

13 de octubre de 1993

Licenciado
ARNOBIO BERMUDEZ M.
Director General del
Registro Civil
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su atenta Nota No. 238-DGRC fechada el pasado 17 de septiembre de 1993, mediante el cual, nos consulta lo siguiente:

"Si es obligación o no que las adopciones contengan para su inscripción en el Registro Civil la debida opinión del Ministerio Público y la Consulta previa al Tribunal Superior u otro despacho del Organo Judicial".

Luego del análisis pertinente acerca de las disposiciones legales que regulan las atribuciones del Ministerio Público y los Tribunales Superiores correspondientes, donde se ubica el enfoque de su Consulta, pasamos de inmediato a dar respuesta a su interrogante:

En primer lugar entraremos a definir la adopción para tener un panorama de lo que significa dicha Institución Jurídica y a la vez entrar a la interrogante que es el motivo de su consulta:

I. DEFINICION DE LA ADOPCION

En el diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas:

"ADOPCION: Acto por el cual se recibe como hijo propio, con autoridad judicial o política, a quien no lo es por naturaleza; sin excluir el resquicio que esto consiente para legalizar ciertas ilegitimidades. Tomar una resolución, acuerdo o medida. Seguir una opinión, dictamen o doctrina.

El diccionario de la Real Academia Española, establece como primera acepción del vocablo adoptar, la de:

"Recibir como hijo, con los requisitos y solemnidades que establecen las leyes, al que no le es naturalmente".

Como bien señala la Profesora de Derecho Romano Delia de Brenes:

"La acepción concuerda perfectamente con el sentido y definición que en derecho se da la figura jurídica, llamada Adopción". (BRENES, Delia La Adopción, Anuario de Derecho No. 10 Organo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Panamá, 1972, pág. 107).

En nuestro país, el Profesor Manuel Cano Llopis, comparte el criterio de algunos autores, cuando manifiesta que la Adopción:

"Se trata de una ficción pues la Ley, hace es suplir lo que la naturaleza no dio, esto es, que se sustituye por una relación muy parecida a la paternidad verdadera, aquella filiación de sangre, que no existe en este caso".
(Cano Llopis, Manuel. Derecho de Familia y Derecho de Sucesiones, Imprenta Nacional, Panamá, 1950, pág. 154)

II. PROCESO DE LA ADOPCION

La adopción tiene como finalidad dar un estado civil, por ese motivo se exige un proceso Civil, que debe culminar con una Sentencia Judicial.

La adopción en nuestra Ley positiva es un acto jurídico de carácter "solemne" en el que debe cumplirse con los requisitos determinados en la Ley como son:

A. El Consentimiento de las Partes:

La declaración de voluntad del adoptante o adoptantes de prohiar a una persona como hijo legítimo requiere el consentimiento del adoptante y adoptado, pues a nadie se le obliga a adoptar contra su voluntad (art. 177 del Código Civil).

"Artículo 177: Para la adopción de un mayor de edad que tenga la libre administración de sus bienes, se necesita de su expreso consentimiento; para la de un menor o persona sujeta al poder o a la guarda de otra, se necesita del consentimiento de ésta y del mismo menor si fuere adulto, y además del consentimiento de las personas que deban darlo para que el menor pueda contraer matrimonio. Si se tratare de menor, que se encontrare recogido en casa de expósitos, hospicio de huérfanos Cruz Roja Nacional o instituciones semejantes y mientras permaneciere en el establecimiento, bastará el consentimiento del funcionario jefe, previo el cumplimiento de los mismos trámites que señala el parágrafo segundo del artículo 4 de la ley 24 de 1951, "por la cual se crea el Tribunal Tutelar de Menores".

De acuerdo al mismo artículo, para la adopción de un menor o persona sujeta al poder o a la guarda de otra, se necesita el consentimiento del adoptado si fuera adulto y también del consentimiento de las personas que deban darlo, para cuando se trate de un menor de edad que tenga bienes. No puede tener lugar la adopción sin que el adoptante dé caución a satisfacción del representante legal del adoptivo, sobre la responsabilidad en dichos bienes (art.178, 199 y del C.C.)

B- La debida autorización del Tribunal Competente:

En nuestra Legislación corresponde en forma privativa a los Jueces de Circuito del domicilio del adoptado, cuando se trate de menores de dieciocho (18) o más años de edad. La competencia le corresponde al Tribunal de Menores ^{con} prevención con el Juez de Circuito del domicilio del adoptado para concederle permisos de adopción, cuando el adoptado sea menor de 18 años (art. 159 Numeral 6 del libro I del Código judicial y Ley 24 del 19 de febrero de 1951).

C- Otro requisito Fundamental dentro del mismo en relación con su consulta, está contemplado en el Código Judicial en su Libro I, Título XVI, cap. III, Sec. 6a, artículo 354, que señala en su numeral 3 que dice lo siguiente:

"Artículo 354: Son atribuciones especiales de los Fiscales de Circuito:

1. ...

2. ...

3. Emitir opinión y representar los intereses públicos según sea el caso, en los procesos relativos al estado de familia, en la forma establecida por la Ley.

4. ...

5. ...

6. ... "

Cabanellas, Guillermo en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define el siguiente término:

"OPINION: Parecer, concepto, juicio, dictamen, acerca de alguna cosa o asunto".

Definimos el término opinión con la finalidad de esclarecer la atribución que tiene el Ministerio Público de emitir concepto u opinión de la materia de familia, tal como lo señala el artículo transcrito, que va relacionado con el artículo 1447 numeral 4 y 5 y el 347 numeral 4 del

Código Judicial, en la que resalta las atribuciones especiales que el Procurador de la Nación tiene y que delega dicha función a los Fiscales de Circuito para conocer de la materia de familia.

Su consulta realmente demuestra la confusión sobre si para la inscripción en el Registro Civil se requiere la opinión del Ministerio Público, por lo cual debemos señalar que en realidad la intervención de los Agentes del Ministerio Público se da durante el proceso que culmina con la autorización que expide el Juez para que la adopción tenga lugar. Con independencia de si el Tribunal que lleva a cabo el proceso es un Juzgado de Circuito o el Tribunal Tutelar de Menores, la intervención y participación del Ministerio Público no debe soslayarse, puesto que la Ley Procesal es de orden Público y el propósito que se persigue con esta gestión, es el de garantizar los derechos de familia que tutela la Ley y por los cuales debe velar el Agente del Ministerio Público.

Para los efectos de la inscripción en el Registro Civil no es necesario la intervención del Ministerio Público en esta etapa, la cual debe cumplirse conforme lo indica el artículo 66 de la Ley 100 de 1974 que dice:

"Artículo 6: Son oficiales del Registro Civil: los jueces Municipales, las Juntas Comunales, los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República, los Ministros Religiosos, los Directores Provinciales y los Registradores Auxiliares del Registro Civil. Sus funciones son las siguientes:

1. La de los Jueces Municipales y Juntas Comunales: celebrar matrimonios civiles e inscribirlos en los libros respectivos del Registro Civil para su inscripción tomar las declaraciones de los nacimientos y defunciones de panameños que ocurran en el país en que están acreditados;

2. La de los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República: celebrar matrimonios civiles y enviar las actas al Registro Civil para su inscripción, tomar las declaraciones de los nacimientos y defunciones de panameños que ocurran en el país en que están acreditados;

3. La de los Ministros Religiosos: celebrar matrimonios eclesiásticos, previa licencia judicial, e inscribirlos en los libros respectivos del Registro Civil y enviar las Actas correspondientes;

4. La de los Directores Provinciales del Registro Civil:

a. Practicar y firmar las inscripciones de los nacimientos y defunciones que le corresponda;

b. Practicar y firmar las anotaciones dorsales en la inscripción respectiva;

c. Expedir las copias integrales o certificados autorizados de las inscripciones que se requieran;

ch. Responder por la recaudación de los impuestos que gravan las actuaciones anteriores en los lugares en que la recaudación de esos impuestos no está a cargo de servidores públicos del Ministerio de Hacienda y Tesoro; y

d. Cuidar de los libros y formularios a su cargo y de la autenticidad y exactitud de las inscripciones y anotaciones dorsales contenidas en ellos.

5. La de los Registradores Auxiliares; practicar y firmar las inscripciones de los nacimientos y defunciones que les correspondan.

Es obligación de los Registradores Auxiliares del Registro Civil enviar semanalmente a la Dirección General el duplicado o cupón de las inscripciones de nacimiento y defunciones que practican.

3. La de los Ministros Religiosos: celebrar matrimonios eclesiásticos, previa licencia judicial, e inscribirlos en los libros respectivos del Registro Civil y enviar las Actas correspondientes;

4. La de los Directores Provinciales del Registro Civil:

a. Practicar y firmar las inscripciones de los nacimientos y defunciones que le corresponda;

b. Practicar y firmar las anotaciones dorsales en la inscripción respectiva;

c. Expedir las copias integras o certificados autorizados de las inscripciones que la sean requeridos;

ch. Responder por la recaudación de los impuestos que gravan las actuaciones anteriores en los lugares en que la recaudación de esos impuestos no está a cargo de servidores públicos del Ministerio de Hacienda y Tesoro; y

d. Cuidar de los libros y formularios a su cargo y de la autenticidad y exactitud de las inscripciones y anotaciones dorsales contenidas en ellos.

5. La de los Registradores Auxiliares; practicar y firmar las inscripciones de los nacimientos y defunciones que les correspondan.

Es obligación de los Registradores Auxiliares del Registro Civil enviar semanalmente a la Dirección General el duplicado o cupón de las inscripciones de nacimiento y defunciones que practican.

Es también obligación de los Oficiales del Registro Civil enviar, en su oportunidad, a la Dirección de Estadística y Censo, el Departamento de Salud Pública y a las demás instituciones o servicios públicos que las leyes señalen, las informaciones que dichos organismos necesiten.

Como se presume que al protocolizarse la autorización es porque el proceso se ha llevado a cabo con la intervención de todas las partes que la Ley ordena que sean notificadas, incluyendo el Ministerio Público, la inscripción no requeriría opinión alguna puesto que ya se ha participado en el proceso de adopción.

Así dejo externada nuestra respuesta, que espero sirva de orientación a su despacho.

De usted Atentamente,

**LIC. DOMÍNGO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION**