

Panamá, 16 de abril de 2001.

Señor

GERSON GUILLERMO PALACIOS G.

Corregidor de Policía de Barrio Balboa

Distrito de La Chorrera - Provincia de Panamá

Señor Corregidor:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Oficio N°CBB-318-2001 de 12 de marzo del 2001, por medio del cual nos consulta, respecto a ¿sí para inscribir un matrimonio entre nacional y extranjero, se requiere que éste último, se encuentre legalmente en el país?

Concretamente, nos pregunta si el Memorandum N°003-DGRC, fechado 5 de enero del 2001, emitido por el Subdirector General del Registro Civil, Licenciado Andrés Pérez, con referencia a la inscripción de matrimonios, se encuentra en contradicción con el artículo 39 del Código de la Familia.

En dicho exhorto, el Subdirector General del Registro Civil, instruye a los funcionarios que por disposición de la Ley 100 de 1974 y el artículo 37 del Código de la Familia, en este caso, los Corregidores, son Oficiales del Registro Civil y están facultados por ley para celebrar Matrimonios Civiles.

Criterio de la Autoridad de Policía - Corregidor-

Contenido del Memorandum N°003-DRGC de 5 de enero del 2001

“1. A fin de poder cotejar la legalidad de los documentos que provienen de las autoridades competentes para celebrar matrimonio, tienen que proceder a levantar un backup (respaldo) de archivo que contenga la rúbrica de cada uno de ellos, de acuerdo a la división político-administrativa del país.

2. Cuando se trata de actas de matrimonios en las cuales se consigne la condición de extranjero de uno de los contrayentes, la autoridad competente que lo celebre deberá

remitirnos copia del Pasaporte o del documento de identificación utilizado por éste, el cual demuestre que se encuentra legalmente en el país.

3. A cada una de las actas en las que se encuentren datos de esta naturaleza, tiene que revisarse la idoneidad de los testigos que participan de la celebración del acto matrimonial.

4. Comunicar a todas las autoridades competentes para celebrar matrimonios, que el Registro Civil no inscribirá ningún matrimonio que adolezca de los documentos que acreditan que el extranjero permanece legalmente en el país.

5. El cumplimiento de las instrucciones aquí impartidas queda bajo la de los despachos a sus cargos, en especial, de los Oficiales del Registro Civil a quienes se les tiene adscritas estas funciones.”

Según nos plantea, los puntos N°.2, N°.3 y N°.4 contradicen el artículo 39 del Código de la Familia. Veamos:

“Artículo 39. Los extranjeros deben acreditar antes de casarse, las condiciones exigidas en el artículo precedente. Podrán justificar su nacimiento y soltería mediante certificación auténtica de su país o por los medios de prueba que estime suficiente la autoridad local, quien tendrá, en todo caso, completa libertad de apreciación.”

Por otro lado, también señala, que el punto cuatro del antes referido Memorandum, limita la libertad de apreciación que habla el Código de la Familia, pues incluye el requisito que para casarse un extranjero en Panamá, debe estar legalmente en el mismo y este requerimiento a su juicio, no está contenido en la Ley 3 de 17 de mayo de 1994.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Acogida la presente Consulta, nos permitimos en un primer momento, definir los conceptos de Celebración del Matrimonio e Inscripción y establecer sus diferencias para luego exteriorizar nuestro criterio legal respecto a la interrogante antes aludida.

I. Conceptos

Celebración del Matrimonio. Acto civil o eclesiástico en que los contrayentes declaran su consentimiento conyugal ante una autoridad (juez u otro funcionario) o ante el ministro de una religión, (Párroco) según las formas establecidas que los unen de modo personal o exclusivo. Sea cual sea el matrimonio, requiere cumplir con ciertos requisitos por ejemplo, verificar que no exista impedimento legal, identificación de los futuros

esposos entre otros medios de pruebas. Es importante que el expediente cuente con la información de la pareja a fin de que no exista ningún motivo de ilegalidad en los documentos anexados.

Inscripción en el Registro Civil. En esta oficina pública es de anotación obligatoria cuando se refiere a los actos fundamentales del estado civil, y principalmente lo relativo a nacimientos, matrimonios y defunciones. Pero no son ellos los únicos actos inscribibles, ya que lo son también las emancipaciones, el reconocimiento y legitimaciones de hijos entre otros. **En materia matrimonial, la inscripción** en el Registro Civil posee trascendencia decisiva; pues, si no hay inscripción o acta no existe el matrimonio. En el acta o inscripción de matrimonio se hará constar: 1° Lugar, día y hora en que se celebra; 2° El nombre, apellido y edad de los contrayentes; 3° Los nombres, apellidos de los padres y abuelos de los contrayentes; 4° el estado civil previo de los mismos; 5° la ratificación del libre consenso matrimonial del marido y de la mujer; 6° el nombre y apellidos de los testigos; 7° Nacionalidad; 8° Firma de los contrayentes, de los testigos y del funcionario autorizante”.¹

De los conceptos reproducidos, podemos colegir que existe una diferencia en cuanto al acto mismo de la celebración del matrimonio, y el acto de inscripción, ya que en primer lugar, el artículo 38 del Código de la Familia, dispone que los que hubieren de contraer matrimonio civil presentarán al funcionario autorizado, del domicilio de cualquiera de ellos, *una declaración firmada de ambos interesados*, expresiva de su intención de contraer matrimonio, y en la que consten los nombres, apellidos, estado civil, **nacionalidad**, edad, profesión y **domicilio** o **residencia** de los futuros contrayentes y de los padres de éstos.

Es un acto de celebración formal, pero que igual que la inscripción debe cumplir con las formalidades que exige la ley. Sin embargo, el acto de inscripción, presidido por el señor Corregidor pasa a una función distinta que a nuestro juicio es de mayor responsabilidad que es de Oficial del Registro Civil, y es el encargado de dar fe de que los documentos aportados al matrimonio para su correspondiente inscripción cumplen con los requisitos de ley contenidos en el Código de la Familia y la Ley 100 de 1974.

¹ CABANELLAS, Guillermo; Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual; Editorial Heliasta; Tomo IV, 21ª. Ed; Argentina, 1989 p. 119-135 y 435.

En el caso de los requisitos para la celebración del matrimonio los contrayentes agregarán los certificados de nacimiento, salud prenupcial y soltería. El certificado de salud prenupcial comprende el examen médico y las pruebas de laboratorio que el Ministerio de Salud estime conveniente, y deberá ser expedido dentro de los quince días anteriores a la fecha del matrimonio, por un médico legalmente autorizado para el libre ejercicio de su profesión.

El Ministerio de Salud reglamentará las pruebas de laboratorio y las dará a la publicidad dentro de los dos meses de la entrada en vigencia de este Código. Cuando los interesados no pudiesen presentar los certificados de nacimiento o de soltería, los suplirán con los medios comunes de prueba.

Como podemos apreciar, las funciones son diferentes, e igual que algunos requisitos para contraer matrimonio y los de inscripción que más adelante analizaremos. El artículo 39 del Código de la Familia, dispone que los extranjeros deben acreditar antes de casarse, las condiciones exigidas en el artículo precedente. (V. Artículo 38 del Código de la Familia.) Podrán justificar su nacimiento y soltería mediante certificación auténtica de su país o por los medios de prueba que estime suficiente la autoridad local, quien tendrá, en todo caso, completa libertad de apreciación.

Se hace imperativo señalar, sobre la norma examinada, que las autoridades de policía (Corregidores) o funcionarios encargados de celebrar matrimonio civil, deben exigir a los futuros contrayentes (extranjeros) los requisitos dispuestos en el artículo 38 del Código de la Familia; entre las que se incluye una declaración firmada por ambos interesados, en donde conste entre otras cosas, la nacionalidad y domicilio o residencia de los futuros contrayentes.

En segundo lugar, el de su nacimiento y soltería mediante certificación auténtica del país de origen o por los medios de pruebas que estime suficiente la autoridad local en última instancia (Art.39). Empero la autoridad local, no puede so pretexto, de la libertad de apreciación, alterar el orden de los requisitos señalados en la norma. No obstante, cabe advertir, que si las partes no cuentan con los requisitos de soltería, nacimiento, estos pueden ser sustituidos a criterio del señor Corregidor por los medios de pruebas comunes, que para los efectos de los nacionales es su Cédula de Identidad Personal y para los extranjeros, es su Pasaporte o Visa según sea el caso.

Dicha Visa, en caso de los extranjeros los acredita como "extranjeros legalmente en el país", pues, es la autorización que se expide para dichos efectos. Esta guarda íntima relación con el requisito de nacionalidad y domicilio, contemplado en el artículo 38 supra-citado.

¿Qué se entiende por valoración o libre apreciación de la prueba? Algunos juristas son de opinión que la valoración o apreciación de la prueba es la operación mental que

tiene por fin conocer el mérito o valor de convicción que pueda deducirse de su contenido.² Ahora bien, cuando se habla de apreciación o valoración comprende el estudio crítico del conjunto, tanto de los varios medios aportados por una parte para tratar de demostrar sus alegaciones de hecho, como de las que el Juez decretó oficiosamente.

Siendo la Institución Jurídica del Matrimonio uno de los pilares fundamentales de la Familia, el Estado a través de sus autoridades debe garantizar el cumplimiento de las leyes internas del país, y por otro lado, el Corregidor debe tener una función activa y fiscalizadora de esta figura jurídica; en otras palabras, debe tener una participación directa y valorativa en la obtención de la información que suministran los futuros contrayentes.

Recuérdese que el Corregidor, no es un mero espectador o convidado de piedra en la Celebración de un Matrimonio, muy por el contrario es el garante de las disposiciones legales, y a su vez, se convierte en un investigador, al momento de asegurar los medios de pruebas siempre y cuando estas no contraríen la ley; sin embargo, esa libertad de apreciación, le permite al Corregidor ordenar o solicitar dicha prueba antes de llevar a cabo el Matrimonio.

Todo ello, desde luego, no impide que el Corregidor como Oficial del Registro Civil solicite a las partes sus documentos de Identificación, para inscribir el acto civil del matrimonio y que para el caso de los extranjeros su documento de identificación es el Pasaporte o Visa de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 100 de 1974. Se colige de lo anterior, que si bien la función del acto de celebración del matrimonio es diferente al de inscripción, ya que ésta da fe decisiva de que los contrayentes cumplen con los documentos de ley, no deja de ser una atribución que por los medios de pruebas exigidos por la Ley 100 de 1974 se requiere para las inscripciones generales, la cual es la Identificación Personal, y en ese sentido, ya no queda a la libre apreciación del Corregidor.

El Código de la Familia en su artículo 68 instituye otra función que debe ejercer el Corregidor y es de Oficial del Registro Civil, al momento de inscribir el matrimonio de extranjero con panameña. El acto de inscripción del matrimonio cualquiera que sea, tiene un valor jurídico importante de decisión; ya que esto valida el acto matrimonial dando fe de su celebración y cumplimiento de las formalidades legales en el libro de matrimonios que posteriormente enviará a la Dirección Provincial del Registro Civil. En ese sentido, los documentos públicos que reposen en su custodia y conservación tienen que cumplir con los requerimientos legales expuestos para su inscripción de conformidad con la Ley 100 de 1974.

Vale resaltar que el funcionario autorizado para celebrar matrimonios (Corregidor) es Oficial del Registro Civil, y deberá inscribir el matrimonio en el libro respectivo y enviar a la institución registral las actas correspondientes dentro del término que la ley señala. Adicional a los requisitos que señala el Código de la Familia, y la Ley 100 de 1974, en sus artículos 18, 21 y 22. Veamos:

² DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial; Tomo I; 4ª Edición, 1993, p.288.

“Artículo 18. Toda inscripción deberá expresar:

1. La oficina y el lugar, día mes y año en que se efectúa;
2. La naturaleza de la inscripción;
3. Nombres, apellidos, edad, profesión, nacionalidad y domicilio de los comparecientes y el número de su cédula de identidad, y otro documento de identificación de valor similar;
4. La firma de los comparecientes en ambos ejemplares de la inscripción, expresándose, si no puede hacerla, el motivo del impedimento. En este último caso, se dejará la impresión digital del pulgar de la mano derecha y a falta de éste, la de cualquier otro dedo; indicando la mano que corresponde;
5. La firma y el número de la cédula de identidad de los testigos, si correspondiera;
6. La firma y timbres del Oficial del Registro Civil en ambos ejemplares de la inscripción, inmediatamente terminada la escritura de la misma. Si así no se hiciera y el servidor responsable no diere razones atendibles que justifique la transgresión de esta norma podrá ser suspendido de sus funciones sin derecho a sueldo hasta por un (1) mes. En caso de reincidencia, se le impondrá como sanción la destitución del cargo.

Artículo 21. No podrán ser testigos para efectos de cualquier inscripción:

1. Los menores de edad;
2. Los parientes del interesado dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
3. Los que se hallaren privados de la razón;
4. Los que se hallaren judicialmente declarados en interdicción;
5. Los ciegos y los mudos que no sepan leer ni escribir;
6. Los que estuvieren procesados o condenados por delitos a los que les sea aplicable una pena privativa de la libertad por más de tres (3) años;
7. Los que hubieren sido condenados por delito de falso testimonio o, en general, contra la fe pública; y
8. Los extranjeros no domiciliados en Panamá o los domiciliados que no dominen el idioma oficial, cuando se trate de hechos vitales.

Artículo 22. La identidad personal de los comparecientes se acreditará por algunos de los siguientes medios:

1. Cédula de identidad personal; y
2. El pasaporte, si el interesado fuere extranjero.

En definitiva, el Corregidor es el Oficial del Registro Civil, pero además es quien da fe de que los documentos aportados en la celebración del matrimonio, cumplen con las ordenanzas antes comentadas, para efectos de su inscripción. De igual manera, es responsable en el cumplimiento de las formalidades que exige la ley, esto en virtud del principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política.

En esa la línea de pensamiento, podemos observar, que la Ley 100 de 1974, dispone en su artículo 20, que 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.

De acuerdo a lo instruido por el Subdirector General del Registro Civil, tiene su sustento legal, sin entrar a contradecir el artículo 39 del Código de la Familia, ya que el artículo 68 del Código de la Familia, dispone que el Corregidor es Oficial del Registro Civil, y como tal, al momento de inscribir el matrimonio, debe solicitar los documentos de identificación de los esposos, para cotejar los presentados al momento de la celebración del matrimonio y verificar que cumplen con lo dispuesto en la Ley 100 de 1974.

La suspensión o denegación de cualquier inscripción será notificada a los interesados o a sus apoderados personalmente o por medio de edicto. (Ver art. 20 de la Ley 100/74)

En conclusión, este Despacho es del criterio que el Corregidor, tiene la obligación de cumplir no sólo su función de celebrar el acto matrimonial con los requerimientos que señale el Código de la Familia, sino que como Oficial del Registro Civil, que se encarga de inscribir el mismo, debe dar cumplimiento a lo que establece la Ley 100 de 1974, en materia de inscripción general, y el artículo 68 del Código de la Familia.

Recomendaciones

1. La Procuraduría de la Administración, sugiere a las Autoridades Municipales (Alcaldes y Corregidores) coordinar con la Dirección General de Registro Civil, a fin de que éstos impartan cursos de capacitación, sobre las nuevas funciones del Oficial del Registro Civil que deben ejercer estas autoridades que celebren matrimonios.
2. Promover los mecanismos de entendimiento entre las autoridades municipales (Alcaldes, Corregidores), la Dirección General del Registro Civil y Tribunal

Electoral con el fin de garantizar que las actas matrimoniales cuenten con los documentos legales requeridos para su inscripción.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de Usted, atentamente.

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.