

Panamá, 29 de octubre de 2004.

Licenciado
RAMÓN LIMA C.
Director Nacional de Migración y Naturalización
Ministerio de Gobierno y Justicia.
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer legal, acuso recibo de su nota s/n calendada 28 de septiembre de 2004, a través de la cual nos pregunta acerca de la anulación de resoluciones que concedieron visas provisionales o definitivas en calidad de dependientes de residentes, de conformidad con el artículo 62, numeral 4 de la Ley 38 de 2000.

Antecedentes

La Dirección Nacional de Migración y Naturalización dictó resoluciones mediante las cuales concedió a diferentes personas, visas de permanencia definitiva con derecho a cédula de identidad personal, en calidad de dependientes de residentes. Estas resoluciones se encuentran notificadas por la administración anterior y ejecutoriadas. Sin embargo, al revisarse los documentos, se encontró que las mismas no cumplen con los requisitos establecidos por la ley, para tener derecho a este tipo de visas.

Ejemplo de un caso concreto:

Entre los requisitos para optar a la visa en calidad de dependiente de residente, se encuentra el de la solvencia económica de éste, aspecto que reglamenta el Decreto Ejecutivo N°.52 de 19 de febrero de 2003, de acuerdo con el cual, el residente debe comprobar que recibe una suma no inferior a B/.500.00 mensuales más B/.75.00 mensuales por cada dependiente. Lo anterior indica que un residente con un dependiente debe comprobar que recibe una renta mínima de B/.6,900.00 anuales. Existe un expediente en el que se otorga la residencia definitiva con derecho a cédula al dependiente de un residente que tiene una renta gravable de B/.4,840.50.

Interrogantes:

1. ¿Puede el Director Nacional de Migración actual, revocar o anular de oficio las resoluciones que concedieron permanencias provisionales o definitivas de visas en calidad de dependientes de residente, con fundamento en el numeral 4 del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000? Tomando en consideración que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N°. 52 del 19 de febrero de 2003, establece la nulidad de la concesión de visas en violación de las disposiciones establecidas en la ley y el mismo Decreto.
2. ¿Puede aplicarse la nulidad absoluta que contempla el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que el debido proceso implica, también exigir el cumplimiento de los requisitos legales en cuanto a pruebas?

Normas aplicables del Decreto Ejecutivo N°. 52 de 19 de febrero de 2003.

"Artículo 3. Pruebas documentales necesarias para probar el parentesco.

a. El correspondiente elemento probatorio original autenticado o copia cotejada ante notario público de la República de Panamá que compruebe el grado de parentesco..."

Respecto a la Solvencia.

Artículo 5. De las obligaciones y de la renta o solvencia económica suficiente del residente.

'El residente que solicita a su pariente, y/o que se declara o se nombra como responsable ante la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, deberá comprometerse formalmente a cubrir todos los gastos de estadía, subsistencia y repatriación de su o sus dependientes y para tal efecto, deberá aportar a la solicitud de la Visa a la que esté aplicando, pruebas documentales, que cuenta con una 'renta o solvencia económica suficiente' para cumplir con su obligación de proporcionarles alimentos de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 377 a 386, inclusive, del Código de la Familia.

Se estima como 'renta o solvencia económica suficiente', cuando ésta no sea inferior a quinientos balboas mensuales (B/.500.00), más la cantidad de setenta y cinco balboas mensuales (B/.75.00), por cada dependiente adicional, en caso que se esté aplicando a

una Visa para una familia o para varios dependientes de un (a) residentes."

Respecto a la nulidad.

Artículo 14. De la Nulidad de las Visas.

'Las Visas, cualquiera que sea su tipo, otorgadas en violación de las disposiciones establecidas en la ley y en el presente Decreto, se tendrán como nulas."

Criterio de Asesoría Legal de Migración.

"Sobre el análisis jurídico de los catorce (14) expedientes correspondientes a dieciséis (16) ciudadanos chinos a los cuales se les aprobó su Visa de Inmigrante o Permanencia Definitiva en calidad de dependientes de residente, que fueron debidamente notificadas sus resoluciones, y a los que además se les confeccionó su carné de Permanencia Provisional o de Residente Permanente.

Si bien es cierto estos expedientes ameritan una revisión administrativa, que puede llegar a anulación, toda vez que como se comentó en memo de 6 de septiembre de 2004, **no han cumplido con algunos de los requisitos establecidos** tales como certificación de visa autorizada válida para tramitar residencia, **solvencia económica suficiente y constancia de parentesco,** no menos cierto es que de acuerdo a lo establecido en la ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo, debe cumplirse los pasos para decretar la anulación de las resoluciones.

De acuerdo a verificación de los expedientes que contaban con visa autorizada que se le permitió el ingreso a nuestro país, válido para tramitar residencia, ninguno de estos cumplía con los certificados correspondientes de parentesco para la aprobación de visa respectiva.

Los casos a los cuales se les sugiere aplicar el artículo 62 de la Ley 38 de 2000 son:

1) Nombre: HOU QIUTIAN
Resolución N°.11291 del 30 de agosto de 2004.
Solicitud: PD-7
Expediente: 207.746

2) Nombre: LIN YUZHEN
Resolución N°.11287 del 30 de agosto de 2004
Solicitud: PD-7
Expediente: 207.470

3) Nombre: ZHONG FUJIU
Resolución N°. 11285 de 30 de agosto de 2004

Solicitud: PD-7
Expediente: 207.205

4) Nombre: PAN JIAHUA
Resolución N°.11296 de 30 de agosto de 2004
Solicitud: PD-7
Expediente: 207.246

5) Nombre: LUI QUANSI
Resolución N°. 11294 del 30 de agosto de 2004
Solicitud: PS-7
Expediente. 208.697

6) Nombre: LUO TIANFU
Resolución N°. 11272 de 30 de agosto de 2004
Solicitud: VI-7
Expediente: N°. 2013.653

7) Nombre: CHEN JUNGHUI Y CHEN MEICAI
Resolución N°. 11290 de 30 de agosto de 2004.
Solicitud: PD-7
Expediente: 207.396

8) Nombre: CHEN QINGCHANG Y CHEN YONGTIAN
Resolución N°. 11256 de 30 de agosto de 2004
Solicitud: VI-7
Expediente: 213.642

Según el asesor legal, lo primero que debe hacerse en estos casos es ubicar a través del departamento de "Visas Autorizadas", las respectivas solicitudes de "visas autorizadas para inmigrantes" por medio de las cuales fue autorizado el ingreso de estos ciudadanos a nuestro país, con el ánimo declarado de inmigrar al amparo de un familiar residente que contara con la "solvencia económica suficiente", conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°. 52 de 19 de febrero de 2003. Se debe recordar que si a estas personas se les autorizó el ingreso al país con una visa autorizada válida para tramitar residencia, es porque aportaron todos los requisitos exigidos, entre estos, la constancia de parentesco dentro de los grados legalmente establecidos por esa Dirección Nacional.

Luego de verificar esta situación de ingreso, entonces se podrá determinar si en efecto la documentación aportada para obtener Visa de Inmigrante o la de Permanencia Definitiva en Calidad de Dependiente de Residente, era o no la adecuada; de lo contrario se debe asumir que aportaron pruebas no idóneas para la concesión de visas respectivas.

De acuerdo a lo verificado hasta el momento, de los expedientes enunciados anteriormente, no se aportó pruebas de que sustenten que la persona que se está haciendo responsable, guarda parentesco con el

extranjero solicitante dentro de los grados establecidos en el Decreto Ley N°.16 de 1960 y en el Decreto Ejecutivo N°. 52 de 2003. es por esa razón que se inicie las verificaciones respectivas, antes de dar inicio a la revocación. Además, en la mayor parte de estos casos, ninguno cuenta con la "solvencia económica suficiente", establecida por medio del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°.52 de 19 de febrero de 2003, que fija en B/.500.00 mensuales más 75.00 por cada dependiente.

Con referencia a los demás casos, según se puede verificar en la copia de la resolución que concede la Visa de Inmigrante en Calidad de Dependiente de Residente, adjuntada a cada expediente, estos corresponden a trámites **que se llevaron a cabo a través del ACUERDO DEL CENSO CHINO, QUE FIRMÓ LA SOCIEDAD BENÉFICA ASOCIACIÓN CHINA DE PANAMÁ Y EL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA.** En estos casos, se debe recordar que atendiendo al ACUERDO, **se flexibilizó la relación de parentesco con el fin de facilitar a cientos de ciudadanos asiáticos, su integración jurídica migratoria,** en consecuencia, no era exigible la relación de parentesco, simplemente era necesario que un residente se hiciera responsable del solicitante y lo aprobara por medio de DECLARACIÓN NOTARIAL JURADA asumiendo dicha responsabilidad.

Los casos que encuentran en esta situación son los siguientes:

- 1) Nombre: CHEN GUOHUA
Solicitud: PD-7
Expediente: 206.596
Resolución: N°.11292 de 30 de agosto de 2004.
- 2) Nombre: WU SITIAN
Solicitud: PD-7
Expediente: 206.597
Resolución: N°. 11288 de 30 de agosto de 2004.
- 3) Nombre: LI YUEMING
Solicitud: PD-7
Expediente: 206.060
Resolución N°. 11283 de 30 de agosto de 2004.
- 4) Nombre: CHEN JIXIAN
Solicitud: PD-7
Expediente: 206.104
Resolución: N°.11286 de 30 de agosto de 2004.
- 5) Nombre: DENG LIPING
Solicitud: PD-7
Expediente: 207.738
Resolución N°.11293 de 30 de agosto de 2004.

Respecto a estos casos, si bien es cierto, no era exigible la prueba de la relación de parentesco, no menos cierto es que sí debían aportar "la solvencia económica suficiente" por parte del residente que se hace responsable del solicitante, solvencia con la que en cada uno de los casos sometido al estudio, los residentes no cuenta, además no aportaron recibos de pago de declaración de renta. Sin embargo, pese a ello, se debe tener claro en que no necesariamente las pruebas aportadas deben ser consideradas falsas, pues todas están debidamente autenticadas.

Veamos lo que dispone el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 52 de 19 de febrero de 2003.

"Artículo 5. De las obligaciones y de la renta o solvencia económica suficiente del residente:

El residente que solicita a su pariente, y/o la persona que se declara o se nombra como responsable ante la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, deberá comprometerse formalmente a cubrir todos los gastos de estadía, subsistencia y repatriación de su o sus dependientes y para tal efecto, deberá aportar a la solicitud de la Visa a la que esté aplicando, pruebas documentales, que cuenta con una "renta o solvencia económica suficiente" para cumplir con su obligación de proporcionarles alimentos de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 377 a 386 inclusive del Código de la Familia.

Se estima como "renta o solvencia económica suficiente" cuando esta no sea inferior a quinientos balboas mensuales (B/.500.00), más la cantidad de setenta y cinco balboas mensuales (B/.75.00), por cada dependiente adicional en caso que esté aplicando a una visa para familia o para varios dependientes de un (a) residente."

Finalmente queda el caso correspondiente a:

6) Nombre: JIANG ZANHAO
Solicitud: PD-7
Resolución N°. 11368 de 31 de agosto de 2004.

Este último caso, no corresponde a la oficina del censo, se trata de una solicitud de permanencia definitiva con derecho a cédula de identidad personal en calidad de dependiente de residente, en la cual se aporta certificación de visa autorizada válida para tramitar

residencia, calendada 24 de septiembre de 2002, y la respectiva certificación de parentesco. En este caso, quien se hace responsable, es el padre, señor Jiang Zuojun, con cédula de identidad personal N°. E-8-81282. La situación aquí radica en que tampoco aporta una solvencia económica suficiente, razón por la cual se recomienda se proceda igual con el resto de los casos mencionados, es decir, dando un término a los apoderados para que subsanen de lo de la solvencia económica, de lo contrario aplicar el numeral 4 de la ley 38 de 2000."

Observaciones a la presente solicitud.

En primer lugar, debemos indicar que la solicitud, no viene acompañada de los expedientes ni de las resoluciones que nos permitan hacer un análisis detallado de cada caso, tal como lo establece el artículo 62 de la Ley 38 de 2000 en uno de sus párrafos el cual dispone claramente que deberán remitirse todos los elementos de juicios que sean conducentes para el esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En el caso, planteado, este despacho es de opinión que la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, previa a la anulación de resoluciones donde se otorgaron visas de Inmigrantes o Permanencia Definitiva en calidad de dependientes de residentes, debe realizar una investigación exhaustiva de cada caso, y probar que en efecto, las personas favorecidas con las Visas incumplieron o infringieron las disposiciones legales contenidas en el Decreto Ley N°.16 de 1960 y el Decreto Ejecutivo N°. 52 de 2003.

Una vez, se hayan investigado y corroborado los hechos, entonces se procederá con lo que disponga la ley especial de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, tal como lo dispone el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de 2000, que en su contenido establece lo siguiente:

"Artículo 37. Esta ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley." (Subrayado de la Procuraduría).

De acuerdo con esta norma, podemos colegir que la misma es aplicable a todos los procesos administrativos que se surtan en las diferentes instituciones públicas, incluyendo las empresas estatales, sin embargo, si existe norma o ley especial aplicable a los casos concretos, entonces deberá aplicarse esta regulación especial, de lo contrario se aplicará de manera supletoria la ley 38 de 2000.

Veamos lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N°. 52 de 19 de febrero de 2003.

“Artículo 14. De la Nulidad de las Visas.

Las Visas, cualquiera que sea su tipo, otorgadas en violación de las disposiciones establecidas en la ley y en le presente Decreto, **se tendrán como nulas.**”

Como podemos observar, la disposición legal es clara, al señalar que las visas, de cualquier clase, que se otorguen en contraposición a los ordenamientos jurídicos positivos contenidos en la ley y el presente decreto se tendrán como nulos.

En ese sentido, este despacho es de opinión que rige para la Dirección Nacional de Migración y Naturalización esta disposición especial, (artículo 14 del Decreto Ejecutivo N°. 52 de 2003), de conformidad con el artículo 37 de la ley 38 de 2000; no obstante, si debe señalarse que antes de anularse un acto administrativo, la entidad correspondiente tiene la obligación de investigar y sustentar su decisión con la pruebas correspondientes, aplicadas a cada caso, garantizando a las partes, el debido proceso, tal como lo señala los artículos 34 y 62 de la Ley 38 de 2000.

Para mayor ilustración, adjuntamos copias de las Circulares DPA./002/2003 de 6 de agosto de 2003, y N°.DPA-004-2004 de 3 de mayo de 2004, sobre revocatoria del acto administrativo.

Con la pretensión de haber aclarado su inquietud, me suscribo de usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.