



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de diciembre de 2018
C-096-18

Licenciado

Boris Alexis Corcho Díaz

Subdirector Nacional del

Registro Civil

Tribunal Electoral

E. S. D.

Ref.: Ejecución de sentencia extranjera en materia de adopción. Orden Público Panameño e Interés Superior del Menor.

Señor Subdirector:

Damos respuesta a sus Notas N° 208/DNRC/2018 y 209/DNRC/2018, de 18 de septiembre de 2018, recibidas en esta Procuraduría el 19 de septiembre de 2018, mediante las cuales nos consultan sobre las facultades del Registro Civil respecto a la ejecución de sentencia extranjera en materia de adopción.

En relación a las interrogantes planteadas en ambas consultas que versan sobre adopción, esta Procuraduría estima que la facultad para tramitar las sentencias declarativas en materia de adopciones dictadas por tribunales extranjeros corresponde exclusiva y privativamente a la Dirección Nacional de Registro Civil (DNRC) por mandato del artículo 44 de la Ley N° 61 de 7 de octubre de 2015¹, que adopta el Código de Derecho Internacional Privado de la República de Panamá, y releva a tales sentencias del proceso de exequátur, disponiendo que se tramiten directamente ante las autoridades del Registro Civil.

Por tanto, emitir un criterio al respecto, en los términos como fueran elevadas ambas consultas, escaparía de las facultades de esta Procuraduría según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que establece que las actuaciones de este Despacho se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales; y en donde la adopción, en nuestra legislación, mantiene un carácter judicial desde su existencia en el Código Judicial hasta la propia legislación especial contenida en la Ley N° 46 de 17 de julio de 2013, General de Adopciones de la República de Panamá, e inclusive, como señaláramos anteriormente, resultan ser competencia registral exclusiva de la Dirección consultante.

¹ Ley N° 61 de 7 de octubre de 2015, que subroga la Ley N° 7 de 2014, que adopta el Código de Derecho Internacional Privado de la República de Panamá. Publicada en Gaceta Oficial N° 27885-A de 8 de octubre de 2015.

Empero, concordamos con la DNRC en que la legislación vigente no establece un procedimiento específico que les permita, como operador jurídico administrativo, negar la inscripción de una sentencia declarativa de adopción cuando advierta que se ha comprometido el orden público panameño o poder establecer excepciones considerando el interés superior del menor, por lo que, en principio, existe un entendimiento de que tales sentencias gozan, por mandato legal, de un reconocimiento automático.

Sin embargo, al observar lo contemplado en los numerales 1 y 3 del artículo 12 del Texto Único de la Ley N° 31 de 25 de julio de 2006², la DNRC mantiene competencia para rectificar inscripciones y poder negar, **mediante resolución motivada** susceptible de recursos, cualquier inscripción o anotación, cuando las pruebas presentadas no reúnan las formalidades exigidas por la Ley o exista vicio de ilegalidad, siendo del contenido siguiente:

“**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. ...
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 igual forma, la DNRC está llamada a ejercer el control convencional de la ley que regula su actuación, a fin de garantizar y salvaguardar los derechos humanos relativos al estado civil, reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República de Panamá, instrumentados procesalmente por la Convención de La Haya sobre Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional³, cuyo artículo 24 permite denegar el reconocimiento de una adopción internacional contraria al orden público interno (automático) del Estado requerido, teniendo en cuenta el interés superior del menor; así como la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989⁴.

Es importante señalar que el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, anteriormente citado, en sus artículos 23 a 27, se refiere al reconocimiento y efectos de la adopción, señalando que una adopción certificada como conforme al mismo por la autoridad competente del Estado donde ha tenido lugar, será reconocida de pleno derecho en los demás Estados contratantes; sin que ello restrinja la

² Ley del Registro Civil. Texto Único ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 31 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, modificada y adicionada por la ley 17 de 2007. Publicado en Gaceta Oficial N° 25902 de 19 de octubre de 2007.

³ Ratificado y adoptado por Panamá mediante Ley N° 33 de 28 de mayo de 1998. Publicada en Gaceta Oficial N° 23557 de 4 de junio de 1998.

⁴ Aprobada en todas sus partes mediante Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990. Publicada en Gaceta Oficial N° 21,667 de 16 de noviembre de 1990.

facultad de los Estados de negar el reconocimiento de la adopción, supeditándola a la evaluación del orden público interno del Estado requerido, teniendo en cuenta el interés superior del menor, tal como lo dispone el artículo 24, que señala lo siguiente:

“Artículo 24.

Solo podrá denegarse el reconocimiento de una adopción en un Estado contratante si dicha adopción es manifiestamente contraria a su orden público, teniendo en cuenta el interés superior del niño.” (El resaltado es nuestro).

Cabe anotar, además, que al ejercer estas funciones, la DNRC debe garantizar y salvaguardar la nacionalidad panameña, así como los derechos humanos relativos al estado civil, reconocidos en las convenciones internacionales y en otros instrumentos de igual naturaleza, los cuales la República de Panamá ha ratificado mediante ley, toda vez que el artículo 2 de la Ley N° 31 de 2006 establece lo siguiente:

“Artículo 2. Las inscripciones que realiza la Dirección Nacional del Registro Civil estarán orientadas a **garantizar y salvaguardar la nacionalidad panameña, así como los derechos humanos relativos al estado civil**, reconocidos en las convenciones internacionales y en otros instrumentos de igual naturaleza, los cuales la República de Panamá ha ratificado mediante ley.” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con la citada norma legal, las relativas a la Declaratoria de Adoptabilidad y Adopción, contenidas en el Capítulo I del Título IV de la precitada Ley N° 46 de 2013, disponen que la adopción se aplicará en atención al interés de la persona adoptada, el cual consiste en el respeto de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política de la República de Panamá, los instrumentos internacionales de promoción, protección y defensa de los derechos humanos vigentes en la República de Panamá y las leyes nacionales, previniendo la sustracción, venta y tráfico de niños, niñas y adolescentes; garantizando así mismo el interés superior de estos, toda vez que tienen derecho a vivir, crecer y ser educados y atendidos bajo la orientación y responsabilidad de su familia biológica nuclear o consanguínea. Por su parte, el artículo 46 de la Ley General de Adopciones establece las prohibiciones vigentes en la materia y, adicionalmente, el artículo 54 contempla limitaciones adicionales para la adopción; quedando derogadas aquellas que otrora contenía el Código de la Familia.

Siendo que existe un vacío legal, en tanto la Ley N° 61 de 2015 no establece un mecanismo de control judicial para ventilar estos casos, es claro a juicio de este Despacho que, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 31 de 2006, anteriormente citado, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵ que establece que *“el control de convencionalidad es función y tarea de cualquier autoridad*

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile.** Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; **Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, párr. 176; y **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párr. 225.

*pública y no sólo del Poder Judicial*⁶, correspondería a la DNRC, en una correcta interpretación jurídica, la aplicación o no del referido artículo 24 del Convenio relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, por estar dicha entidad en mejor posición para concretizar en la práctica administrativa, y en los casos particulares, los valores superiores inherentes a la garantía y salvaguarda de la nacionalidad panameña, de los derechos relativos al estado civil, del orden público panameño, y en especial, la prevalencia del interés superior del menor en la ejecución de sentencia extranjera en materia de adopción.

No obstante, sin perjuicio de estas consideraciones generales, estimamos que las limitaciones que nos impone el ya citado artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000, para conocer la consulta, nos lleva a sugerirle que la misma sea elevada a la Procuraduría General de la Nación, que pudiese conocerla a la luz de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política que le atribuye funciones para servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos; especialmente la Fiscalía de Circuito de Litigación Especializada en Asuntos Civiles y de Familia, con competencia a nivel nacional para atender los casos de familia en representación de la sociedad y el Estado en los procesos enunciados en el artículo 752 del Código de la Familia (concedida a través de la Resolución N° 17 de 17 de marzo de 2006, modificada por la Resolución N° 54 de 20 de diciembre de 2012, y la Resolución N° 6 de 30 de enero de 2013, modificada por la Resolución N° 9 de 13 de marzo de 2014, Resolución N° 21 del 17 de marzo de 2016, proferidas por la Procuraduría General de la Nación).

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mork-dc

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*

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Gelman Vs. Uruguay**. Sentencia de 24 de febrero de 2011, mérito y reparaciones, serie C, No. 221, parágrafo 239.