

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 555

Panamá, 15 de marzo de 2022

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente 137692022-I

La Licenciada **Genesis Jeaneth Joseph Flores**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de las frases "... citará a audiencia al actor, a su contraparte y demás interesados..." y "...fijará el día y hora de la audiencia dentro de un término no mayor de tres días..." contenidas en el artículo 791 del Código de la Familia.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposición acusada de inconstitucional.

La accionante solicita que se declaren inconstitucionales las frases "... citará a audiencia al actor, a su contraparte y demás interesados..." y "...fijará el día y hora de la audiencia dentro de un término no mayor de tres días..." contenidas en el artículo 791 del Código de Familia y cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 791. Si con la demanda se presentan pruebas que acrediten plenamente lo demandado, el Juez dispondrá las medidas cautelares y tutelares que correspondan y, de inmediato, citará a audiencia al actor, a su contraparte y demás interesados. En caso contrario, hará lo necesario para recabar previamente las pruebas procedentes y fijará el día y hora de la audiencia dentro de un término no mayor de tres días." (La subraya es del Despacho).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los conceptos de violación.

La recurrente indica que las frases demandadas contenidas en el artículo 791 ya citado, violan de manera directa, por omisión, los **artículos 19 y 32 de las disposiciones Constitucionales**, cuyos textos son del siguiente tenor:

Constitución Política de la República de Panamá

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

"Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y o más de vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria."

III. Argumentos de la activadora constitucional.

Conforme advierte este Despacho, la demandante es de la opinión que las frases **"... citará a audiencia al actor, a su contraparte y demás interesados..."** y **"...fijará el día y hora de la audiencia dentro de un término no mayor de tres días..."**, contenidas en el artículo 791 del Código de la Familia, infringen el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, debido a que la parte demandada en el

proceso sumario previsto en ese cuerpo normativo se encuentra en marcada desventaja frente al actor, dado que el citado artículo 791 permite que el Juez natural valore las pruebas que provienen de la acción, aplique medidas de tutela y cautelación, sin que la parte demandada tenga la opción procesal del traslado y contestación, y pueda igualmente aportar su material de pruebas (Cfr. fojas 2 - 3 del expediente judicial).

En igual sentido, sostiene la demandante que las frases acusadas vulneran el artículo 32 de nuestra Carta Magna, toda vez que quebrantan el debido proceso al ignorarse en el sumario la etapa o fase de traslado formal y oportunidad de contestar la demanda por parte del demandado (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a la acción de inconstitucionalidad presentada.

Al respecto, resulta oportuno para este Despacho señalar que desde el ámbito constitucional el Estado ha tenido la obligación de establecer los mecanismos necesarios para el fortalecimiento y la protección de la familia como institución a través de la cual se desarrollan los miembros que contribuyen al equilibrio de la organización social que es nuestra sociedad.

En razón de lo antes expuesto, podemos resaltar que la Constitución Política de la República de Panamá en su Título III, referente a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, contempla el capítulo segundo mediante el cual se establecen las normativas en materia de familia y de cuya

disposiciones claramente se desprenden los principios orientadores de cada una de las leyes que surjan como elemento garantista de los derechos y obligaciones, tendientes a la protección de dicha institución social.

Al respecto, esta Procuraduría considera oportuno traer a colación lo contemplado en el artículo 56 de la Constitución Política, que a la letra señala lo siguiente:

"Artículo 56. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos."

Del estudio de la presente normativa constitucional se desprende el principio de protección a la familia, el matrimonio y la maternidad como bienes jurídicos tutelados, de los cuales surgen efectos jurídicos que pueden llegar en algún momento a ser sometidos a los rigores de los distintos procedimientos ante los entes jurisdiccionales competentes en la materia.

Del mismo modo, es importante resaltar el contenido de los artículos 57, 58, 59 y 60 de nuestra Carta Magna, que señalan lo siguiente:

"Artículo 57. El matrimonio es el fundamento legal de la familia, descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges y puede ser disuelto de acuerdo con la Ley."

"Artículo 58. La unión de hecho entre personas de distinto sexo legalmente capacitadas para contraer matrimonio,

mantenida durante cinco años consecutivos en condiciones de singularidad y estabilidad, surtirá todos los efectos del matrimonio civil. Para este fin, bastará que las partes interesadas soliciten conjuntamente al Registro Civil la inscripción del matrimonio de hecho. Cuando no se haya efectuado esa solicitud, el matrimonio podrá comprobarse, para los efectos de la reclamación de sus derechos, por uno de los cónyuges u otro interesado, mediante los trámites que determine la Ley. Podrán, no obstante, oponerse a que se haga la inscripción o impugnarla después de hecha, el Ministerio Público en interés de la moral y de la Ley, o los terceros que aleguen derechos susceptibles de ser afectados por la inscripción, si la declaración fuere contraria a la realidad de los hechos."

"Artículo 59. La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con los hijos.

Los padres están obligados a alimentar, educar y proteger a sus hijos para que obtengan una buena crianza y un adecuado desarrollo físico y espiritual, y éstos a respetarlos y asistirlos.

La Ley regulará el ejercicio de la patria potestad de acuerdo con el interés social y el beneficio de los hijos."

"Artículo 60. Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él. Todos los hijos son iguales ante la Ley y tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas. La Ley reconocerá los derechos de los hijos menores o inválidos y de los padres desvalidos en las sucesiones testadas."

De las citadas normas podemos corroborar que nuestra Constitución reconoce otros principios que orientan todo lo relacionado con la materia de familia como lo es el principio de igualdad ante la Ley de todos los miembros que la

componen, tanto a los cónyuges como sus hijos/as, incluyendo con esto las decisiones o contribuciones que deben ser equitativas y lo referente a la protección que ostentan los hijos tanto los procreados dentro como fuera del matrimonio, y quienes deben gozar de todos sus derechos.

En ese mismo orden de ideas, igualmente sobresale el principio de seguridad jurídica y legalidad, que responde a la protección que el Estado debe proporcionar a los bienes, derechos y garantías fundamentales de la familia, desarrollando con ello el marco normativo sustantivo y procesal que permita con certeza la citada protección.

A partir de lo antes expuesto, podemos resaltar que en el ámbito procesal el derecho de familia en nuestro ordenamiento jurídico, al igual que en muchas otras legislaciones, se desarrolla sobre la base de principios rectores constitucionales que proporcionan elementos orientadores a nuestros tribunales especializados en la materia, a la hora que deban dictar o aplicar el derecho.

En ese contexto, es importante destacar que las normas procesales en materia de familia en cumplimiento de los principios rectores tanto constitucionales como convencionales, desencadenan una relación jurídica procesal que por originarse del ámbito familiar muestran ciertas particularidades y requieren de un tratamiento especial.

Por lo anterior, las disposiciones procesales sobre las que se desarrolla el derecho de familia están sustentadas en elementos orientadores que determinan las reglas para el cumplimiento de las garantías constitucionales y es así que,

en esta materia en particular, los tribunales por ejemplo propician instancias conciliadoras como pauta permanente, así como también una sostenida inmediación y eliminación de formulismos innecesarios, para el eficaz logro del tratamiento de la cuestión familiar.

En relación con lo antes enunciado, cobra relevancia lo manifestado por distintos autores en el sentido que la materia de familia se relaciona con la intimidad de las personas, de allí que surge la necesidad de la protección de aspectos esenciales que hacen a la vida privada, es decir, el derecho que tiene todo individuo de preservar parte de su vida para sí y los suyos, sustrayéndola del conocimiento público.

En tal sentido, resulta importante traer a colación lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1976, que indica lo que seguidamente se transcribe:

"Artículo 14

1...La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes..."

Atendiendo las consideraciones antes expuestas, el derecho procesal en materia de familia dispone de elementos particulares esenciales, entre ellos la oralidad, la inmediación y la informalidad.

Es así, que la oralidad se constituye en aquel elemento garante del principio de reserva en los procesos de familia, por tratarse de relaciones familiares cuyo interés prioritario son las personas, su identidad y su vida privada.

Así también la inmediación, que conlleva la presencia del juez quien está en contacto directo con las partes y los medios probatorios, en cuya interacción se deben suprimir fórmulas legales de uso tradicional, atendiendo a las pautas de informalidad que caracterizan estos procesos, para que las partes estén atentas a colaborar en el mejor beneficio de las relaciones familiares.

En ese contexto, podemos señalar que el artículo 791 del Código de la Familia, del cual se desprenden las frases que la accionante considera inconstitucionales, se sustenta en principios rectores constitucionales que tienen como finalidad la protección del régimen familiar toda vez que, tal como se dispone en el artículo 793 del mismo cuerpo normativo, al mencionado proceso sumario solo están sujetos las siguientes causas en materia de familia: la oposición al matrimonio, domicilio conyugal, suspensión de la obligación de cohabitar, suspensión y prórroga de patria potestad, guarda y crianza y régimen de comunicación y de visitas, emancipación, acogimiento familiar, tutela, autorizaciones relacionadas con bienes de menores e incapaces y constitución del patrimonio familiar.

Claramente los tipos de procesos enunciados en el párrafo anterior, guardan relación directa con cada uno de los bienes jurídicos que en materia de familia protegen los

principios contemplados en los artículos del 56 al 63 de nuestra Constitución Política, por tal razón la necesidad de un tratamiento especial que busca una solución expedita del conflicto, en beneficio del interés familiar y del o los menores que resultan de dicho núcleo social.

Atendiendo las consideraciones antes expuestas, la Sala Tercera, en la **Sentencia de 9 de octubre de 2015**, se refirió en relación a esta norma de carácter constitucional, convencional y familiar, de la siguiente manera:

“Con base en lo expuesto, esta Superioridad comparte plenamente lo señalado por el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, al considerar que, si bien es cierto, no podemos pasar por alto las razones invocadas por la Juez para fijar la fecha de audiencia en un plazo muy distante (8 meses), en virtud de la carga laboral, y que no está al alcance del Juez de Niñez y Adolescencia administrar justicia con la población actual y las competencias que comprenden los distritos de Panamá, Chepo, Chimán, Taboga y Balboa, que alcanzan materias como tránsito, procesos de protección (maltrato físico, verbal y psicológico, maltrato por negligencia, maltrato por abuso sexual, riesgo social), de familia (pensión alimenticia y pensión prenatal, guarda y crianza, reglamentación de visitas, filiación, impugnación de paternidad, adopción, autorización de venta de bienes, restitución internacional, inhabilitación, impedimento de salida) y otros procesos, que en su mayoría se debe cumplir con el principio de oralidad, lo que se traduce en audiencias. Sin embargo, debemos cumplir con lo que nos manda la Ley, Convenios y Tratados Internacionales, y aplicar el derecho de acuerdo a lo que corresponda, más aún cuando nos encontramos frente a un derecho inherente que le atañe tanto al accionante como a sus hijos, en aras que, a través de una resolución expedita se fortalezca el afecto y la relación entre padre e hijos,

para que no se lesione la relación parental; y en consecuencia, el interés superior de los menores de edad, previsto en el artículo 329 del Código de la Familia.

El artículo 791 del Código de Familia, norma procedimental que regula los procesos sumarios aplicables a los procesos de Reglamentación de Visitas, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 791. Si con la demanda se presentan pruebas que acrediten plenamente lo demandado, el Juez dispondrá las medidas cautelares y tutelares que correspondan y, de inmediato, citará a audiencia al actor, a su contraparte y demás interesados. En caso contrario, hará lo necesario para recabar previamente las pruebas procedentes y fijará el día y hora de la audiencia dentro de un término no mayor de tres (3) días.

La norma citada claramente establece que, una vez admitida la demanda, se le concede al Juez la facultad de dictar medidas cautelares y tutelares que correspondan, según las pruebas que se les presenten, y que en caso de no existir tales elementos, corresponde al Juez recabar previamente las pruebas procedentes y fijar la fecha y hora de la audiencia, dentro de un término no mayor de tres (3) días.

Lo antes expuesto deja en evidencia que la Resolución atacada en sede de Amparo, entra en conflicto con la garantía constitucional del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución, en lo que respecta al derecho de ser oído. La referida norma establece:

...

Siguiendo al Doctor Arturo Hoyos podemos señalar que el debido proceso consiste en una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso: a)

la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial; b) de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria; c) de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y d) de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos. (Cfr. HOYOS, Arturo, "El Debido Proceso", Editorial Temis, S. A. Santa Fé de Bogotá-Colombia, 1996, pág.54).

Este derecho a ser oído se encuentra recogido de modo expreso en el artículo 8, Sección 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 que dispone:

Artículo 8 CADH.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la Ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

...

(El énfasis es del Pleno).

En conclusión, al haberse fijado una fecha de audiencia oral fuera de los parámetros establecidos por la norma constitucional, convencional y familiar, se incurrió en la vulneración del debido proceso y las garantías contenidas en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos."

De los planteamientos expuestos en la jurisprudencia arriba transcrita se desprende el reconocimiento del artículo 791, como una norma apegada al tipo constitucional, convencional y familiar, con lo cual se determina su contenido especial para el tratamiento de causas singulares en materia de familia.

Por otra parte, es importante destacar los artículos 782 y 792 del Código de la Familia, que a la letra dicen:

"Artículo 792. En la audiencia se observarán las normas del procedimiento oral establecidas en el artículo 782 de este Código."

"Artículo 782. La audiencia de celebrará el día y hora previamente fijados, con cualquiera de las partes que concurra. Al darle inicio, el juzgador procurará conciliar a las partes y, de no lograrlo, se les recibirán las pruebas aducidas y las contrapruebas respectivas, además de las que el Tribunal estime necesarias.

De lo actuado en la audiencia se levantará un resumen en forma de acta que firmará el Juez y los que hubiesen intervenido. En caso de que alguna de las partes rehúse firmar, el Juez dejará constancia de su renuencia."

Visto lo anterior, conforme a las disposiciones antes citadas, en la audiencia correspondiente a los procesos sumarios a que hace referencia el artículo 791 del Código de la Familia, se garantiza el debido proceso en el sentido que cada una de las partes intervinientes tienen el derecho a su defensa, aportación y sustentación de los elementos probatorios para acreditar sus pretensiones, con lo cual igualmente se cumplen con los principios protectores constitucionales en materia de familia y el debido proceso.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría estima que la demandante no presenta elementos o argumentos suficientes que evidencien que la disposición impugnada vulnera las normas constitucionales señaladas, considerando la integralidad de cómo deben ser aplicados los principios constitucionales y convencionales que protegen al régimen familiar.

En ese sentido, resulta oportuno destacar lo dispuesto en el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual señala lo siguiente:

Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera

de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Al respecto queda claro que los principios constitucionales de protección del régimen familiar, responden igualmente a principios convencionales que deben cumplir los Estados, con la debida adopción del ordenamiento jurídico interno que garantice tal protección.

En el marco de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** las frases "... citará a audiencia al actor, a su contraparte y demás interesados..." y "...fijará el día y hora de la audiencia dentro de un término no mayor de tres días..." contenidas en el artículo 791 del Código de la Familia, frente al análisis de los artículos 19 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General