

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 554

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 2 de septiembre de 2003**

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**El Licdo. José Miguel Bonilla Cuevas** contra los **artículos 257 B y 815 A del Código de la Familia**, modificado y adicionado mediante Ley No. 39 de 30 de abril de 2003, promulgada en la Gaceta Oficial No. 24,794 de 6 de mayo de 2003.

**Concepto.**

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

En atención a la providencia del 4 de julio de 2003, visible a foja 11 del expediente, acudo respetuosamente ante ese alto Tribunal de Justicia, para emitir concepto constitucional en el proceso descrito en el margen superior, de conformidad con el numeral 1, artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. Pretensión Constitucional.**

Se pretende a través de la acción pública que nos ocupa, que la Corte Suprema de Justicia declare inconstitucionales los artículos 257 B y 815 A del Código de la Familia, adicionados por la Ley No. 39 de 30 de abril de 2003, publicada en la Gaceta Oficial No. 24,794 del martes 6 de mayo de 2003.

**II. Transcripción del acto demandado.**

A continuación, transcribimos la Ley que contiene las normas demandadas por inconstitucionales, resaltando las últimas en negritas:

"Ley No. 39  
(de 30 de abril de 2003)

Que modifica y adiciona al Código de Familia, sobre el Reconocimiento de la paternidad, y dicta otras disposiciones

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DECRETA

Artículo 1. El artículo 240 del Código de la Familia queda así:

Artículo 240. Los asientos de filiación podrán ser rectificadas conforme a la ley del Registro Civil, sin perjuicio de lo especialmente dispuesto en el presente título sobre acciones de impugnación.

También podrán ser rectificadas y cancelados dichos asientos, a petición de la Dirección General del Registro Civil, por los juzgados y autoridades judiciales competentes, cuando se detecten en ellos irregularidades relacionadas con su inscripción, de conformidad con las normas de procedimientos establecidas en este Código.

Igualmente, se podrán rectificar, en cualquier momento, los asientos que resulten contradictorios con los hechos que una sentencia judicial declare probados.

Artículo 2. Se adicionan los artículos 257 A, 257 B y 257 C a la Sección I, Capítulo III, Título II del Libro Primero del Código de la Familia, así:

Artículo 257 A. La madre de una niña o de un niño no reconocido voluntariamente por su padre puede declarar, bajo la gravedad del juramento, el nombre del padre ante el registrador auxiliar del hospital o centro de salud donde se haya producido el nacimiento o ante la Dirección Provincial del

Registro Civil del Tribunal Electoral.

En el acto de declaración, el registrador auxiliar debe en concordancia con la Ley 100 de 1974, advertir a la madre que, de faltar a la verdad, será investigada por el delito de Falsificación de Documento Público, cuya pena es de prisión de 2 a 5 años.

Igualmente que será responsable por los daños civiles en que incurra. De esta advertencia deberá dejarse constancia en el acta de declaración jurada.

**Artículo 257 B. Recibida la información en la Dirección Provincial del Registro Civil del Tribunal Electoral, se adelantarán de oficio los siguientes trámites:**

1. Se notificará personalmente del proceso incoado al supuesto padre biológico mediante boleta especialmente formulada para tal propósito por el Registro Civil. En el acto de notificación, el señalado firmará la boleta igual que en la cédula y estampará su huella digital. Para que sea efectiva esta notificación, el funcionario podrá recurrir al auxilio de los agentes de la Policía Nacional o de la Policía Técnica Judicial. En caso de renuencia ha ser notificado, el funcionario elaborará un informe donde dejará constancia de dicha renuencia y se dará por notificada la solicitud.
2. Se concederá el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación, para que el señalado se presente al Registro Civil a declarar si acepta o niega la paternidad atribuida.
3. Si dentro del término señalado en el numeral anterior, el supuesto padre

acepta la paternidad, se inscribirá el niño o la niña con los apellidos del padre o la madre, y surgirán desde ese momento todos los derechos y responsabilidades parentales, según lo establecido en este Código.

4. Si vencido el término de 10 días otorgado al supuesto padre y, sin causa justificada, no se presenta a la oficina del Registro Civil para hacer valer sus derechos, se inscribirá el niño o la niña con el apellido del padre señalado.

Artículo 257 C: El proceso especial de reconocimiento establecido en los artículos 257 A, 257 B, 815 A y 815 B, sólo podrá ser instaurado durante el primer año transcurrido desde el nacimiento del hijo o la hija.

Artículo 3. El artículo 261 del Código de familia queda así:

Artículo 261: Pueden reconocer a sus hijos o hijas los adolescentes que hayan concebido antes de la edad legal válida para contraer matrimonio, tomando en cuenta la edad del hijo o hija que va a ser reconocida.

Artículo 4. El artículo 269 del Código de la Familia queda así:

Artículo 269: el hijo o la hija de mujer casada se presume del marido. Sin embargo, dicha presunción de paternidad queda desvirtuada con la declaración jurada de la madre y del padre biológico rendida ante el funcionario del Registro Civil, donde la madre justifique que el marido no es el padre del niño o la niña, y el padre biológico voluntariamente reconozca su paternidad con la anuencia de la madre. Lo anterior es sin perjuicio del derecho del esposo o padre legal a ejercitar la acción de impugnación dentro del término

de un año, contado a partir de la inscripción.

En el caso que se presente el padre legal, la madre y el padre biológico voluntariamente reconozca su paternidad con la anuencia de la madre. Lo anterior es sin perjuicio del derecho del esposo o padre legal a ejercitar la acción de impugnación dentro del término de un año, contado a partir de la inscripción.

En el caso que se presente el padre legal, la madre y el padre biológico del niño o niña, se procederá a la inscripción del hijo o la hija en el acta de nacimiento y se dejará constancia de la no oposición del padre legal.

Artículo 5. El artículo 271 del Código de la Familia queda así:

Artículo 271: La Dirección Provincial del Registro Civil, en los supuestos establecidos en los artículos 257 A, 257 B, 257 C, 815 A y 815 B, tiene la obligación de inscribir la paternidad del presunto padre, sin perjuicio de la acción de impugnación de paternidad establecida en este código.

Se exceptúa la presunción señalada en el artículo 269. En el caso de la presunción por el delito de violación, la inscripción requiere la solicitud de la madre ofendida, quien tendrá la facultad de ejercer la acción consagrada en el artículo 340 de este Código.

Artículo 6. El artículo 795 del Código de la Familia queda así:

Artículo 795: Los procedimientos especiales son tres: La declaratoria judicial del matrimonio de hecho, el proceso de alimentos y el proceso especial de reconocimiento.

Artículo 7. Se adiciona el punto tres y los artículos 815 A y 815 B, a la Sección IV, Capítulo III, Título II del

Libro IV, del Código de la Familia, así:

3. Del proceso especial de reconocimiento

**Artículo 815 A.** En caso de negativa de la paternidad, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 257B, se seguirá el siguiente procedimiento.

1. Cuando el supuesto padre niegue la paternidad, se inscribirá al hijo o la hija con el apellido de la madre. La Dirección Provincial del Registro Civil llenará un formulario con el que se dará inicio al proceso especial de reconocimiento, el cual se remitirá de oficio al Juzgado Seccional de Familia o al Juzgado de la Niñez y Adolescencia en Turno del domicilio de la madre, con las generales completas y domicilio del supuesto padre. Este formulario deberá estar firmado tanto por la madre, como por el supuesto padre.

En la diligencia ante la Dirección Provincial del Registro Civil, se informará al supuesto padre que se le da por notificado de la demanda de filiación en su contra.

2. Recibido el formulario, el Juez o la Jueza abrirá un expediente y dictará auto admitiendo el proceso, en el cual se fijará la fecha del examen de marcador genético o ADN y se le notificará por edicto al presunto padre. Este examen se practicará en el laboratorio del Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público o en un laboratorio acreditado por este y el Consejo Técnico de Salud.

En este proceso no se requerirá de apoderado judicial; sin embargo, de ser necesario, el Juez podrá designar defensor de oficio para todas las partes.

3. El día designado por el Juzgado para que se realice la práctica de la prueba de marcador genético o ADN, deberán

**comparecer al laboratorio la madre, el niño o la niña y el demandado.**

**La falta de comparecencia inexcusable por parte del demandado; constituye plena prueba en su contra y el Juez ordenará la inscripción mediante Sentencia.**

- 4. Si la prueba de marcador genético o ADN resulta positiva, el Juez de la causa ordenará la inscripción del hijo o la hija con los apellidos del padre biológico y de la madre, mediante sentencia.**

Artículo 815 B. Si la prueba de marcador genético o ADN resulta positiva, el presunto padre pagará su costo, no obstante si dicha prueba resulta negativa, la madre quedará obligada al pago de ésta.

Artículo 8: En los procedimientos de reconocimiento de la paternidad, los funcionarios del Registro Civil, del Tribunal Electoral, las partes y sus apoderados si los hubiere, deberán guardar el principio de confidencialidad previsto en el artículo 739 del Código de la Familia. En ningún caso, podrá divulgarse el contenido de los expedientes contentivos de estos procesos, y el funcionario del Registro Civil que incurra en ello será sancionado de acuerdo al Régimen Disciplinario del Reglamento Interno del Tribunal Electoral. Con respecto a las partes, se le sancionará de conformidad con las normas contenidas en el Código de la Familia.

Artículo 9: El Estado a través del Registro Civil, pondrá en vigor programas sistemáticos y periódicos destinados a difundir las normas vigentes, relativas a los plazos, requisitos e importancia del reconocimiento de la paternidad y maternidad de los hijos, y dará a conocer la multiplicidad de beneficios que el individuo y la colectividad pueden obtener de la inscripción

oportuna de los actos jurídicos del estado civil.

El Ministerio de Educación, sus organismos dependiente en todo el país y los órganos de difusión públicos o privados, radiales, televisivos o escritos, están obligados a prestar su más amplia colaboración en la divulgación de estos programas.-

Artículo 10 (transitorio): A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, se establece el término de dos años para instaurar el proceso especial de reconocimiento, favor de los niños y las niñas nacidos antes de dicha vigencia y que no han sido reconocidos por sus padres.

El proceso de Alimentos para los niños y las niñas se tramitará de acuerdo con lo establecido en el Código de la Familia.

Artículo 11. El Tribunal Electoral reglamentará lo concerniente a la ejecución de la presente Ley en un plazo máximo de seis meses, contado a partir de su promulgación.

Artículo 12. Esta Ley modifica los artículos 240, 261, 269, 271 y 795; adiciona los artículos 257 A, 257 B, 257 C, a la Sección Primera, Capítulo III, Título II del Libro Primero, el punto 3, denominado del proceso especial de reconocimiento, y los artículos 815 A y 815 B a la Sección Primera, Capítulo III, Título II del Libro Cuarto, y deroga el artículo 262 del Código de la Familia, así como cualquier disposición que le sea contraria.

Artículo 13. Esta Ley es de interés social, tiene efecto retroactiva y comenzará a regir desde su promulgación.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Aprobada en Tercer Debate, en el Palacio Justo Arosemena, Ciudad de Panamá, a los dos días del mes de abril del año 2003.



El Presidente      El Secretario General  
Carlos R. Alvarado A.      José Gómez Núñez."

**III. Norma constitucional que se estima infringida y conceptos de infracción.**

De acuerdo con la demanda presentada, los artículos 257 B y 815 A del Código de la Familia, son violatorios al artículo 32 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

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

**Concepto de la violación expuesto en la demanda:**

"La violación de lo antes transcrito se produce en concepto de indebida aplicación, cuando los citados artículos establecen un procedimiento diferente a los establecido (sic) en la ley, cuando se facultad (sic) al Tribunal Electoral a conocer de un proceso de filiación ilegítima la cual es la derivada de una unión no matrimonial, cuando esta competencia es exclusiva de los Tribunales de Justicia y este caso de los de familia y menor, ya que el artículo 257 B del Código de la Familia establece que de manera oficiosa el Tribunal Electoral con la información recibida por la madre en el parte clínico de nacimiento notificará al supuesto padre biológico sobre la paternidad y de no comparecer este en el término de diez días sin causa justificada, se inscribirá con el apellido del padre mencionado en el parte clínico, establece el artículo 815 A del Código de la Familia que en caso de negativa del supuesto padre se llenara (sic) un formulario el cual da inicio al proceso especial de reconocimiento (filiación) y se notificara (sic) al mismo de este, (sic) igualmente se le informa que está notificado de la demanda de filiación en su contra, competencia exclusiva de

los tribunales antes mencionados y no del Registro Civil.

Igualmente es violatorio al debido proceso cuando el numeral 2 del artículo 815 A del Código de la Familia establece que toda vez que la notificación realizada para la prueba del examen de marcador genético ó ADN se notifica por edicto y se establece que en este proceso no se requerirá apoderado judicial y que el juez de ser necesario, podrá designar defensor de oficio, dejando al demandado en este caso el supuesto padre biológico ante un estado de indefensión. Asimismo el numeral 4 del artículo 257 B, establece que vencido el termino (sic) que el supuesto padre se presente al Registro Civil, y sin excusa justificada se inscribirá el menor con el apellido de este, (sic) coartándole su derecho a defensa ya que el mismo no es escuchado en este proceso, por consiguiente no se le dan las mínimas garantías del debido proceso. Los artículos en mención igualmente son violatorio al artículo 57 de la Constitución, en el que se establece que:

‘Artículo 57. La ley regulara la investigación de la paternidad. Queda abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. No se consignará declaración alguna que establezca diferencia en los nacimientos o sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de aquellos, ni en ninguno atestado, partida de bautismo o certificado referente a la filiación.

Se concede la facultad al padre del hijo nacido con anterioridad a la vigencia de esta Constitución para ampararlo con lo dispuesto en este artículo, mediante la rectificación de cualquier acta o atestado en los cuales se halle establecida clasificación alguna con respecto a dicho hijo. No se requiere para esto el consentimiento de la madre, si el

hijo es mayor de edad éste debe otorgar su consentimiento.

En los actos de simulación de paternidad, podrá objetar esta medida quien se encuentre legalmente afectado por el acto.

La ley señalará el procedimiento.'

La violación directa por comisión de lo antes transcrito se produce. Ello es así toda vez que si la Constitución prohíbe la calificación sobre la naturaleza de la filiación, y los artículos antes descritos califican intrínsecamente la filiación ilegítima." (Cf. f. 5 - 6)

El demandante también indica se ha violado el artículo 137 numeral 1 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

**"Artículo 137:** El Tribunal Electoral tendrá además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las respectivas inscripciones."

El concepto de violación expuesto por el actor, con relación a la norma transcrita, es el siguiente:

"El texto constitucional transcrito ha sido violado en forma directa por comisión, cuando los citados artículos establece (sic) un procedimiento diferente a los establecido (sic) en la ley, cuando se faculta al Tribunal Electoral a conocer de un proceso de filiación, cuando esta competencia es exclusiva de los Tribunales de Justicia, ya que el artículo 257 B del Código de la Familia establece que de manera oficiosa el Tribunal Electoral con la información recibida por la

madre en le (sic) parte clínico de nacimiento notificara (sic) al supuesto padre biológico sobre la paternidad y de no comparecer este (sic) en el término (sic) de diez días sin causa justificada se inscribirá con el apellido del padre mencionado en el parte clínico, establece el artículo 815 A del Código de la Familia que en caso de negativa del supuesto padre se llenara (sic) un formulario el cual da inicio al proceso especial de reconocimiento (filiación) y se notificara (sic) al mismo de este, (sic) igualmente se le informa que esta (sic) notificado de la demanda de filiación en su contra, competencia exclusiva de los Tribunales de Justicia. Como mencionamos anteriormente y no del Tribunal Electoral, ya que la función de este (sic) a través del Registro Civil, es efectuar las (sic) inscripción y anotación de la inscripción de nacimiento en el caso que os ocupa, no entrar a conocer de un proceso de filiación." (Cf. f. 6 - 7)

#### **IV. Concepto constitucional de la Procuraduría de la Administración.**

Lo primero que observa este despacho del Ministerio Público, es que la demanda de inconstitucionalidad presentada hace alusión a la impugnación de tres artículos del Código de la Familia, 257 B, 257 C y 815 A, pero sólo se han sustentado los conceptos de violación contra dos de ellos, el Artículo 257 B y el Artículo 815 A, por tanto, el proceso queda limitado a este extremo, ya que la falta de sustentación del concepto de violación contra el tercero, Artículo 257 C, le impide tanto a este despacho como al Tribunal Constitucional examinar su constitucionalidad, en virtud del principio procesal de congruencia.

Mediante la Ley No. 39 de 30 de abril de 2003, se han modificado y adicionado artículos al Código de la Familia, básicamente, sobre el reconocimiento de la paternidad, y no escapa al conocimiento nuestro que esta legislación ha producido algún debate con sus respectivas partes defensoras y opositoras, por constituir precisamente una nueva regulación de hechos familiares y sociales, particularmente sensitivos. De allí que antes de avanzar, resulte de gran importancia citar parcialmente la exposición de motivos de dicho instrumento jurídico, esbozada al ser presentado como anteproyecto de Ley, toda vez que constituye una fuente fidedigna de la intención que se tuvo con su adopción como Ley de la República. Veamos:

#### **"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La necesidad de facilitar la filiación de niños y niñas que nacen fuera del matrimonio es el motivo principal que impulsa la presente iniciativa legislativa.

De acuerdo con el Código de Familia se suponen del marido todos los hijos habidos dentro del matrimonio, es decir, aquellos nacidos en el celebrado civilmente, el eclesiástico o bien el matrimonio de hecho reconocido por la ley. Sin embargo, éste no es el caso de niños y niñas nacidos fuera del matrimonio cuyo reconocimiento debe hacerse con el convencimiento del padre de las respectivas obligaciones que adquirió al concebir esa vida. El reconocimiento por parte del padre no sólo otorga al menor o la menor el apellido de su progenitor, sino el hecho que de ese acto se derivan, derechos y responsabilidades que han de convertirse en factores importantes de protección del o la menor de edad.

Por todo lo anterior es imperativo legislar buscando soluciones a este fenómeno social negativo que cada año incrementa más, lo que denota un deterioro en las estructuras fundamentales de la sociedad panameña.

Según datos estadísticos del Tribunal Electoral, la tendencia de crecimiento en los porcentajes de inscripciones de menores de edad realizadas únicamente por la madre, desde el año 1995 al 2000, es del orden del 19.5%, arrojando una cifra total de 33,656 inscripciones en los cinco años. Adicionalmente a estos valores, pueden agregarse 11,636 registros únicamente con el apellido de la madre, que se efectuaron de oficio por parte del Registro Civil. Es un gran total de 45,292 niños y niñas que en el corto periodo de cinco años no fueron reconocidos por sus padres. Hijos éstos que enfrentan la vida sin el debido apoyo de uno de sus progenitores.

La presente iniciativa legislativa tiene sus antecedentes en dos documentos que le sirvieron de inspiración, el primero fue la legislación de Costa Rica sobre paternidad responsable, aprobada recientemente y el segundo el proyecto de ley que con el mismo nombre, presentaron la legisladora Olgalina de Quijada y el legislador Carlos Smith en el periodo legislativo pasado.

El anteproyecto que aquí presentamos retorna algunos aspectos importantes de ambos documentos y aborda la solución al problema del reconocimiento de forma novedosa y acorde con nuestra legislación.

Al analizar nuestro Código de Familia y contrastarlo con la necesidad de una reglamentación ágil y rápida, que permita brindar a la madre una herramienta eficaz para lograr la inscripción de sus hijos con el apellido del padre, sin violentar las estructuras jurídicas ya existentes, se optó por crear un nuevo procedimiento

que ha de llevarse a acabo ante una autoridad administrativa, el Registro Civil del Tribunal Electoral.

...

La Convención de los Derechos de la Niñez establece que los niños y niñas tienen derecho a su identidad y a saber quienes son sus padres, concepto que es recogido por nuestro Código de Familia y por este anteproyecto con el cual buscamos darle un eficaz cumplimiento a estos preceptos, de forma muy sencilla y procurando brindarle solución al problema de muchas mujeres que no encuentran un modo accesible y rápido para lograr, que quien colaboró en la concepción de su hijo o hija asuma las responsabilidades que la vida y la Ley le imponen y que en nuestra sociedad machista e irresponsable, alegremente muchos esquivan con impunidad."

Establecida la intención legislativa, de acuerdo con la cita que precede, pasemos a examinar la constitucionalidad de los dos artículos impugnados, que forman parte de la Ley 39 de 2003.

Según el actor, los artículos 257 B y 815 A del Código de la Familia infringen la garantía del debido proceso legal contenida en el Artículo 32 de la Constitución Política. Al respecto vale recordar que dicha garantía la integran varios elementos y que la inobservancia de cualquiera de ellos, trae como resultado el desconocimiento de toda la garantía. La propia Corte Suprema de Justicia ha esbozado en diferentes ocasiones dichos elementos, y sobre esto resulta ilustrativa la siguiente decisión jurisdiccional emanada de ese alto tribunal:

"La garantía del debido proceso que incorpora la Constitución Política en su artículo 32, tiene una consolidada existencia en nuestro Estado de

Derecho, como institución fundamental garantizadora de los derechos fundamentales, en todas nuestras Cartas Constitucionales, y ha sido objeto de copiosísima jurisprudencia por parte de este Pleno. Consiste, como ha puntualizado el Magistrado ARTURO HOYOS, en 'una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por el 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' (ARTURO, Hoyos, "El Debido Proceso", Editorial Temis, S.A.. Santa Fé de Bogotá-Colombia, 1996, pág. 54).

"Según es conocido, en sus inicios fue concebida como un derecho fundamental que debía aplicarse solamente a los procesos penales (como se encargó de demostrar Víctor Benavides, 'El debido proceso en el sistema constitucional panameño, en 'Estudios de Derecho Constitucional Panameño, dirigidos por Jorge Fábrega P., ed. 1987, pág. 419), pero en la actualidad, con la progresiva interpretación de este Pleno, se aplica a todos los procesos, y no solamente los procesos penales, sino a todo proceso 'jurisdiccional' y a los procedimientos administrativos. Además, en virtud del bloque de la constitucionalidad, parámetro que utiliza la Corte para analizar los procesos de inconstitucionalidad, ha sido incrementado al señalar que forman parte del mismo las declaraciones sobre derechos fundamentales aprobadas en tratados internacionales, muy singularmente el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos



Humanos, de 22 de noviembre de 1969 (sentencia de 19 de marzo de 1991). Esta expansión se ha visto incrementada más aún con la incorporación del derecho fundamental a un debido proceso de la denominada tutela judicial efectiva, hecha por el Pleno de esta Corporación (sentencia de inconstitucionalidad de 20 de octubre de 1992) que constituye, además, un derecho fundamental de contenido múltiple (acceso a los tribunales, derecho a una sentencia dictada con arreglo al sistema de fuentes, derecho a recurrir contra los recursos legalmente establecidos y a que la sentencia sea ejecutada en sus propios términos), incorporación ésta que ha enriquecido, por vía jurisdiccional, de manera espectacular el derecho fundamental a un debido proceso.

JORGE FABREGA destaca, en sus 'Instituciones de Derecho Procesal Civil' que la jurisprudencia 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. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.
7. Respeto a la cosa juzgada.

Sin embargo, estima el Pleno que, en adición a los derechos que integran el derecho al debido proceso, que tiene un contenido de derechos múltiple (como se ha visto), se encuentra el que se respeten los trámites que resulten esenciales, y se provea a la ejecución, por los tribunales, de las decisiones que éstos emitan.

Desde la vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva (la que, con arreglo a la doctrina de este Pleno forma parte de la garantía constitucional del debido proceso), la doctrina española le ha dedicado una importancia decisiva, como derecho fundamental. 'El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso' manifiesta Joaquín Silguero Estagnan." (vide autor citado, en 'La Tutela Jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos', Editorial Dykinson, Madrid, 1995, págs. 85-86) (Las cursivas son del autor citado).

"El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de prestación, no de libertad y, por lo tanto, de configuración legal, por lo que sólo puede ser ejercido por los cauces y en las oportunidades procesales previstas por el ordenamiento que las regula, sin que, en ningún caso se pueda desconocer su contenido esencial, ya indicado en el párrafo que sigue." (véase Joan Picó i Junoi, "Las garantías constitucionales del proceso", Editorial José M<sup>a</sup> Bosch, Barcelona, pág. 42).

"Desde la vertiente del derecho de defensa, este Pleno, en sentencia de 13 de septiembre de 1996 ha dicho:

'...

Es así como el proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su interesante

obra sobre el debido proceso, al indicar que 'si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional."

(HOYOS, Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90).

"Es importante agregar, que en numerosos precedentes, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que la violación del debido proceso únicamente ocurre cuando se desconocen o pretermitan trámites esenciales del proceso que, efectivamente, conllevan a la indefensión de los derechos de cualquiera de las partes".

(Sentencia de 13 de septiembre de 1996. Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera. fs. 10-11)

"El contenido esencial del debido proceso, por lo tanto, se integra con los derechos de ser juzgado por tribunal competente independiente e imparcial preestablecido en la ley, permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en su descargo, obtener una sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se ejecute la

decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada, y también que los derechos reclamados puedan, en el momento de dictarse la sentencia, ser efectivos. Forma también parte del núcleo de la garantía que ocupa al Pleno el derecho a que el tribunal, para proferir su decisión, satisfaga los trámites procedimentales que sean esenciales, es decir, en adición a aquellos que ya han sido destacados, los que, en general, de restringirse de manera arbitraria o de negarse, producen en el afectado una situación de indefensión, por lesionar los principios de contradicción y bilateralidad procesales."

(AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDO POR EL LICENCIADO ABEL ORTEGA COMRIE, EN REPRESENTACIÓN DE MULTIMAX, S.A., CONTRA LA SENTENCIA N° 109 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2001, EMITIDA POR EL JUZGADO NOVENO DE CIRCUITO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO FÁBREGA Z. PANAMA, DIECISEIS (16) DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS (2002).

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.)**

Establecida ampliamente la concepción jurídica nacional sobre la garantía del debido proceso legal, hagamos la confrontación de los artículos demandados con la Constitución Política, a fin de establecer la congruencia o incongruencia con la Ley Fundamental del Estado:

El Artículo 257 B del Código de la Familia contempla un **procedimiento administrativo** ante la Dirección Provincial del Registro Civil del Tribunal Electoral, según el cual, una vez recibida la declaración jurada de la madre de una niña o niño respecto al nombre del padre, que no lo ha reconocido voluntariamente, (Ver Artículo 257 A), deben adelantarse oficiosamente los trámites que se establecen, a saber:

"1. Se notificará personalmente del proceso incoado, al supuesto padre

biológico mediante boleta especialmente formulada para tal propósito por el Registro Civil. En el acto de notificación, el señalado firmará la boleta igual que en la cédula y estampará su huella digital. Para que sea efectiva esta notificación, el funcionario podrá recurrir al auxilio de los agentes de la Policía Nacional o de la Policía Técnica Judicial.

En caso de renuencia ha ser notificado, el funcionario elaborará un informe donde dejará constancia de dicha renuencia y se dará por notificada la solicitud.

2. Se concederá el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación, para que el señalado se presente al Registro Civil a declarar si acepta o niega la paternidad atribuida.

3. Si dentro del término señalado en el numeral anterior, el supuesto padre acepta la paternidad, se inscribirá el niño o la niña con los apellidos del padre o la madre, y surgirán desde ese momento todos los derechos y responsabilidades parentales, según lo establecido en este Código.

4. Si vencido el término de 10 días otorgado al supuesto padre y, sin causa justificada, no se presenta a la oficina del Registro Civil para hacer valer sus derechos, se inscribirá el niño o la niña con el apellido del padre señalado."

Como puede observarse el Artículo impugnado regula un proceso administrativo que inicia con el señalamiento bajo juramento que hace la madre de la niña o niño, respecto a la identidad del supuesto padre y simplemente se pone en conocimiento personal del señalado tal situación, lo cual es completamente acorde con el derecho a ser oído en todo asunto en el que se tenga interés, siendo la notificación de

carácter personal. Adicionalmente, se crea un término de diez (10) días hábiles para comparecer a la oficina competente, el cual es el doble del tiempo que rige como regla en los términos administrativos, es decir cinco (5) días; y además, la Ley establece una presunción legal contra el padre señalado, en el sentido que si no comparece, se procede a la inscripción del niño o niña, con el apellido del padre señalado. Por supuesto, que en estos casos existe la certeza que el padre señalado tiene conocimiento de la imputación que se le hace, desde que la Ley contempla se le debe notificar personalmente. Hasta aquí no apreciamos ninguna violación a la garantía constitucional del debido proceso legal; por el contrario en esta regulación se respetan los elementos de contradicción (derecho a ser oído), notificación (personal), derecho a ser atendido por una autoridad competente y previamente determinada por la Ley, etc.

Por su parte, el Artículo 815 A del Código de la Familia, viene a complementar el procedimiento anterior, pero solamente cuando el padre señalado niega la paternidad, dentro de la oportunidad legal que le ofrece el numeral 2 del Artículo 257 B, recién analizado, es decir, dentro de los diez (10) días hábiles que transcurren luego de ser notificado e informado del señalamiento materno. En esta segunda norma, Artículo 815 A realmente se regula la transformación del procedimiento administrativo en procedimiento jurisdiccional, cuando existe contradicción

entre el señalamiento materno sobre la identidad de supuesto padre y la negativa de éste.

Examinemos brevemente, las fases de esta segunda etapa procedimental:

**“Artículo 815 A:** En caso de negativa de la paternidad, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 257B, se seguirá el siguiente procedimiento.

1. Cuando el supuesto padre niegue la paternidad, se inscribirá al hijo o la hija con el apellido de la madre. La Dirección Provincial del Registro Civil llenará un formulario con el que se dará inicio al proceso especial de reconocimiento, el cual se remitirá de oficio al Juzgado Seccional de Familia o al Juzgado de la Niñez y Adolescencia en Turno del domicilio de la madre, con las generales completas y domicilio del supuesto padre. Este formulario deberá estar firmado tanto por la madre, como por el supuesto padre.

En la diligencia ante la Dirección Provincial del Registro Civil, se informará al supuesto padre que se le da por notificado de la demanda de filiación en su contra.

2. Recibido el formulario, el Juez o la Jueza abrirá un expediente y dictará auto admitiendo el proceso, en el cual se fijará la fecha del examen de marcador genético o ADN y se le notificará por edicto al presunto padre. Este examen se practicará en el laboratorio del Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público o en un laboratorio acreditado por éste y el Consejo Técnico de Salud.

En este proceso no se requerirá de apoderado judicial; sin embargo, de ser necesario, el Juez podrá designar defensor de oficio para todas las partes.

3. El día designado por el Juzgado para que se realice la práctica de la

prueba de marcador genético o ADN, deberán comparecer al laboratorio la madre, el niño o la niña y el demandado.

La falta de comparecencia inexcusable por parte del demandado; constituye plena prueba en su contra y el Juez ordenará la inscripción mediante Sentencia.

4. Si la prueba de marcador genético o ADN resulta positiva, el Juez de la causa ordenará la inscripción del hijo o la hija con los apellidos del padre biológico y de la madre, mediante sentencia."

Debemos reiterar, que una vez dada la oportunidad al padre señalado en la etapa administrativa, para que acepte o niegue la paternidad, el proceso puede pasar a ser jurisdiccional cuando la respuesta es negativa. Es decir, que en caso de contradicción entre la madre y el supuesto padre, se pasa a una segunda etapa con todas las garantías propias del procedimiento especial contemplado en la Ley para los Tribunales de Familia y de la Niñez, lo cual es acorde con el Artículo 59 de la Constitución Política, especialmente en su último párrafo.

En cuanto al trámite del formulario mencionado en la norma, que se debe llenar en el registro civil, para ser remitido a los tribunales competentes, nos parece acorde con el debido proceso desde que se exige sea firmado por el padre y la madre, y esto va acompañado de la información al padre putativo que se le da por notificado de la demanda de filiación en su contra.

Los siguientes pasos señalados en la Ley, que se deben seguir ante la jurisdicción de familia y de la niñez,



relativos a la admisión de la demanda, la fijación de fecha para la práctica del examen de marcador genético o ADN, así como las consecuencias de la falta de comparecencia del padre o del resultado del examen genético respetan, a nuestro juicio, también todos los elementos del debido proceso legal. Más aún se observa en esta parte el desarrollo de otros importantes elementos de dicha garantía: el derecho a aportar pruebas a favor de la posición de cada una de las partes, el derecho al reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial, el principio de celeridad y el derecho a una decisión ajustada a la verdad material; esto es así, puesto que la práctica de la prueba genética en referencia, permite al juzgador de la causa obtener un elemento de convicción altamente confiable.

También estima el demandante que los artículos 257 B y 815 A del Código de la Familia, han infringido los artículos 57 y 137 de la Constitución Política. Respecto al primero, no compartimos su opinión, en el sentido que dichos artículos legales "califican intrínsecamente" la filiación ilegítima. Para nosotros se trata de la regulación legal del procedimiento que se debe seguir ante la ocurrencia del hecho que no exista certeza legal sobre la paternidad de una niña o niño dentro del primer año de su nacimiento; y es que por el hecho de regularse los pasos a seguir frente a este supuesto, tanto ante la vía administrativa (Registro Civil), como ante la jurisdiccional (Tribunales de Familia y de la Niñez) no se está calificando la filiación ilegítima de tales infantes, sino por el contrario se procura establecer la misma,

siguiendo los canales de la legalidad y respeto al debido proceso, aspectos estos que no estaban presentes antes de existir la Ley 39 de 2003, desde que muchas criaturas nacidas bajo las condiciones apuntadas no cuentan en el presente con la certeza sobre su filiación paternal y por ende tampoco con todos los derechos y deberes que comprende la patria potestad.

Contrario a lo expuesto en la demanda, consideramos que el Artículo 57 de la Constitución Política es mas bien el fundamento constitucional de los artículos impugnados porque en aquel se contempla una reserva legal que dice expresamente: "La ley regulará la investigación de la paternidad"; y no es otra cosa lo que hacen los artículos 257 B y 815 A adicionados al Código de la Familia por la Ley 39 de 2003.

Finalmente, se indica violado el Artículo 137 de la Constitución Política, porque a juicio del actor, básicamente los preceptos demandados facultan a un componente del Tribunal Electoral a conocer de un proceso de filiación, cuando esa competencia es exclusiva de los Tribunales de Justicia.

Al respecto, parece perder de vista el letrado demandante que las normas cuya inconstitucionalidad pretende, realmente mantienen el proceso de filiación bajo la competencia de los tribunales de justicia en el evento que el padre niegue la paternidad que se le imputa, como se explicó más arriba, pero a la vez amplía la escasa regulación que ya existía respecto a la forma de proceder al momento en que las

madres hacen su declaración sobre el supuesto padre de la criatura ante el registrador auxiliar del hospital o centro de salud donde se haya producido el nacimiento o ante la Dirección Provincial del Registro Civil del Tribunal Electoral, dando lugar a varios supuestos: 1. Que el padre señalado acepte su paternidad, en cuyo caso se inscribe el niño con su apellido y el de la madre generándose las respectivas responsabilidades legales 2. Que el padre no comparezca, sin causa justificada a la oficina del registro civil, en cuyo caso se procede igual que en el supuesto No 1; y 3. Que el padre niegue su paternidad, que es cuando se da inicio al proceso de filiación jurisdiccional, propiamente dicho.

Luego entonces, no observamos que con las normas demandadas se esté atribuyendo un proceso de filiación a una dependencia del Tribunal Electoral, sino que se regula esa fase administrativa, en la cual se da oportunidad de establecer por vía voluntaria la paternidad de los niños y niñas de nuestro país, dentro del su primer año de nacimiento, salvo por supuesto, el caso especial contemplado en el Artículo 10 (transitorio) de la Ley 39 de 2003, que permite instaurar el proceso especial de reconocimiento, hasta un término de dos años para los nacidos antes de la entrada en vigencia de dicha Ley.

En atención al análisis constitucional que precede, solicitamos con todo respeto a los Honorables Magistrados que conforman el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES, los artículos 257 B y 815 A

del Código de la Familia, ya que no infringen los artículos 32, 57, 137 ni ninguno otro de la Carta Fundamental del Estado.

**V. Derecho:** Negamos el invocado en la demanda y aducimos el que hemos argumentado en esta Vista Fiscal.

**VI. Pruebas:** No se presentaron ni aducen con la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General