

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 417

Panamá, 09 de abril de 2021

**Proceso de Advertencia de  
Inconstitucionalidad.**

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

La Licenciada Aracelly Araúz Cabrera, actuando en representación de **Yoriel Isaac Espinosa Hernández** y **Clarisse Del Carmen Espinosa Hernández**, advierte la inconstitucionalidad de la palabra “**menores**”, contenida en el primer párrafo del **artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998**, por el cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, 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 advertencia de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Disposición acusada de inconstitucional.**

A través de la acción que nos ocupa, los recurrentes **Yoriel Isaac Espinosa Hernández** y **Clarisse Del Carmen Espinosa Hernández**, advierten la inconstitucionalidad de la palabra “**menores**”, contenida en el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, por el cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión, norma que es del tenor siguiente:

“**Artículo 1.** En caso de muerte de un servidor público, los salarios que éste hubiere devengado, las vacaciones completas o proporcionales que hubiera acumulado y las demás prestaciones derivadas del contrato a que tuviere derecho, serán remitidos por la entidad del Estado en que laboraba el servidor público, al juez del circuito respectivo, y si no lo hubiere en su circunscripción, al juez municipal respectivo competente, y le podrán ser exigidos por el interesado, para que el juez haga entrega de la suma de dinero correspondiente si su importe fuere menor a mil quinientos balboas (B/. 1,500.00), sin necesidad de juicio de sucesión a los hijos **menores**, por conducto de quien o quienes los representen y, en su defecto, al cónyuge o al conviviente, que al momento del fallecimiento del servidor público convivía permanentemente con él. En defecto de éstos, el importe de los salarios y vacaciones serán entregados a la madre o al padre del servidor público.

Cualquier incidente o controversia que surja en la aplicación de esta norma, lo resolverá el juez competente sumariamente, conforme a la equidad, sin fórmula de juicio, con fundamento en las pruebas aportadas y según su criterio.

Si el importe de lo devengado por el servidor público fallecido en concepto de salarios, vacaciones completas o proporcionales u otras prestaciones laborales, fuere superior a los mil quinientos balboas (B/. 1,500.00), el juez entregará la suma correspondiente del modo señalado en el párrafo anterior, previa comprobación de que las pruebas fueren suficientes y la publicación de un edicto donde se ordene la comparecencia a estar en derecho dentro del proceso a todos los interesados dentro del término de cinco días, a partir de la publicación del último edicto, en un diario de circulación nacional aplicando, en cuanto fuere compatible, el trámite de incidente. En este último caso, el juez suplirá los vacíos de acuerdo con su prudente arbitrio.

Dentro de los procedimientos señalados en los párrafos precedentes, el juez competente podrá ordenar pagos provisionales a los peticionarios, cuando las pruebas aportadas fueren suficientes a su juicio y si las circunstancias lo justificaren. Contra las resoluciones que pongan término a estos procedimientos en primera instancia, sólo se admitirá el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

A falta de las personas señaladas en los párrafos anteriores, el juez de circuito hará entrega de la suma de dinero a la persona o personas que tengan derecho según el Código Civil en materia sucesoria, pero sin someterla al proceso de sucesión.” (Esta Procuraduría resalta el vocablo

advertido de inconstitucional). (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 23,467 del lunes 26 de enero de 1998).

## II. Disposición constitucional que se aduce infringida.

Según exponen los advirtientes, el término “**menores**”, contenido en el primer párrafo del **artículo 1** de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, contraviene los artículos 19, 56 y 60 de la Constitución Política, cuyos textos son del siguiente tenor:

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

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

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

## III. Concepto de la violación.

Al efecto, la apoderada judicial de los recurrentes indica que la expresión “**menores**”, contenida en el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, acusada de inconstitucional, vulnera el artículo 19 de la Constitución Política, ya que considera, que: “*Este trato resulta discriminatorio respecto a los hijos mayores de edad, al excluir el derecho que tienen éstos a participar del patrimonio de sus padres fallecidos.*” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Señala además, que, “*Al referirse expresamente a los hijos menores, se excluye sin ningún motivo racional, el derecho que históricamente tienen todos los hijos a recibir sin distinción alguna, el mismo trato ante la ley; que, si bien, por efecto del principio del interés superior de los niños, estos tienen derecho a su consideración primordial en todos los asuntos legislativos, administrativos y judiciales, no se explica que la ley invisibilice*

*(sic) a los demás hijos y los excluye del disfrute de derechos y el ejercicio de obligaciones recíprocas. Peor aún, no se justifica que, en ausencia de hijos menores de edad, la ley omita reconocer el derecho que tienen los demás hijos ante la ley.”* (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En cuanto al artículo 56 constitucional, los accionantes manifiestan lo siguiente: “...*la norma atacada de inconstitucional infringe el deber estatal de protección jurídica sobre la familia y sus miembros al indicar que, en caso de muerte del servidor público, los salarios, vacaciones acumuladas y prestaciones en general serán entregados por el Juez sin necesidad de juicio de sucesión a los hijos ‘menores’, en su defecto al cónyuge o convivientes y en defecto de estos a la madre o padre del servidor público.”* Además manifiesta, que, “*La inconstitucionalidad se produce porque trata a los hijos mayores de edad como si no pertenecieran a la familia, como si no tuvieran vínculos jurídicos protegidos con sus ascendientes.”* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, indica la apoderada judicial de los actores en cuanto al artículo 60 del texto constitucional, que: “*El principio sagrado de igualdad de todos los hijos ante la ley debió también ser recogido por el artículo 1 de la Ley 10 de 1998. Sin embargo, la ley incurrió en un fraude constitucional al extraer de los procesos de sucesión la reclamación de las pretensiones laborales de los servidores públicos fallecidos para insertarlas en un procedimiento especial que desconoce el principio constitucional de no discriminación, el principio constitucional de protección de la familia y ahora el principio constitucional de igualdad de derechos de todos los hijos ante la ley, en especial, tratándose del patrimonio del padre fallecido.”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

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

Vistas las consideraciones anteriores, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, 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, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución.

Al respecto, esta Procuraduría hace reiterativo que la advertencia de inconstitucionalidad, como método de control de la constitucionalidad previsto en la Constitución Política, tiene como finalidad atribuirle al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la fiscalización de los procesos para que se realicen en concordancia con el ordenamiento jurídico, particularmente, para evitar que sea aplicado por el juez o tribunal del proceso que se trate, normas legales o reglamentarias que, aun cuando sean aplicables y necesarias para resolver el caso, infrinjan el ordenamiento constitucional.

En ese orden de ideas, lo que se persigue, es que las disposiciones violatorias de la Constitución, se sometan al escrutinio de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que ésta aclare la duda constitucional, y así impedir que la autoridad jurisdiccional o administrativa, imparta justicia sobre la base de una disposición legal o reglamentaria, que pueda ser contraria a nuestra Carta Política.

En este contexto, resulta imperativo reflexionar al respecto del principio de interpretación constitucional previsto en el artículo 17 de la Constitución Política, el cual, posibilita que podamos traer a colación, el análisis de los distintos convenios internacionales, con el objetivo de hacer cumplir la norma fundamental, de conformidad con el segundo párrafo de la disposición constitucional a la que hemos hecho referencia, en concordancia con el **artículo 4 del Texto Constitucional**.

En ese orden de ideas, todos los Convenios que guarden relación con el bienestar de los menores se entienden incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, entre éstos, el principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño (1959), que a la letra dice:

**“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la**

**consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.”** (El resaltado es nuestro).

En ese mismo orden, este importante principio también lo podemos observar en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobada a través de la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990; a saber:

**“Artículo 3.**

1. **En todas las medidas concernientes a los niños** que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, **una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.**

2. **Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar**, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, **con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.”** (Lo resaltado es de este Despacho).

Al respecto, la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969), aprobada a través de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, siendo éste el principal instrumento de la región en materia de Derechos Humanos, el cual establece en su artículo 19, señala lo siguiente:

**“Artículo 19. Derechos del Niño.**

**"Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."** (Lo resaltado es de este Despacho).

Ahora bien, como observamos **las disposiciones convencionales antes citadas** se refieren a la protección especial que a las personas menores de edad debe brindar el Estado, la Sociedad y la Familia, sin embargo, la interpretación correcta debe darse con un sentido integral, por supuesto, en favor de la persona menor de edad.

El principio del interés superior del menor tiene su principal fundamento en *“la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus*

*potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño*". (Opinión Consultiva Oc-17/2002 de 28 de agosto de 2002, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pág. 61.)

De lo expuesto, este Despacho debe advertir que, un sistema de protección judicial de derechos fundamentales que no sea capaz de tutelarlos efectivamente, hace ilusorios tales derechos y está lejos de contribuir a la consolidación y preservación de un verdadero Estado de Derecho.

Al respecto, el Código de la Familia en su artículo 488, señala que el citado principio del "interés superior del menor", debe orientar la interpretación de las normas que atañen directa o indirectamente a las personas menores de edad. Para mejor referencia citamos el contenido de la mencionada disposición, que a la letra dice:

**"Artículo 488.** Las disposiciones del presente Libro deben interpretarse fundamentalmente en **interés superior del menor**, de acuerdo con los principios generales aquí establecidos y con los universalmente admitidos por el Derecho de Menores." (El Resaltado es nuestro).

Con relación al llamado "interés superior del niño" las autoras, Nora Gatica y Claudia Chaimovic, en su artículo "La justicia no entra a la escuela. Análisis de los principales principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño", indican lo que a seguidas se copia:

**"El llamado 'interés superior del niño' debe ser entendido como un término relacional o comunicacional, y significa que en caso de conflicto de derechos de igual rango, el derecho de prioridad del interés superior del niño/niña prima sobre cualquier otro que pueda afectar derechos fundamentales del niño/niña. Así, ni el interés de los padres, ni el de la sociedad, ni el del Estado pueden ser considerados prioritarios en relación a los derechos del niño/niña."** (Lo resaltado es de este Despacho).

En ese orden de ideas, observa esta Procuraduría, que el presente proceso constitucional tiene su génesis en una solicitud presentada por los señores **Yoriel Isaac Espinosa Hernández** y **Clarisse Del Carmen Espinosa Hernández**, ante el Juzgado

Primero de Circuito Civil, del Segundo Circuito Judicial de Panamá, para reclamar la asignación de prestaciones laborales de su finado padre, Sofanor Ildemaro Espinosa Valdés (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Que el procedimiento especial al que nos referimos en el párrafo anterior se encuentra reglamentado a través de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, por el cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 23,467 del lunes 6 de enero de 1998).

De acuerdo con el criterio expuesto por los accionantes, la palabra acusada vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República porque, según manifiestan, *...”resulta discriminatorio respecto a los hijos mayores de edad, al excluir el derecho que tienen éstos a participar del patrimonio de sus padres fallecidos.”* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En relación al artículo 19 de la Carta Fundamental, la jurisprudencia ha reiterado ciertas consideraciones, como son que:

“1. La prohibición que enuncia el citado artículo 19 de establecer fueros y privilegios, ‘de por sí no le asegura al individuo una igualdad plena y absoluta de derechos’.

2. Además de prohibir los fueros y privilegios personales, prohíbe la discriminación por raza, nacimiento, sexo, religión o ideas políticas.

3. Los fueros y privilegios personales prohibidos por dicha disposición ‘son aquellas situaciones odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas para un grupo de personas o personas determinadas’, que no necesariamente tienen que fundarse en la raza, nacimiento, sexo, ideas políticas o religión.” (Ver Fallo de 5 de septiembre de 1994, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 139 del Código Civil).

Bajo el mismo criterio jurisprudencial, resulta pertinente referirnos, a que ese Máximo Tribunal ha sostenido en relación al artículo 19 de la Constitución Política de la República, lo siguiente:

“...que el artículo 19 de la Carta Fundamental no debe ser interpretado de manera restrictiva, pues la disposición es clara al establecer que ‘no habrá fueros y privilegios personales’; lo que implica que ‘la Constitución permite los fueros y privilegios, siempre y cuando favorezcan a un sector de la población, sin establecer favoritismo en beneficio de una persona, es decir fueros y privilegios personales’ (Fallo 19 de enero de 1996, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 218 del Código de la Familia)”.

“En este sentido, una serie de leyes que consagran fueros y privilegios han sido declaradas constitucionales, como por ejemplo la que se refiere a la jubilación de las mujeres a los 57 años y de los hombres a los 62 años; la ley sobre jubilaciones de algunos funcionarios públicos con el último salario; la que se refiere a exoneraciones a favor de los industriales, y otras. (Fallo de 15 de enero de 1997, Demanda de Inconstitucionalidad. Mag: Eloy Alfaro De Alba).”

Dentro de este contexto, debemos tener presente que cuando se alude en el artículo 19 constitucional a fueros o privilegios, se está haciendo referencia a ventajas que se reconocen a determinadas personas en perjuicio de otros en igualdad de condiciones. En este caso, no se evidencia el cumplimiento de dichos lineamientos, toda vez que lo contemplado en la palabra acusada, no establece ningún elemento a partir del cual se pueda realizar la comparación que exige tal normativa. Además, los accionantes al momento de sustentar su pretensión, parten de una comparación donde no se evidencia un plano de desigualdad, ya que en principio los hijos son iguales ante la ley.

Así, los argumentos reseñados no son adecuados ni permiten verificar de forma clara y efectiva, cómo surge ese choque con respecto a la norma constitucional invocada, misma que lo que prohíbe son los distinguos y tratos injustos o desfavorables entre personas que en un principio se encuentran en un plano de igualdad. Aspectos estos que no emergen de la palabra impugnada, donde reiteramos, la misma se encuentra inserta en el contenido de una norma, a través de la cual se establece un procedimiento para hacer entrega de una suma de dinero, pero son someterla al proceso de sucesión.

Ahora bien, en efecto, los menores de edad no pueden ser comparados con los que no, precisamente porque éstos no cumplen las condiciones que aquellos; es decir, que esa

posible comparación que intentan los recurrentes, lo que demuestra es que unos y otros no se encuentran en un plano de igualdad, como para permitir verificar si nos encontramos ante una normativa discriminatoria.

**Cabe agregar que, al analizar el artículo donde se encuentra inmerso el vocablo recurrido, se puede verificar que en el último párrafo se reconoce de forma expresa y taxativa, que a falta de las personas señaladas en los párrafos anteriores de la norma, el Juez hará entrega de la suma de dinero a la persona o personas que tengan derecho según lo dispone el Código Civil en materia sucesoria, por lo que no puede existir un trato discriminatorio. En tal sentido, el contenido en comentario señala lo siguiente:**

**“A falta de las personas señaladas en los párrafos anteriores, el juez de circuito hará entrega de la suma de dinero a la persona o personas que tengan derecho según el Código Civil en materia sucesoria, pero sin someterla al proceso de sucesión.”**

Visto lo anterior, cabe reiterar que la palabra “menores” que específicamente invocan los recurrentes, no establece ningún elemento que dé lugar a un aspecto sobre fueros o privilegios, sino como el derecho de prioridad del interés superior del niño o niña que prima sobre cualquier otro que pueda afectar los derechos fundamentales de estos menores, siendo éste el punto que señalan las disposiciones convencionales y legales antes citadas, que se refieren a la protección especial que a las personas menores de edad debe brindar el Estado, la Sociedad y la Familia, con lo cual se encuentra en desacuerdo los recurrentes.

Por las consideraciones antes expresadas, esta Procuraduría estima que la palabra “menores”, contenida en el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, por el cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión, no infringe de

manera alguna el artículo 19 del Estatuto Fundamental, siempre que se entienda que el artículo 1 de la Ley 10 de 1998, no excluya a los hijos mayores de edad .

En virtud de lo antes explicado, se deja sentado que Licenciada Aracelly Araúz Cabrera, actuando en representación de **Yoriel Isaac Espinosa Hernández** y **Clarisse Del Carmen Espinosa Hernández**, en iguales circunstancias pone de relieve que la palabra “**menores**” inserta en el en el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, transgredió el artículo 56 de nuestra Carta Fundamental, habida cuenta que, “*La inconstitucionalidad se produce porque trata a los hijos mayores de edad como si no pertenecieran a la familia, como si no tuvieran vínculos jurídicos protegidos con sus ascendientes.*” (El énfasis es nuestro) (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Sobre el artículo 56 constitucional, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, mediante fallo de 20 de marzo de 1996 expresó lo siguiente:

“...que el entonces artículo 52 de la Constitución (actual 56 C.N.) debe ser interpretado en concordancia con el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño que ‘...representa un complemento del texto constitucional al establecer que en todas las medidas que se adopten institucionalmente, por autoridades o tribunales concernientes a niños, debe prevalecer el interés superior del menor’.

...el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Panamá mediante Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, indica que ‘En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño’. Sobre el referido artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General N° 5 del Comité de los Derechos del Niño expresa que ‘Todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio de interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente. (COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Observación General No. 5

(2003) - Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44. Ginebra, 27 de noviembre de 2003. El subrayado es de la Corte).”

En este contexto debemos destacar, en primer lugar, que el principio del “Interés Superior del Menor”, contenido en el artículo 56 de la Constitución Política, es en esencia el principio rector de todas las medidas y decisiones que se tomen con respecto a los niños, y es entendido como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible procurándoles el pleno goce de todos sus derechos y el desarrollo de todas sus potencialidades.

En ese mismo sentido, lo señala el jurista panameño Andrés Pizarro Sotomayor que *“este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con el pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.”* (Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos, Aspectos Sustantivos. Impreso por Universal Books, página 590).

En ese orden de ideas, el artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998 que contiene la palabra “menores” que se acusa de inconstitucional, **lo que hace es incorporar un mandato para con el juzgador, indicándole que, si a la muerte del servidor público, los salarios que este hubiere devengado, podrán ser exigidos, primeramente por los hijos menores de edad, si los tuviere, recurriendo para ello a los criterios de justicia y legalidad que deben acompañar su actuación, quedando especialmente instruido para tutelar el interés del menor, considerando que las consecuencias de sus decisiones pueden incidir, con mayor significación, en el desarrollo personal del niño o**

niña, al quedar sin su progenitor, pero esto no implica el desamparo de los hijos mayores de edad, tal como ocurre en el caso que nos ocupa.

En un caso similar al que nos ocupa, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en Fallo de 19 de junio de 2012, en su parte pertinente señaló, lo que a seguidas se Transcribe:

“A ese respecto, esta Corporación de Justicia no encuentra que la Advertencia incoada satisfaga dichos requerimientos. El memorialista, se restringe en señalar, en el punto seis del concepto de la infracción, que la protección constitucional, del artículo 56 del Texto Político, "se ve frustrada por el mandato que trae la frase demandada de inconstitucional, pues confiere una protección especial y preferente solamente a los menores y el superior interés de éstos, dejando excluidos de dicho tratamiento a los ancianos y enfermos desvalidos y el interés superior de éstos." Dicha exposición no permite establecer a suficiencia la forma en que el texto jurídico acusado pueda ser pertinente en el negocio principal.

Esta Superioridad destaca que, en lo que concierne al texto legal acusado, el artículo 763 del Código de la Familia, este se ubica dentro de las normas generales en materia de procedimiento. Estas disposiciones se establecen como parámetros fijados por el legislador, para guiar las actuaciones de los juzgadores en los negocios que atiendan, considerando el carácter especial que tiene la jurisdicción de familia, y que pueden, o no, involucrar menores de edad.

**En ese orden de ideas, lo que el artículo censurado hace es incorporar un mandato para con el juzgador, indicándole que, adicionalmente a los criterios de justicia y legalidad que deben acompañar su actuación, queda especialmente instruido para tutelar el interés del menor, considerando que las consecuencias de sus decisiones pueden incidir, con mayor significación, en el desarrollo personal del menor.**

**En el caso bajo examen, se hace incuestionable que la instrucción que el legislador le da al juzgador, contenida en el artículo 763 del Código de la Familia, no incide en la causa del señor PRETTO STEVENSON, quien es un adulto mayor, y por tanto no es aplicable a la causa que ventila el Juzgado Segundo Seccional de Familia del**

Primer Circuito Judicial de Panamá, de ahí que resulta no viable la Advertencia planteada.

Adicionalmente, en lo que corresponde con el artículo 56 de la Constitución Política de la República, **que el advirtiente estima vulnerado, es necesario recordarle que el tema de la prevalencia del interés superior del menor ha sido objeto de decisión por parte de esta Corporación de Justicia.**

En efecto, mediante Sentencia de 20 de marzo de 1996, **el Pleno se ocupó de la situación del menor**, en el contexto del Código de la Familia y la Carta Política, **estimando que el texto del artículo 52 de la Constitución, hoy artículo 56 de la Carta Política, era insuficiente en la protección que le debía brindar, incorporando a la normativa constitucional el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño**, en esa ocasión la Corte señaló:

‘Sobre este punto el Pleno después de estudiar el caso estima que la protección constitucional de los derechos de los menores; los cuales forman parte de los Derechos Humanos de segunda generación, en nuestra Carta Fundamental se mencionan de manera general en el artículo 52, pero sin llegar a precisar los principios y derechos que les asisten en el ámbito procesal. De allí que el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño representa un complemento del texto constitucional **al establecer que en todas las medidas que se adopten institucionalmente, por autoridades o tribunales concernientes a niños, debe prevalecer el interés superior del menor.**’

La lectura de la Sentencia transcrita pone de manifiesto que **la interpretación del artículo 56 de la Constitución Política ha de hacerse en el contexto que ofrece el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, como un complemento del texto constitucional, por lo que el interés superior del menor es parte de la forma en que se aplica la protección que ofrece el artículo 56 constitucional.**

Así las cosas, el Pleno observa que **la norma constitucional que ampara la Advertencia lleva implícita la tutela al interés superior del menor, de modo que la disposición procesal acusada se limita a incorporar dicho mandato constitucional al texto**

**legal, de ahí que no pueda tener visos de inconstitucionalidad.** De similar forma, la Corte estima que la disposición advertida no es pertinente a la decisión de la causa, de ahí que no deba admitirse la Advertencia incoada.” (Lo resaltado es de este Despacho).

En conclusión, este Despacho considera que no prospera el cargo de violación del artículo 56 de la Constitución Política endilgado a la palabra “menores” inserta en el artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, puesto que la norma legal garantiza precisamente, las condiciones materiales que les permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar, procurándoles el pleno goce de todos sus derechos, por lo que no puede tener vicios de inconstitucionalidad.

Por otra parte, del contenido del artículo 60 citado al desarrollar las disposiciones constitucionales que se aducen como infringidas, se advierte que éste **contiene el principio de la igualdad legal de los hijos en materia de sucesión intestada.**

En cuanto a la menciona disposición, los accionantes manifiestan que: “...*la ley incurrió en un fraude constitucional al extraer de los procesos de sucesión la reclamación de las pretensiones laborales de los servidores públicos fallecidos para insertarlas en un procedimiento especial que desconoce el principio constitucional de no discriminación, el principio constitucional de protección de la familia y ahora el principio constitucional de igualdad de derechos de todos los hijos ante la ley, en especial, tratándose del patrimonio del padre fallecido.*” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Tal como viene dicho en párrafos precedentes, de la lectura del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, donde se encuentra contenida la palabra impugnada, **se puede constatar que en este caso en particular el derecho de los hijos menores, es igual al de otros hijos mayores de edad, de ahí que no se observa que el citado término, de lugar al establecimiento de una distinción o diferencia, donde existan distintas clases de beneficiarios, en que unos puedan heredar de manera distinta que otros, pero no se trata de hacer una distinción de hijos, sino de las particulares inherentes a cada sobreviviente.**

De lo antes expuesto, resulta claro que, al establecer que a la muerte del servidor público, los salarios que este hubiere devengado, **podrán ser exigidos, primeramente, por los hijos menores de edad, si los tuviere**, no se está imponiendo una diferencia, sino que a través de dicho término se está haciendo referencia a que aquellos tienen preferencia sobre los otros, debido a su condición de vulnerabilidad, ya **que todas las medidas que se adopten institucionalmente, por autoridades o tribunales concernientes a niños, debe prevalecer el interés superior del menor**, tal como lo hemos desarrollado en los párrafos anteriores.

No obstante, tal como lo indicamos al analizar el artículo 19 de la Constitución Política, esta Procuraduría advirtió, que en el último párrafo del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, se indica que a falta de las personas señaladas en la mencionada norma, la suma de dinero que deje el servidor público a su muerte, será entregada a quien tenga derecho según lo establece el Código Civil en materia sucesoria, pero, sin someter la entrega de los dineros al proceso de sucesión.

En ese sentido, el Código Civil en los artículos 661, 662 y 663, en cuanto a quien corresponde la sucesión en línea recta descendiente, señala lo siguiente:

“Artículo 661. La sucesión corresponde, en primer lugar a la línea recta descendiente.

Artículo 662. Los hijos y sus descendientes, incluyendo en ellos a los adoptados y sus descendientes, sucedan a los padres y demás ascendientes, sin distinción.

Artículo 663. Los hijos del difunto le heredarán siempre por su derecho propio, dividiendo la herencia en partes iguales.

Artículo 686. En la línea recta descendente, el cónyuge heredará con los hijos del difunto, sus nietos y demás descendientes, en igual proporción que cada uno de los hijos. ” (La negrita y el subrayado son de este Despacho).

Visto lo anterior, y en caso que no hubieren hijos menores de edad, a criterio de este Despacho, la interpretación de la norma no debe ser excluyente, por lo cual, consideramos que ante esa Alta Magistratura, debe ser analizado el derecho de todos

**los hijos mayores de edad, de exigir los emolumentos en igualdad de condiciones que todos los sobrevivientes del servidor público fallecido.**

En atención al hecho precedente, sobre **el principio de interpretación**, Ruperto Pinochet Olave y Gonzalo Aguilar Cavallo, en su artículo “El derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación en el caso de los hijos nacidos fuera del matrimonio”, señalan lo siguiente:

“Desde el punto de vista de la interpretación, la doctrina minoritaria no utiliza los principios de interpretación pertinentes para solucionar una controversia de derechos fundamentales como la de los casos de marras. En efecto, uno de los principales argumentos esgrimidos por algunos jueces para rechazar la acción constitucional reside en razones legales no constitucionales y mucho menos constitucionales.

Frente a esto, cabe preguntarse ¿por qué el juez que conoce de una acción constitucional protectora de derechos fundamentales no aplica la Constitución y, por sobre todo, los derechos fundamentales, que es sobre lo que versa la acción constitucional de protección? A nuestro entender, esta acción constitucional de protección requiere que las Cortes defiendan la vigencia plena de los derechos humanos que se encuentran reconocidos directamente en la Constitución o bien, por la vía del artículo 5 inciso 2° de la Constitución. En efecto, el juez, al hacer una interpretación de los derechos, no solo debe tomar en cuenta la ley formalmente relacionada con éste, sino también el sistema constitucional y de derechos dentro del cual se inscribe.

Sobre el particular, este Tribunal ha afirmado que esta última expresión (que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana) significa que los hombres son titulares de derechos por ser tales, sin que sea menester que se aseguren constitucionalmente para que gocen de la protección constitucional. (Sentencia Rol N° 226, considerando 25°).’

**En materia de derechos humanos, es un principio generalmente aceptado que la interpretación de los derechos debe acompañar la evolución de los tiempos y que el juez debe interpretar los derechos de las personas a la luz de las condiciones de vida actuales a fin de optimizar el pleno disfrute de los derechos. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el juez que resuelve la acción constitucional debiera aplicar este principio de interpretación evolutiva, y no subordinar el goce de derechos a normas**

legales pasadas, que permiten desvirtuar y vulnerar el goce efectivo de los derechos. Por ello, es preciso reiterar, este no es un caso de derecho de familia subordinado al derecho civil, sino más bien, es un caso de derechos fundamentales, sujeto a todas las reglas y principios protectores propios de este ámbito.” (Estudios Constitucionales vol. 18, No. 1 Santiago 2020, Jurisprudencia comentada; <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci-arttext&pid=S0718-52002020000100501#fn16>) (El destacado es de este Despacho).

En ese mismo orden, consideramos pertinente traer a colación una serie de principios del Derecho de Familia, los cuales, han sido abordados por Cristian Lepin Molina en su artículo “Los Nuevos Principios del Derecho de Familia”, en el cual sostiene lo siguiente:

#### “II. Principio de protección a la familia

La importancia de la familia queda consagrada en la mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 16.3, se dispone: ‘la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado’<sup>19</sup>.

Por su parte, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de los Niños reitera el deber de protección de la familia, al señalar:

‘Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad’.

**En cuanto a propender al fortalecimiento de la familia**, nos parece que tanto las normas como las políticas públicas **deben ir encaminadas a mantener y reforzar los vínculos familiares**, velando por el interés familiar, **pero con pleno respeto a los derechos fundamentales de sus integrantes**.

El ámbito de protección, desde la perspectiva de las normas civiles, está determinado por la existencia del matrimonio, las normas sobre filiación, los alimentos, **los derechos sucesorios** e, incluso, sobre violencia intrafamiliar. En conjunto, integran un estatuto protector de las relaciones familiares.

La concreción del principio de protección de la familia en materia sucesoria se manifiesta través de las asignaciones forzosas, reguladas en el artículo 1167 del *Código Civil*, los alimentos que se deben por ley a ciertas personas (art. 321 del CC), las legítimas (arts. 1181 y 1182 del CC) y **la cuarta de mejoras en la sucesión de los descendientes, de los ascendientes y del cónyuge** (art. 1195 del CC), en la sucesión testada, y **de los órdenes sucesorios en la sucesión intestada** (art. 983 y ss. del CC). Todas estas asignaciones se establecen en relación con el grado de parentesco para los descendientes, ascendientes y el cónyuge sobreviviente<sup>33</sup>. **Desde este punto de vista, el Derecho Sucesorio se transforma en el principal efecto del Derecho de Familia, cuyas normas son irrenunciables para los integrantes del grupo familiar, por tanto, de orden público.**

#### IV. Principio de igualdad

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se puede leer:

‘Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de **los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana**’.

Luego, en el artículo 1º, prescribe:

‘**Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos** y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros’<sup>50</sup>.

El principio de igualdad también se encuentra establecido en nuestra Carta Fundamental, así se desprende del artículo 1, que sostiene: "las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos". Por su parte, el artículo 19 N° 2 dispone:

‘La Constitución asegura a todas las personas:  
N° 2 La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados... Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias’.

**Según nuestra jurisprudencia, la igualdad ‘consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares’**<sup>51</sup>.

Según Maricruz Gómez de la Torre:

‘La igualdad se expresa en dos dimensiones: de una parte, debe corregir las desigualdades de hecho, producto de situaciones que derivan de causas naturales o de la realidad social, y, de otra, debe eliminar toda diferencia arbitraria o discriminación’<sup>52</sup>.

Luego, agrega:

**‘Una diferenciación es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un fin legítimo o si carece de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido’.**

En Derecho de Familia este principio general de la legislación se mantuvo distante, dado que el modelo de familia patriarcal estructurado por Andrés Bello fue establecido sobre la base de la potestad del marido/padre sobre la persona y bienes de su mujer e hijos. Lo que se mantuvo vigente hasta solo hace unos años, en que se empiezan a incorporar criterios de igualdad en las relaciones familiares. Primero a través de la ley N° 19.335, de 23 de septiembre de 1994, que modificó los efectos personales del matrimonio a fin de establecer en forma igualitaria las obligaciones y derechos de carácter personal entre los cónyuges, y luego la entrada en vigencia de la ley N° 19.585, que modificó el *Código Civil* y otros cuerpos legales en materia de filiación, de 26 de octubre de 1998, **consagrando la plena igualdad de los hijos**. Recientemente, por la ley N° 20.680, de 21 de junio de 2013, que deja en situación de plena igualdad a los padres respecto al cuidado personal de sus hijos.

...

De forma que la potestad ha ido dando paso progresivamente a la **igualdad de los integrantes del grupo familiar**, lo que se materializa en la distribución igualitaria de las obligaciones y derechos entre los cónyuges, desde el punto de vista personal y patrimonial y en sus relaciones respecto de sus hijos, como se verá a continuación.”(Revista chilena de derecho privado, RChDP No.23, Santiago, dic. 2014; [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-80722014000200001#n20](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722014000200001#n20)) (El destacado es de este Despacho).

Por otra parte, Camino Saicifiena Asurmendi y Clara Gago Simarr, en el artículo

“La Igualdad por razón de filiación y la sucesión hereditaria”, señalan, que:

“Las razones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre el carácter irretroactivo de la

Constitución española y la protección de la seguridad jurídica aparecen como legítimas y fundadas, para la no aplicación del principio de no discriminación por razón de nacimiento o filiación a los efectos de la sucesión hereditaria. Sin embargo, se puede analizar si resultan adecuadas, necesarias y proporcionadas en la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida, y si esas razones deben ceder ante otras que puedan ser prevalentes y justifiquen una equiparación en el trato de las distintas clases de filiación a los efectos sucesorios.

...

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha entendido de aplicación directa la Constitución y sobre todo sus principios fundamentales y, en concreto, el principio de igualdad a las situaciones pendientes en los tribunales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2001, de 4 de octubre, sobre la pensión de orfandad para los hijos adoptivos, resume la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y no discriminación por razón de filiación, declarando que: ...”

Podemos concluir, que si bien es cierto, que los salarios y demás derechos adquiridos que hubiere devengado el servidor público fallecido, podrán ser exigidos, **primeramente por los hijos menores de edad, si los tuviere, esta Procuraduría, es del criterio que la palabra atacada de inconstitucional no infringe el artículo 60 de nuestra Carta Magna, en la medida, que en la interpretación del artículo 1 de la Ley 10 de 1998, no se excluya a los hijos mayores de edad.**

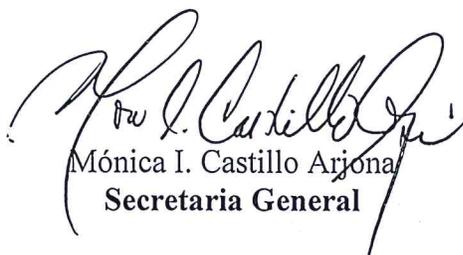
En este contexto, y entendiendo la importancia del principio constitucional de **Igualdad de los Hijos ante la Ley, considera este Despacho, que a falta de hijos menores de edad, como es en el caso que nos ocupa, se debe reconocer el derecho de todos los hijos mayores de edad, de exigir los emolumentos en igualdad de condiciones que todos los sobrevivientes del servidor público fallecido.**

Con fundamento en los argumentos antes expresados, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** la palabra “**menores**”, contenida en el artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, por el cual se establece un procedimiento para que los salarios,

vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión, advertida de inconstitucional por la Licenciada Aracelly Araúz Cabrera, actuando en representación de **Yoriel Isaac Espinosa Hernández** y **Clarisse Del Carmen Espinosa Hernández**, en la medida, que en la interpretación de dicho artículo no se excluya a los hijos mayores de edad

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 185922021