

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 011

Panamá, 3 de enero de 2020

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado **Felipe Antonio Fuentes López** actuando en su propio nombre y representación, interpone demanda de inconstitucionalidad en contra del **artículo 14 de la Ley 46 de 14 de octubre de 2016, que modifica el artículo 31 de la Ley 42 de 2012, que regula las pensiones alimenticias.**

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. Norma acusada de inconstitucional.

El Licenciado **Felipe Antonio Fuentes López**, actuando en su propio nombre y representación, interpuso la demanda de inconstitucionalidad **en contra del artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016 “Que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, y dicta otras disposiciones”,** cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 14. El artículo 31 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 31. Medidas por incumplimiento.
Cuando el obligado a dar alimentos no consigne la cuota alimenticia en la fecha y condiciones decretadas, se ordenará, a solicitud de parte, una o varias de las medidas siguientes:

1. Apremio corporal hasta por un término de treinta días. En caso muy calificado de ocultación del

deudor de la pensión alimenticia, para evitar el apremio, la autoridad podrá ordenar el allanamiento, que se efectuará con las formalidades que dispone el Código Judicial y previa resolución que lo autoriza, pudiendo comisionar de acuerdo con lo dispuesto en este Código.

Una vez declarado el desacato y el apremio corporal, remitirá lo resuelto al sistema de verificación de la Policía Nacional para que haga efectiva la orden emanada de la autoridad.

2. Trabajo social comunitario coordinado con el Ministerio de Desarrollo Social y otras entidades públicas con funciones sociales y con las alcaldías.

3. Suspensión del paz y salvo municipal.

4. Inhabilitación para contratar con el Estado o el municipio por un periodo igual al adeudado en concepto de pensión alimenticia.

5. Suspensión provisional de la licencia de conducir hasta que cumpla el pago de la pensión.

6. Publicación obligatoria trimestral en la lista de morosos en la página web del Órgano Judicial y los de la autoridad administrativa en la página web de la alcaldía respectiva y poner a disposición de la parte para la publicación respectiva.

En el caso que el alimentista moroso sea funcionario público, deberá publicarse en la página web de la institución respectiva donde presta servicios.

Una vez que el obligado cumpla, la autoridad hará de inmediato la comunicación respectiva. La autoridad competente compulsará copias del proceso al Ministerio Público por incumplimiento de deberes familiares o maltrato patrimonial para que se inicie de oficio la investigación."

Ahora bien, es importante advertir que con base a los cargos de infracción aducidos por el activador constitucional, su disconformidad radica, en la imposición de medidas expresadas en el citado **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, en el evento en que el obligado a prestar alimentos, no consigne la cuota alimenticia en la fecha y condiciones decretadas en una resolución emitida por autoridad competente.

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

El accionante aduce que el **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016 “Que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, y dicta otras disposiciones”**, infringe los artículos 4, 32 y 33 de la Constitución Política de la República de Panamá, que señalan lo siguiente:

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

“Artículo 33. Pueden sancionar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la Ley:

1. Los jefes de la Fuerza Pública, quienes pueden imponer sanciones a sus subalternos para contener una insubordinación o un motín, o por falta disciplinaria.

2. Los capitanes de buques o aeronaves, quienes estando fuera de puerto tienen facultad para contener una insubordinación o un motín, o mantener el orden a bordo, y para detener provisionalmente a cualquier delincuente real o presunto.”

III. Cargos de Infracción.

Al referirse al artículo 4 de la Constitución Política de la República, el accionante advierte, que ha sido vulnerado de manera directa por omisión, toda vez que, al elevarse a rango constitucional los Tratados Internacionales suscritos por Panamá, se violentó el numeral 1 del artículo 2 del instrumento internacional denominado Convención Contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas o Degradante, ratificado mediante Ley 5 de 6 de junio de 1987, que obliga a Panamá a tomar las medidas legislativas o administrativas, judiciales o de otra índole para impedir todo acto de tortura en el territorio nacional (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al respecto, señala que el numeral 6 del **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, prevé como sanciones por **desacato al cumplimiento del pago de la pensión alimenticia**, la publicación obligatoria trimestral de la lista de morosos en la página web del Órgano Judicial, los de la autoridad administrativa en la página web de la alcaldía respectiva, y en el caso que el alimentante moroso sea servidor público, deberá publicarse en la página web de la institución donde presta su servicio, hechos que a su criterio, son actos degradantes y humillantes ante terceros en el plano de la reputación personal, y con la única finalidad que se cumpla una obligación legal (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Por su parte, y en cuanto al artículo 32 de la Constitución Política de la República, el activador constitucional manifiesta, que el mismo ha sido infringido de manera directa por omisión, por el **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, toda vez que, la norma constitucional transcrita, contiene el principio del debido proceso que significa que nadie puede ser penado sin un juicio previo, donde se hayan asegurado todas las garantías a su defensa (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Agrega, que la frase “conforme a los tramites legales”, contenida en el citado artículo 32 de Constitución Política de la República, a su juicio advierte la necesidad que dicho procedimiento o trámite contenido en un Ley, cumpla con el debido proceso, asegurando el derecho a la defensa, de lo contrario sería inconstitucional pues violaría el debido proceso (Cfr. foja 4 de expediente judicial).

Asimismo aduce, que el cargo de infracción al citado artículo 32 constitucional, se produce porque el mencionado **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, acusado de inconstitucional, le permite a un Juez Municipal de Familia declarar el desacato, sin siquiera oír, a la persona que por alguna razón hasta entonces desconocidas, incumple con el pago de la pensión alimenticia en el tiempo y forma que debe hacerlo por mandato judicial (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese sentido, indica que el Juez de Familia está facultado sin previo aviso, para aplicar medidas como el arresto, la inhabilitación para conducir un vehículo a motor y el trabajo comunitario, entre otras, y que a su juicio, son penas expresadas en el artículo 50 del Código Penal, lo cual se estaría violando la Constitución Política, pues no posibilita el derecho a la defensa, por la supuesta inexistencia de un juicio previo (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Por último, el demandante también considera violado el artículo 33 de la Constitución Política; en virtud que, la norma acusada de inconstitucional permite a los “corregidores”, hoy Jueces de Paz en virtud de la **Ley 16 de 17 de junio de 2016** “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria*”, y jueces de familia, sancionar por desacato, sin juicio previo, en los procesos de alimentos, cuando estos servidores público no se encuentran incluidos en la norma superior descrita, para tal fin (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al respecto, creo necesario informar, que mediante la **Ley 16 de 17 de junio de 2016**, se instituyó la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria. En ese sentido, al desaparecer la figura de los “Corregidores” y al crearse la de los “Jueces de Paz”, se hizo necesario modificar la competencia descrita en la Ley General de Pensión Alimenticia.

En ese sentido, el **artículo 103 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016**, **modificó el artículo 37 de la Ley 42 de 2012**, quedado de la siguiente manera:

“Artículo 103. El artículo 37 de de la Ley 42 de 2012, queda así:

Artículo 37. Competencia. Son competentes para conocer a prevención de los procesos de alimentos en primera instancia:

1. Los jueces municipales de familia.
2. Los jueces municipales de niñez y adolescencia.

3. *Los jueces de paz.*

4. Los delegados administrativos.

... “ (Lo resaltado es nuestro).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En tal sentido, tal como hemos advertido previamente, al observar el contenido de los cargos de infracción aducidos por el activador constitucional, observamos que sus cuestionamientos se dirigen en contra de la totalidad del **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016 “Que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, y dicta otras disposiciones”**, por lo tanto corresponde en esta oportunidad, emitir el concepto requerido dentro de la presente acción de inconstitucionalidad propuesta, la cual se expondrá en consideración a algunos puntos que a continuación destacaremos.

4.1 Ahora bien, ante el escenario planteado por el accionante, es deber de esta Procuraduría, elaborar algunas consideraciones previas, con el objeto de lograr una mayor aproximación al tema en estudio, toda vez que, si bien, el mismo radica en la supuesta inconstitucionalidad del **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que expresa ciertas medidas por desacato al cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, no lo es menos que, la Ley 42 de 7 de agosto de 2012 “General de Pensión Alimenticia” y su modificación, regulan el derecho a recibir alimentos y la obligación de darlos, y sus disposiciones son de orden público y de interés social y se aplicarán con preferencia a otras leyes.**

En ese orden de ideas, y continuando al debate jurídico en estudio, el artículo 1 de la citada **Ley 42 de 7 de agosto de 2012**, expresa los principios rectores en los cuales se sustenta la norma de pensión alimenticia panameña, y que no podemos obviar, toda vez que, se encuentran amparados por la Constitución Política y por los Tratados Internacionales suscritos por Panamá **en cuanto a la protección de la garantías fundamentales de derechos humanos.** Veamos:

“Artículo 1. Principios. Esta Ley regula el derecho a recibir alimentos y la obligación de darlos, y se fundamenta en los siguientes principios, **que se considerarán mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre el derecho alimentario:**

1. **Respeto a los derechos humanos de las personas.**

2. **Interés superior de los niños, niñas y adolescentes.**

3. Respeto a la vida de la embarazada y la vida prenatal.

4. Protección a los derechos de las personas con discapacidad

5. Igualdad de los derechos y obligaciones de los cónyuges.

6. Igualdad de los hijos.

7. Igualdad de responsabilidades entre los obligados a dar alimentos.

8. Preferencia en la ejecución de la obligación alimentaria frente a cualquier otro tipo de obligación.

9. Proporcionalidad entre los ingresos o responsabilidades de los obligados y las necesidades de quienes tienen derecho a recibirlos.

10. **Los demás principios previstos sobre esta materia en la Constitución Política de la República de Panamá, leyes, decretos, reglamentos y tratados o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.** (Lo resaltado es de este Despacho).”

Al respecto, surge el siguiente cuestionamiento *¿qué se busca proteger con los principios descritos en el artículo 1 de la citada Ley?*. Lo anterior, nos lleva a determinar que la protección a que se hace referencia en los citados principios, recae en el derecho a la prestación de alimentos, y que se describe en el **artículo 5 Ley 42 de 7 de agosto de 2012**, misma que señala que:

“Artículo 5. Alimentos. Los alimentos constituyen una prestación económica que debe guardar la debida relación entre los ingresos o las posibilidades económicas de los que están obligados a darlos y de las necesidades de quien o quienes los requieran. Estos comprenden todo lo que es indispensable para satisfacer las necesidades de sustancias nutritivas y comestibles, atención médica y medicamentos, vestuario, habitación y servicios básicos, educación, movilización y recreación. Además de lo antes descrito, comprenderán, **si se trata de personas menores de edad, todo lo necesario para lograr su desarrollo integral desde la concepción y, si se trata de personas con discapacidad, todas las ayudas terapéuticas que su condición demande.”**

Bajo este contexto, resulta importante advertir que el “derecho a recibir alimentos”, tal como lo describimos anteriormente, es: *“intransferible, imprescriptible para los menores de edad, irrenunciable y no admite compensación”*, tal como lo contempla el artículo 4 de la Ley de Pensión Alimenticia panameña, salvo algunas excepciones puntuales definidas en el citado artículo 4, y las consagradas en el **artículo 10 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que modifica el artículo 25 de la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, el cual indica:**

“Artículo 10. El artículo 25 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 25. Suspensión de la obligación de dar alimentos. La obligación de dar alimentos se **suspenderá** cuando:

1. Los ingresos o capacidad económica de la persona obligada a darlos se haya limitado tanto que no pueda prestarlos sin poner en peligro su propia subsistencia, salvo que se trate de pensiones de alimentos fijadas a sus hijos menores de edad o mayores de edad con discapacidad profunda.
2. Las circunstancias o estado de salud del obligado le imposibiliten efectuar alguna actividad que le permita tener ingresos para darlos o teniéndolos no sean suficientes para cubrirlos sin afectar su propia subsistencia o la de sus hijos menores de edad, salvo que se trate de pensiones de alimentos fijadas a sus hijos menores de edad o mayores de edad con discapacidad profunda o con prórroga de la patria potestad.
3. La persona que tenga derecho a recibirlos, tratándose de mayores de edad, pueda ejercer o esté

ejerciendo un oficio, profesión o industria o haya adquirido un destino o mejorado su fortuna, de manera que no le sea necesaria la pensión alimenticia para su subsistencia.

4. La persona obligada a dar alimentos reciba en su propia casa a quien tiene derecho a recibirlos, una vez comprobada la veracidad de esta situación. La suspensión se decretará previa evaluación médica o socioeconómica y, a falta de esta, a través de otro medio idóneo de prueba, y durará el tiempo que subsista la causal que la origina.”

Dicho lo anterior, podemos definir la “pensión alimenticia”, regulada en la **Ley 42 de 2012** y su modificación prevista en la **Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, como un **deber impuesto** a una o varias personas, con el fin de asegurar la subsistencia de una u otra, suponiendo la conjunción de dos partes: una acreedora que se llama alimentista, que tiene el derecho a exigir y recibir los alimentos, y otra deudora llamada alimentante, que tiene el deber legal y moral de prestarlos, y **que está destinada principalmente para cubrir con los alimentos, gastos médicos y de medicinas, vestuario habitación, educación, movilización y recreación, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012.**

4.2 Ahora bien, y luego de haber esbozado algunas consideraciones en cuanto a la naturaleza jurídica de la pensión alimenticia en nuestro país, esta Procuraduría estima pertinente situarnos en el contexto de las normas acusadas de inconstitucional, a fin de emitir nuestro concepto, advirtiendo que **no** comparte el planteamiento expuesto por el activador constitucional.

A su vez, consideramos pertinente indicar, que al momento de valorar la presente causa, debe tenerse en cuenta el principio de universalidad constitucional consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, toda vez que no se puede limitar el estudio de la disposición tachada de inconstitucional “únicamente a la luz de los textos citados en la demanda”, sino que debe examinarse con todos los preceptos que la Constitución estime pertinentes.

Como ya lo hemos advertido, la presente acción de inconstitucionalidad, que ocupa nuestra atención, radica principalmente, en que el accionante no está de acuerdo con las medidas adoptadas por el legislador en el **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que modificó el artículo 31 de la Ley 42 de 2012**, en cuanto al incumplimiento por parte del obligado a dar alimentos, **cuando este no consigna la cuota alimenticia en la fecha y condiciones decretadas.**

Dichas **medidas de incumplimiento** descritas en la citada norma General de Pensión Alimenticia, a juicio del activador constitucional, infringen los artículos 4, 32 y 34 de la Constitución Política, y el numeral 1 del artículo 2 del instrumento internacional denominado Convención Contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanas o Degradante.

4.3 Infracción del artículo 4 del Constitución Política.

Al efectuar un juicio valorativo de lo expresado hasta aquí, este Despacho, reitera que **no** comparte el planteamiento expuesto por el activador constitucional, al indicar; en primer lugar, que la norma legal, acusada de inconstitucional, vulneró de manera directa por omisión, el artículo 4 de la Constitución Política, en el sentido que, violentó el numeral 1 del artículo 2 el instrumento internacional denominado Convención Contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanas o Degradante, toda vez que, se prevé en el **numeral 6 del artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, la publicación obligatoria en paginas web de la lista de morosos, lo que a su juicio constituye un acto degradante y humillante ante terceros en el plano de la reputación personal, y con la única finalidad que se cumpla una obligación legal.

Con base a lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que la norma demandada en esencia, tiene como función, contemplar una medida para los casos de morosidad por el pago de la pensión alimenticia, a través de la publicación en lista de morosos trimestral por parte del Órgano Judicial.

Con lo anterior, se busca ofrecer un efectivo cumplimiento de **la resolución judicial** que reconoce el derecho a percibir alimentos; es decir, los niños menores y los hijos adultos conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, a las personas vulnerables, como las personas con discapacidad, para que cuenten con mecanismos legales que permita su ejecución y cumplimiento, **frente a la renuencia de los obligados/as a incumplir dicho mandato judicial.**

Asimismo, y en cuanto a que la norma acusada de inconstitucional, representa un acto degradante y humillante ante terceros en el plano de la reputación personal; y que por lo tanto, vulnera el numeral 1 del artículo 2 del instrumento internacional denominado Convención Contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanas o Degradante, esta Procuraduría es del criterio, que más allá de considerarse como un acto que afecta la reputación personal de una o varias personas obligadas a prestar la pensión alimenticia, la misma se prevé, como una consecuencia en caso de desacato.

En ese sentido, **el numeral 6 del artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, constituye una medida para los **obligados** que con **renuencia** incumplen con la cuota alimenticia en la fecha y condiciones **decretadas** por una autoridad competente y establecida conforme a la Ley 42 de 2012 “Ley General de Pensión Alimenticia” modificada por la **Ley 45 de 14 de octubre de 2016**.

La imposición de esta medida de incumplimiento, no se traduce como un flagelo a la integridad humana de ningún individuo, ni mucho menos un acto de violencia en contra de algún género; sino, **como un mecanismo legal que brinda a los operadores de justicia, una alternativa en contra de quienes en condición de desacato, están incumpliendo con la responsabilidad de brindar alimento, techo y otras necesidades contempladas en la Ley, a quienes tienen derecho de recibir y exigir los mismos.**

Es de importancia destacar, que precisamente la Ley General de Pensión Alimenticia, establece en el Título I, “Obligación de Alimentos”, Capítulo I

“Disposiciones Fundamentales”, Artículo 1 “Principios”, que: *“Esta Ley regula el derecho a recibir alimentos y la obligación de darlos, y se fundamenta en los siguientes principios, que se considerarán mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre el derecho alimentario”* enmarcando de este manera una protección a los **derechos humanos** de las personas, y sobre todo al **interés superior de los niños, niñas y adolescentes**.

Aunado a lo anterior, el citado artículo 1, en su numeral 10 expresa lo siguiente:

“Artículo 1...

1...

10. Los demás principios previstos sobre esta materia en la Constitución Política de la República de Panamá, leyes, decretos leyes, decretos de gabinete, decretos, reglamentos **y tratados o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá”**

Con base a estos razonamientos, se hace necesario indicar lo establecido en los Pactos Internacionales de protección de Derechos Humanos en la materia que ocupa nuestra atención, por lo que, en virtud del supuestamente infringido artículo 4 de la Constitución Política que advierte, que: *“La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”*, procedemos expresar lo siguiente.

En ese sentido, **La Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias**, ratificada por Panamá el 21 de julio de 1998, en sus artículo 1, 2, 4, 10, señalan sicesivamente, lo siguiente:

“Artículo 1: La presente Convención tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte.

La presente Convención se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones

matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales.

Los Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores.”

“Artículo 2: A los efectos de la presente Convención se considerará menor a quien no haya cumplido la edad de dieciocho años. Sin perjuicio de lo anterior, los beneficios de esta Convención se extenderán a quien habiendo cumplido dicha edad, continúe siendo acreedor de prestaciones alimentarias de conformidad a la legislación aplicable prevista en los Artículos 6 y 7. “

“Artículo 4: Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación.”

“Artículo 10: Los alimentos deben ser proporcionales tanto a la necesidad del alimentario, como a la capacidad económica del alimentante.

Si el juez o autoridad responsable del aseguramiento o de la ejecución de la sentencia adopta medidas provisionales, o dispone la ejecución por un monto inferior al solicitado, quedarán a salvo los derechos del acreedor” (La negrita es de este Despacho).

Acorde con lo anterior, la **Convencion Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**, prevé dentro de sus disposiciones, **medidas de incumplimiento a quienes incumplan sus obligaciones para el pago de alimentos, esto por cuanto estamos enfocándonos en la subsistencia de las poblaciones más vulnerables, y en las que se incluyen a las niñas y niños.**

Precisamente, el numeral 7 del artículo 7, **“Derecho a la Libertad Personal”**, se establece que:

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.

1...

7. Nadie será detenido por deudas. **Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.”**

En efecto, tal como se observar, la **Convencion Americana Sobre Derechos Humanos, establece en su ordemaniento, una medida por el incumplimiento de los deberes alimentarios; mismos que, tal como se advierte en el citado numeral 7 del artículo 7 de la Carta Convencional, no limita el mandato de una autoridad judicial para aplicar el apremio corporal del obligado que no preste dicha obligación, y que esto represente la violacion a un derecho fundamental.**

De lo expresado, se adverite que, con base al Control de la Convencionalidad, toda autoridad judicial está obligada a aplicar tanto su derecho interno, como el contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese sentido, el Dr. Rigoberto González Montenegro, en su obra “ El Control de Convecionalidad. Un cambio de paradigma en la protección de los Derechos Humanos”, Editorial, Círculo de Escritores, pág. 72 y 73, señala lo siguiente:

“De ahí entonces que, en el ejercicio de sus funciones, **todos los jueces están obligados a tener presente lo que sobre derechos humanos tiene regulado y previsto la Convención Americana, como la jurisprudencia que sobre ésta ha emitido la Corte Interamericana, aun cuando ello conlleve a tener que dar prevalencia a los parámetros convencionales, sobre su derecho interno.**

...

Dicho de otra manera, desde el momento en que un Estado ratifica un tratado o convención sobre derechos humanos, **sus jueces y tribunales quedan comprometidos a acatar, como autoridades de dicho Estado, además de su Derecho interno, el Derecho que sobre derechos humanos queda consignado en dichos tratados y convenciones.**” (Lo destacado es de este Despacho).

En ese contexto, y contrario a lo expresado por el activador constitucional cuando se refiere a que el **numeral 6 del artículo 14 de la Ley 45 de 2016**, vulnera el artículo 4 del Carta Magna, a juicio de esta Procuraduría, lo establecido en la norma acusada de inconstitucional, **no es más, que una medida que recae en contra de quien incumpla su obligación de prestar pensión alimentaria, y que tal como ha**

quedado evidenciado, está contemplado no solo en el ordemanmiento juridico interno, sino convencional.

4.4 Infracción de los artículos 32 y 33 del Constitución Política.

Al respecto, alega el demandante que el **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, infringe de manera directa por omisión el artículo 32 del Carta Magna, toda vez que, a su juicio, la frase “*conforme a los trámites legales*”, expresado en la norma superior infringida, contempla la necesidad que exista un procedimiento o trámite previo, cumpliendo con el principio del debido proceso, para que se pueda aplicar unas de las medidas de incumplimiento advertidas en la norma acusada de inconstitucional, como el arresto, la inhabilitación para conducir un vehículo a motor y el trabajo comunitario, entre otras, y que son aplicadas, a su criterio, sin previo aviso, por un Juez de Familia (Cfr. fojas 4 del expediente judicial).

En cuanto a lo planteado por el demandante, esta Procuraduría es del criterio que el **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, no vulnera el Principio del Debido Proceso contemplado en el citado artículo 32 de la Constitución Política, toda vez que, la **medida de incumplimiento** que se vaya a aplicar en contra del obligado que se encuentre en mora con la consignacion de la cuota alimentaria, **es como consecuencia de la inobservancia o desatención de una resolución judicial previa, surtida dentro un proceso de Pensión Alimenticia, cuya competencia está delimitada en el artículo 18 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que modificó el artículo 37 de la Ley 42 de 2012, en el que se señala que:**

“**Artículo 18.** El artículo 37 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 37. Competencia. Son competentes para conocer a prevención de los procesos de alimentos en primera instancia:

1. Los jueces municipales de familia.
2. Los jueces municipales de niñez y adolescencia.
3. Los corregidores. Los jueces seccionales de familia y los jueces de niñez y adolescencia conocerán de

las pensiones alimenticias provisionales, en los procesos de filiación mientras dure el proceso.

Mientras no se creen los juzgados municipales de niñez y adolescencia, seguirán conociendo a prevención con las otras autoridades de los procesos de pensiones alimenticias, en primera instancia, los juzgados de niñez y adolescencia a nivel circuital.

Los procesos de pensiones prenatales serán de conocimiento de los jueces de la jurisdicción de niñez y adolescencia.”

De lo indicado, se colige que, contrario a lo aducido por el demandante, en cuanto a la inexistencia de un proceso o que las medidas son aplicadas previamente por los jueces, tal y como lo hemos indicado, la condición en la que se encuentra el obligado a prestar pensión alimentaria, **no es la de un procesado sin juicio previo, ni por autoridad competente; sino, que se encuentra en condición de “desacato” frente a la resolución judicial emitida por una autoridad competente en la fecha y condiciones decretadas en ella.**

Decimos esto, toda vez que, con base al **artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, acusado de inconstitucional, y en concordancia con el artículo 35 de la citada Ley, para que se pueda aplicar una de la medidas de incumplimiento allí descritas, ésta deberá ser ordenada por una autoridad competente y a solicitud de parte; y a su vez, deberá ser declarado el “desacato”, del obligado que ha incumplido con la cuota alimentaria en la fecha y las condiciones que fueron decretadas.**

Antes de continuar, y para lograr una mejor aproximación al tema que ocupa nuestra atención, se hace necesario establecer la definición del vocablo “desacato”, mismo que en el Diccionario Jurídico General, Tomo II, página 452, Editorial IURE, señala que:

“Desacato: Incumplir una decisión de un Juez Competente.”

En ese sentido, el **artículo 35 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, advierte que:

“Artículo 35. El artículo 73 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 73. Desacato. La autoridad competente y a **petición de parte** podrá sancionar de inmediato por desacato al obligado **en el proceso de alimentos hasta con treinta días de arresto a partir de la notificación de la resolución respectiva. Se entenderá que el demandado está en desacato cuando no pague la cuota alimenticia en la forma y condiciones establecidas. Esta sanción durará mientras se mantenga la renuencia en los casos siguientes:**

1. Cuando no consigne la cuota alimenticia en la fecha y condiciones decretadas.

2. Cuando de mala fe eluda el pago de las cuotas alimenticias. Se presume la mala fe cuando el obligado renuncie o abandone su trabajo eludiendo su obligación o cuando su conducta y los hechos así lo pongan de manifiesto.

3. Cuando la parte demandada simule un juicio gravando su salario o traspase sus bienes al enterarse de la demanda de alimentos si con ese traspaso elude su obligación.

Corresponderá al obligado comprobar que no se encuentra en mora presentando los recibos de pago que ha hecho a favor del alimentista cuando sea llevado ante la autoridad competente o ante el comisionado.

En los casos en que procede la sanción por desacato, corresponderá al secretario del juzgado o de la respectiva autoridad levantar el informe en que se establezcan los hechos justificativos de la sanción. Las resoluciones que sancionen se deberán notificar personalmente al obligado o a su apoderado judicial, en caso de tenerlo. Esta notificación se hará conforme al artículo 62.

En todo caso de desacato, la autoridad competente deberá proceder conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 31.”

Como hemos podido notar, la imposición de una de las medidas por incumplimiento, establecidos en el artículo 14 de la Ley 45 de 2016, **se produce como consecuencia del estado de desacato en la que se encuentra el obligado, por no hacer frente a lo dispuesto en la resolución judicial emitida por la**

autoridad competente o cuando se ejerzan acciones destinadas a evadir o eludir la responsabilidad previamente adquirida ante dicha autoridad.

Cabe agregar además, que con el fin de garantizar el debido proceso, la condición desacato prevista en el artículo citado, puede ser recurrida, toda vez que, la citada **Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que modificó de la Ley 42 de 2012, dispone en su artículo 36 lo siguiente:**

“Artículo 36. El artículo 74 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 74. Recurso de apelación contra el desacato.

El recurso de apelación podrá interponerse al momento de la notificación o por escrito, dentro de los tres días siguientes a la notificación, y se sustentará, sin necesidad de resolución, dentro de los tres días siguientes a su interposición y ante la misma autoridad competente.

En estos casos la apelación se surtirá en el efecto suspensivo.”

Dicho lo anterior, y en cuanto a la garantía del debido proceso, a juicio de esta Procuraduría, la norma legal acusada de inconstitucional, no ha vulnerado el Principio del Debido Proceso, consagrado en el artículo 32 de la Carta Magna, toda vez que, la imposición de las medidas de incumplimiento previstas en el artículo 14 de la Ley 45 de 17 de octubre de 2016, está precedido de un juicio previo, y en la que se garantiza el debido proceso, cónsono con el criterio vertido por el Pleno de la Corte en **Sentencia de 29 de agosto de 2017**, reiterando en la **Sentencia de Pleno de 20 de noviembre de 2015**, en la que se indicó que:

“En este punto también es importante hacer mención, al procesalista panameño Jorge Fábrega Ponce que destaca, en su obra ‘Instituciones de Derecho Procesal Civil’ que la jurisprudencia del Pleno de nuestra Corte Suprema de Justicia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.
2. Derecho al Juez natural.

3. Derecho a ser oído.
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Derecho a ser notificado.
7. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.
8. El respeto a la cosa juzgada"

Al respecto, la citada **Ley 45 de 14 de octubre de 2016**, establece la **suspensión y terminación** de la Pensión Alimenticia, garantizando al obligado, la posibilidad de recurrir en contra de la decisión dispuesta en la resolución que le exige dicha prestación, y en las que incluso podrá solicitar la rebaja del canon alimenticio decretado.

Así las cosas, los artículos 9, 10 y 11 de la citada Ley, disponen de manera sucesiva, lo siguiente:

“Artículo 9. El artículo 22 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 22. Revisión de la cuota. Una vez fijada la cuantía de la pensión alimenticia definitiva, cualquiera de las partes podrá solicitar su revisión en el término de un año. Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo siguiente, en los cuales procede de manera inmediata la revisión de la cuota. En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión, la autoridad competente admitirá la solicitud correspondiente y procederá a fijar la fecha de la audiencia respectiva. En caso de que proceda la variación de la cuota, esta surtirá efectos a partir de la resolución respectiva y no se devolverán las sumas de dinero que se hayan recibido en concepto de pensión alimenticia en los casos de las rebajas y las suspensiones que se determinen.”

“Artículo 10. El artículo 25 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 25. Suspensión de la obligación de dar alimentos. La obligación de dar alimentos se suspenderá cuando:

1. Los ingresos o capacidad económica de la persona obligada a darlos se haya limitado tanto que no pueda prestarlos sin poner en peligro su propia subsistencia, salvo que se trate de pensiones de alimentos fijadas a sus hijos menores de edad o mayores de edad con discapacidad profunda.

2. Las circunstancias o estado de salud del obligado le imposibiliten efectuar alguna actividad que le permita tener ingresos para darlos o teniéndolos no sean suficientes para cubrirlos sin afectar su propia subsistencia o la de sus hijos menores de edad, salvo que se trate de pensiones de alimentos fijadas a sus hijos menores de edad o mayores de edad con discapacidad profunda o con prórroga de la patria potestad.

3. La persona que tenga derecho a recibirlos, tratándose de mayores de edad, pueda ejercer o esté ejerciendo un oficio, profesión o industria o haya adquirido un destino o mejorado su fortuna, de manera que no le sea necesaria la pensión alimenticia para su subsistencia.

4. La persona obligada a dar alimentos reciba en su propia casa a quien tiene derecho a recibirlos, una vez comprobada la veracidad de esta situación. La suspensión se decretará previa evaluación médica o socioeconómica y, a falta de esta, a través de otro medio idóneo de prueba, y durará el tiempo que subsista la causal que la origina.”

“Artículo 11. El artículo 27 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 27. Cese de la obligación de dar alimentos. En los casos previstos en el artículo anterior, se decidirá la terminación de dar alimentos sin necesidad de celebrar audiencia.

Para tales efectos, deberán aportarse previamente con la solicitud los documentos respectivos que prueben la terminación:

1. En el caso de la mayoría de edad, los certificados de nacimiento de los beneficiarios o aducirlos, si los beneficiarios no se han presentado a solicitar la pensión alimenticia en calidad de estudiante, dentro de los tres meses siguientes de haber cumplido la mayoría de edad. Igualmente, después del plazo, la autoridad competente podrá decretar de oficio la terminación de la obligación de dar alimentos en los casos en que los mayores de edad no

hayan solicitado en su nombre la pensión alimenticia en calidad de estudiante.

En los casos en que la pensión alimenticia se encuentre establecida en forma total a favor de varios beneficiarios, entre los cuales se encuentran mayores de edad junto con niños, niñas o adolescentes, se procederá a cesar la pensión a favor del mayor de edad y luego de esto se celebrará la audiencia para determinar la pensión alimenticia que le corresponda al resto de los beneficiarios que sean niños, niñas o adolescentes.

A los mayores de edad que no comparezcan en el plazo señalado a solicitar la pensión alimenticia en calidad de estudiante, no se les extinguirá su derecho para solicitar la pensión alimenticia en un nuevo proceso, en el que tendrán que demostrar su derecho a recibir la pensión.

2. En el caso de emancipación judicial del alimentista, copia autenticada de la resolución de emancipación.

3. En el caso de la disolución del vínculo matrimonial, copia autenticada de la sentencia de divorcio y el certificado de matrimonio con anotación de divorcio. Solamente se celebrará audiencia en caso de que en la sentencia de divorcio se establezca una declaratoria de culpabilidad a uno de los cónyuges, a fin de determinar si le corresponde o no una pensión alimenticia al cónyuge inocente.

4. En caso de muerte de la persona que tenga derecho a recibir pensión alimenticia, el certificado de defunción respectivo.

5. En caso de muerte de la persona obligada a dar la pensión alimenticia, el certificado de defunción respectivo. La resolución que declara el cese de una pensión alimenticia será notificada por edicto en los estrados del tribunal por el término de cinco días. En caso de que la pensión alimenticia sea pagada por descuento directo, una vez ejecutoriada, se remitirá el oficio dentro de los cinco días siguientes informando el cese del descuento de la pensión alimenticia.”

De lo indicado, se colige que, contrario a lo aducido por el demandante, en cuanto a la violación del Principio del Debido Proceso garantizado en nuestra Carta Magna, este Despacho observa que, el **artículo 14 de la Ley 45 de 17 de octubre de 2016, que modifica el artículo 31 de la Ley 42 de 2015, acusado de**

inconstitucional, no representa una desprotección al citado Principio General del Derecho, sino una regulación que prevé que, por el incumplimiento a la obligación de consignar la cuota alimenticia, se podrá aplicar una o varias medidas por desatender las condiciones decretadas en una resolución judicial emitida previamente por autoridad competente.

En cuanto al cargo de infracción del **artículo 33** de la Constitución Política, expresa el activador constitucional, que la norma acusada como inconstitucional permite a los “corregidores”, hoy Jueces de Paz en virtud de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 *“Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”* y Jueces de Familia, sancionar por desacato, sin juicio previo, en los procesos de alimentos, cuando estos servidores público no se encuentran incluidos en la norma superior descrita, para tal fin.

Contrario a lo advertido por el demandante, es competencia de los “Corregidores”, hoy Jueces de Paz, Jueces de Familia, Jueces Seccionales de Familia y de los Jueces Municipales de Niñez y Adolescencia, según la función descrita en el artículo 18 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que modificó el artículo 37 de la Ley 42 de 2012, conocer de los procesos de alimentos instaurados.

En ese orden de ideas, a **petición** del afectado por el incumplimiento de la consignación de la cuota alimenticia, la autoridad competente, que conoce del proceso de pensión alimenticia instaurado previamente, podrá sancionar de inmediato por **desacato** al obligado **en el proceso de alimentos, tal como se advierte en el artículo 73 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016.**

Por su parte, el demandante pierde de vista, que la decisión adoptada por la autoridad competente al aplicar una o varias de las medidas de incumplimiento prevista en la norma acusada de inconstitucional, es como consecuencia del incumplimiento a lo decretado en un **proceso previo de pensión alimenticia**

instaurado en su contra y en los que respetándole las garantías procesales, se establecen la fecha y las condiciones para consigar la cuota alimenticia acordada.


Por lo anterior, mal se puede establecer **la falta de un juicio previo** y la inobservancia de las garantías procesales mínimas para la imposición de una o varias medidas de incumplimiento, porque tal y como lo hemos advertido, el obligado se encuentra en una condición de **desacato** frente a la obligación ordenada en una resolución judicial previa, por lo que, a nuestro juicio, **no aplica el argumento expresado por el activador constitucional, en cuanto a la supuesta infracción del artículo 33 de la Constitución Política.**

V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Finalmente, en razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la presente acción de inconstitucionalidad, solicitamos que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad antes expuestos, declare que **NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 14 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016 “Que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, y dicta otras disposiciones”**, toda vez que no viola los artículos 4, 32 y 33 de la Constitución Política, ni el numeral 1 del artículo 2 de la Convención Contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas o Degradante, ni ningún otro Convencional, ni de la Constitución Política.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia E. López Cadogan
Secretaria General. Encargada