



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de junio de 2024

Nota C-101-24

Licenciado

Rafael Rodríguez

Presidente de la Asociación de Residentes

Naturalizados de la República de Panamá (ARENA)

Ciudad.

Ref. Participación de los extranjeros en actividades políticas.

Licenciado Rodríguez:

Por este medio damos respuesta a su nota recibida el 23 de mayo de 2024, en la que nos consulta lo siguiente:

- “1 **Participación de extranjeros residentes permanentes en actividades políticas:** ¿Pueden los ciudadanos extranjeros con residencia permanente en Panamá emitir su opinión, expresar apoyo a través del voto y participar pacíficamente en actividades proselitistas a favor de candidatos de elección popular (representantes, alcaldes y diputados), siempre que se respete la reputación, honra, orden público y el debido respeto a la nación y sociedad panameña?
2. **Participación en propaganda y eventos políticos:** ¿Pueden los ciudadanos extranjeros con residencia permanente en Panamá participar en actividades políticas tales como identificarse con propaganda política, asistir a encuentros, caravanas u otras actividades similares en apoyo a candidatos de elección popular (representantes, alcaldes y diputados)?
3. **Participación por parte de estamentos de seguridad y tribunal electoral:** ¿Pueden los estamentos de seguridad nacional (Servicio Nacional de Migración y Policía Nacional, etc.) y el tribunal electoral prohibir que los ciudadanos extranjeros con residencia permanente en Panamá emitan su opinión o apoyo en beneficio de candidatos de elección popular (representantes, alcaldes, y diputados)?

4. **Jurisprudencia nacional sobre la participación política de extranjeros residentes:** ¿Existe jurisprudencia nacional que limita o prohíba a los ciudadanos extranjeros con residencia permanente en Panamá participar en actividades políticas como las mencionadas anteriormente?

Sobre el particular, debemos expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, ***“servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto”***, supuestos que no contempla la consulta en referencia, además porque quien la formula no es servidor público administrativo, sino un particular.

No obstante, con fundamento al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, que establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por materia de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución, ofrecemos una orientación sobre lo consultado, anticipando que la misma no reviste un carácter vinculante.

I. Aspectos constitucionales y legales.

A. Constitución Política.

Los derechos políticos y el derecho al sufragio se encuentran consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, en los Capítulos 1 y 2 del Título IV (artículos 131 al 140).

Al respecto, los artículos 131, 132 y 135 contienen las siguientes disposiciones:

“Artículo 131. Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo”.
(Subrayado nuestro).

“Artículo 132. “Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reserva a los ciudadanos panameños.” (Subrayado nuestro).

“Artículo 135. El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.”
(Subrayado nuestro).

En lo que se ha de llamar el bloque constitucional, tenemos que estos derechos políticos se encuentran también consagrados en algunos instrumentos jurídicos de contenido internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*conocido como el*

Pacto de San José), que más adelante nos referiremos a los relacionados a los derechos políticos.

B. Código Electoral.

El Código Electoral es el que regula todo lo relativo a las elecciones generales para presidente, diputados, alcaldes, representantes, concejales, pero también otras materias como los plebiscitos y referéndum.

Al respecto, dicho cuerpo normativo establece quiénes son electores, dónde deben depositar su voto, quiénes quedan excluidos del padrón electoral y los requisitos para poder votar. En efecto, dichas normas señalan lo siguiente:

“Artículo 5. Son electores los ciudadanos en ejercicio que hubieren obtenido cédula de identidad personal y se hallaren inscritos en el Registro Electoral. (Énfasis nuestro).

“Artículo 6. Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse, oportunamente, de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que, conforme a dicho Registro, le corresponda en el corregimiento de su residencia
...” (Lo subrayado es nuestro)

“Artículo 7. Se excluirán del Padrón Electoral Preliminar para la elección a quienes tengan suspendida la ciudadanía por haber renunciado de manera expresa o tácita al adquirir otra nacionalidad. El Tribunal Electoral remitirá el listado respectivo, en formato digital a la Fiscalía General Electoral para lo que corresponda”. (Subraya el Despacho).

“Artículo 8. Para ejercer el derecho a votar se requerirá:

1. Ser ciudadano panameño.
2. Aparecer en el Padrón Electoral Final de la mesa respectiva.
3. Presentar cédula de identidad personal.
4. Estar en pleno goce de los derechos civiles y político.” (Lo subrayado es nuestro).

Las normas ut supra citadas, emplean el concepto de “*ciudadano*”, para referirse al nacional panameño, y el efecto más importante de la nacionalidad es conceder la ciudadanía, como un

atributo de aquella, que otorga los derechos civiles y políticos, que son los derechos de votar y a ser postulados para un cargo de elección popular o a particular.

II. La ciudadanía y la nacionalidad.

La ciudadanía se adquiere tan pronto la persona llegue a la mayoría de edad, la nacionalidad se adquiere de dos maneras: originaria y derivada. La primera toma en cuenta el territorio de nacimiento de la persona; la otra, la derivada, supone un cambio en la nacionalidad de origen.

III Nacionales y Extranjeros.

El Código Civil de la República de Panamá, señala que las personas naturales se dividen, entre otras cosas, en panameños y extranjeros (art. 39), y es la Constitución Política la que establece los parámetros para indicar cuándo se adquiere la ciudadanía panameña.

En efecto, el artículo 9 de la excerta constitucional dispone que son panameños:

1. Los nacidos dentro del territorio nacional;
2. Los hijos de padre o madre panameños por nacimiento nacidos fuera del territorio de la República, si aquellos establecen su domicilio en el territorio nacional, y
3. Los hijos de padre o madre panameños por naturalización nacidos fuera del territorio nacional, si aquellos establecen su domicilio en la República de Panamá y manifestaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar después de su mayoría de edad.

En la actualidad, reconocemos que tanto los panameños como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y la ley, como lo replica el artículo 15 de la Constitución Política, y por lo mismo tienen derechos, como el derecho a la vida, a la libertad de conciencia, a profesar la religión de su preferencia, a la educación y la salud, entre otros. En este sentido, de manera general, aceptamos que sólo algunos de los derechos, en particular los relativos a la participación política, sean restringidos o limitados solo para las personas que tienen la calidad de nacional panameño. No obstante, el resto de derechos, como el de la salud, a la vivienda, al salario, y otros, lo tienen tanto los nacionales como los extranjeros porque todos integran la comunidad, sin importar el lugar de su nacimiento.

Es por esta razón que, dentro de este contexto, la Carta Política panameña establece excepciones y limitaciones al ejercicio de los derechos de los extranjeros, como por ejemplo, el derecho al sufragio (artículo 31 de la Constitución Política) y el derecho a ejercer el comercio al por menor (artículo 293 ibidem).

Sobre el particular, debe recordarse que si bien la Constitución Política de la República de Panamá, prescribe que tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a ésta, y a la ley, y que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo,

religión o ideas políticas; es decir, la misma excerta constitucional reconoce los derechos que tienen los nacionales panameños y extranjeros; no obstante el legislador fue muy precavido cuando se trata de materias relacionadas con la participación en la política; y esta actividad política (derecho a elegir y ser elegido) está reservada para los ciudadanos panameños.

En este sentido, debemos reconocer que, en materia de derecho políticos, la ciudadanía llega a ser un concepto excluyente, al dejar fuera a los extranjeros, pero nada impiden que estos manifiesten su preferencia por algún candidato a presidente, diputado, alcalde y representantes, con excepción del derecho al voto.

IV. El Pacto de San José

Los derechos civiles y políticos aparecen por primera vez recogidos, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, y en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 de la Revolución Francesa; ahora bien, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

En nuestra América, el 18 de julio de 1978, se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*conocida como el Pacto de San José*), que en sus artículos 23 y 24 consagran los Derechos Políticos, para todos los ciudadanos.

El tenor literal de los referidos artículos es el siguiente:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o

condena, por juez competente, en proceso penal.”(Subraya el Despacho).

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”

Estos derechos políticos, son conocidos como de primera generación, porque existen los de segunda y tercera generación. Los de segunda son los derechos económicos, sociales y culturales, que tienen que ver, sobre todo, con la Igualdad, cuando empieza a concebir un Estado Social de Derechos; los de tercera generación, son aquellos relacionados con una concepción global del mundo y con la salvaguarda de los derechos de las generaciones futuras. Tienen relación con el concepto de Solidaridad: el derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad, etc.

En este sentido, los países tienen diferentes maneras de definir a quiénes reconocen u otorgan la calidad de ciudadano o ciudadana. Si bien ciudadanía y nacionalidad son cuestiones diversas dependiendo de cada lugar, la mayoría de los países asocian ciudadanía con ser nacional del país y haber cumplido una edad determinada por ley.

En materia electoral, le corresponde al Tribunal Electoral, por mandato constitucional, inscribir en el Registro Civil a los nacionales panameños nacidos dentro del territorio nacional o de padre o madre panameños, por lo tanto, estas personas, al llegar a la mayoría de edad (18 años), tienen derecho a ejercer el sufragio (derecho al voto), siempre y cuando estén registrados en el padrón electoral final, y así podrán participar en las actividades políticas, que es “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir el proceso político y en las decisiones y resultado emanados de él”¹, y desde este punto de vista, observamos que cuando la legislación panameña emplea el término “ciudadano panameño”, es para referirse al individuo que nació en el territorio panameño o es hijo de padre o madre panameños y ha llegado a la mayoría de edad (18 años), a los que la Constitución y la ley le otorga derechos, pero también le impone obligaciones.

V. Conclusiones

Por todo lo anterior, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. Las personas que tienen su estatus migratorio de extranjero con residencia permanente en Panamá no pueden ejercer el derecho al voto en las elecciones en Panamá, ya que el mismo está reservado para los ciudadanos panameños;
2. No obstante, estas personas pueden participar en actividades políticas, como asistir a encuentros, caravanas o realizar cualquier otras actividades en apoyo a candidatos de

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica

elección popular, a reunirse pacíficamente con fines lícitos, ya que esto es uno de los pilares esenciales de toda sociedad democrática, y quizás una de las más importantes de todas las garantías del individuo frente al Estado, que nace como parte de la necesidad actual, de permitir la libre expresión de ideas y pensamientos, sin mayor limitación que las que imponen la ley;

3. En ese sentido, las autoridades ni los agentes de la autoridad, pueden prohibir que los ciudadanos extranjeros con residencia permanente en Panamá, emitan su opinión o apoyo a favor de algún candidato, siempre que no realicen actos ilícitos o inciten al odio racial, religioso, cultural o político, ya que no existe disposición legal que prohíba a los extranjeros a realizar esas actividades.

Finalmente, le expresamos que, sobre los temas de la consulta, no hemos encontrado jurisprudencia al respecto, pero la que más se aproxima es la que dictó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia el 17 de septiembre de 2014, en la Acción e Habeas Corpus propuesto a favor de Francisco José Gómez Nadal contra el Fiscal Auxiliar de la República de Panamá.

En esta forma esperamos darle una orientación general, reiterándole que la misma no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-090-24