

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1179

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de diciembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El Licenciado **Conrad Antonio Rodríguez Sanjur**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo número 169 de 22 de mayo de 2015, expedido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado **Conrad Antonio Rodríguez Sanjur**, quien actúa en su propio nombre y representación, demanda la nulidad del Decreto Ejecutivo 169 de 22 de mayo de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, por la cual se autoriza la renovación de los permisos provisionales de residencia otorgados dentro de los procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria (Cfr. fs. 34 a 36 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El recurrente considera que el acto administrativo acusado de ilegal infringe los artículos 34, 35, 36, 47 y 52 (numerales 1, 2 y 4) de la Ley 38 de 2000, los que,

en su orden, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; la aplicación del orden jerárquico de las normas en todas las actuaciones que realice la Administración Pública; al hecho de que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; la prohibición de establecer requisitos o trámites que no estén señalados en las disposiciones legales y reglamentarias; y a los vicios de nulidad absoluta en los que puede incurrir la autoridad al emitir un acto administrativo (Cfr. fs. 9 a 16 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según puede advertir este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa se dirige a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 169 de 22 de mayo de 2015, expedido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, con el propósito que los extranjeros a los que se le venció el permiso provisional de residencia, o que estén próximos a vencerse, pudiesen renovar sus carné ante el Servicio Nacional de Migración, los cuales al momento de realizar el trámite correspondiente deberán hacer entrega de la siguiente documentación:

1. Una copia completa del pasaporte, debidamente cotejado por Notario Público;
2. El carné original de residente provisional del programa Panamá Crisol de Razas, vencido o próximo a vencerse;
3. El certificado de antecedentes penales del país de origen o de residencia. En caso de tener más de dos (2) años de residencia en la República de Panamá sin haber salido del país, se podrá presentar el record policivo de la Dirección de Investigación Judicial;
4. Un certificado de salud expedido por médico idóneo panameño;
5. La declaración jurada de antecedentes personales, según formulario suministrado por el Servicio Nacional de Migración;

6. Tres (3) fotos tamaño carné;
7. Un recibo de servicios públicos, contrato de arrendamiento o cualquier otro documento que compruebe el domicilio del extranjero;
8. La prueba de afiliación a la Caja de Seguro Social, pago de nueve cuotas consecutivas a la Caja de Seguro Social o paz y salvo nacional de rentas expedido por la Dirección General. De Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas; y
9. La declaración jurada de responsabilidad o carta notariada de responsabilidad expedida por un residente permanente o nacional panameño a favor del extranjero, acompañada por copia del carné de residente permanente o cédula de identidad personal cotejados por notario público. (Cfr. fs. 34 y 35 del expediente judicial).

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que fundamenta su pretensión, el demandante manifiesta que el Órgano Ejecutivo carece de competencia para expedir el Decreto Ejecutivo 169 de 22 de mayo de 2015, acusado de ilegal; puesto que, a su juicio, el ordenamiento jurídico vigente no ha investido a esa autoridad administrativa para crear, establecer, aplicar o renovar un status o categoría migratoria que no esté amparada en la Ley, lo cual es atribución del Órgano Legislativo (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

Añade, que el hecho que el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 le haya dado al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Seguridad Pública, la potestad de reglamentar las categorías migratorias definidas en la Ley, permitiéndole crear subcategorías migratorias, ello no es razón para estimar que esa facultad es amplia y absoluta; por lo tanto, la misma debe estar amparada y ser acorde con lo dispuesto en ese cuerpo normativo, situación que, según alega, no ocurrió en el caso bajo análisis, pues los carné otorgados en el proceso de regularización migratoria masiva bajo el título de permisos provisionales de residencia, no se encuentran enmarcados

en el citado decreto ley ni en el capítulo VI, denominado permisos temporales por razones humanitarias, contenido en el Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008 (Cfr. fs. 9-10 del expediente judicial).

También indica, que los carnés de permiso provisional de residencia, extendidos al amparo del Decreto Ejecutivo 169 de 22 de mayo de 2015, son ilegales, pues se aplicó bajo la categoría migratoria de residentes temporales y, a su vez, porque esta categoría creó el permiso temporal por razones humanitarias, cuyos requisitos no son los mismos que ha establecido la Resolución 17679 de 5 de septiembre de 2011 emitida por el Servicio Nacional de Migración, ni el Decreto Ejecutivo 547 de 25 de julio de 2012 (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Finalmente, señala que el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 320 de 2008, consagra cuatro (4) categorías migratorias que son: 1) no residente; 2) residente temporal; 3) residente permanente; y 4) extranjeros bajo protección de la República de Panamá. Sin embargo, en ellos no se ha establecido como categoría o subcategoría migratoria los permisos provisionales de residencia, para aquellos que aplican para una categoría migratoria de residentes temporales, la cual está reservada sólo para la categoría de residentes permanentes; por lo que estima que el Decreto Ejecutivo 169 de 2015, acusado de ilegal, al presentar claros vicios de nulidad absoluta está vulnerando el ordenamiento jurídico establecido (Cfr. fs. 10-12 y 14-15 del expediente judicial).

Al examinar las normas legales y reglamentarias que regulan la materia migratoria, a fin de determinar si el acto administrativo acusado de ilegal fue expedido por el Órgano Ejecutivo sin tener competencia para ello, advertimos que el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, por medio del cual se crea el Servicio Nacional de Migración, la carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, señala en el artículo 1, que ese cuerpo normativo tiene por objeto, entre otras cosas, lo

siguiente: 1) regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros; 2) reglar la estadía de estos últimos en el territorio nacional; y, 3) establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización.

Por otra parte, observamos que el artículo 2 del citado decreto ley indica claramente el marco de competencia de ese texto normativo al disponer, que **el Servicio Nacional de Migración, como entidad de seguridad pública** y de gestión administrativa, se encuentra **adscrita al ahora Ministerio de Seguridad Pública**, el cual **estará sujeto a la política migratoria que dicte el Órgano Ejecutivo**.

De igual forma, el artículo 9 de ese mismo texto legal establece que **son funciones del antiguo Ministerio de Gobierno y Justicia, ahora de Seguridad Pública, en materia de política migratoria**, entre otras, **elaborar y proponer al Órgano Ejecutivo las políticas migratorias** que orienten al Estado en sus estrategias demográficas y de planificación de poblamiento, **para que éste las apruebe cuando lo considere necesario**; y la de recomendar y desarrollar las medidas especiales que debe tomar el estado panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.

El numeral 12 del artículo 3 de la Ley 15 de 14 de abril de 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, establece que **para el cumplimiento de sus funciones esa entidad ministerial está facultada para ejercer las demás funciones que establezca la Ley**.

Del contexto anterior, se infiere que el Ministerio de Seguridad Pública es la autoridad encargada de asesorar, promover y recomendar al Órgano Ejecutivo las políticas migratorias necesarias para el control, fiscalización y prevención de la migración irregular en el país, para que éste lo apruebe cuando lo considere conveniente; es por ello que, en cumplimiento con esa atribución legal, dicha entidad

ministerial, con el propósito de darle seguimiento a los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria iniciada en el 2010, procedió a solicitar al Órgano Ejecutivo su autorización para que los extranjeros residentes en nuestro país, a los que se les había vencido su carné de residentes provisionales o que estuviesen próximos a vencerse, pudiesen seguir manteniendo el mismo estatus migratorio otorgado por el Servicio Nacional de Migración en el año 2010, y, de esta forma, continuaran colaborando y contribuyendo con el desarrollo económico nacional.

Lo anteriormente expuesto permite establecer que los argumentos planteados por el **Licenciado Conrad Antonio Rodríguez Sanjur** y que sustentan la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, carecen de sustento jurídico, puesto que el Decreto Ejecutivo 169 de 2015, acusado de ilegal, no está creando ninguna categoría migratoria distinta a las señaladas en el artículo 14 del Decreto Ley 3 de 2008, que son: a) no residente; b) residente temporal; c) residente permanente; d) extranjeros con protección de la República de Panamá; ni está reglamentando dicha normativa.

Por el contrario, únicamente estamos frente a una autorización para realizar un trámite de actualización de aquel que se llevó a cabo en el año 2010, de ahí que es claro que el Órgano Ejecutivo en ningún momento ha excedido la potestad reglamentaria conferida por el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República ni mucho menos estamos frente a una situación de falta de competencia, pues ha quedado demostrado que el propio Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 faculta al Ministerio de Seguridad Pública a someter a consideración del Presidente de la República todo lo concerniente a la regularización migratoria y este último a aprobarlo de estimarlo conveniente; por lo tanto, el acto demandado de ilegal no infringe los artículos 34, 35, 36 y 52 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 2000.

En cuanto a que el Decreto Ejecutivo 169 de 2015, acusado de ilegal, ha dispuesto requisitos que deben cumplirse para la obtención de una renovación del permiso provisional de residencia, distintos a los establecidos en el artículo 28 del Decreto Ley 3 de 2008, este Despacho es del criterio que los argumentos esbozados por el actor resultan infundados, puesto que el contenido de dicho acto administrativo no ha creado requisito alguno para que los extranjeros que se encuentran de manera irregular en el país puedan optar a un permiso provisional de residente, ya que la mayoría de esas condiciones fueron previamente establecidas en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 547 de 25 de julio de 2012, el cual indica el procedimiento y los requisitos de los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria denominada “Panamá, Crisol de Razas”, publicada en la Gaceta Oficial 27085-A de 25 de julio de 2012. Esta norma expresa lo siguiente:

“Artículo 3: Los extranjeros que soliciten su legalización a través del proceso “Panamá Crisol de Razas”, deberán presentar la siguiente documentación:

1. **Dos (2) fotos tamaño carné;**
2. **Copia autenticada del pasaporte completo** con las generales y sellos de entrada legibles, que demuestren una estadía en el país por un (1) año o más.

En caso de no tener pasaporte se deberá presentar lo siguiente:

a. Certificación del consulado correspondiente que acredite todas sus generales y que certifique que no posee el pasaporte o que se encuentra en trámite.

b. Reporte o Denuncia de pérdida, robo o hurto ante la Dirección de Investigaciones Judiciales (DIJ), ante el Centro de Recepción de Denuncias del Ministerio Público o ante la Corregiduría de Policía, en el último de los casos, el solicitante deberá presentarse con un testigo quien deberá rendir Declaración Jurada ante Notario Público acreditado que conoce al solicitante y la fecha aproximada de su ingreso al país.

3. **Declaración jurada de responsabilidad o carta de responsabilidad jurada**, rendida por un residente permanente o nacional panameño, acompañada de una copia de su carne de residente permanente cotejada por un Notario Público. En caso de ser menor de dieciocho años de edad, la

declaración jurada de responsabilidad o carta de responsabilidad notariada deberá ser otorgada por un familiar dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, el cual deberá notificarse de la resolución.

4. **Prueba del domicilio del responsable**, original o copia notariada, **acreditada mediante el recibo de agua, luz o teléfono, o del contrato de arrendamiento**, certificación de domicilio emitida por el Corregidor. Deberá coincidir la dirección de la prueba de domicilio con la señalada en la Declaración Jurada de Responsabilidad.

5. **Historial de antecedentes policivos y penales:**

a. De su país de origen o del último país de residencia, si el extranjero mantiene una estadía menor de dos años en la república de Panamá. El historial deberá estar apostillado o autenticado por la Embajada o Consulado de Panamá en el país que lo expidió y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

b. De la República de Panamá, si el extranjero cuenta con dos años o más sin salir de la República de Panamá.

6. Completar los formularios de Filiación o Registro y de Declaración de Antecedentes Personales.” (El destacado es de esta Procuraduría).

Es importante aclarar, que la documentación listada en el acto acusado de ilegal, la cual debe ser presentada por el extranjero ante el Servicio Nacional de Migración, para que de esta forma pueda renovarse el carné provisional de residente previamente conferido en el año 2010, únicamente tiene como propósito corroborar que el beneficiario esté cumpliendo con los objetivos del programa de legalización migratoria denominado “Panamá, Crisol de Razas”; es decir, que a la fecha de la tramitación se encuentre aportando su colaboración y contribución al desarrollo económico nacional, lo que se podrá comprobar con la prueba de afiliación a la Caja de Seguro Social, el pago de nueve (9) cuotas consecutivas a dicha entidad de seguridad social o el paz y salvo nacional de rentas emitido por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas; así como las pruebas que acreditan el arraigo en el territorio nacional; de ahí que mal puede estimarse que el acto acusado ha establecido un trámite ajeno al señalado en la

legislación que regula la materia migratoria, por lo que, los cargos de infracción a los artículos 47 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, aducidos por el actor, carecen de sustento, de tal suerte que así debe ser declarado por la Sala Tercera.

Por las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo 169 de 22 de mayo de 2015**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

IV. Pruebas:

Se acepta únicamente el documento visible a fojas 19 y 20 del expediente, el cual fue aportado por el actor, por cumplir con el requisito de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho:

Se niega el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 382-15