

Entrada No. 990-17

Magistrado Ponente: Luis Mario Carrasco

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO ALVARO ANTONIO HERNÁNDEZ ZAMBRANO, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL TEXTO QUE DICE: "PARA TAL EFECTO, DEBERÁ DEMOSTRAR UN CAMBIO SUSTANCIAL EN LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LAS PARTES, SALVO LOS CASOS COMPRENDIDOS EN LOS NUMERALES 1 Y 2 DEL ARTÍCULO SIGUIENTE, EN LOS CUALES PROCEDE DE MANERA INMEDIATA LA REVISIÓN DE LA CUOTA. EN CASO DE SER JUSTIFICADA LA REVISIÓN PARA EL AUMENTO, REBAJA O SUSPENSIÓN", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 45 DE 14 DE OCTUBRE DE 2016 (QUE REFORMA LA LEY 42 DE 2012, GENERAL DE PENSIÓN ALIMENTICIA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES).



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO**

**Panamá, dieciocho (18) de Abril de dos dieciocho (2018)**

**VISTOS:**

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Álvaro Antonio Hernández Zambrano, en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el texto que dice: "Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo siguiente, en los cuales procede de manera inmediata la revisión de la cuota. En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión...", el cual se encuentra contenido en el artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión y dicta otras disposiciones.

Una vez admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuradora General de la Nación, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de alegatos.

**I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:**

Mediante memorial visible a foja 1 a 4, se demanda de inconstitucional una parte del artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión y dicta otras disposiciones; que dice así:

"Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo siguiente, en los cuales procede de manera inmediata la revisión de la cuota. En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión..."

## II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

Explica el proponente que la Ley General de Pensión Alimenticia establece la parte sustantiva y adjetiva del proceso especial de alimentos. Señala que la ley cuenta con normas que vulneran preceptos constitucionales, dado que exigen al beneficiario o al obligado a presentar un justificativo junto a la solicitud de modificación de la pensión alimenticia.

Refiere que al exigir tal justificativo junto a la solicitud se veda el derecho de hacer la solicitud sin formalismo, al que se antepone el derecho a probar sin que se haya concurrido al acto de audiencia, que es donde se da el contradictorio.

Plantea que en materia de familia es en el acto de audiencia en donde se solicitan y presentan las pruebas, de manera que al exigirse un justificativo que valide el aumento, rebaja o suspensión de la pensión alimenticia, se legitima una norma que no se inspira en los principios de simplificación de trámites, economía y ausencia de formalismo.

## III. DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN ALEGADA:

El accionante aduce la violación directa por omisión del numeral 1 del artículo 215 de la Constitución Política. Según el demandante, la Ley General de Alimentos establece que al solicitar la modificación de la pensión alimenticia debe el solicitante presentar pruebas que justifiquen la petición para luego ser admitida y se fije la fecha de audiencia en la cual se discutirá si es viable o no la modificación de la pensión.

Alega que la exigencia que hace la norma al establecer que el solicitante presente pruebas junto con la solicitud, da lugar que el trámite del proceso sea complejo, ya que obliga que el juez deba examinar en primera instancia si las pruebas tienen mérito para llamar a audiencia, cuando lo que debería proceder es que el solicitante solo deba exponer las razones de su reclamo al derecho de alimentos, en tanto que lo probatorio efectúa en la fase de audiencia.

De acuerdo con el demandante el texto censurado, es contrario al principio de economía procesal pues genera un trámite burocrático innecesario.

## IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración por medio de la Vista No. 198 de 18 de octubre de 2017(fs. 11-20) emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad en cuestión, refiriendo en lo medular lo siguiente:

“Una vez estudiados los argumentos vertidos por quien promueve la demanda de inconstitucionalidad, procedo a desarrollar las apreciaciones jurídicas relacionadas con el tema que se somete al análisis.

En primera instancia, es dable mencionar que el control constitucional concedido a la Corte Suprema de Justicia, lo regulan ciertos principios trascendentales que permiten el ejercicio puntual de aquellos actos que logren afectar el carácter totalitario y universal de lo dispuesto en nuestra Carta Magna.

En tal sentido, se observa la vigencia del principio de estricto derecho que se cierne sobre el planteamiento de la demanda de inconstitucionalidad en cuanto a la norma acusada, por tanto, el tribunal se ve limitado a variar o modificar el precepto señalado, así como los motivos de la impugnación.

Tal particular, reviste de importancia al mirar que el censor ha solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad sobre el artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, el cual cito a continuación:

“Artículo 22. Revisión de la cuota. Una vez fijada la cuantía de la pensión alimenticia definitiva, cualquiera de las partes podrá solicitar su revisión en el término de un año. Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo en los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo siguiente, en el cual procede de manera inmediata la revisión de la cuota.

En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión, la autoridad competente admitirá la solicitud correspondiente y procederá a fijar la fecha de la audiencia respectiva.

En caso de que proceda la variación de la cuota, esta surtirá efectos a partir de la resolución respectiva y no se devolverán las sumas de dinero que se hayan recibido en concepto de pensión alimenticia en los casos de las rebajas y las suspensiones que se determinen”.

Dicha disposición nace a la vida jurídica como reforma legislativa al artículo 22 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, que establece lo que sigue:

“Artículo 22. Revisión de la cuota. Una vez fijada la cuantía de la pensión alimenticia definitiva y transcurrido más de seis meses, cualquier de las partes podrá solicitar su revisión.

Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo el caso comprendido en el numeral 2 del artículo siguiente, en el cual procede de manera inmediata la revisión de la cuota.

En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión, la autoridad competente admitirá la solicitud correspondiente y procederá a fijar la fecha de la audiencia respectiva.

En caso de que proceda la variación de la cuota, esta surtirá efectos a partir de la resolución respectiva y no se devolverán las sumas de dinero que se hayan recibido en concepto de pensión alimenticia en los casos de las rebajas y las suspensiones que se determinen”.

De las transcripciones legales expuestas, se refleja que el formalismo atacado por el censor, fue dispuesto como se resalta en el artículo 22 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, estableciéndose en aquel entonces la necesidad de pruebas justificativas para la revisión de la cuota de la pensión alimenticia.

Como es notar en la transcripción literal del artículo 22 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012, con su respectiva reforma, se procedió a extender el término para la solicitud de revisión de cuota, una vez aplicada la pensión alimenticia y además incluyó otro supuesto

excepcional en los casos que proceda la inmediata revisión de la cuota de pensión alimentaria.

Tal precisión es importante, al percibir que la reforma legislativa que ha sido acusada de inconstitucional solo se realizó en la vía de extender y potenciar el derecho a los alimentos que mantienen las personas con derecho a ello, protegidos por disposición constitucional, convencional y legal.

Esto demuestra que el activador constitucional considera que una disposición legal transgrede los principios procesales que desarrolla nuestra Carta de Derechos Fundamentales con un criterio de impugnación que no acompaña su pretensión, al destacar que el artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, incluyó la solicitud de pruebas justificativas, situación que había sido instaurada al momento de aprobar la Ley General de Pensión Alimenticia, en el año 2012.

Tales supuestos vistos, desde la óptica del debate de estricto derecho, se desprende un error en la técnica para que se realice el control jurídico que debe hacer nuestro máximo tribunal.

Ahora bien, atendiendo al fondo del debate planteado es importante observar que sobre el artículo 215 de la Constitución Nacional se han diseñado una serie de criterios orientadores, al exponer la Corte Suprema de Justicia, su ámbito de aplicación en sendos fallos, de los que cito a continuación:

“No obstante, contrariamente a lo planteado por el demandante, el Pleno de esta Corporación, estima que las exigencias establecidas en tales artículos no deben ser eliminadas en razón de que las mismas son requerimientos necesarios que facilitan la tramitación del proceso.

En ese sentido el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 15 de marzo de 2006, se pronunció de la siguiente forma:

“La ausencia de formalismos no debe ser entendida como la inexistencia de aquellas formas necesarias que permiten un estudio adecuado de la causa, sino que busca evitar aquel extremo o exceso en la aplicación u observancia de las formas o elementos necesarios para su interposición de una acción o demanda. Si bien es cierto no se debe abusar de las formalidades, no hay que perder de vista que la inclusión de muchas de ellas tienen el objetivo de que lo perdido se encuentre en debida forma, permitiendo conocer su verdadero sentido, y evitando la existencia de incongruencia y redacciones que se alejan del verdadero querer del petente, recordando además la trascendental y ya trillada importancia y alcance de una decisión en materia constitucional.”

En otro alcance judicial digno de destacar, vemos el siguiente razonamiento del tribunal máximo constitucional de la República de Panamá:

...

Bajo este contexto, soy del criterio que lo establecido en el artículo 22 de la Ley General de Pensión Alimenticia, no crea un formalismo en el deber de dar alimentos a las personas que la ley le concede tal derecho, ya que justamente la aplicación de pruebas justificadas atiende a la revisión de la cuota alimentaria y no a su aplicación o instauración en donde el legislador de forma flexible permite la incorporación de pruebas en audiencias, inclusive de copias simples analizadas desde el prisma de la sana crítica.

No se puede soslayar el derecho a alimentos que mantienen ciertas personas en determinadas condiciones según la regulación de nuestro ordenamiento jurídico, pero tampoco se puede dejar de ver que cuando se requiera la revisión de la cuota, ya existe de forma previa una pensión alimenticia, con lo cual se cumple con este derecho constitucional, reconocido además en los distintos instrumentos internacionales que regulan la materia que han sido suscritos por nuestro país.

Mal podríamos equipar la concesión de una pensión alimentaria a sus beneficiarios, con la facultad tribunalicia de determinar la modificación de esta cuota. Ambos casos constituyen situaciones distintas que permiten que el legislador disponga un trámite específico para cada una de ellas.

Desde este panorama estamos frente a una regulación jurídica en donde para acceder a la revisión de la cuota, el legislador dispuso la necesidad de acreditación probatoria previa para la calificación de la viabilidad o procedibilidad de un acto oral.

Ahora bien, debemos indicar que la necesidad de presentar pruebas justificativas para la realización de acto oral será viable solo cuando se solicite la revisión en los casos de: aumento o disminución de las posibilidades de alguno de los obligados a dar alimentos o a recibirlos; así como en el caso de aumento o disminución de las necesidades de la persona que tenga derecho a recibir alimentos.

Ciertamente, cuando se trate de pensiones alimenticias que requieran revisión por efecto de la pérdida del empleo de alguno de los obligados a dar alimentos o cuando exista una enfermedad inhabilitante de alguno de los obligados a dar alimentos, el requisito de la presentación de pruebas justificativas queda excluido, siendo éstas situaciones de mayor gravedad, optando el legislador por un trámite expedito para la revisión de la cuota alimentaria.

Cabe añadir, que la presentación de pruebas en los procesos legales de nuestro país, no se encuentran circunscritas de forma íntegra a momento procesales específicos, sino a la funcionalidad de las determinadas jurisdicciones y los principios orientadores de cada una de ellas. Por lo tanto, que los medios justificativos en materia de familia se hayan gestionado de forma previa por disposición legal, no transgrede los criterios orientadores del proceso.

Las consideraciones que preceden muestran con certeza que la pretensión del censor constitucional no cumple con los requisitos formales, ni de fondo para arribar a la declaratoria de inconstitucionalidad, dado que no se cumple con el principio de evidencia al confrontar las disposiciones legales citadas como infringidas con el precepto constitucional que tutela la creación de las normas procesales panameñas.

Para la tramitación de los procesos legales según nuestra legislación nos vemos compelidos al desarrollo del principio de legalidad que atiende a la vigencia de los mismos de acuerdo con un sistema de derecho establecido en la ley en que se requiere de pruebas para justificar la pretensión de las partes, las que jamás podrán constituirse en requerimientos formales para la resolución de un caso, puesto que se erigen como el sustento o justificación de lo pretendido por las partes.

Todo lo expuesto me lleva a concluir que el contenido del instrumento jurídico atacado por el activador constitucional, no resulta violatorio del precepto de la Constitución Política señalado en la demanda que se interpone”.

## **VI. CONSIDERACIONES DEL PLENO:**

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo, el cual se pasa a realizar de forma integrada dada la conexión entre las normas alegadas y argumentos del demandante.

A tal respecto, vemos que el demandante plantea que parte del contenido del artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016 viola el artículo 215 numeral 1 de la Constitución Política. A su juicio la violación se da en virtud de que la norma exige que la solicitud de modificación de la pensión de alimentos sea acompañada de prueba justificativa, lo que a su entender supone un formalismo innecesario, ya que es en la etapa de audiencia en donde se ventilan las pruebas.

Por su parte, la Procuradora General de la Nación considera que la norma demandada en absoluto presenta vicios de inconstitucionalidad. Contrario a lo sostenido por el demandante, la representante del Ministerio Público es del criterio que la Ley General de Pensión Alimenticia

no es formalista ya que el requisito en torno a la prueba que debe acompañar la solicitud de modificación de la pensión, atiende a la revisión de la cuota de alimentos y no a su aplicación. Señala que no se puede equiparar el derecho a alimentos que mantienen ciertas personas en determinadas condiciones, con la facultad tribunalicia para determinar la modificación de la cuota de la pensión, que es lo que, según destaca, regula la disposición impugnada.

En tal sentido, nota el Pleno que el texto demandado, efectivamente, establece un requisito necesario para el trámite de la revisión de la cuota de pensión alimenticia: el requisito de aportar la prueba que justifique la solicitud de la mencionada revisión de la cuota; prueba que según la redacción de la norma demandada, deberá demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo cuando se trate de los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la Ley 45 de 2016, en cuyo caso la revisión procede de manera inmediata.

A juicio del Pleno, lo anterior en nada infringe los principios constitucionales previstos en el numeral 1 del artículo 215 del Texto Fundamental, en cuanto a simplificación de trámites, economía y ausencia de formalismos en materia procesal.

En efecto, esta Colegiatura observa que si bien el artículo 9 de la Ley 45 de 2016 establece como requisito para el trámite de la solicitud de revisión de la cuota de la pensión alimenticia, el que se presente prueba justificativa de su petición ello no supone un formalismo ni mucho menos una condición que obstaculice el acceso a tal revisión ante la instancia judicial correspondiente.

El texto de la norma demandada lo que hace es establecer un requisito mínimo que tanto sirve para que el juzgador tenga percepción inmediata acerca de la sustentabilidad a trámite de la solicitud, al mismo tiempo que favorece la estabilidad de los derechos de alimentos reconocidos; que asisten y protegen al beneficiario de la pensión en los términos previamente establecidos.

Por lo anterior, para esta Corporación el texto demandado no es contrario a lo dispuesto en el artículo 215 numeral 1 de la Constitución, como tampoco con respecto a otras disposiciones constitucionales que en virtud del principio de universalidad han de ser tenidas en cuenta en este juicio de constitucionalidad. De hecho, como se ha dicho, el requisito establecido en el referido artículo 9 de la Ley 45 de 2016 no es más que un requerimiento mínimo, que en modo alguno obstaculiza o frena el acceso a la revisión como expresión del acceso a la justicia (elemento que hace parte del debido proceso que recoge la Constitución en el artículo 32 y que conforme a la jurisprudencia constitucional se integra y complementa por medio del artículo 8 del Pacto de San José), como tampoco se trata de un requisito innecesario

o gravoso. Por el contrario, la prueba a la que alude dicha norma, resulta razonable pues procura el sustento de la petición que se plantee.

En consecuencia, el Pleno es de la opinión que el texto del artículo 9 de la Ley 45 de 2016 demandado, no es contrario a la Constitución y así se procede a declarar.

**IV. PARTE RESOLUTIVA:**

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el texto que dice: "Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo siguiente, en los cuales procede de manera inmediata la revisión de la cuota. En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión...", contenido en el artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión y dicta otras disposiciones.

Notifíquese, comuníquese y publíquese,-

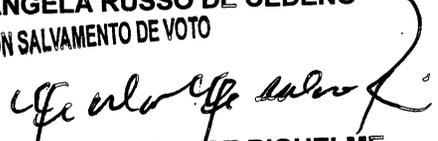
  
MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

  
MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

  
MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

  
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDENO  
CON SALVAMENTO DE VOTO

  
MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

  
MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

  
MGDO. SECUNDINO MENDIETA

  
MGDO. HARRY A. DÍAZ

  
MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.

  
LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ÁLVARO ANTONIO HERNÁNDEZ PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 45 DE 14 DE OCTUBRE DE 2016, QUE REFORMA LA LEY 42 DE 2012 GENERAL DE PENSIÓN ALIMENTICIA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

### SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Respetuosamente debo manifestar que disiento de la decisión proferida por la mayoría de los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia, que DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el texto contenido en el artículo 9 de la Ley 45 de 14 de octubre de 2016, que reforma la Ley 42 de 2012 General de Pensión Alimenticia y dicta otras disposiciones, que expresa: *"Para tal efecto, deberá aportar las pruebas que justifiquen su petición que deberán demostrar un cambio sustancial en la situación económica de las partes, salvo los casos comprendidos en los numerales 1 y 2 del artículo siguiente, en los cuales procede de manera inmediata la revisión de la cuota. En caso de ser justificada la revisión para el aumento, rebaja o suspensión..."*

Al respecto considero que el párrafo demandado sí lesiona el orden constitucional en lo que establece el artículo 215 respecto a que las normas procesales deben inspirarse en el principio de simplificación de trámites y ausencia de formalismos, puesto que se desconoce la naturaleza de las normas que regulan el proceso de alimentos que son de orden público.

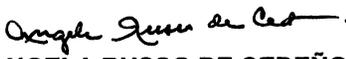
En este contexto estimo que se impone un formalismo excesivo al trámite que se sigue en el proceso de alimentos, de allí que era necesario declarar inconstitucional el párrafo demandado para simplificar y facilitar el acceso a la justicia de toda persona para que de forma plena pudiera acceder a los tribunales para la protección y salvaguarda de los derechos que le asisten, en la presente causa, el derecho de alimentos.

Corresponde considerar que de conformidad con lo que dispone el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el numeral 1 debe suprimirse todo obstáculo que dificulte el acceso a los tribunales, precepto que igualmente es concordante con lo que señalan Las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, adoptadas por este Pleno mediante Acuerdo N°245 de 13 de abril de 2011, que precisa en la Sección 4ª sobre revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma para facilitar el acceso a la justicia, en la Regla N°33 *"Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin."*

Cabe indicar que esta Regla N°33 refiere como medidas procesales, aquellas actuaciones que afectan la regulación del procedimiento, tanto en lo que respecta a su tramitación como a los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales.

Por los motivos expuestos, SALVO MI VOTO

Fecha ut supra.

  
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL