

Panamá, 29 de mayo de 1997.

Su Excelencia

**Lic. Raúl Montenegro Diviazo**

Ministro de Gobierno y Justicia.

E. S. D.

Señor Ministro:

A seguidas me permito dar contestación a su atenta Nota No. 811DL, calendada 5 de mayo pasado, en la cual tuvo a bien consultarnos respecto a la interpretación del artículo 4 de la Ley 7 de 14 de marzo de 1980, *"Por la cual se desarrolla el artículo 12 de la Constitución Nacional."*

Concretamente, nos consulta sobre la situación de la señorita **Juliana Valderrama Lopera**, de nacionalidad colombiana, la cual arribó a nuestro país a los once (11) años de edad, el 6 de agosto de 1990. Desde el 5 de noviembre de 1990 hasta la fecha, ha estado amparada por una **Visa de Rentista Retirado**, solicitada por su padre; por tanto, tiene seis (6) años de residir en nuestro país en tal condición. El pasado 15 de diciembre llegó a su mayoría de edad y desea solicitar su naturalización como panameña. ¿Se le pueden computar los siete (7) años vividos en Panamá como mayor de edad para efectos del requisito de tiempo de residencia continua de que tratan los ordinales 1 y 2 del artículo 10 de la Constitución Nacional ?

Con el propósito de despejar la interrogante externada por su Despacho, pasaremos a revisar algunos conceptos sobre el **Rentista Retirado**, previo análisis del artículo 10 de la Constitución Política y la Ley 9 de 1987 *"Por la cual se otorgan excepciones a jubilados, pensionados, personas retiradas de la vida activa y a rentista retirado"*, y Decreto Ejecutivo N°. 62 de 4 de agosto de 1987 *"Por medio del cual se reglamenta la Ley 9 de 24 de junio de 1987."*

La Ley 9 de 24 de junio de 1987, define en forma clara lo que es la Visa de Rentista Retirado. Veamos:

*"Artículo 1: Los extranjeros que estén jubilados o pensionados por gobiernos extranjeros, organismos internacionales o empresas privadas, podrán ingresar al país y fijar su residencia con sus familiares dependientes, para lo cual solicitarán al gobierno panameño Visa de*

*Turista Pensionado, el que los autorizará para residir indefinidamente en el territorio nacional y recibirán los beneficios que establece la presente Ley con excepción del numeral 4 del artículo segundo. Asimismo los rentistas retirados que realicen inversiones en Panamá podrán solicitar y recibir los beneficios establecidos en el artículo 2 de esta Ley.*

En el libro de Aspectos Jurídicos e Institucional de las Migraciones en Panamá, podemos encontrar una cita del autor mexicano Pérez Nieto que define la figura de Rentista en los siguientes términos:

*“El Rentista es la persona que ha decidido venir a nuestro país, para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de la Gobernación”. (Derecho Internacional Privado, Edit. Harla, 3era. ed, Mexico 1984).*

Se extrae de la definición citada, que el Rentista Retirado es una categoría especial. Tiene como propósito darle entrada bajo condiciones específicas, a las personas que desean vivir en nuestro país, de los recursos traídos del extranjero por ellas; de los intereses que se produzcan de los depósitos libres de gravamen; o garantía de cualquier naturaleza, a plazo fijo en un Banco de la localidad, de la inversión de su capital en nuestro país. Aunado a esto, deberá cumplir con una serie de requisitos para solicitar su *Visa de Rentista Retirado*, los cuales son:

1. Acreditar que devenga una renta mínima mensual de setecientos cincuenta balboas (B./ 750.00).
2. Que dicha renta provenga de sus intereses, producto de los depósitos a plazo fijo que haya efectuado en el Banco Nacional de Panamá.
3. Mantener dichos depósitos, por un término mínimo de cinco años por la primera vez. (Cfr. Ley 9 de 1987.)

No obstante, el artículo 2 de la Ley 9 de 1987, advierte que, si el retiro del plazo fijo se hace en cualquier momento pasado los cinco años e incumpliendo los términos fijados en la Ley, esto ocasionará automáticamente la pérdida de los incentivos y beneficios que otorga la Ley, y por ende, la misma Visa.

Entre los **beneficios** que otorga la Ley 9 de 1987 tenemos los siguientes:

“Artículo 2: Los beneficios que otorga esta Ley, son los siguientes:

- 1. Franquicia arancelaria total para la importación de artículos de uso doméstico o personal por una sola vez hasta por la suma de diez mil balboas (B/.10.000.00).
- 2. Franquicia arancelaria total cada dos (2) años para la importación de un vehículo automotor para uso personal o familiar.
- 3. Exoneración del pago de cualquier depósito gravamen o derecho migratorio en relación con la obtención de la Visa de Turista Pensionado.
- 4. Derecho a pasaporte especial para el rentista retirado, su esposa y dependientes menores de dieciocho (18) años, que cumplan con lo establecido en el artículo 7 de esta Ley y el reglamento correspondiente. En ningún momento la posesión de este pasaporte especial será considerada como reconocimiento de nacionalidad panameña”.

Ahora bien, nos permitimos resaltar el ordinal 4 del artículo 2 de la precitada Ley, sobre *el derecho a pasaporte especial para el rentista retirado, su esposa y dependientes menores de dieciocho años*, cuando señala que los que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 9 de 1987, tendrán derecho a **pasaporte especial**. Sin embargo, esta extensión alcanza sólo a los dependientes, y el hecho de poseer dicho pasaporte especial, *no será considerado para efectos del reconocimiento de nacionalidad panameña*.

En este orden de ideas, observamos que el artículo 10 de la Carta Política establece tres formas para adquirir la nacionalidad panameña:

**“ARTÍCULO 10: Nacionalidad por Naturalización. Pueden solicitar la nacionalidad por naturalización:**

- 1. Los extranjeros con cinco años consecutivos de residencia en el territorio de la República si, después de haber alcanzado su mayoría de edad, declaran su voluntad de naturalizarse, renuncian expresamente a su nacionalidad de origen o a la que tengan y comprueban que poseen el idioma español y conocimientos básicos de geografía, historia y organización política panameña.
- 2. Los extranjeros con tres años consecutivos de residencia en el territorio de la República que tengan hijos nacidos en ésta de padre o madre panameños o cónyuges de

nacionalidad panameña, si hacen la declaración y presentan la comprobación de que trata el aparte anterior.

3. Los nacionales por nacimientos, de España o de Estados Unidos Latinoamericanos, si llenan los mismos requisitos que en su país de origen se exigen a los panameños para naturalizarse.”

A continuación el artículo 12 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 12: Reglamentación de la Naturalización. La Ley reglamentará la naturalización. El Estado podrá negar una solicitud de carta de naturaleza por razones de moralidad, seguridad, salubridad, incapacidad física o mental.”

Podemos entonces concluir que es distinta la condición de los *inmigrantes*, que la del *Rentista Retirado*, cuya regulación jurídica hemos visto, está contenida en la Ley 9 de 1987, con las exenciones especiales que le son otorgadas al mismo y a sus dependientes, esto es, siempre y cuando cumpla con los requisitos ya citados.

Por otra parte, creemos necesario analizar el contenido del artículo 4 de la Ley de Naturalización, consagrada en la Ley 7 de 14 de marzo de 1980, con el propósito de aclarar aún más la interrogante propuesta.

“Artículo 4. La residencia continua de que tratan los ordinales 1º, y 2º 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. No obstante, si se tratase de solicitantes extranjeros que hubiesen ingresado al país durante su minoría de edad, se les reconocerá todo el tiempo, que en tal calidad de menores de edad hubieren permanecido en la República de Panamá.

Resulta importante destacar de lo antes transcrito, que si bien es cierto el ordinal primero del artículo 10 de la Constitución Política, permite solicitar la nacionalidad panameña a los extranjeros con cinco años consecutivos de residencia en el país, no es menos cierto que en desarrollo de esta norma, la Ley establece, en cuanto al requisito de residencia continua, que ella se *empieza a contar a partir de la primera resolución que autoriza el Permiso Provisional de Permanencia en el territorio panameño*.

El artículo 34 del Decreto Ley No. 16 del 30 de junio de 1960, tal como fuera subrogado por el artículo 11 del Decreto-Ley N°13 de 20 de septiembre de 1995, “Sobre Migración” permite colegir que tal permiso provisional de permanencia en el país, es un documento expedido únicamente a favor de los extranjeros en calidad de *inmigrantes*, previo a la emisión del Resuelto de Permanencia Definitiva a que se refiere el artículo 35 del precitado Decreto Ley. Para mayor ilustración citaremos ambos articulados.

"Artículo 34. El inmigrante está en la obligación de presentar, dentro de un término improrrogable de tres (3) días hábiles, a contar desde la fecha de su ingreso al país, al Departamento de Migración correspondiente, para ser debidamente filiado en el Registro de Extranjeros.

'Cuando se trate de un extranjero que ya se encuentra en el país y ha solicitado visa, conforme a lo prescrito en el artículo 14, deberá presentarse al Departamento de Migración correspondiente para el mismo objeto y también con el fin de recibir la visa, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que se le hubiere enviado telegrama notificándole que la visa que solicitó ha sido autorizada'.

'El interesado, en todo caso, dispondrá de un (1) mes, a contar desde la fecha de expiración de plazo que le corresponda según los incisos que anteceden, para solicitar un Permiso de Permanencia que le será expedido por el Departamento de Migración del Ministerio de Gobierno y Justicia'.

'Parágrafo: Lo dispuesto en este artículo regirá también para los visitantes temporales, a los cuales ha de expedir un Permiso de Visitante Temporal'.

"Artículo 35. Una vez que el inmigrante se encuentra en territorio nacional y presenta la solicitud de que trata el Artículo anterior, el Departamento de Migración procederá a resolver sobre ella, y si todo estuviere en orden, expedirá el Permiso indicado, válido por un año. Al expirar este lapso, previa solicitud del inmigrante acompañada de certificado de trabajo o solvencia económica, de buena salud, buena conducta y de Paz y Salvo expedido por la Dirección de Ingreso, el mismo Departamento procederá, si existe mérito para ello, a expedir el resuelto de Permanencia Definitiva con el derecho de cédula de identidad personal".

Existe pues, una distinción latente entre la condición de los *inmigrantes* y los **Rentistas Retirados**. La de Rentista Retirado se otorga precisamente por su status, ya sea de jubilado o pensionado, pues son personas retiradas de la vida activa que están dispuestas a vivir de sus intereses depositados en un banco de la localidad, en este caso el Banco Nacional de Panamá. Este requisito *sine qua non*, lo encontramos desarrollado en el Decreto No. 62 del 4 de agosto de 1987 "Por medio del cual se regula la Ley 9 de 24 de junio de 1987".

La condición de *inmigrante* requiere el Permiso de Permanencia, documento concedido exclusivamente a los extranjeros con dicho status. Este documento no puede ser

expedido a quienes posean un status diferente, como el de Rentista Retirado, pues el mismo sólo garantiza la estadia del extranjero en la medida que su capital le esté generando intereses, comprobado su depósito en el Banco Nacional de Panamá.

En cuanto al párrafo segundo del artículo 4 de la Ley 7 de 14 de marzo de 1980, no estamos de acuerdo con lo señalado por la Asesoría Legal del Ministerio a su cargo, cuando señala que *"pareciera que habría derecho a que se tome en cuenta el tiempo de estadia en Panamá durante la minoría, independientemente de la clase de visa que ostente"*. El artículo es bien claro, sin dejar lugar a conjeturas, como bien expresa el artículo 9 del Código Civil sobre conflictos de interpretación:

*"Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento"*.

Citamos por ende el artículo 4 de la Ley 7 de marzo de 1980, que en su párrafo segundo dice:

*"No obstante, si se tratare de solicitantes extranjeros que hubiesen ingresado al país durante su minoría de edad, se le reconocerá todo el tiempo, que en tal calidad de menores de edad hubieren permanecido en la República de Panamá."*

El párrafo in comento es claro, y no debe desatenderse su espíritu, dado que la Visa de Rentista fue solicitada por el padre de la joven Valderrama, y no por ella, quien únicamente gozaba de los beneficios que cubre dicha Visa, en su condición de dependiente. Por otro parte, el solicitante extranjero es el progenitor y no la hija; este es un derecho que sólo se extiende a los hijos y a la esposa mientras duren los términos o condiciones que de ella emanen y no puede interpretarse otro derecho distinto del que nace del propio status del Rentista Retirado. Debe entenderse, luego entonces, que lo que plantea este párrafo del artículo 4 antes citado, es el reconocimiento del tiempo que permaneció en el país, una vez obtenga su Visa de Inmigrante y no antes.

Vale apuntar que coincidimos con la opinión de la Asesoría Legal, cuando señala que *"la única Visa reconocida por nuestra Legislación Migratoria, que concede al extranjero legalmente radicado en el país la oportunidad de optar por la nacionalidad panameña, es la Visa de Inmigrante, por lo que no es posible naturalizarse por medio de otra clase de visa, ya sea de turista o de rentista retirado."* El hecho de que la Srta. Valderrama haya vivido en nuestro país seis (6) años, no es indicativo de que deban computársele dicho tiempo para naturalizarse panameña, pues quien solicitó el status de Rentista Retirado fue su padre, ella sólo gozó una extensión de dicho beneficio, que no puede ser contado para solicitar su naturalización como panameña. Consideramos entonces

que deberá efectuar un procedimiento nuevo acorde con lo establecido en los artículos 34 y 35 del Decreto ley No. 16 de 1960 y el Decreto Ley 7 de 1980.

Para concluir, tenemos que un extranjero amparado por Visa de Rentista Retirado, no podrá optar por una nacionalidad panameña al tenor de lo establecido en el ordinal uno del artículo 10 de la Constitución Política, porque el requisito de los cinco (5) años consecutivos de residencia en el territorio de la República que ese numeral exige, sólo empieza a contarse, según el artículo 4 de la Ley 7 de 14 de marzo de 1980, a partir de la primera resolución que autoriza su Permiso Provisional de Permanencia. En el caso en comento, la única Visa reconocida por nuestra legislación Migratoria es la de *inmigrante*, la cual deberá solicitar la señorita Valderrama en su propio nombre, cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos y procedimientos enmarcados en el Decreto Ley No. 16 de 30 de junio de 1960, Ley 7 de marzo de 1980 y Decreto Ejecutivo No. 62 de 4 de agosto de 1987. De igual forma tampoco le es aplicable el ordinal 2 del artículo 10 de la Carta Política, pues en ninguna forma se han dado estas condiciones, como ya se ha dejado por sentado desde un principio.

Con la esperanza de haber absuelto su inquietud, me suscribo del señor Ministro con las seguridades de mi respeto y consideración.

Atentamente,

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

AMdeF/20/hf.