

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 881

Panamá, 10 de mayo de 2022

**Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Expediente 1004992021.

La firma forense Erne Morales & Associates, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, publicado en la Gaceta Oficial No.29381-A de 22 de septiembre de 2021.

**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 No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedente.

Mediante el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, publicada de la Gaceta Oficial No. 25986 de 26 de febrero de 2008, se creó el Servicio Nacional de Migración, adscrita al anterior Ministerio de Gobierno y Justicia, con el fin de ejecutar la política migratoria del Estado, aplicar sanciones a quienes incumplan las normas estipuladas, así como establecer el control de entradas y salidas de los extranjeros, autorizando o cancelando sus residencias en el país, según las categorías migratorias determinadas en la ley, al igual que expedir sus documentos de identificación de conformidad con el estatus que ostenten, entre otras funciones.

En ese mismo orden, a través del Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008, publicado en la Gaceta Oficial No. 26104 de 13 de agosto de 2008, se reglamentó el decreto ley al que nos referimos en el párrafo anterior, con el fin de desarrollar las categorías migratorias, los tipos de permisos para permanecer dentro del territorio panameño, y las tarifas correspondientes por cada modalidad, se trate de temporales o permanentes, así como monto a pagar por las infracciones

cometidas, las causales de cancelación de residencias, deportación y expulsión, de conformidad con las disposiciones estipuladas.

No obstante, por medio de la Ley 15 de 14 de abril de 2010, publicada en la Gaceta Oficial No. 26511-A de 14 de abril de 2010, se crea el Ministerio de Seguridad Pública, y según el contenido del artículo 11 de la excerta legal, el Servicio Nacional de Migración conformará el nivel operativo de dicho ministerio, pero rigiéndose por su ley orgánica, decretos y reglamentos.

En este contexto, el Servicio Nacional de Migración emitió el Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021, publicado en la Gaceta Oficial No. 29381-A de 22 de septiembre de 2021, para establecer los procedimientos y requisitos para la renovación de los permisos provisionales y para optar por la residencia permanente aplicable a los extranjeros que hayan obtenido sus permisos provisionales de regulación migratoria extraordinaria y general, determinando así en su artículo 8 (acusado parcialmente nulo), una tarifa que debe cumplir el extranjero que solicite una prórroga de seis (6) años, o quienes opten por la residencia permanente.

De ahí que, a juicio de la demandante, dicho artículo deviene en ilegal por permitir una desventaja en perjuicio de los extranjeros que se mantienen en el país bajo la categoría de crisol de raza y regulación extraordinaria, pues determina un costo para el trámite por el servicio migratorio que no lo establecen las otras categorías migratorias.

II. Norma acusada de ilegal.

A juicio de la demandante, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021, deviene en ilegal, específicamente en la parte que corresponde a los costos de trámites por servicios migratorios, el cual citamos:

“Artículo 8. Los montos a cancelar por el solicitante que aplique a los permisos establecidos en el presente Decreto Ejecutivo, serán los siguientes:

<i>Trámite</i>	<i>Costo de Trámites por Servicios Migratorios</i>	<i>Pago al Tesoro Nacional</i>	<i>Depósito de Repatriación</i>	<i>Depósito de Garantía</i>	<i>Carné</i>
<i>Prórroga de seis años</i>	<i>B/.250.00</i>	<i>B/.250.00</i>	<i>B/.800.00</i>	<i>_____</i>	<i>B/.50.00</i>

<i>Residencia permanente</i>	B/.750.00	B/.250.00	B/.800.00	_____	B/.50.00
<i>Carné de trámite</i>	_____	_____	_____	_____	B/.50.00

En aquellos casos en que el solicitante no haya hecho el pago de las sumas establecidas como depósito de repatriación al Tesoro Nacional deberá efectuarlo dentro del trámite correspondiente a su residencia provisional o permanente. Este pago solo se deberá realizar una vez, ya sea al solicitar la renovación de la residencia provisional o al solicitar la residencia permanente.

Por necesidad comprobada, el Servicio Nacional de Migración podrá expedir la visa de entrada y salidas múltiples a aquel extranjero que requiera de la misma durante el trámite de su Permiso de Residencia Provisional o Residencia Permanente.

De igual manera el Servicio Nacional de Migración emitirá un carné de trámite, mientras dure el proceso migratorio ya sea para residencia provisional o permanente.”

III. Disposiciones legales invocadas y el concepto de violación.

La firma de abogados Erne Morales & Associates, sostiene que la disposición acusada de ilegal infringe las normas jurídicas contenidas, que a continuación pasamos a indicar:

3.1. De la Constitución Política, el artículo 20, mismo que trata sobre la igualdad de los panameños y extranjeros ante la ley; sin embargo, permite establecer medidas restrictivas con el fin de proteger a los nacionales de determinados países, siempre que sea de conformidad con lo dispuesto en las convenciones internacionales ratificadas por Panamá (Cfr. Foja 5 del expediente judicial).

3.2. De la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada por panamá por medio de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, publicada en la Gaceta Oficial No. 18,468 de 30 de noviembre de 1977, **el artículo 22 (numeral 9)**, por el cual se prohíbe la expulsión colectiva de ciudadanos extranjeros.

3.3. Pacto Mundial por la Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas, negociado y aprobado por los países parte el 13 de julio de 2018, y posteriormente por la Asamblea General, el 19 de diciembre de 2018 (Cfr. Foja 6 del expediente judicial).

Vale indicar que de este instrumento internacional, no se ha invocado ninguna norma de manera específica por parte de la actora, además, a la fecha no ha sido ratificado mediante ley, ni publicado en la Gaceta Oficial.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de conocer las consideraciones de la firma forense **Erne Morales & Associates**, y las normas invocadas como infringidas, que a su juicio, han sido vulneradas con la emisión del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021, por el cual se establece un costo a los trámites y servicios migratorios, esta Procuraduría emitirá concepto de legalidad, a fin de determinar si en efecto hubo exceso por parte del Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, respecto a regulación de tarifas del **Servicio Nacional de Migración**.

No obstante, resulta necesario advertir, que en torno a la norma acusada de ilegal, la actora hace alusión a la violación del artículo 20 de la Constitución Política de Panamá, por lo que su análisis no corresponde a este tipo de procesos, debido a que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia; en Pleno, a la luz de lo que disponen el artículo 206 (numeral 1) del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial.

Ahora bien, la situación jurídica planteada en el proceso en estudio, guarda relación a la determinación de una tarifa aplicable a dos (2) servicios migratorios, específicamente en los trámites de prórroga por seis (6) años, por el valor de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00), o de residencia permanente, asumiendo la suma de setecientos cincuenta balboas (B/.750.00), en adición, al costo requerido para el Tesoro Nacional, depósito de repatriación y expedición de documento.

En este punto, es pertinente detenernos, con el objetivo de analizar la norma acusada de ilegal, respecto a la facultad reglamentaria que ostente el Servicio Nacional de Migración, adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, citando para ello, el contenido del artículo 136 de Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea al ente regulador en materia migratoria, veamos:

“Artículo 136. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, **podrá fijar las tasas y derechos por los servicios que presta el Servicio Nacional de Migración.**” (La negrita es de este Despacho).

La norma transcrita nos permite observar, que en efecto existe la posibilidad reconocida por ley, de fijar tasas y derechos por los servicios que brinde el Servicio Nacional de Migración, quedando tal facultad atribuida directamente al Órgano Ejecutivo, por conducto del ahora denominado Ministerio de Seguridad Pública, de manera que, la determinación de los costos por prórroga de seis (6) años y de residencia permanente, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021, fue emitido al margen de la ley, y cumpliendo con los parámetros de competencia.

Por otra parte, consideramos oportuno referirnos a las regulaciones temporales por razones políticas que precisa la firma demandante, pues si bien es cierto, la misma argumenta una serie de supuestos que se exceden a lo establecido en la disposición acusada de ilegal, ya que enfatiza razones económicas y sociales para justificar una incierta expulsión colectiva de los extranjeros regulados por la categoría de Crisol de Raza (Cfr. Fojas 3 y 5 del expediente judicial).

De ahí que resulte necesario citar el texto del artículo 105 del Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008, por el cual se reglamenta el decreto ley que crea al Servicio Nacional de Migración, en el siguiente orden:

“Artículo 105. La vigencia de los permisos de **residente temporal por razones de políticas especiales** a que hace referencia éste capítulo, será por los períodos que establezcan sus leyes especiales **hasta un total de seis (6) años**. Salvo que alguna ley especial establezca otro término, se otorgará hasta por seis (6) años, **prorrogables anualmente**.

Es decir, el mecanismo de regulación categorizado como Crisol de Raza, reconocido en la República de Panamá desde el año 2010, se enmarca dentro de un tipo de residencia temporal por razones políticas especiales, contemplando un máximo de duración de seis (6) años, que incluso deben ser prorrogables por año; siendo así, queda claro que esta normalización es susceptible de cambios en el tiempo; en otras palabras, Panamá reconoce varias formas para que un extranjero adquiera la residencia, sea de manera provisional o permanente, de conformidad con las categorías migratorias estipuladas en la ley, mismas que exigen el cumplimiento de varios requisitos, tanto

personales, profesionales, e incluso económicas, pues ellas resultan esenciales en las políticas públicas de cualquier país.

En ese contexto, si el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, determina una tarifa a los servicios que brinda el Servicio Nacional de Migración para las prórrogas o residencias permanentes de los extranjeros regulados por Crisol de Raza, sin duda alguna, **actúan de conformidad con la potestad reglamentaria que se le atribuye por ley**, y en ese sentido, podrá aumentar los costos que estime necesarios con el fin de equiparar dicho mecanismo de regulación con todo los demás claramente estipulados.

Es por ello que, al efectuar un análisis de la única norma acusada de ilegal, se logra apreciar que el Ministerio de Seguridad Pública, no se excede al establecer tarifas a los servicios del Servicio Nacional de Migración, por lo que este Despacho estima oportuno traer como referencia lo señalado en la doctrina, respecto a los objetivos que persigue la potestad reglamentaria, veamos:

“...por una parte, ordenar los principios de la Ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, cuando ello es necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación e interpretar –a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la Ley, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que se hace en circulares e instrucciones.” (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial La Ley. Buenos Aires, 1964. Sexta Edición, Pág. 306. Tomo I.)

La potestad del Órgano Ejecutivo para reglamentar cualquier ley dictada por el Órgano Legislativo, se limita a desarrollarla dentro de los límites establecidos por la propia ley reglamentada, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción y sin rebasar los límites de otras leyes que puedan guardar relación la materia reglamentada.

Esto es así, pues el reglamento es de inferior jerarquía que la ley, y no puede reformarla sino solamente regularla para facilitar su ejecución, sin salirse del marco que la propia ley ya ha determinado, por lo que la autoridad que emita tal reglamentación no podrá regular materia que no sea de su competencia; sin embargo, lo explicado en estas líneas, no es precisamente lo que ocurre en este caso; ya que por el contrario, tal como hemos señalado en líneas precedentes, el Órgano

Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, tiene completa facultad para establecer las tarifas que estime convenientes en los servicios brindados por el Servicio Nacional de Migración.

Es decir, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021 (acusado parcialmente de ilegal), establece un costo para los trámites de servicios migratorio que consisten en prórroga de seis años o residencia permanente, aplicables a los extranjeros que hayan adquirido una regulación extraordinaria, específicamente a través del programa denominado Crisol de Raza; sin embargo, el actor considera que dicha tarifa viola directamente el contenido del artículo 22 (numeral 9) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo contenido estipula la prohibición de expulsar colectivamente a los ciudadanos extranjeros (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al observar la situación expuesta por el demandante, queda claro que la tarifa demandada no determina la expulsión colectiva de ningún extranjero, y mal podría pretender que por la regulación de tarifas prevalezca algún tipo de ilegalidad, cuando en realidad dicha norma se emite al margen de la facultad discrecional de la entidad.

Al respecto, consideramos importante destacar que todo país cuenta con la autonomía para establecer el régimen migratorio aplicable, de conformidad con las características propias de su posición geográfica, cantidad de población, así como los aspectos culturales, sociales, políticos y económicos que sostienen a una sociedad, y en ese sentido, la República de Panamá determina distintas formas de adquirir la residencia, de manera provisional o permanente, ajustados a parámetros específicos que le corresponderá a cada extranjero, que decida vivir en el país, cumplir en debida forma para poder mantenerse legalmente dentro del territorio.

De ahí que, el aumento de una tarifa por el servicio migratorio dentro de una categoría extraordinaria de regulación, no deviene en ilegal por los supuestos factores económicos a los que se refiere el demandante, por el contrario, tal decisión configura la soberanía de un país para determinar el ordenamiento jurídico aplicable en las materias que correspondan, dentro de los parámetros legales, tal como ha ocurrido en el caso que detiene nuestra atención, en el que la entidad demandada emite el acto con una finalidad reglamentaria.

Por consiguiente, al enfocarnos en el aspecto procedimental, propio de una reglamentación, y efectuamos el contraste de legalidad entre la norma acusada de ilegal y aquella que ha sido invocada por el accionante, podemos evidenciar que no ocurre un exceso de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo en el contenido del artículo demandando.

En ese mismo orden de ideas, resulta pertinente para esta Procuraduría, **señalar que la Jurisdicción Administrativa se activa con base al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Juzgador**, de allí que tal como hemos señalado previamente, no está llamado a prosperar la ilegalidad parcial de la norma acusada con sustento en las disposiciones invocadas por la activadora legal, **pues su argumentación jurídica se enmarca en supuestos que no se encuentran mencionados en la excerta en estudio**, y además se fundamentan en supuestos adelantados e inciertos, invocando normas de carácter constitucional que no son propias de la competencia de la Sala Tercera, e internacional sin especificar los artículos, respecto a las expulsiones colectivas de ciudadanos extranjeros residentes bajo la categoría de crisol de raza, correspondiendo a una realidad excluida de la regulación analizada en sede de legalidad.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 235 de 15 de septiembre de 2021, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública**, publicado en la Gaceta Oficial No.29381-A de 22 de septiembre de 2021.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General