

21 de octubre de 1996.

Licenciado
Dennis Allen Frías
Magistrado Presidente
Tribunal Electoral .
E. S. D.

Señor Magistrado:

Nos place acusar recibo de su importante consulta, tramitada mediante Nota N°.1825/DAL/96, de fecha 14 de agosto del presente y registrada en nuestro Despacho el 13 de septiembre del mismo año. Su petición de consejo jurídico estipula dos (2) interrogantes, que resolveremos como a continuación detallamos:

1. Si a la luz del artículo 1 de la Ley 108 de 1973 ("Por la cual se dictaminan disposiciones sobre la expedición de cédulas de identidad personal y se reforman preceptos del Código Fiscal y Código Judicial"), todos los panameños de nacimiento (artículo 9 de la Constitución) mayores de dieciocho años tienen derecho de portar cédula de identidad, aún cuando hayan perdido la ciudadanía, ya sea por orden judicial, por renuncia expresa o tácita de la nacionalidad panameña.

Tomando en cuenta, no sólo el artículo 1 de la Ley 108 ibídem, sino también el artículo 2 y 12 de dicha norma legal, somos del criterio que todos los panameños nacidos en el territorio de la República, mayores de 18 años, tienen derecho a portar cédula de identidad personal. En cuanto a la pérdida de la ciudadanía, nos permitimos transcribir los supracitados artículos para sustentar nuestro parecer:

"Artículo 2: La cédula de identidad personal debe ser obtenida, portada y exhibida ante los servidores públicos y presentada en las diligencias civiles,

judiciales o administrativas por las siguientes personas:

1. Los panameños mayores de dieciocho (18) años de edad, sin distinción de sexo y si son menores emancipados o habilitados de edad; ..."

"Artículo 12: No se expedirá cédula de identidad personal a ningún ciudadano, cuya partida de nacimiento no se encuentre debidamente inscrita o microfilmada en las Oficinas del Registro Civil. ..."

(El resaltado es nuestro)

Estos preceptos no consagran ninguna prohibición, en cuanto a la posesión de cédula de identidad personal, para aquellas personas que hayan perdido su ciudadanía, es más, subrayan los requisitos indispensables para portarla: ser panameño mayor de 18 años, sin distinción de sexo, y tener la partida de nacimiento debidamente inscrita o microfilmada en las Oficinas del Registro Civil. Ciertamente es, que la segunda disposición utiliza el término "ciudadano". Esta vez recurrimos a la doctrina compilada por el jurista CABANELLAS para ampliar nuestra propuesta:

"Ciudadanía: cualidad de ciudadano, vínculo político que une a un individuo con el Estado, ya sea por nacimiento, ya por voluntad propia o residencia prolongada; conjunto de derechos y deberes políticos, citando a Santamaría de Paredes, "la nacionalidad expresa, en general, la cualidad de pertenecer a una nación; y la ciudadanía la de ser miembro activo del Estado, para el efecto de tomar parte en sus funciones"; en la determinación de la ciudadanía se contraponen los dos criterios conocidos como jus soli y jus sanguinis; en el primero el territorio del nacimiento determina la ciudadanía, mientras el segundo se apoya en la procedencia familiar; de acuerdo con los sistemas legislativos, la ciudadanía se adquiere por voluntad presunta, tácita y expresa. La voluntad se revela tácitamente en el caso de la extranjera que contrae matrimonio con un nacional. Y la voluntad es expresa cuando se hace manifestación,

por simple declaración o naturalización".
-CABANELLAS, Guillermo, Diccionario
Jurídico Elemental, vol. II- (El resaltado
es nuestro).

Aludiendo al caso de la señora Nidia Oliver Cedeño, que Usted tiene a bien exponernos como marco referencial de su Consulta, consideramos que la señora Oliver Cedeño cumple con todas las condiciones exigidas por la Ley 108 de 1973 para portar cédula de identidad personal como nacional: es panameña por nacimiento, y tiene su partida de nacimiento debidamente registrada en las Oficinas del Registro Civil, según copia del documento adjuntado por el Asesor Legal de su Institución; en éste aparece inclusive el número de cédula otorgado a la señora Oliver Cedeño al momento de su inscripción en la Dirección General de Registro Civil. Recalcando lo citado por el jurista CABANELLAS, "la ciudadanía se adquiere por voluntad presunta, tácita y expresa" en base al "territorio del nacimiento" y la "procedencia familiar", estimamos que, si bien el artículo 13 de la Constitución Nacional vigente advierte que la nacionalidad panameña no se pierde al renunciar a ésta expresa o tácitamente, pero la ciudadanía se suspende, expresamente mediante escrito al ejecutivo manifestando la voluntad de renunciar a la nacionalidad panameña, y tácitamente cuando se adquiere otra nacionalidad la señora Oliver Cedeño no califica en ninguna de estas dos posibilidades. Por errores de interpretación cometidos en 1955, cuando la señora Oliver Cedeño regresó al país con Pasaporte norteamericano, se le otorgó el status de "extranjera", pues la Constitución de 1946, aplicable en esa época disponía que la nacionalidad sí se perdía, por renuncia expresa o tácita; entonces se asumió que la señora Oliver Cedeño había renunciado tácitamente a la nacionalidad panameña al cambiar ésta por la norteamericana, cuando en realidad sólo había ejercido su derecho por consanguinidad al ser su padre norteamericano y por tanto estaba haciendo valer su derecho en los Estados Unidos. En otras palabras, la señora Oliver Cedeño tiene una duplicidad de nacionalidades; es decir dos (2) nacionalidades: La panameña y la norteamericana.

Desde el punto de vista estrictamente legal, sin dar paso a excesivas conjeturas, concluimos que los mayores de 18 años, panameños por nacimiento, aún con la ciudadanía suspendida cualesquiera que sean las razones, tienen derecho a portar cédula de identidad personal, como documento único e indispensable exigido por la Ley 108 de 1973 para ser reconocidos como personas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones en el territorio de la República.

2. Si implica una renuncia tácita de la nacionalidad y la consecuente pérdida de la ciudadanía, el hecho de que un panameño por nacimiento que tiene derecho a dos nacionalidades, por razón de los principios de "Jus Soli" y Jus Sanguini", opte también a la otra nacionalidad además de la panameña.

Este Despacho determina que un panameño por nacimiento, al tener derecho a otra nacionalidad por consanguinidad, o territorialidad no pierde ninguna de las dos. Al tratar del Jus Soli" y Jus Sanguini", se exponen los criterios doctrinales de la determinación de la nacionalidad, fundándose primordialmente en los vínculos familiares de raza y tradición o apoyándose sencillamente en el nexo inmediato entre nacimiento y territorio. La Constitución Nacional precisamente protege la figura de la nacionalidad, reiterando que no se pierde, en un intento por preservar los valores que integran al panameño con la Patria. En el caso de la señora Oliver Cedeño, esta situación prevalece, y puede y debe rescatar sus derechos inherentes desde el día en que nació. Entonces, la señora Oliver Cedeño, al poseer dos nacionalidades apoyándose en las supracitadas razones legales y doctrinales, no ha renunciado tácitamente a su nacionalidad panameña ni tampoco supone una pérdida de la ciudadanía.

Para finalizar, citamos un extracto del Fallo de 24 de marzo de 1995, (Recurso de Inconstitucionalidad):

"... en el caso de los panameños por nacimiento la Constitución distingue en su artículo 9 entre los panameños por nacimiento nacidos en el territorio nacional y aquellos que nacieron en el extranjero. Al primer supuesto se refiere el ordinal 1 de dicha norma, en el que se exige como única condición para tener el status de panameño por nacional, sin tomar en consideración siquiera la nacionalidad de los padres." (El resaltado es nuestro).

Esperando el haber contribuido a esclarecer tan importante cuestionamiento, me despido de usted con la seguridad de nuestro respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/hf.