 sobre migración, ingresará o pasará a formar parte del Fondo Especial del Departamento de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores, un (1) año después de la fecha en que el inmigrante, haya ingresado al país.

Esto significa, que hasta tanto no haya transcurrido ese tiempo, el mismo no se podrá utilizar de ninguna forma.

2. El control de fiscalización que ejercerá la Contraloría General de la República, sobre dicho fondo; toda vez que el Ministro de Relaciones Exteriores deberá mantener este Fondo, depositado en el Banco Nacional y rendirá cuenta comprobada del mismo al Contralor General de la República trimestralmente.

Ahora bien, corresponde en estos momentos analizar el artículo 46 del Decreto Ley N°.16 de 1960, antes y después de ser modificado, por el artículo 12 de la Ley N°.47 de 1999, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 46. Mientras transcurre el año a que se refiere el artículo 45, los depósitos de los inmigrantes serán mantenidos en una cuenta especial del

Banco Nacional y sólo serán utilizados para los efectos siguientes:

- a) Para devolver el depósito al interesado, cuando salga del país antes de haber transcurrido un (1) año desde la fecha en que ingresó al territorio de la República, siempre que éste haya hecho saber por escrito al Departamento de Migración, antes de su salida, que abandona el país definitivamente;
- b) Para cubrir los gastos de extrañamiento de los extranjeros que se conviertan en carga pública;
- c) Para cubrir los gastos de repatriación de los panameños que se encuentren en estado de indigencia en el exterior." (Los subrayados son nuestros).

Veamos los aspectos más importantes, del artículo anteriormente transcrito:

Dicho artículo 46, hace referencia en primera instancia, al período de un (1) año, con respecto a los depósitos que deben aportar los inmigrantes a su ingreso al territorio nacional; período éste, contemplado en el artículo 45 ibídem.

También es importante observar que la norma in comento (Art. 46), establece de manera clara y precisa, que los depósitos de inmigrantes sólo serán utilizados específicamente para cubrir los gastos de repatriación de los panameños que se encuentren es estado de indigencia en el extranjero.

Debemos tener bien claro que el concepto "repatriación" significa, el regreso espontáneo o forzoso a la patria. La repatriación voluntaria suele referirse a los emigrantes que se han visto defraudados en sus esperanzas de fortuna o trabajo, o deseosos de pasar sus últimos años en la tierra natal. La repatriación forzosa se origina con los prisioneros canjeados o liberados, con las representaciones diplomáticas al producirse una declaración de guerra, con la evacuación de los nacionales cuando amenaza un conflicto bélico en el país de residencia de ellos fuera de la patria, con los delincuentes cuya extradición se ha obtenido, con inmigrantes carentes de documentos o de salud, entre otras causas.¹

¹ CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Editorial Heliasta. 26ª. Edición. Tomo VII. Edición Revisada, actualizada y ampliada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo. 1998.

Analicemos ahora, el literal "b" del artículo 12 de la Ley N°.47 de 31 de agosto de 1999, por la cual se asciende a categoría de Dirección Nacional al Departamento de Migración y Naturalización, se modifican, adicionan y derogan artículos del Decreto Ley 16 de 1960 y se dictan otras disposiciones:

"Artículo 12. Se modifica el literal **b** del artículo 46 del Decreto Ley 16 de 1960, así:

Artículo 46. Mientras transcurre el año a que se refiere el Artículo 45, los depósitos de los inmigrantes serán mantenidos en una cuenta especial del Banco Nacional y sólo serán utilizados para los efectos siguientes:

...

- b)** Para cubrir los gastos de deportación que ocasionen los extranjeros. Tales gastos comprenden los referentes a alimentación, hospedaje, atención médica, medicina, hospitalización, transporte y cualquier otro que se requiera.

..."

La modificación sustancial de que fue objeto el literal "b", del artículo 46 del Decreto Ley N°.16 de 1960, consistió en el cambio total del texto original que decía: "**b) Para cubrir los gastos de extrañamiento de los extranjeros que se conviertan en carga pública; ...**".

El mismo fue reemplazado, por los conceptos más precisos que involucran o constituyen los gastos de deportación propiamente dicho, que ocasionen los extranjeros una vez entren y se radiquen en el territorio de La República; a saber:

1. Gastos de Alimentación;
2. de hospedaje;
3. atención médica;
4. de medicina;
5. hospitalización;
6. transporte; y

7. cualquier otro.

Es importante destacar que el artículo 46 del Decreto Ley N°.16 de 1960, dejó en todas sus partes el contenido del literal "c", que a letra dispone:

" ...

c) Para cubrir los gastos de repatriación de los panameños que se encuentren en estado de indigencia en el exterior".

Para dar formal respuesta a su solicitud, en los términos de que nos pronunciemos en relación al alcance de lo establecido en la última línea del referido acápite "b", que establece: "**y cualquier otro que se requiera**", este despacho es del criterio, que la Dirección Nacional de Migración y Naturalización puede, en su momento, requerir del uso de dichos fondos para cubrir otros gastos necesarios para el inmigrante detenido a órdenes de la Dirección. Con esto queremos indicar, que a parte de los gastos que se han detallado en la norma, no son los únicos que se puedan efectuar en el fiel cumplimiento de la citada excerta.

Debemos tener claro, que los inmigrantes que sean detenidos o puestos a órdenes de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, no se constituyen en delincuentes comunes como los que están detenidos en las cárceles nacionales. Esto quiere decir, que los inmigrantes detenidos y puestos a órdenes de la Dirección, son detenidos irregulares como internacionalmente se les califica, por sus características propias de indocumentados o ilegales dentro del territorio nacional.

Tal situación y condición especial de estas personas, obliga a la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, a obtener, construir o establecer lo que en el ámbito de los Derechos Humanos se conoce como **Albergues Temporales**.

Es lógico suponer, que dichos albergues temporales deberán proveer a los inmigrantes detenidos, de los requisitos mínimos establecidos por las normas de Derecho Humanitario Internacional. Esto quiere decir, que los centros o sitios que se utilicen o sean destinados para hacer las veces de albergues temporales, deberán proveer a cada inmigrante detenido, efectos esenciales como:

1. Camas;
2. unidades sanitarias y baños;
3. materiales de aseo y uso personal;
4. todo tipo de medicamento requerido para su salud, cuando sea el caso;
5. asistencia médica;
6. seguridad y custodios al momento de su traslado dentro y fuera del territorio nacional, como al momento de su repatriación;
7. cualquier otro que se requiera.

La frase o expresión: "**y cualquier otro que se requiera**", contenida en el literal "b" del artículo 46 del Decreto Ley N°.16 de 1960, deberá entenderse como todo aquel gasto útil y necesario que permita y asegure la integridad física del inmigrante detenido o puesto a órdenes de la Dirección Nacional de Migración, bajo albergues temporales hasta que finalice su proceso de Repatriación.

En este mismo orden de ideas, debemos expresar que la opinión vertida por esta Procuraduría de la Administración, mediante Nota N°.312 de 21 de mayo de 1992 relacionada con este mismo tema, guarda estrecha relación con nuestra posición. Por tal motivo compartimos el criterio expresado en dicha consulta, cuando se sostuvo que el manejo de esos fondos durante el primer año desde su consignación o ingreso del inmigrante, corresponde con exclusividad a la Dirección de Migración, y que pasado el año, formará parte del Fondo Especial de Migración, tal como queda dispuesto en el artículo 45 del mismo cuerpo legal.

Resulta de suma importancia el contenido del último párrafo del artículo 46 anteriormente citado cuando expresa que:

"Artículo 46.

...

De conformidad con dichas disposiciones, el Fondo se nutre de los depósitos que por B/.500.00 se exige a los extranjeros cuando tramitan algún tipo de visa, y entre sus finalidades está la de poder devolver a su país de origen a los extranjeros que por diversos motivos se conviertan en una carga pública,

así como repatriar a ciudadanos panameños que se encuentran es estado de indigencia en el exterior."

Lo anterior quiere decir que, la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, podrá durante el primer año de consignación o ingreso del inmigrante manejar con exclusividad el Fondo Especial de Migración, tal y como lo expresara el Doctor Enrique Lau, Sub-Contralor General de la República en su Nota N°.2742-leg de 13 de julio de 2001, al referirse al mismo tema en los siguientes términos:

"... Luego del estudio exhaustivo del asunto planteado, podemos informarle que desde el punto de vista exegetico la expresión "y cualquier otro que se requiera", contenida en el literal b) del Artículo 46 del Decreto Ley 16 de 30 de junio de 1960, modificado por la Ley 47 de 31 de agosto de 1999, debe interpretarse que los depósitos de los inmigrantes pueden ser utilizados en cualquier otro gasto extraordinario que ocasiones su deportación" (El subrayado no es nuestro).

Esto quiere decir que:

1. Los Gastos de Deportación ocasionados por los extranjeros inmigrantes, puestos a órdenes de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, en su condición detenidos irregulares en la sección de investigaciones de esa institución y sufragados por el depósito de repatriación, incluyen todos los establecidos de manera expresa, en el literal "b" del artículo 12 de la Ley N°.47 de 1999, a saber:

- Gastos de alimentación;
- de hospedaje;
- atención médica;
- de medicina;
- de hospitalización;
- transporte; y
- cualquier otro que se requiera

No obstante lo anterior, también se reconocerán todos aquellos gastos que sobre el manejo del Fondo Especial de Repatriación maneja de manera exclusiva la Dirección Nacional de Migración y Naturalización y que los mismos constituyen de manera primordial, gastos para poder mantener, transportar, trasladar, reubicar a cada inmigrante detenido.

Sabemos que, para poder transportar a un inmigrante irregular, de un lado a otro en cualquier parte de territorio nacional o hacia el extranjero, detenido por las autoridades de la Dirección de Migración, se requiere de por lo menos un custodio, quien garantizará la seguridad y traslado del mismo y, que ello requiere gastos de movilización o transporte para ambas personas (detenido y custodio) y que de ello depende el fiel cumplimiento de ese traslado y de las obligaciones de la Dirección de Migración, podrá entonces utilizarse el Fondo Especial de Repatriación, para hacerle frente a ese gasto de entranamiento propio de los extranjeros inmigrantes, o cualquier otro gasto que revista las mismas circunstancias.

Para finalizar, debemos tomar en cuenta lo establecido en el literal "e" del artículo 57 de la Ley N°.32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la República, que guardan relación con la funciones del Sub-Contralor. Veamos:

"Artículo 57. Son funciones del Sub-Contralor General:

.....

- d) Autorizar la apertura de cuentas bancarias oficiales y la creación de fondos especiales, rotativos y de cajas menudas, en sustitución del Contralor y de conformidad con las disposiciones legales pertinentes;

..."

Lo anterior quiere decir, que el manejo de estos gastos sobre el Fondo Especial de Repatriación, deberá estar supervisado o fiscalizado por la Contraloría General de la República, quien es el ente encargado de autorizar la creación a apertura de este tipo de cuentas bancarias en el Banco Nacional de Panamá.

Recomendación:

Este despacho recomienda a la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, con respecto al tema consultado, que en lo sucesivo se debe notificar al inicio de cada vigencia fiscal, a la Contraloría General de la República sobre la forma en que se vaya a utilizar el Fondo Especial de Repatriación y así mismo, dicha entidad fiscalizadora llevará un mejor control sobre el mismo, tal y como lo establece la Ley.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs