

14 de agosto de 1996,

Licenciado

GERMÁN G. SANCHEZ T.

Director

Dirección Nacional de Migración
y Naturalización

I. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su Nota DNMYN-211-96 de 3 de julio de 1996, referente a los requisitos que deben cumplir los inversionistas extranjeros que realicen una inversión forestal indirecta, para obtener Visa de Inmigrante como inversionista y posterior permanencia definitiva con derecho a Cédula en nuestro país.

El punto medular de su Consulta se centra en la aplicación o no de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 24 de 1992, por la cual se establecen incentivos para la actividad de reforestación en la República de Panamá, que exige a dichos inversionistas el mantenimiento de la inversión indirecta por un término no menor de diez años para obtener la permanencia definitiva en nuestro territorio. Dicha norma establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 11: Todo inversionista extranjero que realice una Inversión Forestal Indirecta por una suma de cuarenta mil balboas (B/. 40,000.00) o más, dentro de la República de Panamá, podrá optar por su visa de inmigrante en calidad de inversionista a través de la compra de acciones, bonos, valores o inversiones a cuenta propia.

El inversionista deberá mantener su inversión hasta el corte final y en el caso de Inversión Forestal Indirecta, deberá mantenerla por un período mínimo de diez (10) años".

El Ministerio de Hacienda y Tesoro reglamentó esta norma por medio del Decreto Ejecutivo NQ.89 de 8 de junio de 1993, y que en

El artículo 18 dispone lo siguiente:

"ARTICULO 18: Para optar por una visa de inmigrante, de acuerdo con lo que señala el artículo 110. de la Ley de Reforestación, el inversionista extranjero deberá cumplir los siguientes requisitos:

a. Presentar certificación expedida por el auditor externo de la empresa donde posee la inversión forestal o inversión forestal directa por una suma mayor de cuarenta mil balboas (B/.40,000.00), acreditando que la inversión forma parte de los activos o del patrimonio de la empresa.

b. Comprobar que la empresa está inscrita en el Registro Forestal.

c. Cumplir los demás requisitos que señala la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

Una vez haya cumplido estos requisitos, la Dirección de Migración y Naturalización concederá al inversionista un permiso provisional de residencia que, de mantener su inversión forestal hasta el corte final de la plantación o su inversión forestal indirecta por un período mínimo de diez (10) años, se considerará definitivamente sin más requisitos que los señalados por la Constitución o la Ley respectiva.

Como se infiere de las disposiciones transcritas, el inversionista extranjero que realice una inversión forestal indirecta en nuestro país, debe mantener la misma por un período mínimo de diez (10) años, para obtener la Permanencia Definitiva con derecho a Cédula de Identidad Personal.

La Ley 24 de 23 de noviembre de 1992 fue creada con el objeto de promover la reforestación en todas sus formas e impulsar el desarrollo económico sostenible, además de combatir la elevada tasa anual de deforestación y sus graves consecuencias para nuestro país. Esta Ley contempla el reconocimiento de una serie de incentivos a las personas que se dediquen a la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales y a los Inmigrantes Inversionistas que adquieran de manera directa o indirecta bienes

dedicados a la reforestación.

Entre los incentivos que establece esta Ley, se encuentra el otorgado a los Inversionistas Extranjeros, quienes al realizar inversiones forestales directas o indirectas y poseer Permiso Provisional de Permanencia, podrán optar por la Permanencia Definitiva con derecho a Cédula de Identidad Personal cuando cumpla con los requisitos exigidos en el artículo 35 del Decreto Ley 16 de 1960 y 18 del Decreto Ejecutivo N289 de 1993, y se produzcan las siguientes condiciones:

a) Cuando se trate de una inversión forestal directa, el inversionista deberá mantener su inversión forestal hasta el corte final de la planta forestal.

b) Cuando se trate de inversión forestal indirecta (desembolso de dinero destinado a la compra de acciones, bonos u otros valores de sociedades dedicadas exclusivamente a la reforestación y a sus actividades derivadas y afines), el inversionista deberá mantenerla por un período mínimo de diez años.

Como se infiere de los artículos 11 de la Ley 24 de 1992 y 18 del Decreto Ejecutivo NQ.89 de 1993, los mismos establecen una obligación condicional para que el inversionista extranjero que invierte en reforestación indirecta obtenga su Permanencia Definitiva en nuestro país, cual es la de mantener por diez años la inversión para adquirir tal derecho. Por lo tanto, lo que da lugar a que el inversionista inmigrante adquiera su permanencia definitiva en nuestro país, es la inversión en reforestación indirecta por un período de diez (10) años.

Según nuestro concepto, los requisitos exigidos en el Decreto Ejecutivo NQ.89 de 1993, a los inversionistas extranjeros para obtener Visa de Inmigrante, constituyen una extralimitación en el ejercicio de la facultad reglamentaria que corresponde al Órgano Ejecutivo, reconocida por el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, ya que la misma exige un requisito condicional que va más allá de lo previsto en la Ley 24 de 1992.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia al referirse a los límites de la Potestad Reglamentaria, en Fallo de 12 de marzo de 1990 señaló lo siguiente:

"Estamos realmente en presencia de una extralimitación el ejercicio de la facultad reglamentaria que corresponde al Órgano Ejecutivo, reconocida por el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional. El señalamiento de requisitos que van más allá de

lo previsto en la Ley 11 de 1978, constituye una obvia suplantación de la atribución legislativa que corresponde a otro órgano natural del Estado, como lo es el Legislativo, por mandato de lo que, en su parte final, establece el artículo 85 de la Constitución Nacional en todo lo relativo a los medios de comunicación social: "La Ley reglamentará su funcionamiento". Esa misma extralimitación emerge de la exigencia de los nuevos requisitos que trae el artículo 29. del Decreto No. 66 de 1988, en adición a los ya contemplados en el artículo 32. de la Ley 11 de 1978. Aquí se desborda también el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al órgano Ejecutivo, tanto por el numeral 14 del artículo 179 como el artículo 85, ambos de la Constitución Nacional".

A ello se suma la falta de competencia funcional por parte del Ministerio de Hacienda y Tesoro para reglamentar una materia (migración) que es de competencia exclusiva del Ministerio de Gobierno y Justicia, lo cual constituye uno de los motivos de ilegalidad de conformidad con el artículo 16 de la Ley 33 de 1946 que preceptúa:

"Los motivos de ilegalidad comprenden tanto la infracción literal de los preceptos legales, como la falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que haya dictado el acto administrativo, o el quebrantamiento de las formalidades que deben cumplirse la desviación de poder".

No obstante lo anterior, el referido acto administrativo se encuentra amparado por la presunción de legalidad inherentes a todas las actuaciones administrativas, por lo que la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, debe exigir a los inmigrantes extranjeros que se dediquen a la inversión forestal indirecta que cumplan con el período de 10 años que exige la Ley 24 de 1992 y el Decreto ejecutivo 89 de 1993 que establece incentivos a la actividad de la reforestación en Panamá, hasta que no haya un pronunciamiento en contrario.

Respecto a la presunción de legalidad de que se encuentran revestidos los actos de la administración, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se manifestó de la siguiente forma:

a). Sentencia de 23 de junio de 1964.

"se presume la legalidad de todos los actos de la Administración, por la sencilla razón de que la Administración está sujeta en su actividad a la norma jurídica. Por esta misma razón y porque la Administración obra en nombre propio, sus actos llevan implícita la ejecutoriedad".

b). Sentencia de 22 de noviembre de 1983.

"En Panamá, rige el principio de presunción de legalidad, conforme con el artículo 15 del Código Civil, del tenor literal siguiente:

'Artículo 15: Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno expedidos en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la constitución o las leyes.'

Lo que quiere decir que mientras no se haya declarado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (quien ejerce privativamente la guarda de la legalidad) que el Decreto Nº 28 de 1974 es ilegal, éste rige y se presume legal".

Por lo anterior estimamos conveniente que se elabore una reglamentación en la que establezcan mecanismos de controles, que puedan garantizar que el inmigrante inversionista mantendrá su inversión forestal por un período mínimo de diez (10) años, para que de esta forma, no sea necesario cumplir con la obligación condicional establecida en los artículos 11 de la Ley 24 de 1992 y 18 del Decreto Ejecutivo Nº 89 de 8 de junio de 1993, y se le conceda a estos inversionista un status de permanencia en nuestro país en un período menor de tiempo.

Una política migratoria seria y eficiente, puede contribuir significativamente al crecimiento de distintos sectores de la economía nacional y al desarrollo de áreas de gran importancia para nuestro país, como lo son la inversión de capital extranjero en la reforestación, pues es de todos conocidos la elevada tasa anual de deforestación que se produce en toda la República, que reduce el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y el desarrollo económico sostenible. Sin embargo, el fomento de la reforestación por medio de incentivos a inmigrantes extranjeros que inviertan en

esta área, no deben dejar de lado ciertas condiciones que prescriben las disposiciones migratorias para otorgar status de permanencia definitiva a los extranjeros con visas de inmigrantes inversionistas.

De esta manera deajo expuesta mi opinión en cuanto a los requisitos que deben cumplir los inmigrantes extranjeros que realicen inversiones forestales directas o indirectas. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/13/hf.