

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO

Panamá, nueve (9) de diciembre de dos mil nueve (2009).-

VISTOS:

En estado de resolver se encuentra la acción de inconstitucionalidad formulada por la Licenciada BELQUIS CECILIA SÁEZ NIETO contra el artículo 100 de la Ley No. 31 de 25 de julio de 2006, "Que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral" (G.O. 25,599 de 31 de julio de 2006).

I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La norma acusada dice así:

"ARTÍCULO 100. No podrán inscribirse como panameños, los hijos de padre o madre panameños por nacimiento nacidos en el extranjero, si tal padre o madre no hubiera adquirido la nacionalidad panameña antes del nacimiento de aquellos."

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO

La accionante estima que la norma acusada es violatoria del artículo 9 de la Constitución:

"...al establecer un requisito adicional para aquellos que teniendo el derecho no han realizado su propia inscripción antes de que nazcan sus hijos. Y va en

contra del *ius sanguinis*, establecido en muchas Constituciones del mundo en la que se le ha dado prevalencia al interés de la familia, concepto de fundamental importancia en un Estado de Derecho.

La norma es acusada de inconstitucional porque restringe los derechos de los ciudadanos panameños, generando una limitación al derecho que tenemos todos los ciudadanos nacionales o extranjeros para vivir junto a nuestra familia. La unidad de la familia es un principio ampliamente desarrollado en la legislación interna a través de la Ley 3 de 1994 y en la Convención de los Derechos del Niño, elevada a rango constitucional en nuestro país."

La accionante también estima violado el artículo 19 de la Constitución, sustentando dicho cargo en los siguientes términos:

"La redacción de esta norma es discriminatoria de las personas que al momento del nacimiento de los hijos no hayan realizado la inscripción en el Registro Civil de su propia nacionalidad teniendo derecho a realizar la petición en las instancias correspondientes. No por el hecho de no tenerla sino porque lo han olvidado o porque sencillamente no la han necesitado. La norma va en contra del principio recogido en nuestra legislación del *ius sanguinis*, que significa unión de la sangre y que lo que persigue es la unión de la familia como célula básica de la sociedad.

La doctrina considera que el *ius sanguinis* (del latín, "derecho de sangre") es el criterio jurídico que puede adoptar un ordenamiento para la concesión de la nacionalidad. Según el *ius sanguinis*, una persona adquiere la nacionalidad de sus ascendientes por el simple hecho de su filiación biológica o incluso adoptiva), aunque el lugar de nacimiento sea otro país." (QUINTERO, C. 1990) De manera que es claro que el criterio para que se otorgue la nacionalidad a través de la figura del *ius sanguinis* es la filiación y no si se ha inscrito o no en el Registro Civil.

...
..Si A es hijo de nacional panameño nacido en Colombia y por alguna circunstancia viene a Panamá después de que sus hijos hayan nacido no puede realizar la inscripción de su descendencia aunque sean menores de edad. Pero si A nacido en Colombia de padre o madre panameña se inscribió en cualquier momento como panameño nacido en el extranjero antes de que nazcan sus hijos podrá perfectamente realizar la inscripción de toda su descendencia. De manera que la norma establece un privilegio para quien realizó su inscripción antes del nacimiento de sus hijos. Establece un doble criterio para los panameños nacidos en el extranjero. Si la norma establece una diferencia marcada entre uno y otro obviamente que está estableciendo un privilegio para quienes han nacido en el extranjero de padre o madre panameña y que han realizado la inscripción respectiva. Y EL PRIVILEGIO CONSISTE EN ADQUIRIR ÉL Y TODA SU DESCENDENCIA LA NACIONALIDAD PANAMEÑA.

Si tomamos en cuenta que generalmente esta norma facilita la situación de personas que salen del país y que no pueden en muchas ocasiones realizar su inscripción en un país extranjero, porque Panamá no cuenta todavía con medios tecnológicos para realizar las inscripciones de nacimientos en otros países. Esto puede constituir una limitación enorme en el ejercicio de este derecho.

Esta norma pondría también en peligro a muchos menores de edad que vienen junto a sus padres y que se van a radicar en el país y no pueden obtener la nacionalidad porque su padre no inscribió su nacimiento en el Registro Civil antes de haber tenido descendencia, violando normas como las de la Convención de los Derechos del Niño, según las cuales todos los niños tienen derecho a estar con sus padres y a tener una nacionalidad. Es precisamente por ello que la Constitución reconoce el derecho de la sangre (*ius sanguinis*)."
(Énfasis en el original.)

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado al señor Procurador de la Administración, quien, mediante Vista No. 756 de 22 de septiembre de 2008, se adhirió a la declaratoria de inconstitucionalidad impetrada en los siguientes términos:

"A criterio de este Despacho, el numeral 2 del artículo 9 de la Constitución Política de la República no establece como condición para adquirir la nacionalidad panameña por nacimiento, que el nacimiento de los hijos de padre o madre panameños por nacimiento, ocurrido fuera del territorio de la República, debe darse antes de que el padre o madre adquieran su nacionalidad panameña por nacimiento; lo único que establece dicho precepto constitucional es que quienes se encuentren en este supuesto establezcan su domicilio en el territorio nacional. En la Carta Magna no se observa ningún requisito en cuanto al momento en que debe darse el nacimiento de los mencionados hijos.

En consecuencia, sujetar la condición de panameño por nacimiento del hijo de un panameño por nacimiento nacido en el extranjero, al cumplimiento de un requisito de temporalidad como lo es el hecho de que este último haya establecido su domicilio en el país antes del nacimiento de su hijo, es adicionar un requisito que la norma constitucional no establece.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 19 del Texto Constitucional, se advierte que no se ha producido menoscabo alguno a la prohibición de que existan privilegios por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, toda vez que el artículo 100 de la Ley 31 de 2006 al disponer que no podrán inscribirse como panameños los hijos de padre o madre panameños por nacimiento, nacidos en el extranjero, si estos últimos no hubieran adquirido la nacionalidad panameña antes del nacimiento de sus hijos, exige iguales condiciones objetivas y generales para adquirir la nacionalidad panameña respecto a todas las personas que se encuentren en la misma situación jurídica, de lo que resulta que la norma acusada no crea privilegios de ninguna naturaleza." (Énfasis en el original.)

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. Durante el término de Ley, compareció únicamente la accionante, la cual, además de reiterar los cargos formulados, citó el artículo 102, numerales 1 y 2 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, "Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones", para afirmar que "el movimiento migratorio debe observarse con estricto cumplimiento de los derechos fundamentales. Un derecho fundamental y humano de todo individuo es permanecer junto a su familia, entendiendo por ésta el grupo en línea recta ascendente, descendente y colateral."

Recurriendo al Derecho Comparado, la accionante citó también las disposiciones constitucionales sobre adquisición de nacionalidad por nacimiento, vigentes en países tales como Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, concluyendo que “es claro que el criterio que sigue nuestra legislación es el *ius sanguinis*, según el cual el criterio importante es la filiación, que se puede realizar en cualquier momento de la vida de un individuo.”

V. DECISIÓN DE LA CORTE

En virtud de las consideraciones anteriores, este tribunal procederá al examen de constitucionalidad de las frases y el numeral acusados.

En primer lugar, transcribiremos los preceptos constitucionales invocados por la firma accionante:

“ARTÍCULO 9. 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 aquellos establecen su domicilio en el territorio nacional.
3. Los hijos de padre o madre panameños por naturalización nacidos fuera del territorio nacional, si aquellos 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.” (Subraya la Corte.)

“ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

Vale la pena destacar que el derecho humano a la nacionalidad se encuentra protegido por el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977 (G.O. 18,468 de 30 de noviembre de 1977), de obligatorio acatamiento en Panamá conforme al artículo 4 de la Constitución:

“ARTÍCULO 20. Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.” (Subraya la Corte.)

Así ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos el contenido y alcance de este derecho:

“32. La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los Derechos Humanos.

...
34. El derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el Derecho Internacional. Así lo recoge la Convención en su artículo 20, en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.

35. La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática...

...
38. De lo expuesto anteriormente se desprende que para una adecuada interpretación del derecho a la nacionalidad, materia del artículo 20 de la Convención, es necesario conjugar armoniosamente, por un lado, la consideración de que la determinación y regulaciones de la nacionalidad son competencia de cada Estado, esto es, materia de Derecho Interno y, por el otro, que las disposiciones de Derecho Internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados en razón de exigencias de la protección internacional de los Derechos Humanos.” (Propuesta de Modificación de la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Subraya la Corte.)

En concordancia con lo anterior, el carácter inalienable de la nacionalidad panameña por nacimiento, otorgada por mandato expreso de la norma constitucional *in commento*, se encuentra tutelado así por nuestra Carta Fundamental:

“ARTÍCULO 13. La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía.

La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas.

La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo.”

Resulta evidente, pues, que tanto la normativa constitucional como la internacional buscan mantener a salvo la nacionalidad ya adquirida. En el caso presente, sin embargo, estamos en presencia de una norma legal que regula la forma como se adquiere dicha nacionalidad, cuyas reglas se encuentran dentro del margen de discrecionalidad del Estado, siempre y cuando esta discrecionalidad se ejerza dentro de los parámetros internacionales de protección de los Derechos Humanos.

Uno de tales parámetros de protección atiende a la razonabilidad como criterio hermenéutico. Dicho criterio ha sido explicado así por el Derecho Constitucional Comparado:

"8- También esta Corte ha señalado que la autonomía que la Carta "reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados" (sentencia C-301/93); esto es, los frutos del ejercicio hermenéutico deben ser razonables. En este sentido, expresó la Corporación que "cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalista" (sentencia C-011/94). El contenido mismo del concepto de "razonabilidad" ha sido explorado por la Corte, que en sentencia C-530/93, dijo que éste "hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad". En otras palabras, se trata de garantizar que, en cada caso, la interpretación de las disposiciones jurídicas se lleve a cabo acudiendo a un criterio finalista, que tome en cuenta las metas y objetivos establecidos en la Carta, de acuerdo con los criterios "*pro-libertatis*" y "*pro-homine*", derivados de la filosofía humanista que inspira el constitucionalismo colombiano." (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1026/01 de 26 de septiembre de 2001. Disponible por Internet: <http://www.dafp.gov.co/leyes/SC102601.HTM>)

En el caso presente, se hace necesario entonces determinar si el Estado panameño atendió a este criterio al dictar la norma acusada de inconstitucional, lo cual haremos a continuación.

Primeramente, tanto la accionante como el señor Procurador alegan que la norma acusada viola el artículo 9 de la Constitución, por crear un requisito no previsto por dicho precepto para que el hijo de padre o madre panameños, nacido en el extranjero y domiciliado en Panamá, pueda optar por el estatus

jurídico de panameño por nacimiento. Según los referidos intervenientes, este requisito adicional consiste en fijar un plazo para que el padre o la madre adquieran dicha nacionalidad, como presupuesto para que sus hijos puedan a su vez optar por la misma posteriormente; venciendo el mencionado plazo precisamente en el momento cuando sus hijos nacen en el extranjero.

No obstante, observa el Pleno que, en realidad, no se trata de un requisito adicional, sino de una precisión lógica y necesaria hecha por la norma legal, en desarrollo del referido precepto constitucional. La norma acusada no hace sino determinar, en forma clara y diáfana, que una persona no puede transferir a su descendencia el derecho a optar por una nacionalidad que ella misma aún no ha adquirido, máxime cuando nuestra Carta Fundamental no prevé la transferencia automática de la nacionalidad panameña.

Así lo ha interpretado el Pleno a propósito del supuesto previsto por el numeral 3 del artículo 9 de la Constitución, si bien este criterio jurisprudencial también es aplicable *mutatis mutandis* al supuesto previsto por el numeral 2 de la misma exhorta constitucional, que sirve de fundamento a la norma acusada:

"Cuando se trata de los panameños por nacimiento a que se refiere el citado ordinal 3º 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 ordinarios 2º y 3º del artículo 9, bajo examen, deba cumplirse con otras condiciones posteriores." (Sentencia de 24 de marzo de 1995. Subraya la Corte.)

En tal sentido, conceptuamos que la prueba fehaciente de que una persona ha adquirido la nacionalidad panameña originaria es la inscripción de ese hecho en el Registro Civil, y que los hijos habidos por esa persona luego de dicha inscripción pueden acogerse a la nacionalidad panameña por nacimiento, de conformidad con los supuestos previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 9 de la Carta Fundamental.

A la luz de lo anterior, veamos un par de ejemplos prácticos de la aplicación de la norma acusada:

1. El cantante Miguel Bosé nació en territorio panameño de padres extranjeros (Cfr. La Prensa, 17 de junio de 2005. Disponible por Internet: <http://www.prensa.com/Entretenimiento/Farandula/2005/06/17/index.htm>).

¿Podrían los hijos del señor Bosé optar por la nacionalidad panameña originaria? Por supuesto que sí, porque el nacimiento del señor Bosé fue inscrito en el Registro Civil al momento de ocurrir éste. (Cfr. Ibíd.)

2. El atleta Bayano Kamani nació en territorio estadounidense de padre panameño (Cfr. La Prensa, 29 de agosto de 2004. Disponible por Internet: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2004/08/29/hoy/portada/19056.html>). ¿Podía el señor Kamani optar por la nacionalidad panameña originaria? Por supuesto que sí, porque su padre ya ostentaba dicha nacionalidad cuando él nació.

En suma, no es suficiente que una persona tenga derecho a adquirir la nacionalidad panameña por nacimiento, con arreglo a alguno de los tres supuestos contemplados por la norma constitucional *in comento*, sino que además es necesario que esa persona cumpla con las formalidades legales para que efectivamente adquiera dicha nacionalidad y posteriormente pueda transferir a su descendencia el derecho de optar por ella. Por consiguiente, el fin perseguido por la norma acusada atiende sin duda alguna al criterio de razonabilidad que hemos esbozado.

En cuanto al segundo cargo de infracción constitucional ensayado, que es la creación de una supuesta “desigualdad entre iguales”, violatoria del artículo 19 de la Constitución, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

La anterior norma convencional ha sido interpretada así por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza." (Propuesta de Modificación de la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Op. cit. Subraya la Corte.)

Por otro lado, interpretando la norma constitucional *in commento*, el Pleno ha señalado con anterioridad lo siguiente:

"Esos fueros o privilegios tienen que ser en razón de la persona que los goza, y además se reflejan en favoritismo racial, de nacimiento, de clase social, de sexo, de religión o de ideas políticas [o de discapacidad, luego de la reforma constitucional de 2004]. Esto significa, tal como lo ha dejado sentado la Corte, que fuera de los casos señalados en la norma, no puede reconocerse otros fueros o privilegios." (Sentencia de 30 de mayo de 2000. Subraya la Corte.)

Según la accionante, la norma acusada discrimina a los hijos de quienes no hubiesen inscrito su propia nacionalidad panameña por nacimiento en el Registro Civil. No obstante, este argumento no es de recibo, puesto que, como hemos explicado, todas las personas que reúnan los requisitos previstos por el artículo 9, numeral 2 de la Constitución tienen igual derecho de acogerse a la nacionalidad panameña por nacimiento, siendo optativo que efectivamente lo hagan.

Si así lo hicieren antes del nacimiento de sus hijos, tal como indica la norma acusada, podrían entonces transferir a éstos el derecho a optar por dicha nacionalidad. De lo contrario, no podrían hacerlo, por cuanto les resultaría imposible transferirles un derecho por el cual ellos mismos no optaron. No se trata entonces de un caso de discriminación que atente contra la dignidad humana, ni mucho menos que atienda a alguno de los criterios prohibidos por el artículo 19 de la Constitución, no siendo entonces violatorio de éste.

En conclusión, la norma acusada representa un razonable desarrollo legal del derecho a la nacionalidad panameña originaria y no constituye una restricción irrazonable del mismo, al no desviarse de los propósitos de la Carta Fundamental ni privar arbitrariamente de ese derecho a quienes podrían optar por acogerse a él en igualdad de condiciones.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 100 de la Ley No. 31 de 25 de julio de 2006.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Hipólito Gill Suazo
HIPÓLITO GILL SUAZO

E. A. T.
ESMERALDA AROSEMANA DE TROTIÑO

V. L. B.
VICTOR L. BENAVIDES P.

A. C.
ALBERTO CIGARRISTA C.

J. M. E.
JERÓNIMO MEJIA E.

H. J. M. D.
HARLEY J. MITCHELL D.

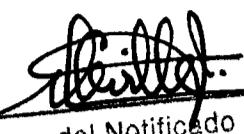
O. O. D.
OYDEN ORTEGA DURAN

A. S. C.
ANIBAL SALAS CESPEDES

W. S. F.
WINSTON SPADAFORA F.

+439
AV
01/02/10

En Panamá a los 26 días del mes de Agosto
año 2010 a las 9:00 de la Mañana.
Notifico al Procurador de la resolución anterior.


Firma del Notificado