



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de febrero de 2020
C-009-20

Licenciado
Boris Alexis Corcho Díaz
Director Nacional del Registro Civil, a.i
E. S. D

Ref.: Alcance de las facultades del Registro Civil para anular inscripciones de nacimientos.

Señor Director Nacional, a.i:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota N°010/DNRC/2020 de 7 de enero de 2020, recibida en esta Procuraduría el mismo día, mediante la cual nos eleva la consulta a fin de determinar el alcance de las facultades del Registro Civil para anular inscripciones de nacimientos.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de 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, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto al alcance de las facultades del Registro Civil para anular inscripciones de nacimientos, al amparo de aplicar la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 con respecto a tales inscripciones, efectuadas al margen del Texto Único de la Ley N° 31 de 25 de julio de 2006; y, en particular, a las siguientes interrogantes:

“1. ¿Puede el Registro Civil anular, mediante una resolución, las inscripciones de nacimiento que hayan sido efectuadas arbitrariamente y en absoluta contravención de la normativa aplicable?”

“2. ¿Debe el Registro Civil anular las inscripciones de nacimiento, efectuadas al margen de la ley, cuando se trate de personas que les

corresponde la nacionalidad panameña por sangre y que posteriormente puedan cumplir con los requisitos legales?"

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En relación con las interrogantes planteadas, esta Procuraduría es de la opinión que no es dable al Registro Civil la anulación de las inscripciones de nacimiento que hayan sido efectuadas arbitrariamente y en absoluta contravención de la normativa aplicable, a través de la nulidad absoluta como fuera planteado en la consulta, toda vez que el Decreto N° 3 de 11 de febrero de 2008, por el cual se reglamenta la Ley 31 del 25 de julio de 2006, que regula el Registro Civil, modificada y adicionada por la Ley 17 de 22 de mayo de 2007, en su Capítulo I, dispone procedimientos para las inscripciones de nacimientos e incluye un procedimiento para la **rectificación de las inscripciones**; en tanto que el artículo 130 del Texto Único de la Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, como fuera publicado en Gaceta Oficial N° 25902 de 19 de octubre de 2007, dispone un procedimiento para **cancelar las inscripciones de nacimiento** que se hayan hecho para adquirir ilegalmente la nacionalidad panameña, mismo que se desarrolla en los artículos 131 a 137 del mismo Texto Único en comento.

En cuanto a lo consultado respecto al alcance de las facultades del Registro Civil para anular inscripciones de nacimientos, al amparo de aplicar la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 con respecto a tales inscripciones, presuntamente efectuadas al margen del Texto Único de la Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, este Despacho estima que las facultades del Registro Civil, relativas a la inscripción de hechos vitales, están contenidas en los artículos 11 y 12 del precitado Texto Único; donde no se estima la anulación de inscripciones, sino que refiere a rectificación, cancelación, suspensión o denegación. Por tanto, la aplicación de la Ley N° 38 de 2000, de forma supletoria a la normativa registral, en cuanto a la figura de nulidad absoluta contenida en el artículo 52, sería improcedente toda vez que existe un procedimiento ya establecido en la norma registral, aunado al hecho de que la Ley N° 38 de 2000 confiere a las autoridades administrativas la posibilidad de revocar de oficio, en sede administrativa, una resolución en firme que reconozca o declare derechos a favor de terceros.

III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos del análisis de los casos objeto de su consulta, cabe señalar, que el Texto Único de la Ley N° 31 de 2006, permite la cancelación de las inscripciones o eliminación de las anotaciones de los nacimientos, matrimonios o defunciones, por razones de ilegalidad; cuando se compruebe un doble registro; error de procedimiento; incompatibilidad con la identidad del titular de la partida o ausencia del cumplimiento de las formalidades legales establecidas en la ley para su aplicación.

Así, los artículos 11 y 12 del Texto Único en comento, instituyen las funciones y competencia de los Directores Regionales y la Dirección Nacional del Registro Civil, siendo del contenido siguiente:

“Artículo 11. **Es competencia de los directores regionales, la inscripción de los hechos vitales** y de los actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, con las anotaciones procedentes; **además, la decisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes de inscripciones de hechos vitales**, incluyendo los procedimientos de inscripciones tardías de nacimientos, de matrimonios, de defunciones, de cambios de nombres y de nombres o apellidos por uso y costumbre, la corrección de sexo, el cambio de fecha de nacimiento, la reconstrucción de partidas de nacimiento, **la cancelación de partidas por doble inscripción y demás atribuciones de esta naturaleza.**” (El resaltado es nuestro).

“Artículo 12. Además de las facultades expresadas en el artículo anterior, la Dirección Nacional, mediante resolución motivada, podrá:

1. **Rectificar inscripciones** según lo dispuesto en la presente Ley.
2. **Cancelar inscripciones** realizadas fuera de la jurisdicción respectiva.
3. Suspender o **denegar cualquier inscripción** o anotación, **cuando las pruebas presentadas no reúnan las formalidades exigidas por la Ley o tengan un vicio de ilegalidad.** En los casos de sentencias judiciales, se devolverán al Tribunal de la causa.

La suspensión o denegación será notificado a los interesados o a sus apoderados personalmente.” (El resaltado es nuestro).

De lo anterior se colige que, en apego al principio de estricta legalidad que se establece en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000 en cuanto a las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas, los Directores Regionales y la Dirección Nacional del Registro Civil **están únicamente** llamados a la rectificación, cancelación, suspensión o denegación de inscripciones, entre las que figuran las relativas a los hechos vitales; sin que se contemple la posibilidad de anulación de inscripciones, como nos fuera consultado.

En este sentido, precisamos acotar que el artículo 37 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, dispone que la normativa registral se aplicaría de modo preferente a los temas consultados, por ser una normativa especial. Así, el precitado artículo señala lo siguiente:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen

lagunas sobre aspectos importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”
(El subrayado es nuestro).

Atendiendo a esta normativa, y como hemos señalado anteriormente, la existencia de una norma especial que regula un procedimiento para casos o materias específicas relativas a las inscripciones de nacimientos como lo es el Texto Único de la Ley N° 31 del 25 de julio de 2006, que regula el Registro Civil, modificada y adicionada por la Ley N° 17 de 22 de mayo de 2007 y la Ley N° 79 de 22 de diciembre de 2009, así como el Decreto N° 3 de 11 de febrero de 2008, por el cual se reglamenta la Ley N° 31 de 2006; no dejaría un umbral para aplicar supletoriamente la Ley N° 38 de 2000, en este supuesto y como nos fuera consultado, ya que la propia normativa registral dispone procedimientos para la rectificación, cancelación, suspensión o denegación de inscripciones, que pasaremos a referir.

Es importante rescatar que la **anulación**, según señala el jurista Cabanellas de Torres¹, es la *“pérdida de su eficacia, por defectos de fondo o de forma, de un acto jurídico”*; en tanto que por **rectificación**, señala el mismo jurista, se entiende la *“acción de rectificar; esto es, de procurar una persona reducir a la conveniente exactitud los dichos o hechos que se le atribuyen”*.² De igual forma, indica el letrado, que *“cuando el juez ordena “rectificar los asientos de un acta de nacimiento”, p.ej, ello significa que se hará consta en ella el verdadero nombre de la persona de que se trata, en substitución del que se inscribió en la partida original por error o cualesquiera otras circunstancias.”*

En cuanto a la **cancelación**, el precitado jurista indica que es la *“acción y efecto de cancelar, de anular, de hacer ineficaz un instrumento público, una inscripción en un registro, una nota o una obligación que tenía autoridad o fuerza. Así pues, la cancelación envuelve jurídicamente un concepto amplio, por cuanto el negocio cancelatorio tiene como finalidad la extinción de un derecho o de una situación determinada, y un concepto restringido, que se refiere a la anulación preventiva asentada en un registro público, generalmente el de la Propiedad.”*³

De lo anterior se infiere, con meridiana claridad, que la cancelación, desde este punto de vista jurídico y en el sentido amplio, conlleva intrínsecamente al efecto de la anulación de la inscripción, en este caso, de un registro; como una acción que busca anular, como bien señala el precitado jurista, un instrumento público con la finalidad de extinguir un derecho.

¹ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico universitario: Tomo I A-H, 2ª edición, Buenos Aires, Heliasta, 2004. Pág. 82.

² Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico universitario: Tomo II I-Z, 2ª edición, Buenos Aires, Heliasta, 2004. Pág. 365.

³ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico universitario: Tomo I A-H, 2ª edición, Buenos Aires, Heliasta, 2004. Pág. 144.

Siendo ello así, y en tanto que lo que busca el Registro Civil es atender dos situaciones de fondo donde se incumplieron con todos los requisitos legales para la inscripción de un panameño nacido en el exterior (donde un grupo de personas que no les corresponde la nacionalidad panameña por sangre debido a que el progenitor panameño no ostentaba la nacionalidad al momento del nacimiento; en tanto que unas personas que sí les podría corresponder la nacionalidad panameña por sangre, pero la inscripción del nacimiento se realizó al margen de la ley), lo viable sería la cancelación de tales inscripciones, mediante el correspondiente procedimiento sumario previsto en materia electoral y en ejercicio de las facultades de la DNRC (cfr. Art. 12 del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006), en cuanto que el efecto sería – según refiere el precitado jurista – anular y hacer ineficaz la inscripción en un registro, extinguiéndose así un derecho a la nacionalidad panameña.

Ahora bien, toda vez que de su consulta se desprende que el artículo 130 del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006 únicamente refiere a inscripciones de nacimiento que se hayan hecho para adquirir ilegalmente la nacionalidad panameña mediante declaraciones o pruebas falsas, pero *“no se reguló otros supuestos en los que se puede lograr el mismo objetivo sin necesidad de usar declaraciones o pruebas falsas”*; este Despacho estima que correspondiese a los Directores Regionales y la Dirección Nacional del Registro Civil, en sus decisiones mediante resolución motivada, observar el concepto de declaración en el sentido amplio, como fuera definido por el citado jurista Cabanellas de Torres⁴, quien señala que *“jurídicamente tiene un doble significado. Por una parte, la decisión que adopta un juez, por lo general mediante sentencia, proclamando o estableciendo determinadas circunstancias de hecho o de derecho, ... Por otra parte, significa la manifestación que en un procedimiento judicial, cualquiera que sea su índole, hacen las partes o terceros (testigos y peritos) para aclarar hechos que les son conocidos, o que se supone que lo sean, y acerca de los cuales son interrogados, a fin de conocer la verdad sobre las cuestiones debatidas. ...”*. Así mismo, el concepto de pruebas, en materia registral, debe ser visto en el sentido amplio, en tanto que lo relativo a las inscripciones de panameños nacidos en el exterior se encuentra regulado en los artículos 26 a 28 del Decreto N° 3 de 11 de febrero de 2008, y el artículo 37 del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006, así como aquellos que les fueran concordantes a las inscripciones de nacimientos en general; y ello hace referencia a certificaciones (Cfr. Art. 28 del D. N° 3 de 2008) e investigación científica, documental y testimonial (Cfr. Art. 37 del T.U. de la Ley N° 31).

Así, el artículo 130 del Texto Único en comento, debe ser interpretado en un sentido amplio, en virtud de la facultad de cancelar inscripciones que confiere el artículo 12, numeral 2, de la misma excerta legal, y procederse de conformidad con el procedimiento contemplado en el Capítulo VI del Título IV del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006, teniendo en consideración las modificaciones hechas por la Ley N° 79 de 22 de diciembre de 2009, que modifica un artículo del Texto Único de la Ley 31 de 2006 y dicta

⁴ Cabanellas de Torres, Guillermo. Ob. Citada. Pág. 280.

disposiciones sobre cancelación de la inscripción de nacimientos, como fuera publicada en Gaceta Oficial N° 26433-A del 23 de diciembre de 2009, que en lo medular señala lo siguiente:

“**Artículo 131.** Para proceder a la cancelación de la inscripción de nacimiento a que se hace referencia el artículo anterior se presentará ante el Tribunal Electoral la correspondiente **demanda de cancelación**, la cual se surtirá siguiendo el procedimiento sumario previsto en materia electoral, y se le correrá traslado al Fiscal General Electoral para que emita concepto. La acción de cancelación prescribe a los quince años a partir de la inscripción del nacimiento que se haya hecho para adquirir ilegalmente la nacionalidad panameña.” (El resaltado es nuestro).

En este sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en resolución del 19 de septiembre de 1997⁵, llama a determinar qué autoridad puede ordenar la cancelación de la inscripción de nacimiento que reconoce la nacionalidad panameña, y cuál es el procedimiento a seguir; teniendo en consideración las facultades que otrora tuviere el Director General del Registro Civil. Así, en la precitada resolución, el servidor en cuestión podía, entonces, ordenar de oficio, por la vía administrativa, la rectificación de partidas, suspender o denegar cualquier inscripción o anotación que se le solicitare, “*cuando a su juicio las pruebas documentales o testimoniales presentadas no reúnan las formalidades previstas en la ley o por vicio de ilegalidad derivado del documento respectivo y que afecte su validez*”, pero no le era dable, una vez inscrita la partida correspondiente, anularla o cancelarla revocando el estado civil que esta inscripción otorgaba al titular de la misma.

Ello reafirma que si bien hoy día existe un procedimiento sumario en materia electoral, que inicia con una demanda de cancelación, y que se corre en traslado al Fiscal General Electoral para que emita concepto; la cancelación de inscripciones de que trata tanto el artículo 12, numeral 2, del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006 como el procedimiento contemplado en el Capítulo VI del Título IV de la misma excerta, conllevan a la anulación de inscripciones de nacimiento, sin la necesidad de recurrir a la normativa administrativa supletoria que establece la Ley N° 38 de 2000.

En consecuencia de todo lo anterior, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que no es dable al Registro Civil la anulación de las inscripciones de nacimiento que hayan sido efectuadas arbitrariamente y en absoluta contravención de la normativa aplicable, a través de la nulidad absoluta como fuera planteado en la consulta, toda vez que el Decreto N° 3 de 2008, en su Capítulo I, dispone procedimientos para las inscripciones de nacimientos e incluye un procedimiento para la **rectificación de las inscripciones**, al que pudiere referirse para los casos que corresponda; en tanto que el Capítulo VI del Título IV del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006 (artículos 130 al 136), dispone un procedimiento

⁵ Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por Zhan Lijing Chong Guo en contra de las resoluciones 2272, 2607 y 731 dictadas por el Director del Registro Civil.

para **cancelar las inscripciones de nacimiento** que se hayan hecho para adquirir ilegalmente la nacionalidad panameña; por lo que no es aplicable la anulación de inscripciones de nacimiento, aun cuando hayan sido efectuadas arbitrariamente y en absoluta contravención de la normativa aplicable.

En cuanto a lo consultado respecto al alcance de las facultades del Registro Civil para anular inscripciones de nacimientos, al amparo de aplicar la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 con respecto a tales inscripciones, presuntamente efectuadas al margen del Texto Único de la Ley N° 31 de 2006, este Despacho estima que las facultades del Registro Civil, relativas a la inscripción de hechos vitales, están contenidas en los artículos 11 y 12 del precitado Texto Único; donde no se estima la anulación de inscripciones, sino que refiere a rectificación, cancelación, suspensión o denegación; por lo que la aplicación de la Ley N° 38 de 2000, de forma supletoria a la normativa registral, en cuanto a la figura de nulidad absoluta contenida en el artículo 52, sería improcedente toda vez que existe un procedimiento ya establecido en la norma registral.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac-mork



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**