

C-No.52

Panamá, 13 de marzo de 2001.

Licenciado
Eric Singares
Director Nacional
Dirección de Migración y Naturalización
E. S. D.

Licenciado Singares:

Acuso recibo de su nota identificada DNMYN/A.L/24/01, de 17 de febrero de 2001, llegada a este Despacho el 21 de febrero de 2001; por medio de la cual se solicita a esta Procuraduría, una aclaración o ampliación del dictamen número 178 de 2001 de esta Procuraduría.

La aclaración se trata sobre la aplicación del artículo 4 de la Ley 7 de 1980, específicamente si este artículo le es exigible a los beneficiarios del Convenio Colombo panameño, suscrito entre Panamá y Colombia, por medio de la Ley 17 de 1994.

Trataremos de dar una respuesta específica a la problemática que ha involucrado ingentes esfuerzos institucionales, entre la Dirección Nacional de Migración, El Ministro de Gobierno y Justicia, y la Procuraduría de la Administración. Esto ya que estas instituciones han celebrado varias reuniones de trabajo, a fin de examinar el cumplimiento de las garantías y derechos de los beneficiarios del Convenio Colombo Panameño, a la vez que se asegura la vigencia regular de la normativa migratoria en Panamá.

Antecedentes.

1. El lunes dieciséis (16) de octubre de dos mil (2000), la Procuraduría organizó una reunión con abogados de la Dirección Nacional de Migración a fin de establecer criterios sobre el manejo de las quejas presentadas en la Procuraduría de la Administración y en otras entidades públicas, en contra de esa dirección y decidir la aplicación del dictamen consultivo número ciento

sesenta y ocho (178) de veinticinco (25) de julio de dos mil (2000), proferido por nuestra institución.

2. Luego de ello, el pasado 13 de febrero de 2001 se celebró otra reunión, en donde se incorporó un representante del Ministro de Gobierno y Justicia, a fin de dejar despejar dudas y de una vez por todas cumplir con las recomendaciones proferidas por este despacho.
3. Igualmente, la Dirección de Migración y Naturalización reconoció la necesidad de darle cumplimiento al Convenio Colombo-Panameño*.

Según se desprende las dudas más importantes se sustentan en las siguientes situaciones:

1. La Ley General que regula el tema de las Cartas de Naturalización a los extranjeros que residan en Panamá, establece como uno de los trámites para la definición del tiempo real de residencia, debe ser la fecha del primer permiso provisional para permanecer en el país.
2. Para el caso de los inmigrantes colombianos, se suscribió un Convenio a fin de hacer más expedito el trámite de regularización de su permanencia, por medio de la naturalización. En este convenio no se plantea que la fecha para definir la estancia en el país, se calcule a partir del permiso provisional.
3. Hoy en día se afirma que este Convenio no puede tener aplicación directa, en el sentido de derogar la ley general, que establece un trámite distinto, para todos los inmigrantes residentes en Panamá.

Cuestión de Derecho.

Una de las situaciones de interés jurídico se centra en saber si el artículo 4 de la Ley 7 de 1984, que regula de modo general el tema de la migración en Panamá, se debe aplicar con prescindencia de las normas del mismo rango legal, contenidas en la Ley 17 de 1994.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

La duda se centra en saber si el artículo 4 de la ley 7 de 1980 está derogada, pues de ser así no podría ser aplicada a los demás casos que se tramitan en la Dirección Nacional de Migración, dejando con ello un vacío para la tramitación de las Cartas de Naturalización para los colombianos y otros extranjeros, residentes legal o materialmente en Panamá.

* Que está formalizado por medio de una ley, la ley numero 17 de 1994.

Esta preocupación si bien está fundada en el conocimiento general de que la derogación de las leyes supone su desaparición del ordenamiento jurídico, y la imposibilidad de su posterior aplicación en las materias que anteriormente reguló, ello no necesariamente es una premisa absoluta. Afirmamos esto pues, en el estudio de la migración irregular regidas, de manera especial y temporal por la Ley 17 de 1994, la derogación del artículo 4 de la Ley 7 de 1980 significa, simple y llanamente su inaplicación para única y exclusivamente los beneficiarios de ese Convenio y durante el tiempo que la ley o el Convenio establece.

Es decir que los efectos del artículo 4 de la Ley General Migratoria, la Ley 7 de 1984, quedan suspendidos temporalmente para el caso de los sujetos especificados en el Convenio Colombo Panameño. Lo que igualmente quiere decir que, los demás sujetos de la relación migratoria, nacionales de otro país distinto a Colombia, no podrían tener el derecho a la flexibilización de los trámites migratorios, que están contenidos en el artículo 4 de la ley 7 de 1984.

Es por esta razón de especialidad entre dos normas legales, que la Ley 17 de 1994, tiene que ser aplicada preferentemente al caso de los sujetos a quienes ella se dirige, y, en su sentido contrario; no podría ser aplicada para sujetos distintos a los que ella misma declara beneficiarios de la flexibilización de trámites migratorios, a saber los Colombianos en Panamá o los Panameños en Colombia.

Es más, aunque se trate de colombianos en Panamá o de panameños en Colombia, para que tengan derecho a los trámites flexibilizados de los trámites migratorios, ellos han debido ingresar a estos países durante un tiempo bien determinado por la Ley. Y si han ingresado en fechas distintas a las señaladas en la Ley 17 de 1994, no podrían tener derecho a sus beneficios.

La ley consagra el derecho desde la fecha de su vigencia, el día 17 de agosto de 1994, pero hacia el pasado. Y cubre a los naturales de Panamá o Colombia que se encontraban en territorio extranjero hasta el 31 de diciembre de 1990 o el 31 de diciembre de 1991, si son personas casadas o que tienen hijos nacidos en el país de residencia.

Este aserto lo corrobora el propio considerando del Convenio en el sentido de afirmar que el mismo tenía carácter transitorio.

Por todo lo dicho le recuerdo que el convenio no podría ser aplicado para regularizar la situación de los hermanos colombianos que no se encontraban en el país en los años anteriores a 1990 o 1991. Sin embargo hoy en día aquellas personas no se les deben exigir que cumplan con las formalidades establecidas en la ley 7 de 1980, ya que esta normativa se ha visto derogada por la ley 17 de 1994.

Así las cosas, desde nuestra óptica, la ley nueva, la Ley 17 de 1994, no permite que se le exija a los beneficiarios del Convenio Colombo Panameño, los mismos requisitos de naturalización exigidos a los demás no nacionales. Esto en virtud de que, precisamente la intención del legislador fue flexibilizar los requerimientos formales para que, de una vez y por todas, esa migración irregular se regularizara.

Esto obliga a que se le dé aplicación real y efectiva al Convenio y con ello darle el trámite regular a los documentos de las personas que se habían acogido al mismo. Esto, sin embargo no significa que la Presidencia de la República esté obligada a otorgar la Naturalización, pues esta es una facultad discrecional y no está regulada taxativamente por la Ley migratoria. No obstante sería un contrasentido que la ley se esfuerce por regularizar la migración irregular en estos dos países, y sin embargo, no puedan cumplirse con el último fin de la naturalización.

Por todo lo expresado, nos reiteramos en afirmar que el ponerle punto final a este asunto, desde una perspectiva jurídica, involucra la simple aplicación del Convenio Colombo Panameño.

Con la pretensión de colaborar con usted, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Original
Firmado

} Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AmdeF/15/cch.