

8 de marzo de 1995.

Su Excelencia
Licenciado
ALEJANDRO MONCADA
Viceministro de la Presidencia.
E. S. D.

Señor Viceministro:

Con agrado procedemos a externar nuestro criterio jurídico en torno a la Consulta que se sirvió formularnos a través de la Nota Nº.30-95-LEG, del 15 de febrero de 1995.

En primer lugar, usted desea saber "si un extranjero amparado por una Visa de Rentista Retirado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Nº.9 de 24 de junio de 1987, reglamentada por el Decreto Ejecutivo Nº.62 de 4 de agosto de 1987, puede optar a la nacionalidad panameña al tenor de lo consagrado en el ordinal 1 del Artículo 10 de la Constitución Política y en la Ley 7 de 14 de marzo de 1980."

Sobre el particular, haremos algunas consideraciones previas a nuestra respuesta directa.

La Nacionalidad por Adopción o por Naturalización, que es lo mismo, puede ser solicitada de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución, como sigue:

"ARTICULO 10: Pueden solicitar la nacionalidad panameña 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 éste de padre o madre panameño o conyuge de nacionalidad panameña, si hacen la declaración y presentan la comprobación de que trata el aparte anterior.

3. Los nacionales por nacimiento, de España o de un Estado latinoamericano, si llenan los mismos requisitos que en su país de origen se exigen a los panameños para naturalizarse."

Adicional a lo anterior, el artículo 12 de la Constitución dispone lo siguiente:

"ARTICULO 12: 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."

Ahora bien, tal como expresa vuestro Director de Asesoría Legal, ésta disposición Constitucional ha sido desarrollada mediante la Ley No.7 del 14 de marzo de 1980, cuyo artículo 4 establece una regla de suma importancia para dilucidar el asunto que nos ocupa. Veamos:

"ARTICULO 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 el permiso provisional de permanencia en el país. No obstante, si se tratara 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." (Subrayó la Procuraduría).

Resulta trascendental destacar de lo anterior, que si bien es cierto que 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 territorio de la República que hagan la declaración y comprobación que el mismo señala; no es menos cierto que en desarrollo de esta norma la Ley establece, en cuanto al requisito de la residencia continua, que ella se empiezan a contar a partir de la primera resolución que autoriza el Permiso Provisional de Permanencia en el país.

Por su parte el artículo 34 del Decreto Ley N.º.16 del 30 de junio de 1960, Sobre Migración, permite colegir que tal Permiso Provisional de Permanencia en el país, es un documento expedido únicamente a favor de extranjeros en calidad de inmigrantes, previo a la expedición del Resuelto de Permanencia Definitiva a que se refiere el artículo 35 de la misma excerte legal. Para mayor ilustración, transcribimos ambas normas, a renglón seguido:

"ARTICULO 34. El inmigrante está en la obligación de presentarse, 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 al 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 término de un (1) mes, a contar desde la fecha de expiración del plazo que le corresponda según los incisos que anteceden, para solicitar un Permiso Provisional de Permanencia que le será expedido por el Departamento de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo: Lo dispuesto en este Artículo regirá también para los visitantes temporales, a los cuales ha de expedirse Permiso de Visitante Temporal."

"ARTICULO 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 General de Ingresos, el mismo Departamento procederá, si existe mérito para ello, a expedir el resuelto de Permanencia Definitiva con derecho a cédula de identidad personal.

Parágrafo: También se expedirá Resuelto de Permanencia Definitiva a los menores que hubiesen sido adoptados legalmente, siempre que la adopción se haya efectuado antes de cumplir los siete (7) años de edad y el padre y la madre adoptivos sean panameños de nacimiento.

El menor que se encuentre en la situación anterior tendrá derecho a Pasaporte Panameño.

A la solicitud correspondiente, se acompañará la escritura de Adopción debidamente registrada y copia de la Partida de Nacimiento del padre o la madre adoptiva, según el caso."

En distinta condición a los inmigrantes, se encuentran los Rentistas Retirados, cuya principal regulación jurídica es la Ley Nº.9 del 24 de junio de 1987, por la cual se otorgan exenciones a jubilados, pensionados, personas retiradas de la vida activa y a rentistas retirados; y el Decreto Nº.62 del 4 de agosto de 1987, por medio del cual se reglamenta dicha Ley.

Es pertinente que consideremos lo que dice el artículo 9 de la Ley 9 del 24 de junio de 1987:

"ARTICULO 9: No podrán acogerse a los beneficios otorgados por esta Ley, los extranjeros a quienes se les haya otorgado Visa de Inmigrante, exceptuándose aquellos extranjeros que se hayan

En
 de ser jubilado o se jubilan por prestación de servicios en el Area del Canal de Panamá. A tal efecto los interesados deberán expresar mediante memorial su renuncia a la Visa de Inmigrante y hacer su solicitud para scogarse a la Visa de Turista Pensionado."

Tal como puede observarse, la Ley distingue claramente entre los status de Inmigrante y de Turista Pensionado o Rentista Retirado. De allí que el artículo 34 del Decreto Ley No.16 de 1960 deba ser entendido en el sentido de que el Permiso Provisional de Permanencia es un documento concedido exclusivamente a los extranjeros con status de inmigrantes; en otro giro, dicho documento no pueda ser expedido a quienes posean un status diferente (vrg. rentista retirado).

Resumimos nuestra conclusión a su primera duda así: un extranjero amparado por una Visa de Rentista Retirado no puede optar a la nacionalidad panameña al tenor de lo consagrado en el numeral 12 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. Y ocurre que dicho Permiso solo puede ser solicitado por los Inmigrantes, de acuerdo con el artículo 34 del Decreto Ley No.16 del 30 de junio de 1960, Sobre Migración.

En segundo lugar, se nos pregunta "si proceda Recurso de Reconsideración contra una nota suscrita por el señor Ministro de la Presidencia, dirigida al Ministro de Gobierno y Justicia, contentiva de una opinión desfavorable acerca de una solicitud de naturalización, recurso que se dirige al Excelentísimo Señor Presidente de la República."

Al respecto cabe anotar, que el acto en cuestión no está dirigido al particular interesado en obtener la carta de naturaleza, sino que constituye una comunicación de carácter interno entre dos entidades públicas, como lo son el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo fin es ponerse de acuerdo en la emisión del acto administrativo que realmente le dará respuesta a la solicitud de la Carta de Naturaleza.

En la doctrina se ha distinguido entre ambas clases de actos, llamándose a los primeros "actos de administración," porque producen sus efectos a lo interno de la Administración Pública, esto es, no están dirigidos a terceros; y a los segundos, se les ha llamado "actos administrativos," "propriadamente tales, los cuales si van dirigidos a los particulares en forma directa o indirecta.

Con relación a lo expresado, resulta de interés observar lo que ha escrito Miguel Marienhoff, a propósito de la distinción entre Administración Interna y Administración Externa y su incidencia en la calidad del acto jurídico que producen:

"Administración interna es la actividad que el órgano administrador realiza para su propia organización, en cuya labor no entra en relación con terceros. Trátase de medidas o normas que la Administración se da a sí misma. Es por ello, una actividad no jurídica.

La Administración externa- en cambio- trasunta la actividad que el órgano administrador desarrolla en su vinculación con terceros. Trátase, pues de una actividad jurídica.

El contenido de esos tipos de administración incide en los conceptos de "actos de administración" y de "acto administrativo." El "acto de administración" corresponde a la actividad interna de la Administración; el "acto administrativo" corresponde a la actividad externa de la misma...

La actividad externa tiene por objeto la satisfacción de los intereses públicos, cuya gestión le compete a la Administración. La actividad interna no tiene ese objeto, sino el de lograr el mejor funcionamiento del ente.

De lo dicho dedúcese que el fundamento de la actividad administrativa externa es la ley, LATO SENSU. En el Estado de Derecho, todo acto de este tipo debe fundarse en una norma jurídica. En cambio, la actividad interna constituye el ejercicio del poder de auto organización que no implica una simple

facultad, sino un poder-deber que ha de ejercitarse de conformidad con los principios de una buena administración." (Miguel Marienhoff S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot. 1970. págs. 93 y 94).

Finalmente, vamos lo que disponen los artículos 29 y 30 de la Ley 135 de 1943:

"ARTICULO 29. Las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por la vía gubernativa procedan y al término dentro del cual deben interponerse, todo bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente."

"ARTICULO 30: Deberán notificarse personalmente todas las resoluciones relativas al negocio en que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular."

De lo anterior se colige que son los actos administrativos que afectan a un particular los que deben ser notificados, y sólo estos son susceptibles de impugnación por el interesado. En sentido contrario, la comunicación interna del Señor Ministro de la Presidencia dirigida al Señor Ministro de Gobierno y Justicia no tiene porque ser notificada a quienes no está dirigida, y mucho menos podrá ser recurrida por terceros a quienes no está dirigida, puesto que se trata de un típico "acto de administración," que como hemos visto surte sus efectos a lo interno de la Administración Pública.

Como quiera que al interesado en obtener su Carta de Naturaliza hizo la solicitud respectiva al Ministerio de Gobierno y Justicia, deberá esperar la respuesta (expresa o tácita) de esta entidad, y si se encuentra inconforme con ella podrá entonces impugnarla.

De esta manera dejamos sentado el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con relación al tema consultado, a la vez que nos ponemos a su disposición para cualquier aclaración adicional.

Cordialmente,

Su
OLME
Mia
E.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

Señor

10/AMdeF/cch.

117-
2000

el 15

cc:
dere:
de:
de:
de:
de:

han
Adm: