

Panamá, 23 de septiembre de 2003.

Licenciada

ILKA VARELA DE BARÉS

Directora Nacional de Migración y Naturalización del
Ministerio de Gobierno y Justicia.

E. S. D.

Señora Directora Nacional:

Pláceme ofrecer respuesta a nota No.168- A.L.-DNMYN-02 de 6 de agosto de 2003, en la que me consulta sobre la interpretación de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo y el Decreto Ley No.16 de 30 de junio de 1960, que regula el ordenamiento migratorio, específicamente sobre la utilización de los recursos administrativos.

Según me explica, su inquietud radica en que el artículo 86 del Decreto Ley 16, señala los recursos administrativos a los cuales quedarán sujetas las resoluciones formuladas por la Dirección de Migración, de la siguiente manera:

1. El de reconsideración ante el Director de la Dirección Nacional de Migración.
2. El de apelación que surtirá ante el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Estos recursos podrán interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación personal o de la desfijación del edicto cuando hubiere lugar de ello.

En tanto que la Ley 38, señala en su capítulo III, artículo 171 que, “El recurso de apelación será interpuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado...”

En virtud de lo antes expuesto, nos eleva consulta, toda vez que en caso de existir laguna (s) o vacíos en la Ley Especial, entra a suplir la Ley General.

En efecto, los recursos administrativos han sido instituidos como medio de impugnación frente a los actos emitidos por la administración y que causen agravio a terceros. Son

definidos como medios de impugnación formal a través de los cuales se ataca una decisión proferida por la autoridad competente.

Frente a lo expuesto, estimamos oportuno señalar que el Decreto-Ley No.16 de 30 de junio de 1960, referente a Migración¹, reformado por el Decreto-Ley No.13 de 20 de septiembre de 1965, que atiende diversos aspectos de este tema, prevé la utilización de los recursos administrativos de una forma especial que en efecto no coincide con el procedimiento que actualmente contempla la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general. Ello es completamente comprensible, pues, el Decreto-Ley No.16 fue elaborado cuando las instituciones estatales comenzaban a organizarse y a regular el ámbito de sus actuaciones como tales, la muestra de esto es que como observamos en el Decreto-Ley bajo examen al referirse a Migración se hace como un Departamento de Relaciones Exteriores, mientras que en la actualidad vemos que este es una unidad Directiva del Ministerio de Gobierno y Justicia. Con esta cavilación no queremos decir que el procedimiento que se ha desarrollado no sea bueno sino sencillamente, que todo evoluciona y que las tendencias de modernización administrativas se dirigen a fórmulas simplificadas y expéditas, precisamente para lograr mayor eficiencia estatal.

En este sentido la ley 38 de 2000, lleva como propósito uniformar, agilizar y flexibilizar el procedimiento administrativo que se sigue en las instituciones del Estado, y ello porque el procedimiento administrativo es el instrumento por el cual se viabiliza el actuar de la relación administrado-administración, por lo que en la medida en que se logre un mejoramiento de la relación de la administración con los ciudadanos, los primeros como delegados del poder público y los segundos como usuarios o beneficiarios del servicio público, será posible entonces la armonía y la paz social. Es indispensable, entonces, que el ordenamiento jurídico procesal facilite los medios para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales y entre ellos el procedimiento administrativo es la herramienta más idónea como reaseguro contra los desórdenes del obrar de la administración. Así, en específico, el procedimiento administrativo indica formalidades y trámites que debe cumplir la administración (en el ejercicio de la función administrativa) y los administrados (en su gestión de tutela individual con participación colaborativa en el ejercicio de la función administrativa).

Todo ello explica el que la Ley 38, atienda lo relativo a los “recursos administrativos”, de forma clara y precisa, hecho que esclarece aspectos que se prestaban a criterios dispares, especialmente por criterios externados por la jurisorudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de los últimos años, según el cual las resoluciones emitidas por la máxima autoridad jerárquica de una entidad administrativa no requería interposición del recurso de reconsideración para lograr el agotamiento de la vía gubernativa, a efecto de tener acceso a la vía contencioso-administrativa.

En cuanto al efecto en que se concede el recurso no hay discrepancia, pues, en la citada Ley de 1960, se concede de igual forma en efecto suspensivo. Por tanto, la regla general en

¹ Ver, Gaceta Oficial No.14, 167 de 5 de julio de 1960.

nuestro ordenamiento jurídico es que una vez interpuesto y concedido el recurso de reconsideración o de apelación según el caso, se produce la suspensión de los efectos de la resolución o acto impugnado, con lo que tales efectos no pueden ser ejecutados o cumplidos mientras se tramita el citado artículo.

Ahora bien, la Ley 38 en aras de hacer eficiente y estable el procedimiento de la administración pública de manera que éste ofrezca seguridad en los trámites efectuados, dispone en el artículo 37, que se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, excepto si existe una Ley especial que regule el procedimiento para casos o materias específicas. Señala que si existen lagunas o vacíos en estas normas especiales, tales vacíos deberán llenarse mediante la aplicación supletoria de la Ley 38. O sea, que esta nueva normativa administrativa respeta las regulaciones contenidas en leyes especiales y establece en tal sentido las excepciones de su aplicación.

De manera que, aún cuando los principios de interpretación y aplicación de la ley, indiquen que cuando las disposiciones tengan una misma especialidad como es el caso examinado, la disposición posterior. No obstante, estamos frente a un mandato de la propia Ley general que remite a la aplicación y respeto de la ley especial, y su aplicación la supedita a vía de excepción. De modo, que aún cuando la Ley 16 de 1960, esté desfasada en muchos aspectos, el relativo a los recursos administrativos lo recoge de forma bastante clara.

Este despacho consciente de la necesidad que tiene el estamento estatal de uniformar procedimientos que simplifiquen y agilicen los trámites que dentro de las instituciones públicas deban efectuarse, se permite recomendar iniciar un movimiento académico-legislativo para modificar esta ley que los regula y que reiteramos ha quedado desfasada en el tiempo, hecho que obstaculiza la buena gestión que se imprima dentro de la entidad. En apego al principio de legalidad que rige para los actos administrativos públicos lo conveniente será revisar el contenido de esta Ley 16 de 1960, para adecuarla a la ley general de procedimiento administrativo, que lleva como propósito fundamental ofrecer seguridad jurídica y eficiencia pública a la ciudadanía en general, ya que no debe desatenderse el hecho real que hoy somos servidores públicos, pero siempre somos ciudadanos con deberes y también con derechos, por lo cual requeriremos los servicios de la administración.

De esta forma espero haber atendido lo solicitado, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fltecher.
Procuradora

AMdeF/16/hf.