

Panamá, 27 de enero de 2003.

*Licenciado*

***Dámaso Solís Peña***

*Director General del Registro Civil*

*E. S. D.*

*Señor Director:*

*Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, paso a contestar consulta formulada a través de nota No.2059-DGRC, en donde con ocasión de inscripción de YULIA SHIRLEY ROJAS, en el libro de nacimientos de hijos de padre o madre panameños nacidos en el extranjero, nos expresa sus inquietudes respecto al reconocimiento de la paternidad y consecuentemente, al derecho de la nacionalidad que de ello se deriva en todo su alcance y sentido. Concretamente, se refiere a la interpretación del artículo 9 numeral 2 de la Constitución Política.*

*Según nos expresa centra su preocupación en el hecho de que la acreditación del derecho a la nacionalidad en la condición de hijo de padre panameño nacido en el extranjero, debe concebirse en el acto del nacimiento y no posteriormente.*

*Procedemos a emitir nuestro criterio jurídico, previas las siguientes consideraciones:*

*El concepto de nacionalidad, ha sido objeto de estudio de versados juristas del suelo patrio, precisamente, por los derechos que de su reconocimiento se derivan.*

*El reconocimiento de la nacionalidad ha sido desde la época republicana, un tema que ha merecido comentarios y señalamientos de parte de estudiosos de las ciencias jurídicas, debido a la situación particular de nuestro país, que por su posición geográfica es zona de obligado tránsito y también, por la presencia norteamericana durante mucho tiempo dentro de él.*

*En este sentido, el Dr. César Quintero, afirma que se entiende por nacionalidad natural la que la persona tiene o adquiere desde el momento en que nace.<sup>1</sup> Añade este mismo autor que, la nacionalidad, desde un punto de vista estrictamente jurídico, viene a ser “el status jurídico de una persona nacida y naturalizada en un Estado determinado”<sup>2</sup> Según él explica, la generalidad es que toda persona adquiere al nacer una nacionalidad, o sea, desde el momento en que se nace se produce un vínculo jurídico entre la persona y el Estado del cual ésta viene a ser nacional.*

*En este orden de pensamiento, un breve recorrido histórico nos permite asegurar que el tema ha sido considerado de capital importancia por los deberes que asume el Estado frente a la persona considerada nacional y los derechos que ésta adquiere dentro de él. Toda la preocupación por el reconocimiento de la nacionalidad se debe a la falta de precisión en la redacción de nuestras normas fundamentales en sus diferentes versiones, pues, la Constitución de 1904, otorgaba ampliamente la condición de panameños a todos los que nacieren en el territorio de la República de Panamá, sin atender la nacionalidad de los padres, hecho que generó múltiples comentarios e inquietudes de la población, lo cual por insistencia tuvo que ser avalado por el Gobierno, quién adoptó reformas a dicha constitución en 1928, reformas que a criterio de juristas de la época no resolvían la situación. Puede entonces decirse, que la Constitución de 1904 seguía una corriente en extremo jus loci- jus soli, es decir, territorial.*

*Lo contrario ocurrió con la Constitución de 1941, que aplicó el principio jus sanguinis, o vinculación sanguínea en extremo afectando con ello a numerosos individuos que ya tenían la nacionalidad panameña, por haber nacido dentro del territorio nacional y que automáticamente quedaron sin nuestra nacionalidad. Estas situaciones indudablemente fueron mejoradas por la Constitución de 1946, debido a que los criterios se utilizaron de forma más*

---

<sup>1</sup> QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I, Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. Julio de 1967. Pág.45.

<sup>2</sup> QUINTERO, César. Principios de Ciencia Política. 3º ed. Edit. Manfer, S.A. Panamá. 1986. Pág. 88.

*equilibrada como bien señaló el Dr. José Dolores Moscote en escrito de exposición de motivos como veremos seguidamente.*

*Sobre la aplicación de estos principios, fundamentales para el reconocimiento de la nacionalidad de un individuo, insignes letrados del derecho opinaron, destacándose las opiniones del Dr. MOSCOTE, quien en exposición de motivos del Anteproyecto de la Constitución de 1946, expresó: “... que se debían aplicar equilibradamente tanto el principio del jus soli como el del jus sanguinis, a fin de que sólo figuraban como nacionales panameños personas realmente incorporadas a la vida nacional.” Igualmente, en aquella redacción incluía como suya opinión del Dr. Ricardo J. Alfaro, que decía: “Basta considerar dice ALFARO que tenemos una parte de nuestro territorio sustraído a la jurisdicción nacional, sobre el cual, sin embargo, subsiste la nuda soberanía de Panamá, para echar de ver que está expuesto a peligros e inconvenientes muy serios el dogma de que el solo hecho de nacer en la República sea bastante para conferir la calidad de panameño por nacimiento. El cosmopolitismo de nuestros dos puertos principales, las condiciones de vida, costumbres y afinidades políticas de una parte considerable de nuestra población, reclaman reglas especiales mediante las cuales se evite la existencia de individuos que son o pueden ser ciudadanos panameños a los ojos de la Constitución aunque no estén incorporados a la vida nacional en forma alguna.”*

*Luego entonces, se desprende de lo aseverado que las disposiciones de tal Constitución, favorecían al jus sanguinis, pero dando, a la vez amplio lugar al jus soli, como acertadamente comenta el Dr. Quintero, en su texto de Derecho Constitucional consultado.*

*Cabe anotar, que la nacionalidad por nacimiento puede perderse y recuperarse y hasta se puede adquirir una nacionalidad distinta de la que originariamente se tenía. En la doctrina, estas distintas fórmulas a través de las cuales puede obtenerse una nacionalidad se denominan “modos de adquirir la nacionalidad” y de acuerdo al jurista nacional, Julio Linares, se dividen en modo originario y modos derivados, según que ese status jurídico se adquiera por el nacimiento, o sea el producto de una manifestación de voluntad o de una imposición del legislador”.<sup>3</sup>*

*Concretando el tema abordado, veamos el contenido del artículo 9 de la Constitución Política vigente, objeto de este estudio, cuyo texto dispone:*

---

<sup>3</sup> LINARES, Julio E. **Derecho Internacional Público**. Tomo II. Edit. Universitaria. Pág.5.

**“ARTÍCULO 9. Nacionalidad por Nacimiento.** Son panameños por nacimiento:

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

*Sobre este texto el catedrático LUIS FUENTES MONTENEGRO, ha comentado, “... en lo relativo a la nacionalidad panameña, se combinan los criterios del jus solis con el jus sanguinis. La presente disposición acoge el primer criterio, es decir, el criterio de la nacionalidad en virtud del lugar de nacimiento de la persona, de conformidad al numeral 1, que dispone la cualidad de panameño por nacimiento, a “los nacidos en el territorio nacional”. Empero, dicha cualidad se presenta en un sentido extensivo, toda vez que también se reputan como tales, a aquellas personas que nazcan fuera del territorio panameño y que sean hijos de panameños por nacimiento o de panameños por naturalización, siempre que den cumplimiento a la condición de establecer el domicilio en la República de Panamá.*

*Se observa, de todo lo examinado que tradicionalmente, se han seguido dos corrientes para determinar la nacionalidad natural, a saber: jus sanguinis y jus loci o jus soli. De acuerdo con la primera corriente, los hijos han de tener la nacionalidad de sus padres, independientemente del Estado en que nacen. Conforme con la segunda, las personas adquieren la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nacen, indistintamente de la que tengan sus padres. Pudiera pensarse que la aplicación de una de estas corrientes excluye a la otra, pero en la práctica no ocurre así, ya que la verdad es que en la mayoría de los países se sigue un sistema mixto, en el que predomina una u otra corriente, es decir combinándose ambas.*

*La redacción del examinado artículo 9, denota que el sistema seguido en nuestro sistema es totalmente mixto, ya que por un lado, el numeral 1 de dicho precepto, se refiere a los nacidos en el territorio nacional, sin hacer ninguna distinción acerca de la nacionalidad de los padres (jus loci-jus soli) y, por el otro, en el numeral 2 y 3, se alude expresamente a los hijos de padres o madres panameños por nacimiento y quienes lo son de padre o madre*

*panameños por naturalización, es decir, destacándose el parentesco o vínculo de sangre existente. En el primer caso, además de la condición de ser hijo de padre o madre panameños por nacimiento, el ordinal 2° del artículo 9, exige que aquellos establezcan su domicilio en el territorio de la República; en tanto que en el ordinal 3°, además de la condición de ser hijo de padre o madre panameño por naturalización, se exige que aquél establezca su domicilio en el territorio de la República de Panamá y manifieste su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar un año después de su mayoría de edad. O sea, que aún cuando se trata de situaciones diferentes en ambos se sigue el criterio del jus sanguinis.*

*Acerca del tema del reconocimiento de la nacionalidad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 24 de marzo de 1995, manifestó:*

“Cuando se trata de los panameños por nacimiento a que se refiere el citado ordinal 3° del artículo 9 constitucional, la calidad de panameños por naturalización del padre o de la madre en referencia **debe tenerse antes del nacimiento del hijo nacido en el extranjero**, pues, de lo contrario, **este último sería hijo de padres extranjeros y no de panameños naturalizados como exige aquella norma para ser panameño por nacimiento**. Ello es así, porque a diferencia de la nacionalidad por naturalización, la nacionalidad por nacimiento se determina en el momento mismo del nacimiento, aunque de acuerdo con los supuestos contemplados en los ordinales 2° y 3° del artículo 9 bajo examen, deba cumplirse con otras condiciones posteriores.

Refiriéndose al artículo 9, ordinal a) de la Constitución de 1946 (que establecía que eran panameños por nacimiento los hijos de padre o madre panameños nacidos en el territorio de la República), el profesor Narciso E. Garay, a quien el Dr. Quintero cita en su obra Derecho Constitucional, expresa “que la nacionalidad del padre debe existir al momento de nacer el hijo, de manera que no podría ser considerado panameño, a la luz de este artículo, el hijo de padres extranjeros que adquieran por naturalización, la nacionalidad panameña con posterioridad al nacimiento del hijo”. (GARAY, Narciso E., citado por QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José, 1967. Pág.56) *(Subraya y resalta este despacho).*

*Luego de analizar los distintos criterios que se siguen en nuestro sistema para el reconocimiento de la nacionalidad, podemos decir que nuestra legislación admite un sistema totalmente mixto, conforme lo estatuido constitucionalmente. Sin embargo, se aprecia un predominio del jus sanguinis sobre el jus loci- jus soli.*

*Vale destacar, que el criterio de la Corte copiado señala que la diferencia entre la nacionalidad por naturalización y la nacionalidad por nacimiento, es que ésta se determina en el momento mismo del nacimiento, en atención de los presupuestos que enuncia la norma (artículo 9) en sus ordinales 2° y 3°.*

*La inquietud que usted presenta es totalmente válida, puesto que ciertamente no se trata tan solo de la inscripción de un reconocimiento voluntario, sino de las consecuencias que de ese hecho se derivan, para efectos jurídicos-políticos, que fácilmente pueden reflejarse en la vida pública nacional, afectando a la población en general. Pero, es el caso que en el presente hemos observado que lo actuado se basa en lo normado en el artículo 259 del Código de la Familia, ya que reposa en el expediente SENTENCIA No.360 de 26 de julio de 2001, que emerge del debido proceso legal seguido, esto es, se realizaron las investigaciones de rigor, tomándose las declaraciones correspondientes y solicitando los documentos necesarios que demostrasen fehacientemente los hechos expuestos.*

*El artículo 259 del Código de la Familia es claro al disponer que una vez ejecutoriada la resolución, se enviará copia a la Dirección General del Registro Civil, ordenando la anotación de la paternidad en el acta de nacimiento del hijo o hija reconocido (a), con lo que obviamente cumplió el Juzgado Segundo Seccional de Familia del Primer Circuito Judicial de Panamá a través del Oficio No.1797 de 21 de agosto de 2001.*

*En tal virtud, consideramos que en efecto deben tenerse las precauciones debidas en materia de reconocimiento de nacionalidad, en razón de todo lo expuesto. Más, en el presente no encontramos elementos contundentes que avalen la objeción de la inscripción que originó esta opinión. Ello sin ánimo de desvirtuar que conforme al artículo 20 de la Ley 100 de 1974, la Dirección General del Registro Civil, ... **podrá suspender o denegar cualquier inscripción o anotación que se les solicitare, cuando a su juicio las pruebas documentales o testimoniales presentadas no reúnan las formalidades exigidas por la ley o por vicio de ilegalidad derivado del documento***

*respectivo y que afecte su validez. ...”, conforme existan méritos que avalen la actuación adoptada.*

*Esperando haberle servido, me suscribo, atentamente,*

*Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.*

*AMdeF/16/hf.*