

Panamá, 25 de julio de 2000.

Licenciado

**Eric Singares**

Director Nacional

Dirección de Migración y Naturalización

E. S. D.

Señor Director:

A continuación le brindo respuesta a su interrogante, referente a la aplicación practica del Acuerdo suscrito por Panamá y la República de Colombia, sobre inmigrantes irregulares.

**Interrogante.**

Si bien su pregunta no esta redactada directamente, y tampoco se ha adjuntado el criterio de la Asesoría Legal de la Dirección de Migración y Naturalización, del cual se podría derivar las dudas especificas, deduzco que el pronunciamiento jurídico que se precisa debe girar en torno de la aplicación o inaplicación del Convenio sobre Migración Irregular suscrito por Panamá y Colombia.

**Antecedentes de Hecho.**

Según se desprende de sus explicaciones, la situación de hecho se sustenta en las siguientes situaciones:

1. La Ley General que regula el tema de las Cartas de naturalización a los extranjero que residan en Panamá, establece como uno de los trámites para la definición del tiempo real de residencia, la fecha del primer permiso provisional para permanecer en el país.
2. Para el caso de los migrantes colombianos, se suscribió un Convenio con esa República a fin de hacer más expedito el trámite de regularización de su permanencia, como medio para la naturalización. En este convenio no se plantea que la fecha para definir la estancia en el país, se calcula a partir del permiso provisional.

3. Hoy en día se afirma que este convenio no puede tener aplicación directa, en el sentido de derogar la ley general, que establece un trámite distinto, para todos los migrantes residentes en Panamá.

### **Cuestión de Derecho.**

Una de las situaciones de interés jurídico se centra en el tema de la derogación de preceptos del mismo rango legal, aunque con grados de especialización diferentes. Amén de que se debe tener presente el grado transitorio de la normativa migratoria especial, surgida de convenios binacionales.

### **El problema de la migración irregular.**

El fenómeno de la migración ilegal con fines de empleo no es nuevo, lo que sorprende en la actualidad es su magnitud y de no controlarse podría convertirse en los próximos años en una de las principales formas de migración abusiva.

El aumento de las migraciones ilegales de colombianos hacia Panamá, obedece a una combinación de factores que podría resumirse de la siguiente manera:

- a) por una parte, existen fuertes presiones que empujan sobre todo a los hermanos colombianos a emigrar (crecimiento demográfico, disparidades económicas, violaciones de los derechos humanos, guerras civiles y otros conflictos armados, etc.), especialmente en un contexto en que sectores enteros de la economía de este país se ven sumidos en la inestabilidad y obligados (por las crecientes exigencias de productividad y competencia) a una gran inestabilidad.
- b) Además ambos países, se encuentran confrontados en la reestructuración de sus economías y al aumento de las tensiones sociales, por lo que cierran sus fronteras a la migración laboral y multiplican la adopción de medidas de control.

Esta dialéctica del rechazo jurídico y de la interpretación restrictiva de las garantías y derechos de los inmigrantes, por una parte, y la existencia de importantes factores económicos que inducen a la inmigración clandestina, por otro, explica la persistencia, e inclusive la ampliación, del fenómeno de la migración ilegal. Asimismo, las restricciones jurídicas cada vez mayores que se aplican en numerosos países a la entrada y residencia de extranjeros.

Habida cuenta de la importancia del fenómeno de las migraciones clandestinas entre nuestro país y Colombia y de sus repercusiones, tanto en lo que respecta a los derechos humanos como en la economía, se suscribió el convenio a que se refiere su consulta.

El Convenio contiene varias disposiciones destinadas a garantizar a los trabajadores migrantes un mínimo de protección, aunque hayan inmigrado o hayan sido

contratados de forma ilegal y no pueda regularizarse su situación. Es importante subrayar que el Convenio no limita en modo alguno el derecho soberano de ambos Estados de admitir o rechazar a un extranjero en su territorio.

El principal derecho otorgado a partir del Acuerdo es el derecho al trabajo<sup>1</sup>. Otro no menos importante es el que le da carácter práctico al Acuerdo, y dice relación con la obligación a cargo de los dos Estados de flexibilizar las cargas procesales y de tramitación administrativa, a fin de hacer efectivo el otorgamiento de la residencia y la naturalización.

## **La derogación de disposiciones de igual rango normativo.**

### La derogación de dos normas de similar rango normativo.

El artículo 36 del Código Civil, da luces respecto a cuál disposición debe prevalecer, en el evento de colisiones en la regularización de un mismo supuesto fáctico.

En este artículo se dice:

"Artículo 36: Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería".

En el supuesto planteado por medio de la consulta administrativa se deja ver un supuesto de derogación por sobrevenir una norma igualmente especial que regula una materia anteriormente normada, según se analizará.

### La derogación parcial y transitoria de disposiciones que regulan el tiempo de estancia su relación a la permanencia en el país receptor.

De la consulta se deja ver que existen dos normas jurídicas que regulan el tema de la fecha a partir de la cual se debe contar la permanencia real y efectiva del inmigrante que podría ser beneficiado con la naturalización.

Por una parte el artículo 4 de la Ley 7 de 14 de marzo de 1980, publicada en la Gaceta Oficial número 19.034 del 24 de marzo de 1980 establece que: "La residencia continua de que tratan los ordinales 2 y 3 del artículo 10 de la Constitución Nacional se contará a partir de la primera Resolución que autoriza su permiso provisional de permanencia en el país".

Contrastan con esta declaración legal el texto de los artículos séptimo y noveno del Convenio en donde se dice lo siguiente:

<sup>1</sup> Ver el artículo tercer del Acuerdo.

"Artículo séptimo.- Para quedar amparado por el presente Acuerdo, los beneficiarios deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Presentar Solicitud de regularización migratoria
2. Acreditar identidad mediante documentos válidos
3. Acreditar su estadía en el país mediante documento valido (...)"

"Artículo Noveno.- Para los efectos del numeral 3 del Artículo séptimo, se podrá presentar uno de los siguientes documentos:

1. Pasaporte o documento de viaje, con sello de ingreso al país
2. Certificado expedido por migración, que señale la fecha de entrada al País y la nacionalidad del interesado.

A falta de estos documentos, el interesado podrá presentar supletoriamente, cualquier otro expedido por autoridad nacional, provincial o municipal, tales como: Boletín de calificaciones, certificado de matrimonio, certificado de nacimiento de hijo(a), colombiano(a), certificado de institución hospitalaria, recibo por servicios públicos, certificación del corregidor en el conste la vecindad del interesado".

La simple comparación entre las formalidad de la Ley 7 de 1980 y la de la Ley 17 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre migración irregular; resalta que lo dispuesto en esta última ley es más flexible y garantista a favor del interesado de ambos países que pretenda domiciliarse en una u otra nación. Por ello, esta norma de carácter binacional, al ser más reciente y tener mayor grado de especialidad, a la luz de lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil, tiene prevalencia y debe suponerse derogatoria del antiguo artículo 4 de la Ley 7 de 1980.

### **Grado transitorio de la normativa migratoria especial.**

Si bien de la duda que inferimos de su comunicación no se infiere que se haga necesario abordar el tema del ámbito espacial de la ley, creo que es sano dejar sentada algunas ideas para que en el futuro próximo se solucionen potenciales problemas migratorios que afecten a los beneficiarios de los Convenios.

En el ámbito de validez de las normas del derecho debe ser considerado, según KELSEN, desde cuatro puntos de vistas: el espacial, el temporal, el material y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable, y el ámbito temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia.

Desde nuestra óptica legal, el convenio se aplica específicamente, a las personas que en determinado tiempo habían estado viviendo en Panamá y que no habían regularizado su permanencia aquí.

La ley consagra el derecho desde la fecha de su vigencia, el día 17 de agosto de 1994, el día de su publicación en la Gaceta Oficial, pero hacia el pasado. Esto ya que, cubre a los naturales de Panamá o Colombia que, se encontraban en territorio extranjero hasta el 31 de diciembre de 1990 si eran solteros y hasta el 31 de diciembre de 1991, para las personas casadas o que tengan hijos nacidos en el país de residencia. Específicamente en el artículo segundo se dice lo siguiente:

"Artículo segundo: Serán beneficiarios de la anterior disposición<sup>2</sup>, los nacionales Colombianos y Panameños, que se encuentran residiendo en Panamá y Colombia respectivamente, incluyendo el grupo familiar hasta el 4º grado de consanguinidad y 2º de afinidad, que hayan ingresado al territorio de uno y otro Estado, cualquiera haya sido la forma y condición, **antes del 31 de diciembre de 1991**, para los casados y para quienes tengan hijos con nacional de uno u otro país; y **hasta del 31 de diciembre de 1990**, para los demás casos".

Este aserto lo corrobora el propio considerando del Convenio en el sentido al afirmar que dicho acuerdo de voluntades binacionales, tiene carácter transitorio.

Por todo lo dicho le recuerdo que el convenio no podría ser aplicado para regularizar la situaciones de los ciudadanos colombianos que no se encontraban en el país en los años anteriores a 1990 o 1991. Sin embargo hoy en día a estas personas no se les debe exigir que cumplan con las formalidades establecidas en la Ley 7 de 1980, ya que esta normativa fue derogada por la Ley 17 de 1994.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Original  
Firmado

} Llda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.

<sup>2</sup> Se refiere al deber a cargo Colombia o Panamá de legalizar en forma gratuita la residencia definitivo de los inmigrantes irregulares de uno y otro Estado.