Tipo de Norma: FALLO

Número: 587 *Referencia:* ENTRADA Nª 587-99

Año: 2002 *Fecha(dd-mm-aaaa):* 26-02-2002

Titulo: ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LAS LICENCIADAS MARIA MUÑOZ Y MONICA GONZALEZ CONTRA LOS ACUERDOS N° 6 DEL 11 DE FEBRERO DE 1998, N° 7 DE 30 DE JULIO DE 1998 Y EL N° 8 DE 2 DE SEPTIEMBRE DE 1998, EMITIDAS POR LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 24518 *Publicada el:* 25-03-2002

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Corte Suprema de Justicia, Tribunales y cortes, Inconstitucionalidad de las leyes, Magistrados, Jueces, Código Judicial

Páginas: 16 *Tamaño en Mb:* 0.750

Rollo: 521 *Posición:* 1406

CESAR PEREIRA BURGOS WINSTON SPADAFORA F.

JOSE A. TROYANO ADÁN ARNULFO ARJONA L.

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ GRACIELA J. DIXON C.

ROGELIO A. FÁBREGA Z. JOSÉ MANUEL FAÚNDES

CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

ENTRADA Nº 587-99
(De 26 de febrero de 2002)

MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS ENTRADA N °587-99
Acción de Inconstitucionalidad formulada por las licenciadas ***MARÍA MUÑOZ Y MÓNICA GONZÁLEZ*** *contra los acuerdos no.6 del 11 de febrero de 1998, no.7 de 30 de julio de 1998 y el no. 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidas por los Magistrados Del Tribunal Superior de Menores.*

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, veintiséis (26) de febrero de dos mil dos (2002).-

VISTOS:

Las licenciadas Mónica González Sagel y María Elvira Muñoz han interpuesto demanda de inconstitucionalidad contra los Acuerdos No.6 del 11 de febrero de 1998, No. 7 de 30 de julio de 1998 y el No. 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidos por los Magistrados del Tribunal Superior de Menores.

I. La pretensión y su fundamento:

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno la Corte Suprema de Justicia para que se declaren inconstitucionales los Acuerdos No.6 del 11 de febrero de 1998, No. 7 de 30 de julio de 1998 y el No. 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidas por los Magistrados del Tribunal Superior de Menores, y que son del tenor siguiente:

"ACUERDO #6

En la Ciudad de Panamá, a los once (11) días del mes de febrero de 1998, se reunió el Pleno del Tribunal Superior de Menores, conformado por el Dr. Rogerio de María Carrillo, Magistrado Presidente; la Lcda. Milixa Hernández de Rojas, Magistrada Vice-Presidente y la Lcda. Esmeralda Arosemena de Tritiño; con la asistencia de la Secretaria Judicial, Lcda. Marixel Y. López Bernal.

De igual manera participaron en esta reunión las Juezas Primera y Segunda Seccionales de Menores de Panamá y San Miguelito, siendo ellas, la Lcda. Marisol Bonilla de Arrocha; Lcda. Delia Cedeño y la Lcda. Judith Cossú de Herrera, respectivamente.

Seguidamente los Magistrados sometieron a la consideración del Pleno que integran este Tribunal, los siguientes puntos.

1- Reorganización Interna de los Juzgados Seccionales de Menores.

2- Tramitación e intervención del Ministerio Público en los procesos de reintegro.

3- Trámites en los procesos de adopción y protección.

Con respecto a los puntos señalan los Magistrados que es conveniente que los mismos sean distribuidos en SECCIONES y no se le denominen SALAS, como se venía haciendo en la actualidad, por lo que a partir de la fecha se denominará SECCIÓN DE FAMILIA, SECCIÓN PENAL Y SECCIÓN ADMINISTRATIVA.

Con respecto a los procedimientos de reintegro deberán ser tramitados ante la Sección de Familia y no ante la Sección Administrativa.

A estos procesos de reintegro se le imprimirá el trámite de proceso sumario.

El Pleno de esta Corporación de Justicia toma esta decisión en virtud de que estos procesos de REINTEGRO tienen la naturaleza jurídica en los procesos de familia, ya sea Guarda, Crianza y Educación o Patria Potestad; es importante señalar la participación de los Fiscales Especiales en asuntos de Familia en estos procesos, por lo que se deberá notificar de toda diligencia o práctica judicial que se desarrolle en un proceso de Reintegro, en atención a lo establecido en el artículo 738 del Código de la Familia.

Otro punto a considerar son los procesos de adopción, ya que los casos en donde un menor presente circunstancias de abandono por parte de sus padres, el Juez de Menores deberá proceder mediante un proceso sumario a declarar el estado de abandono del menor de edad; y si el caso lo amerita la suspensión o pérdida de la patria potestad. Esta es una función propia de los Juzgados Seccionales de Menores, la cual no es necesario darle traslado al Ministerio Público, no obstante, iniciado el proceso de Adopción en firme se deberá correr traslado al Ministerio Público de toda diligencia judicial que se tramite en este proceso.

Por último con respecto a los casos que se refiere al proceso de protección cuando estos tengan su génesis en el maltrato de un menor es necesario enviar al Ministerio

Público un oficio y copia del expediente para que se inicie la investigación contra el mayor que esté involucrado en este hecho ilícito.

En estos casos el Representante del Ministerio Público no emite concepto dentro del proceso de protección, que le corresponde conocer al Juzgado Seccional de Menores.

ACUERDO #7

En la ciudad de Panamá, a los treinta (30) días del mes de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), se reunió el Pleno Del Tribunal Superior de Menores, conformado por el Dr. Rogerio de María Carrillo, Magistrado Presidente; la Lcda. Milixa Hernández de Rojas, Magistrada Vice-Presidente.

Se deja constancia que la Lcda. Esmeralda Arosemena de Tritiño, no estaba presente en esta reunión plenaria.

Seguidamente, los Magistrados presentes sometieron a la consideración del Pleno que integra este Tribunal, realizar modificaciones al acuerdo # 6 de 11 de febrero de 1998, mediante el cual se señalaban ciertas pautas a seguir con respecto a la tramitación de los procesos de Reintegro, Adopción y Protección.

El Pleno considera conveniente aclarar ciertos conceptos legales que puedan ser mal interpretados con respecto a los trámites procesales de los procesos en mención.

Por lo que se procede a dejar sin efectos el acuerdo # 6 de manera parcial y en todo lo relativo a las normas procesales referentes a los procesos de reintegro, protección y adopción.

Se mantiene la reorganización interna de los Juzgados Seccionales de Menores.

ACUERDO #8

En la ciudad de Panamá, a los dos (2) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), se reunió el Pleno del Tribunal Superior de Menores, conformado por el Dr. Rogerio de María Carrillo, Magistrado Presidente; la Lcda. Milixa Hernández de Rojas, Magistrada Vice-Presidente; y la Lcda. Esmeralda Arosemena de Tritiño, Magistrada.

Seguidamente los Magistrados sometieron a la

consideración del Pleno que integran este Tribunal, la solicitud realizada por la Magistrada Esmeralda Arosemena de Troitiño, de reconsiderar el Acuerdo N°7 de julio del año en curso por el cual se procede a dejar sin efecto de manera parcial y en todo lo relativo a las normas de los procesos de Reintegro, Protección y Adopción, la decisión tomada en el Acuerdo N°6.

Sometida la solicitud al Pleno, los Magistrados del Tribunal Superior de Menores, unánimemente procedieron a dejar sin efecto el Acuerdo N°7 de 30 de julio de 1998, y mantienen en todas sus partes el Acuerdo N°6 de 11 de febrero de 1998."

Señala el recurrente que los acuerdos en mención infringen los artículos 17 y 32 de la Constitución Nacional, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 17. Las autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

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."

Sostienen las licenciadas Mónica González Sagel y María Elvira Muñoz que el artículo 17 de la Constitución Nacional ha sido violado en concepto de violación directa por omisión, pues dicha norma reafirma el principio de que las autoridades de la República no deben ser agentes de arbitrariedad y opresión, sino servidores de los asociados y guardianes de sus libertades y derechos.

Con respecto al artículo 32 de la Constitución Nacional, las licenciadas Mónica González Sagel y María Elvira Muñoz señalan que la misma fue infringida de forma directa por omisión, toda vez que los acuerdos demandados usurpan funciones legislativas al no cumplir con los trámites legales preestablecidos en el artículo 777 de la Ley 3 de 1994que establece cuál es y cómo se desarrolla el procedimiento en los procesos que no tengan señalado procedimiento específico en la Ley.

II. Postura de la Procuradora de la Administración.

La Procuradora de la Administración, mediante la Vista No.405 de 31 de julio de 2000, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por las licenciadas Mónica González Sagel y María Elvira Muñoz.

Dicha funcionaria considera que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad interpuesta contra los Acuerdos No.6 del 11 de febrero de 1998, No. 7 de 30 de julio de 1998 y el No. 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidas por los Magistrados del Tribunal Superior de Menores, toda vez que los mismos no infringen los artículos17 y 32 de la Constitución Nacional.

En su opinión esto es así, ya que el Pleno del Tribunal Superior de Menores, solamente ha plasmado por escrito lo que tradicionalmente se ha dado en la práctica dentro de los juzgados seccionales de menores, pues procedió a desarrollar la normativa estatuida en la Ley N°3 de 1994.

III. Decisión del Pleno.

Una vez expuestos los argumentos vertidos tanto por el demandante como por la Procuradora de la Administración, el Pleno considera que se ha producido la violación del artículo 32 de la Constitución Nacional, previa las siguientes consideraciones.

Mediante el Acuerdo N°6 de 11 de febrero de 1998 los Magistrados del Tribunal Superior de Menores aprobaron los siguientes puntos:

1. Con respecto a la reorganización interna de los Juzgados Seccionales de Menores se estableció que es conveniente que los mismos sean distribuidos en secciones y no en salas, por lo que a partir de la fecha se denominará sección de familia, sección penal y sección administrativa.

2. Se dispuso que el proceso de reintegro debe ser tramitado ante la sección de familia y como proceso sumario, pues tienen su naturaleza jurídica en los procesos de familia, ya sea guarda, crianza y educación o patria potestad. Por lo tanto, en estos casos los fiscales de familia, deberán notificarse de toda práctica o diligencia judicial que se desarrolle, tal como lo establece el artículo 738 del Código de Familia.

3. Con respecto a los procesos de adopción, cuando el menor presente indicios de abandono por parte de sus padres, el Juez de Menores deberá declarar el estado de abandono por parte de los padres, el Juez de Menores deberá declarar el estado de abandono del menor, a través de un proceso sumario y si lo amerita deberá ordenar la suspensión o pérdida de la Patria Potestad.

4. Lo anterior es una función propia de los Juzgados Seccionales de Menores, la cual no es necesario darle traslado al Ministerio Público. No obstante, una vez iniciado el proceso de adopción en firme se deberá correr traslado al Ministerio Público de toda diligencia judicial que se tramite en este proceso.

5. En los procesos de protección cuando los mismos tengan su génesis en el maltrato de un menor es necesario enviar al Ministerio Público un oficio y copia del expediente para que se inicie la investigación contra el mayor que esté involucrado en este hecho ilícito. En estos casos el representante del Ministerio Público no emite concepto dentro del proceso de protección, que le corresponde conocer al Juzgado Seccional de Menores.

El Acuerdo anterior fue modificado por el Acuerdo N°7 de 30 de julio de 1998, puesto que se dejó sin efecto lo relativo a las normas procesales referentes a los procesos de reintegro, protección y adopción, manteniéndose lo relativo a la organización interna de los Juzgados Seccionales de Menores. Posteriormente, mediante el Acuerdo N°8 de 2 de septiembre de 1998 se dejó sin efectos el acuerdo N°7 y se resolvió mantener en todas sus partes el Acuerdo N°6 de 1998.

Advierte la Corte que el numeral 6 del artículo 87 del Código Judicial establece que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de reformar la distribución de los Tribunales y Juzgados y la organización interna de éstos.

Por otro lado, observa el Pleno que el artículo 777 del Código de Familia

establece que los procesos o actuaciones para los cuales no se haya dispuesto un trámite específico en este Código, quedan sujetos al procedimiento común u ordinario; mientras que el artículo 793 del Código de Familia preceptúa que los siguientes procesos quedan sujetos al procedimiento sumario: oposición al matrimonio, domicilio conyugal, suspensión de la obligación de cohabitar, suspensión y prórroga de la patria potestad, guarda y crianza y régimen de comunicación y de visita, emancipación, acogimiento familiar, tutela, autorizaciones relacionadas con bienes de menores e incapaces, constitución del patrimonio familiar y el desacuerdo que se produzca entre los esposos por el traslado de residencia o por cualquier otra causa sobre la fijación del domicilio conyugal.

Una vez efectuado un análisis del expediente, el Pleno concluye que los Acuerdos impugnados infringen el artículo 32 de la Constitución Nacional que recogen el principio del debido proceso, toda vez que a través de los mismos los Magistrados del Tribunal Superior de Menores (actual Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia) ejercen potestades que no les corresponden. Ello es así, pues como se señaló en líneas anteriores el Pleno del Tribunal Superior de Menores no podía efectuar la reorganización interna de los Juzgados Seccionales de Menores, ya que dicha función le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. De igual forma, el Pleno del Tribunal Superior de Menores no podía disponer que a los procesos de reintegro y de declaratoria de abandono del menor se les imprimiera el trámite de los procesos sumarios, pues

en dichos procesos no se había dispuesto un trámite específico, por lo que los mismos quedaban sujetos al procedimiento ordinario, tal como lo dispone el artículo 777 del Código de Familia.

En cuanto a la alegada transgreción del artículo 17 de la Carta Política, el Pleno en reiteradas ocasiones se ha referido a la naturaleza programática de ese precepto, lo que impide su violación directa. No obstante, en esta causa se alega su infracción conjuntamente con la del artículo 32, razón por la cual procede a declarar también que ha sido violada por conexión.

De lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema considera que los Acuerdos No.6 del 11 de febrero de 1998 y el No. 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidos por los Magistrados del Tribunal Superior de Menores violan los artículos 17 y 32 de la Constitución Nacional.

Cabe señalar que mediante el Acuerdo N°8 de 2 de septiembre de 1998 se dejó sin efectos el acuerdo N°7 de 30 de julio de 1998, por lo que en el caso del Acuerdo N°7 el Pleno considera que se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia, ya que el mismo se produjo técnicamente con la desaparición del objeto procesal por voluntad de la autoridad que emitió el acto.

En consecuencia, el **PLENO** de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** los Acuerdos No.6 del 11 de febrero de 1998 y el No. 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidos por los Magistrados del Tribunal Superior de Menores, y **DECLARA que con respecto al Acuerdo No. 7 de 30**

de julio de 1998 se ha producido el fenómeno jurídico de SUSTRACCIÓN DE MATERIA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ARTURO HOYOS

CESAR PEREIRA BURGOS

WINSTON SPADAFORA FRANCO

JOSÉ A. TROYANO

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

GRACIELA J. DIXON C.
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

ROGELIO A. FÁBREGA Z.

JOSÉ MANUEL FAUNDES

CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

ENTRADA: 587-99 **PONENTE: ARTURO HOYOS**

SALVAMENTO DE VOTO

MGDA. GRACIELA J. DIXON C.

Al leer la resolución que decide la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por las licenciadas Mónica González Sagel y María Elvira Muñoz contra los Acuerdos Nº 6 del 11 de febrero de 1998, Nº 7 de 30 de julio de 1998 y el Nº 8 de 2 de septiembre de 1998, emitidos por los Magistrados del Tribunal Superior de Menores, me veo compelida a salvar el voto, en cuanto a declarar **que son Inconstitucionales los acuerdos Nº 6 y Nº 8**, toda vez que no puedo convenir con el fundamento que sirvió para tal decisión, cuyo tenor es el siguiente:

> "...el Pleno concluye que los Acuerdos impugnados infringen el artículo 32 de la Constitución Nacional que recogen el principio del debido proceso, toda vez que a través de los mismos los Magistrados del Tribunal Superior de menores (actual Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia) ejercen potestades que no les corresponden. Ello es así, pues como se señaló en líneas anteriores el Pleno del Tribunal Superior de Menores no podía efectuar la reorganización interna de los Juzgados seccionales de Menores, ya que dicha función le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. De igual forma, el Pleno del Tribunal Superior de Menores no podía disponer que a los procesos de reintegro y de declaratoria de abandono del menor se les imprimiera el trámite de los procesos sumarios, pues en dichos procesos no se había dispuesto un trámite

específico, por lo que los mismos quedaban sujetos al procedimiento ordinario, tal como lo dispone el artículo 777 del Código de Familia.

En cuanto a la alegada transgresión del artículo 17 de la Carta Política, el Pleno en reiteradas ocasiones se ha referido a la naturaleza programática de ese precepto, lo que impide su violación directa. No obstante, en esta causa se alega su infracción conjuntamente con la del artículo 32, razón por la cual procede a declara también que ha sido violada por conexión".

Al respecto paso a exponer mi posición:

- Ciertamente que el artículo 88 numeral 6 del Código Judicial establece que es el Pleno de la Corte Suprema quien tiene la facultad de reformar la distribución de los Tribunales y Juzgados y la organización interna de éstos. Sin embargo, no explica la resolución que disiento, de qué manera el Tribunal Superior asumió tal función.

Considero que el Acuerdo N° 6 de 11 de febrero de 1998 mantenido en todas sus parte por el Acuerdo N° 8 de 2 de septiembre de 1998, no altera la estructura de los juzgados en cuanto a su distribución y organización interna. Explico.

Al aprobarse el Código de la Familia mediante la Ley N° 3 del 17 de mayo de 1994, se produjo un cambio importante al señalar, en su artículo 747, que la Jurisdicción Especial de Menores que era ejercida por el Tribunal Tutelar de Menores sería ejercida por el Órgano Judicial.

Ahora bien, los Acuerdos declarados de inconstitucionales se limitan a disponer que a los Juzgados Seccionales de Menores se les denominen Sección de Familia, Sección Penal y Sección Administrativa y no Salas **"como se venía haciendo en la actualidad"**; significa que era una costumbre, que lógicamente venía del desaparecido Tribunal Tutelar de Menores compuesto por tres salas judiciales: Sala Civil, la Sala Administrativa y la Sala de Menores Infractores.

Igualmente, al disponerse en dichos Acuerdos que los procedimientos de reintegro **"deberán ser tramitados ante la Sección Familia y no ante la Sección Administrativa"**, tal decisión del Tribunal Superior tuvo como fundamento el hecho que los procesos de reintegro tienen naturaleza jurídica en los procesos de familia (guarda, crianza y educación o Patria Potestad).

- Estimo que el Acuerdo Nº 6 de 11 de febrero de 1998 mantenido en todas sus parte por el Acuerdo Nº 8 de 2 de septiembre de 1998, no infringe el artículo 32 de la Constitución Nacional que se refiere al **principio del Debido Proceso** por cuanto, que al disponer que a los procesos de reintegro y adopción en circunstancias de abandono, se le imprima el trámite de un proceso sumario, preserva el derecho a una **Tutela Judicial Efectiva** del menor, toda vez que la medida adoptada por el Tribunal Superior tiene como objeto

procurar que su desarrollo físico, mental, moral y espiritual no se vea más afectado ante la dilación que produce un proceso ordinario.

Se debe recordar que el artículo 302 del Código de la Familia, establece que para la adopción de los menores abandonados, el juicio correspondiente será sumario.

En ese sentido cabe destacar, como lo señala la Procuradora General de la Adminsitración, que el Pleno del Tribunal Superior " **ha procedido a desarrollar la normativa estatuida en la Ley N° 3 de 1994, no así crear antojadizamente procedimientos que merman la nueva corriente de la Administración de Justicia, que consiste en la celeridad de los procesos y sin mayores trámites legales, pero siguiendo las pautas previamente consagradas en la Ley"** (f.27).

Los mencionados acuerdos del Tribunal Superior de Menores declarados inconstitucionales en la resolución que disiento, se ajustan a lo normado en el **artículo 740 del Código de la Familia** que no sólo insta a los jueces de familia y de menores a procurar la más justa y eficaz administración de justicia, para lo cual deben poner especial empeño en **emplear en los procedimientos fórmulas expeditas y sucintas**, para dejar claramente resuelto el asunto bajo su conocimiento con la mayor economía procesal; sino que de manera clara ordena que

en los **procesos de menores**, el juez concederá prevalencia al **interés superior del menor**.

Por tanto, es mi criterio, que la violación al Debido Proceso contenido en el artículo 32 de nuestra Carta Magna, sólo puede prosperar cuando de alguna forma, por la infracción de preceptos procedimentales, se afecte el **Interés Superior del Menor**, lo que obviamente no a ocurrido con la decisión adoptada por los distinguidos magistrados del hoy Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia en el Acuerdo Nº 6 de 11 de febrero de 1998 mantenido en todas sus parte por el Acuerdo Nº 8 de 2 de septiembre de 1998.

En virtud de las consideraciones anteriores, opto por salvar el voto.

Fecha ut supra.

MGDA. GRACIELA J. DIXON C.

DR. CARLOS H. CUESTAS

SECRETARIO GENERAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA