



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de noviembre de 2022
Nota C-201-22

H.D. Mayín Correa
Diputada de la República
Circuito 8-8
Ciudad.

Ref.: Alcance del numeral 10 del artículo 161 de la Constitución Política.

Honorable Diputada:

Me dirijo a usted en ocasión de su nota 2022_407_AN_DHD_MC, recibida el 27 de octubre de 2022, por medio del cual solicita a este Despacho, lo siguiente:

“...
En mi condición de diputada, solicito su valiosa orientación y su opinión para luego proceder, sobre el alcance del artículo 161, numeral 10 de la Constitución Nacional, ya que, entendemos que la recuperación de los derechos inherentes a la ciudadanía suspendidos, no se recobran automáticamente, sino mediante tramites y previa solicitud que realice o que debió realizar ante la Asamblea Nacional, el ciudadano Rómulo Alberto Roux Moses, quien al momento de contestar el traslado de la denuncia presentada en su contra, confirmó que en la actualidad el mismo no ostenta dicha nacionalidad (refiriéndose a la de los Estados Unidos) en virtud de renuncia voluntaria que presentó en el año 2009...

Es por todo lo expuesto, que le consultamos ¿si la recuperación de la ciudadanía suspendida se recobra automáticamente una vez el panameño que adquiriera la segunda nacionalidad derivada (en este caso, la de los Estados Unidos de Norteamérica) decida desistir de ella (de la segunda nacionalidad)? ...” (Lo subrayado es nuestro)

Cuestión Previa

Antes de proceder a dar contestación al tema y objeto de análisis de la consulta planteada, precisa atender de manera objetiva lo siguiente:

- De los límites de la Procuraduría de la Administración, como intérprete del Texto Constitucional.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, “interpretar” es explicar o declarar el sentido de algo y principalmente el de un texto. De manera concordante, el reconocido periodista y escritor español, Manuel Ossorio y Bernard, en su obra diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, igualmente define la “Interpretación”, como la “*Acción y efecto de interpretar, de explicar o declarar el sentido de una cosa*”. Referida al Derecho, la interpretación busca establecer o aclarar el verdadero sentido de una norma jurídica, o lo que es lo mismo, explicarla, esclarecer su sentido y alcance; o resolver las contradicciones o imprecisiones aparentes que la afecten, como ejercicio dirigido aplicar el Derecho.

Si bien es cierto que la interpretación de una norma jurídica (*común*) tiene como finalidad mediata, su aplicación correcta y precisa, en un caso particular por los tribunales jurisdiccionales; no lo es menos que, dada la naturaleza misma de la Constitución y sus particularidades (*en tanto instrumento jurídico-político que establece los límites y atribuciones del poder político ejercido por los órganos del Estado como garantía del Estado de Derecho, que en tal sentido define el modelo de vida social*) su interpretación no puede escapar de esta peculiaridad y ello justifica que su interpretación deba ser diferente a la de la norma común.

De allí que la Constitución puede y suele ser interpretada por los sujetos que la aplican (*v.g., los jueces, agentes del Ministerio Público, los abogados o ciudadanos en general*). Sin embargo, aun cuando cualquier persona pueda ser capaz de interpretar un texto normativo, incluso el texto constitucional, la posición de algunos de ellos reviste un carácter preponderante, en atención a las atribuciones constitucionales que detentan.

En este sentido es menester precisar que, si bien el numeral 5 del artículo 220 del Texto Fundamental, le atribuye al Ministerio Público la función de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos y, en ejercicio de dicha atribución le es dable a esta Procuraduría emitir opiniones no vinculantes sobre la interpretación y aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico panameño (incluyendo las de rango constitucional); ahora bien, no debe perderse de vista que conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 206 constitucional, la Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales la guarda de la Constitución; previendo asimismo que las decisiones de la Corte en ejercicio de dicha atribución son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Por consiguiente, este Despacho estima preciso aclarar que la opinión que por este medio externamos en respuesta a su solicitud, se emite sin pretensión alguna de constituir un criterio definitivo sobre el tema, materia que es de competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Expresado en otras palabras, la opinión que ha de emitirse parte del siguiente supuesto: si bien todo funcionario, como toda persona, pueden interpretar la Constitución, se ha de tener presente que de acuerdo a nuestro sistema de control de constitucionalidad, el intérprete último como guardiana de la supremacía constitucional es la Corte Suprema de Justicia.

Así las cosas, en atención a lo anterior y, por la importancia del tema objeto de su consulta, nos permitimos en esta ocasión, ofrecer la siguiente contestación de manera objetiva, sin que ello signifique de modo alguno, que este Despacho entrará a la interpretación de la norma constitucional *ut supra*. Veamos:

A. De la Resolución 75/DNRC/DAL de siete (7) de marzo de 2019, emitida por la Dirección Nacional del Registro Civil, del Tribunal Electoral, mediante la cual se resuelve el mérito de la denuncia administrativa presentada por la Academia Istmeña de Derecho Internacional, en relación al ejercicio de los derechos ciudadanos del señor Rómulo Alberto Roux Moses.

1. A pesar que nos encontramos frente a un acto administrativo debidamente materializado, el cual goza de presunción de legalidad, se hace necesario hacer las siguientes consideraciones de carácter objetivo:
 - a. Sostuvo la Dirección Nacional de Registro Civil en el análisis objeto de la denuncia, presentada por la Academia Istmeña de Derecho Internacional que, sobre la competencia de esta Dirección para ordenar la suspensión de derechos ciudadanos, el artículo 134 de la Constitución Política, establece que la Ley reglamentará la suspensión y recobro de la ciudadanía, y esa reglamentación consta precisamente en la Ley 31 de 2006 y sus modificaciones (Texto Único de la Ley del Registro Civil), la cual establece el procedimiento para ordenar y anotar la suspensión de derechos ciudadanos, trámite que no es automático ya que requiere una resolución del Órgano Ejecutivo, cuando esta suspensión se deriva de la renuncia expresa y del Registro Civil, cuando se deriva de una renuncia tácita. En ambos casos, se requiere que se realice una anotación en la inscripción de nacimiento del titular.
 - b. Dentro de este mismo análisis, sostuvo el Registro Civil respecto de la renuncia tácita, que éste debe comprobar que el nacional haya adquirido otra nacionalidad, para proceder con la suspensión de los derechos ciudadanos; analizando igualmente los efectos jurídicos que en Panamá, produce la tenencia de múltiples nacionalidades, que difieren de acuerdo al modo en que se originó dicha nacionalidad múltiple y, de acuerdo a la categoría mediante la cual se adquirió la nacionalidad panameña.
 - c. Un aspecto relevante que destaca la Resolución emitida, es aquel en el cual el Registro Civil, señala que: *“La adquisición de otra nacionalidad que se adquiere de forma voluntaria, principalmente por naturalización, es la que conlleva una renuncia tácita de la nacionalidad panameña y cuya consecuencia es la suspensión de los derechos ciudadanos. Caso contrario a lo que ocurre, cuando esa múltiple nacionalidad, surge al momento del nacimiento, por provenir del ius soli o del ius sanguini, criterios ambos que rigen en Panamá, para la adquisición de la nacionalidad.” (El subrayado es nuestro)*

- d. Advierte igualmente la Dirección Nacional de Registro Civil en su Resolución, que: *“El principio de igualdad que contempla el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá es el punto de partida porque determina que no puede haber una diferenciación en el tratamiento sobre la múltiple nacionalidad de los panameños por ius soli, es decir, aquellos que nacen en el territorio panameño frente a los panameños por ius sanguini, es decir, aquellos que nacen en el exterior, pero son hijos de panameños, ya que de lo contrario se estaría privilegiando a unos y discriminando a otros, lo cual vulnera de manera directa la norma constitucional.”* (Lo subrayado es nuestro)
 - e. Otro aspecto de importancia que enfatizó la Dirección Nacional de Registro Civil, respecto a la nacionalidad múltiple, fue que: *“...es evidente que en Panamá si se permite la múltiple nacionalidad, sin que ello conlleve a la renuncia tácita de la nacionalidad panameña, esto siempre y cuando se trate de una nacionalidad a la cual tengan derecho a reclamar, ya sea por ius soli o ius sanguini, debido a que ambos implican la existencia de un vínculo preexistente originado en el nacimiento, a diferencia de la naturalización en la cual se crea un vínculo a partir de la voluntad de la persona y previo al cumplimiento de otros requisitos legales.”* (El subrayado es nuestro)
 - f. Cabe agregar, que la Dirección Nacional de Registro Civil, destacó el hecho que ésta: *“...puede únicamente suspender los derechos ciudadanos de una persona panameña que ostente una nacionalidad derivada la cual se encuentre en plena vigencia, ya que, sino la ostenta, la causal que da lugar a esta restricción desaparece y por ende, el acto administrativo carecería de motivación porque la situación jurídica cesó.”* (Lo resaltado es nuestro)
2. Es importante destacar que la Resolución *in comento*, también consideró en su resuelto **TERCERO**, que contra la misma cabía el recurso de reconsideración y/o apelación, en los términos fijados por la Ley No.31 del 25 de julio de 2006.

Es decir, que a la luz de lo establecido en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones”*, el acto administrativo (*Resolución 75/DNRC/DAL de siete (7) de marzo de 2019*) emitido por la Dirección Nacional del Registro Civil, quien interpuso la denuncia, tuvo la oportunidad de interponer el recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles, contra la misma, en los términos permitidos por la ley.

B. La suspensión de la ciudadanía, en nuestro ordenamiento positivo:

1. En la Constitución Política de la República de Panamá.

“ARTICULO 13. La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de

ella suspenderá la ciudadanía. La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas.

La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo.” (Lo subrayado es nuestro)

Tres son los aspectos de importancia que se destacan del Texto codificado, a saber:

- Que la nacionalidad panameña de origen o adquirida, por nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía;
 - Que la renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla;
 - Que la renuncia tácita, ocurre cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo.
2. Según el Texto Único de la Ley No.31 de 27 de julio de 2006, *“Que regula el registro de hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral”*.

“Artículo 107. Cuando la Dirección Nacional del Registro Civil compruebe que un nacional panameño ha adquirido otra nacionalidad o ha entrado al servicio de un Estado enemigo, procederá, mediante resolución motivada, a ordenar la suspensión de los derechos ciudadanos o a cancelar la nacionalidad, según corresponda, en la partida de nacimiento de la persona de que se trata.” (Lo subrayado es nuestro)

Se destaca de la norma arriba transcrita, lo siguiente:

- Que la nacionalidad panameña se suspende, cuando se compruebe que un nacional panameño ha adquirido otra nacionalidad o ha entrado al servicio de un Estado enemigo.
- Que de comprobarse lo anterior se procederá mediante resolución motivada a ordenar la suspensión de los derechos ciudadanos.

C. De las funciones administrativas de la Asamblea Nacional a nivel constitucional:

“ARTICULO 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1. ...
10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.
...”

Se desprende con meridiana claridad que entre las funciones administrativas de rango constitucional, que tiene la Asamblea Nacional, se encuentra la rehabilitación de las personas que hayan perdido los derechos inherentes a su ciudadanía.

Conclusiones:

Luego de este breve análisis constitucional y legal del tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

- Respecto a su primera interrogante, en la que solicita nuestra opinión sobre el alcance del Artículo 161, numeral 10 de la Constitución Política, es el criterio de esta Procuraduría que, se debe entender con meridiana claridad, que la Asamblea Nacional podrá proceder con la rehabilitación de los derechos inherentes de un ciudadano, **únicamente** cuando éstos (*los derechos ciudadanos*) hayan sido suspendidos en atención a los supuestos establecidos en el artículo 13 de nuestra Constitución Política, en concordancia con el artículo 107 del Texto Único de la Ley No.31 de 27 de julio de 2006, “*Que regula el registro de hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral*”.

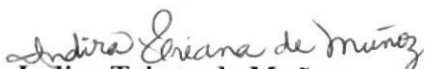
Ahora bien, tomando como referencia la Resolución 75/DNRC/DAL de siete (7) de marzo de 2019, emitida por la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral, debemos destacar lo siguiente:

1. La misma, es un acto administrativo materializado que goza de presunción de legalidad, mientras éste, no sea recurrido ante la jurisdicción contenciosa administrativa y laboral, y declarada su ilegalidad por autoridad competente;
2. El resuelto TERCERO de la ut supra citada Resolución, advirtió, que contra la misma, cabía el RECURSO DE RECONSIDERACIÓN y/o APELACIÓN, en los términos fijados por la ley; es decir que, quién interpuso la Denuncia administrativa, tuvo la oportunidad de recurrirla, a través de los recursos que en vía gubernativa proceden y, aparte de ellos, quedaba abierta la vía jurisdiccional ante la Sala III de la Corte Suprema de Justicia;
3. Basados en el Principio de unidad de la Constitución, debidamente explicado por la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral, en la República de Panamá sí se permite la múltiple nacionalidad, sin que ello conlleve a la renuncia tácita de la nacionalidad panameña (*ius soli o ius sanguini*);

4. La Resolución 75/DNRC/DAL de siete (7) de marzo de 2019, no resolvió la suspensión de la nacionalidad a ninguna persona en particular; es decir, no le fueron suspendidos los derechos ciudadanos, a un tercero.
- En cuanto a su segunda interrogante, en la que consulta: “¿si la recuperación de la ciudadanía suspendida se recobra automáticamente una vez el panameño que adquiera la segunda nacionalidad derivada (en este caso, la de los Estados Unidos de Norteamérica), decida desistir de ella (de la segunda nacionalidad)?”, es la opinión de esta Procuraduría, que en el caso subjuídice, no estamos en presencia de la suspensión y/o recuperación de la ciudadanía de ningún tercero en particular; es decir, al no haberse producido una Resolución por parte de la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral, que así lo haya declarado, no corresponde la intervención de la Asamblea Nacional, al no constituirse los presupuestos de ley, que hayan permitido dicha suspensión.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, señalándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,



Indira Triana de Muñoz

Procuradora de la Administración, Encargada.

IT/jabsm/mabc
C-186-22



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**