



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 17 de diciembre de 2024  
Nota C-280-24

Licenciada  
**Zulphy Santamaría**  
Corporate Legal Consulting Centroamérica  
Ciudad.

**Ref.: Interpretación del Decreto Ejecutivo No. 722 de 15 de octubre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 109 del 13 de octubre de 2022.**

Licenciada Santamaría:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido 11 de diciembre del año en curso, a través del cual, consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“...

***NORMA A INTERPRETAR***

*Se trata del DECRETO EJECUTIVO 722 del 15 de octubre de 2020, modificado por el DECRETO ejecutivo 109 del 13 DE OCTUBRE DE 2022.*

...

***HECHOS***

***Basamos nuestra consulta en los siguientes hechos y consideraciones.***

***PRIMERO:*** *Que en marzo de 2020, unos clientes de nuestra firma adquirieron un bien inmueble pagado al contado, con un valor mayor a US \$300,000.00 dólares americanos, con fondos provenientes del extranjero.*

...

***NOVENO:*** *Que el día 28 de junio de 2024, presentamos ante el Servicio Nacional de Migración, en su oficina especial situada en el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, la solicitud de Permiso de Residencia Permanente en calidad de Inversionista Calificado.*

...

***DÉCIMO PRIMERO:*** *Que para nuestra triste decepción, la resolución 42126 de 2024 niega el Permiso de Residencia Permanente en calidad de Inversionista Calificado a nuestros clientes, alegando que la inversión fue hecha antes de la vigencia de la Ley, luego presentamos recurso de reconsideración y el mismo fue de igual manera negado mediante resolución 46384 del 9 de octubre de 2024.*

***DÉCIMO SEGUNDO:*** *Que como mencionamos arriba, cuando se inició (sic) el proceso, el criterio tanto del Ministerio de Comercio e*

*Industrias, como el del Servicio Nacional de Migración era diferente, razón por la cual confiamos en las autoridades nacionales y procedimos a iniciarle el proceso a nuestros clientes. Sin embargo, no se puede cambiar un criterio legal a mitad de un proceso, pues esto deja en indefensión a nuestro cliente y vulnera el estado de Derecho y la Seguridad Jurídica del País.  
...” (Lo destacado es de la cita).*

Luego de una atenta lectura del contenido de su escrito y de los documentos aportados, se observa que su consulta guarda relación, entre otras cosas, con una posible disconformidad con el contenido de la Resolución No. 42126 de 26 de agosto de 2024, a través de la cual el Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública, negó el permiso de residente permanente en calidad de inversionista calificado, con derecho a carné de residente permanente emitido por la Dirección Nacional de cedula del Tribunal Electoral al señor Yuambo Li y como dependiente su madre la señora Hong Guo; así como su acto confirmatorio contenido en la Resolución No. 46384 de 9 de octubre de 2024.

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalarle, que el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se consulta está relacionado con actuaciones litigiosas particulares, en el ámbito jurídico administrativo que involucran necesariamente actuaciones (*actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad en la vía gubernativa*), por parte del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública.

Es decir que, su consulta busca un pronunciamiento por parte de este Despacho, específicamente respecto de lo siguiente:

- Resolución No. 42126 de 26 de agosto de 2024.
- Resolución No. 46384 de 9 de octubre de 2024.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogada litigante, *es un particular*, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto*, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

Es decir, que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, nos permitimos en esta ocasión, brindarle la siguiente orientación de carácter objetiva; indicándole además, que dicha orientación, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Del Decreto Ejecutivo No.722 de 15 de octubre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 109 de 13 de octubre de 2022.

A través del Decreto Ejecutivo No.722 de 15 de octubre de 2020<sup>1</sup>, se creó dentro de la categoría migratoria de Residente Permanente por Razones Económicas, la subcategoría de Residente Permanente, en calidad de Inversionista Calificado, por mantener actividades de inversión en la República de Panamá<sup>2</sup>.

Así las cosas, el artículo 2 del citado Decreto Ejecutivo, estableció que para demostrar la finalidad de establecer su residencia conforme esta subcategoría, el solicitante deberá realizar en la República de Panamá una inversión por un monto mínimo de quinientos mil balboas (B/.500,00.00) proveniente de fuente extranjera, que podrá ser a título personal o de una persona jurídica, en la que el solicitante sea siempre el beneficiario final de las acciones de la persona jurídica que mantiene la inversión.

En ese mismo sentido, y mediante el Decreto Ejecutivo No. 109 de 13 de octubre de 2022<sup>3</sup>, se modificaron los artículos 3 y 10 del citado Decreto Ejecutivo No. 722 de 15 de octubre de 2020, de la siguiente manera. Veamos:

***“Artículo 1. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 722 de 15 de octubre de 2020, queda así:***

***Artículo 23. Para solicitar el Permiso de Residencia Permanente, en calidad de Inversionista Calificado, el solicitante deberá acreditar haber realizado alguna de las formas de inversión que a continuación se detallan:***

- 1. Por razón de inversión Inmobiliaria:...***
- 2. Por razón de inversión inmobiliaria mediante un contrato de promesa de compraventa: ...***
- 3. Por razón de inversiones realizadas a través de una Casa de Valores con licencia aprobada por la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá: ...***
- 4. Por razón de Inversión en Depósito a Plazo Fijo en el Sector Bancario: ...” (Lo destacado es de la cita).***

***“Artículo 2. Se modifica y prorroga la vigencia del término establecido en el artículo 10 del decreto Ejecutivo No. 722 de 15 de octubre de 2020, así:***

***Artículo 10. (Transitorio). Durante los primeros cuarenta y ocho meses posteriores a la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, la inversión mínima en bienes inmuebles para efectos del Permiso de Residencia Permanente, en calidad de Inversionista Calificado, podrá ser por la suma líquida de trescientos mil balboas con 00/100(B/.300,000.00), en la compra de un bien inmueble en la República de Panamá,***

<sup>1</sup> Publicado en la Gaceta Oficial No. 29136 del viernes 16 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley Ibidem.

<sup>3</sup> Publicado en la Gaceta Oficial No. 29643-A del jueves 13 de octubre de 2022.

*el cual deberá estar libre de gravámenes. Si el bien inmueble tuviere un valor superior, el excedente podrá ser financiado a través de un préstamo hipotecario otorgado por un banco o institución financiera. El monto con el que se realice la inversión de los trescientos mil balboas con 00/100 (B/. 300,000.00), deberá provenir de fuente extranjera.*

*Aquellos extranjeros que a la entrada en vigencia del presente decreto ejecutivo, mantengan en trámite o hayan iniciado solicitudes de Permiso Provisional, de Permanencia en calidad de Solvencia Económica Propia por Inversión en Bienes Inmuebles en el año 2020, podrán solicitar el cambio de su estatus migratorio a la subcategoría de Residente Permanente en calidad de Inversionista Calificado por la Inversión en Bienes Inmuebles, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 4 del presente decreto ejecutivo”*

De los artículos en comento, se desprende lo siguiente:

1. Que para solicitar el Permiso de Residencia Permanente, en calidad de Inversionista Calificado, se deberá acreditar algunas de las siguientes formas de inversión establecidas en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 722 de 15 de octubre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 109 de 13 de octubre de 2022.
2. Que las modificaciones introducidas por el Decreto Ejecutivo No. 109 de 13 de octubre de 2022, empezaron a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.
3. Durante los primeros cuarenta y ocho meses posteriores a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo No. 109 de 13 de octubre de 2022, la inversión mínima en bienes inmuebles para los efectos del Permiso de Residencia Permanente en calidad de Inversionista Calificado podrá ser por la suma líquida de trescientos mil balboas (B/.300,000.00).
4. Que los extranjeros que a la entrada de vigencia del citado Decreto Ejecutivo, que hayan solicitado el Permiso Provisional de Permanencia en calidad de Solvencia Económica Propia por Inversión en Bienes Inmueble en el año 2020, podrán petitionar el cambio de estatus migratorio de Residente Permanente en calidad de Inversionista Calificado por Inversión en Bienes Inmuebles.
5. Para solicitar el cambio de estatus migratorio Residente Permanente en calidad de Inversionista Calificado por Inversión en Bienes Inmuebles, se deberá cumplir con todos los requisitos establecidos en el artículo 4 de Decreto Ejecutivo No. 722 de 15 de octubre de 2020.

## II. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Ahora bien y en lo que corresponde a la presunción de legalidad de los actos administrativos, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido este principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en

la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo<sup>4</sup>, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

Por su parte, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

*“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

...  
*2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.*  
... ” (Subraya y resalta el Despacho).

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en*

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. Pág. 5.

*ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

*En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:*

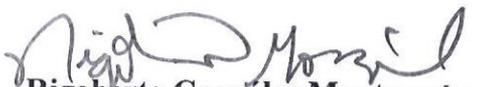
- 1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;*
- 2. ...” (Resalta el Despacho).*

En consecuencia, las Resoluciones No. 42126 de 26 de agosto de 2024, y No. 46384 de 9 de octubre de 2024, ambas emitidas por el Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública, son actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad y alcance de posibles actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, debiendo entonces esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la referida Ley No. 38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo, respecto de lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/ca  
C-262-24

