

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 617

Panamá, 8 de junio de 2017

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.

Concepto de la Procuraduría de la  
Administración.

El Licenciado Karim Omar Hassan Pitty, actuando en representación de **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2014, dictada por Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Como cuestión preliminar debo indicar que, con anterioridad, mediante la Vista 716 de 7 de julio de 2016, promovimos una apelación en contra de la admisión de la demanda, actuación que hicimos con fundamento en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000.

Sin embargo, observamos que con posterioridad, el rol que desempeñamos en este proceso cambio al incorporarse al proceso María Inocencia Howell de Cedeño, por conducto de su apoderado especial el Licenciado Eliecer Augusto Pérez Sánchez (Cfr. fojas 56 y 62 a 69 del expediente judicial).

En consecuencia, en adelante actuamos de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior, ya que nos encontramos ante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en el cual se impugna un acto administrativo que surgió como consecuencia de una controversia en vía gubernativa entre **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, por una parte, y **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, por la otra.

En efecto, advierte este Despacho que la Caja de Seguro Social otorgó a la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, una pensión de sobreviviente otorgada, mediante Resolución 1868 de 27 de enero de 2014, por la suma trescientos quince balboas con ochenta y nueve

centésimos (B/.315.89) en su condición de esposa de Rafael Cedeño Gordon (q.e.p.d) (Cfr. foja 1 a 9 del expediente judicial).

En tal sentido, el 22 de abril de 2014, **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño** presentó, ante la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, una solicitud de pensión de sobreviviente en relación al señor Rafael Cedeño Gordon (q.e.p.d.).

En virtud de ello, la Caja de Seguro emite la Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2014, acusada de ilegal, suspendiendo la pensión de sobreviviente otorgada a favor de **Rose Mary Stickel Santamaría**.

Tal como consta a fojas 56 del expediente judicial, la Sala Tercera le corrió traslado por el término de cinco (5) días a **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, y a través de su apoderado judicial el Licenciado Eliecer Augusto Pérez Sánchez, contestó los hechos planteados por la demandante.

#### I. Antecedentes.

Según consta en autos, la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, solicitó a la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social se le reconociera pensión de sobreviviente como cónyuge de Rafael Ernesto Cedeño Gordon, quien falleció el 22 de noviembre de 2013, toda vez que la misma había contraído matrimonio con el occiso el día 26 de mayo de 1980, en el Juzgado Cuarto Municipal de Panamá sobre la base que dicha unión estuvo vigente hasta el día de su deceso (Cfr. fojas 8 y 34 del expediente judicial).

La solicitud fue acogida por la Caja de Seguro Social, mediante la Resolución 1868 de 27 de enero de 2014, en la cual se le reconoce a la señora **Santamaría de Cedeño**, una pensión de sobreviviente por la suma de trescientos quince balboas con ochenta y nueve centésimos (B/.315.89), en calidad de esposa de Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d), a partir de 22 de noviembre de 2013, fecha de la muerte del causante (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

La señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, manifiesta que recibió los pagos de la pensión de sobreviviente por parte de la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones

Económicas de la Caja de Seguro Social, por el período de dos (2) meses. Sin embargo, indica que se le suspendieron los mismos, sobre la base de la existencia de una nueva solicitud de pensión de sobreviviente presentada por la señora **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, efectuada el 22 de abril de 2014 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Alega la demandante que la señora **Sánchez de Cedeño** fue esposa del señor Rafael Cedeño Gordón desde el 28 de diciembre de 1970, hasta el día 5 de mayo de 1980, cuando el Juzgado Cuarto de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá emitió la sentencia que declaró disuelto el vínculo matrimonial (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, emitió la Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2014, donde se le suspende la pensión de sobreviviente a la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, sustentada en el hecho que el Tribunal Electoral señaló que el matrimonio contraído entre **Santamaría de Cedeño y** el occiso **Rafael Ernesto Cedeño Gordon**, pudo adolecer de vicio de nulidad absoluta por encontrarse al momento de su celebración, matrimonio anterior vigente del mismo contrayente con la señora **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**. De igual manera, instó a las partes interesadas para que efectuaran los trámites correspondientes ante los Juzgados de Familia, para determinar cuál de los dos matrimonios celebrados, es el que goza de validez (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Inconforme con la decisión adoptada por la entidad demandada, la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución 5586 de 1 de abril de 2015, el cual mantuvo en todas sus partes el acto cuestionado (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

No conforme con la decisión adoptada por la entidad demandada, la señora **Santamaría de Cedeño** a través de apoderado legal, presentó un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, argumentando que no había nada que estableciera que el matrimonio entre su representada y el señor **Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d)**, fuera ilegal. Dicho recurso de apelación fue decidido a través de la Resolución 49646-2015-J-D de 11 de noviembre de 2015,

que confirmó en todas sus partes la Resolución 213337 de 11 de septiembre de 2014, y su acto confirmatorio (Cfr.26-27 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa, el apoderado judicial de **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, presentó ante la Sala Tercera, una demanda de Plena Jurisdicción en contra Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2015, dictada por la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, y sus actos confirmatorios. La misma fue admitida mediante providencia de 4 de marzo de 2016, en la cual se le corrió traslado a la entidad demandada para que rindiera un informe explicativo de conducta, en atención a la resolución objeto de la controversia (Cfr. fojas 1-21 del expediente judicial)

El 15 de marzo de 2016, la entidad demandada remitió el informe explicativo de conducta, en el cual entre otras cosas, señalo lo siguiente:

“ ...

A este respecto, con base al razonamiento que sigue, sostenemos que el actor fundamenta sus alegaciones bajo conceptos errados relativos a la aplicación de la norma invocada, toda vez que la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social observó que a fojas 80 y 85 del expediente, consta certificación expedida por la Dirección Nacional de Registro Civil, dependencia del Tribunal Electoral, que indica la constancia de inscripción de matrimonio del señor **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON (Q.E.P.D)**, con la señora **MARIA INOCENCIA HOWELL SANCHEZ DE CEDEÑO** el 28 de diciembre de 1970, así como la inscripción de matrimonio de matrimonio entre el señor **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON (Q.E.P.D)** y la señora **ROSE MARY STICKEL SANTAMARIA DE CEDEÑO**, el 26 de mayo de 1980, ambos matrimonios disueltos en virtud de la defunción del causante, hecho acaecido el 22 de noviembre de 2013.

...  
...

No obstante, cuando la Caja de Seguro Social debe proceder a reconocer una pensión de sobreviviente por viudez, debe considerar lo normado en el Artículo 180 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, y como se podrá observar, queda debidamente acreditado en el expediente, que existía impedimento legal para contraer matrimonio entre la señora **ROSE MARY STICKEL SANTAMARIA DE CEDEÑO** y el señor **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON (Q.E.P.D)**, el 26 de mayo de 1980, por la existencia de matrimonio anterior contraído por el causante con la señora **MARIA INOCENCIA HOWELL SANCHEZ DE CEDEÑO** el 28 de diciembre de 1970, vínculo matrimonial que fue disuelto mediante Sentencia de 5 de mayo de 1980, pero que no fue debidamente inscrita ante la Dirección Nacional del Registro Civil, tal como se desprende de la certificación emitida por ese ente el 9 de abril de 2014 (f.80), que establece que el '...el señor **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON**, con cédula No.8-103-651, al momento de fallecer, ostentaba estado civil de casado', y por tanto, 'Este matrimonio puede adolecer de vicio de nulidad absoluta por encontrarse al momento de su celebración matrimonio anterior vigente No.8-81-778, del mismo contrayente con la señora **MARIA INOCENCIA HOWELL SANCHEZ**, con cédula No.8-153-280.'

Al respecto, el artículo 219 del Código de la familia actualmente vigente destaca que el divorcio judicialmente decretado disuelve el vínculo matrimonial. La **disolución no surtirá efectos legales, sino a partir de la inscripción del divorcio, por lo que el cónyuge podrá contraer nuevas nupcias una vez inscrita la sentencia de divorcio.**

En ese sentido la Caja de Seguro insto a las partes a través del Departamento de Pensiones y Subsidios a efectuar los trámites correspondientes ante los Juzgados Jurisdiccionales de Familia, para determinar cuál de los dos matrimonios celebrados goza de validez, mientras tanto se decidió suspender los efectos de la Resolución No. D.N. DE P.E 1868 de 27 de enero de 2014, a través de la cual se reconoció a la señora **ROSE MARY STICKEL SANTAMARIA DE CEDEÑO**, portadora de la cédula de identidad personal N°8-316-631, una pensión de sobreviviente por la suma mensual de Trescientos Quince Balboas con 89/100 (B/.315.89), a partir del 22 de noviembre de 2013, fecha en que falleció el señor **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON (Q.E.P.D)**.

La Caja de Seguro Social lo único que ha hecho es aplicar las normas que regulan el reconocimiento de esas prestaciones económicas, pues no procede reconocer una pensión de viudez a una beneficiaria si previamente existía un matrimonio válido y vigente con otra contrayente.

..." (Cfr. fojas 33-37 del expediente judicial)

Por otra parte, según consta en el expediente judicial la señora **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, a través de apoderado judicial contestó la demanda, interpuesta por la **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño** en contra de la Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2015, dictada por la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, negando los hechos. Sin embargo, se mantiene en que fue esposa del señor Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d), desde el 28 de diciembre de 1970, hasta la fecha del deceso del prenombrado. Señala además, que las resoluciones atacadas dentro de la presente demanda, se emitieron conforme a derecho, y las mismas solo exigen a las partes interesadas determinar en la jurisdicción correspondiente, cuál de los matrimonios del señor Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d), es válido (Cfr. 62-68 del expediente judicial)

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, aduce la infracción de las siguientes disposiciones:

A. El artículo 180, de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en la referida norma se establece lo relativo a la pensión de viudez y en donde se regula quien tendrá el derecho a la pensión del asegurado o pensionado fallecido (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

B. El artículo 74 y 75 del Código de la Familia que en su orden, establecen que el matrimonio surte sus efectos jurídicos desde su celebración y su inscripción, o comprobación si fuera de hecho; y la indicación en el sentido que los efectos jurídicos del matrimonio son los relativos a los

derechos y deberes de los cónyuges, al régimen económico matrimonial y a las relaciones paterno filiales (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial); y

E. El artículo 1109, del Código Civil el cual indica que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley (Cfr. f. 13-15 del expediente judicial); y

E. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión de la demandante, los cuales analizaremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho se aboca a intervenir en interés de la ley, basados en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

Esta Procuraduría se opone a la supuesta infracción de las normas citadas como infringidas, toda vez que la Caja de Seguro Social, le dió el trámite pertinente a la solicitud de pensión de sobreviviente realizada el 3 de diciembre de 2013, a la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, mediante la Resolución 1868 de 27 de enero de 2014, en calidad de esposa del señor **Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d)**. Sin embargo, el 22 de abril de 2014, la Dirección Ejecutiva de Prestaciones Económicas, de la Caja de Seguro Social ubicada en Parque Lefevre, recibió otra solicitud de pensión de sobreviviente, interpuesta por la señora **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, en calidad de esposa del occiso **Rafael Ernesto Cedeño Gordon** (Cfr. fojas 22 y 34 del expediente judicial).

Ante esta disyuntiva, la entidad demandada solicitó a la Dirección General de Registro Civil, certificar el estado civil del señor **Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d)**, ya que había recibido el reclamo de **dos viudas** en calidad de esposas del occiso (Cfr. fojas 22 y 34 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, la entidad demandada señaló en su informe explicativo de conducta que la Dirección Nacional del Registro Civil, del Tribunal Electoral les certificó, entre otras cosas, lo siguiente:

" ...

Certifica:

Que consta la **inscripción de defunción; 8-287-2183**, el día veinticinco (25) de trece noviembre (sic) (2013), a nombre de **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON**, quien en vida portó la cédula **8-103-651**, hecho ocurrido en el corregimiento de Bella Vista, distrito de Panamá, el día veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013).

Que consta registrada inscripción de matrimonio **N°.8-209-632** el día veintiséis (26) de mayo de mil novecientos ochenta (1980), entre los señores **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON**, con cédula N°8-103-651 y **ROSE MARY STICKEL SANTAMARÍA**, con cédula No. 8-316-631, acto celebrado en el corregimiento de el Chorrillo, distrito de Panamá, Provincia de Panamá, el día veintiséis (26) de mayo de mil novecientos ochenta (1980), **disuelto en virtud de la defunción del contrayente, acaecida el día veintidós (22) de noviembre de dos mil trece(2013)**, hecho que se encuentra debidamente registrado en el Acta 8-287-2183.

Que este matrimonio puede adolecer de vicio de nulidad absoluta por encontrarse al momento de su celebración matrimonio anterior vigente **N°8-81-778**, del mismo contrayente, con la señora **MARIA INOCENCIA HOWELL SÁNCHEZ**, con cédula **N°8-153-280**.

Que consta registrada inscripción de matrimonio **N°8-81-778**, el día cuatro (4) de enero de mil novecientos setenta y uno (1971), entre los señores **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDÓN**, con cédula N°8-103-651 y **MARIA INOCENCIA HOWELL SÁNCHEZ**, con cédula No.8-153-280, acto celebrado en el distrito de Panamá, Provincia de Panamá, el día **veintiocho (28) de diciembre de mil novecientos setenta (1970)**, **disuelta en virtud de la defunción del contrayente, acaecida el día veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013)**, hecho que se encuentra debidamente registrado en el Acta 8-287-2183.

Que el señor **RAFAEL ERNESTO CEDEÑO GORDON**, con cédula **N°8-103-651**, al momento de fallecer ostentaba estado civil de **casado**.

..." ( Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial)

En atención a la información aportada por el Registro Civil, la entidad demandada le suspendió los efectos de la pensión de sobreviviente a la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**, mediante la Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2014, como beneficiaria del occiso Cedeño Gordón (Cfr. fojas 22,23 y 35 del expediente judicial).

Por otra parte la entidad, mediante la Resolución 21338 de 11 de septiembre de 2014, resolvió no acceder a la solicitud formulada por la señora **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, e instó a las partes interesadas, a efectuar los trámites correspondientes ante los Juzgados Jurisdiccionales de Familia, para determinar cuál de los matrimonios celebrados goza de validez (El resultado es nuestro) (Cfr. fojas 22,35 y 36 del expediente judicial).

En tal sentido, debemos advertir que al momento que la Caja de Seguro Social, tomó las decisiones señaladas en el párrafo que antecede, lo sustentó con fundamento en el artículo 180 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, norma que es aplicable para el **reconocimiento de pensión de sobreviviente**, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 180. Pensión de Viudez. Tendrá derecho a Pensión de Viudez, la viuda o el viudo del asegurado o asegurada y la viuda o el viudo de la pensionada o pensionado fallecido.

A falta de viuda o viudo corresponderá el derecho al cónyuge o la cónyuge con la que convivía el causante en unión libre, a **condición de que no hubiera existido impedimento legal para contraer matrimonio** y de que la vida en común se hubiera iniciado por lo menos cinco años antes del fallecimiento del asegurado o asegurada y del pensionado o pensionada.

Se aceptará como prueba de la vida en común, únicamente la declaración que hubiera hecho el asegurado o asegurada y el pensionado o pensionada, de acuerdo con las normas que determine el reglamento que a efecto dicte la Junta Directiva.

...”

De lo que antecede se puede observar que para poder efectuar el trámite de pensión de sobreviviente es necesario que no exista impedimento legal para contraer matrimonio, es decir que quien la solicite debe ser aquella que como esposa o cónyuge, haya adquirido ese derecho.

Debemos indicar que la entidad demandada, también hizo referencia en su informe de conducta y de una manera muy atinada, a lo señalado en el artículo 219 del Código de la Familia que, entre otras cosas señala que: **“La disolución no surtirá efectos legales, sino a partir de la inscripción del divorcio, por lo que el conyuge podrá contraer nuevas nupcias una vez inscrita la sentencia de divorcio...”** Es decir, que para que el divorcio surja como tal a la vida jurídica, es necesario que el mismo se inscriba.



Sobre lo antes expuesto la Sala de lo Civil, a través de Sentencia de 3 de marzo de 2006, ya se ha pronunciado, sobre la importancia de la inscripción del divorcio y las consecuencias jurídicas que la misma puede acarrear sino se cumple con las formalidades exigidas por la ley. Veamos:

“ ...

Las disposiciones que considera infringidas son el artículo 219 del Código de la Familia, que estipula el divorcio disuelve el vínculo matrimonial, pero no surte efectos legales hasta su inscripción y el artículo 686 del Código Civil, que explica la sucesión del cónyuge en línea recta descendente.

Describe el apoderado judicial de la casacionista que la infracción del artículo 219 del Código de la Familia se produce, toda vez que el Tribunal Superior ignoró que al momento de fallecer Mario Arturo Wilson Mc Nally (q.e.p.d.) la sentencia 310 de 8 de septiembre de 1997, del Juzgado Tercero Seccional de Familia del Primer Circuito Judicial de Panamá, que disolvió el matrimonio del de cujus y la casacionista, no había sido inscrita en el Registro Civil. No inscrito el documento, no produjo el efecto de la disolución del vínculo, por consiguiente, debió considerarse a su mandante la cónyuge supérstite del de cujus.

En lo que respecta al artículo 686 del Código Civil, explica el abogado que al excluir a su mandante, como cónyuge sobreviviente (por no haberse inscrito el divorcio), de Mario Arturo Wilson Mc Nally (q.e.p.d.), infringió la norma, con lo cual le quitó el derecho a heredar a partes iguales con los hijos del difunto.

...

Consideraciones de la Sala:

El abogado invoca la infracción del 686 del Código Civil que otorgaría a ZORAIDA ESTHER LONG MORALES, la posibilidad de heredar en línea recta descendente junto con los hijos de MARIO ARTURO WILSON MC NALLY (q.e.p.d.). Todo por la inaplicación del artículo 2019 del Código de la Familia que estipula que el matrimonio se disuelve por el divorcio judicialmente decretado y que esa disolución sólo surte sus efectos a partir de la inscripción del divorcio.

Vemos pues, en contraposición al Primer Tribunal Superior que se ampara en el artículo 685 del Código Civil que aclara que el orden de sucesión previsto en los capítulos anteriores, es decir, la sucesión de los descendientes, ascendientes y colaterales, no se aplicará si existiere cónyuge sobreviviente, que no estuviere separado de cuerpo o divorciado por sentencia firme. Ante lo cual advierte el Tribunal una "contradicción" entre ambas disposiciones.

De las constancias procesales reseñadas en los párrafos que anteceden, la Sala pudo constatar que la Jueza Tercera Seccional de Familia del Primer Circuito Judicial de Panamá decretó en septiembre de 1997 la disolución del vínculo matrimonial entre ZORAIDA ESTHER LONG MORALES y MARIO ARTURO WILSON MC NALLY (q.e.p.d.) justamente con fundamento en la causal 9na del artículo 212 del Código de la Familia, que es la separación de hecho por más de dos (2) años. La jueza pudo constatar que los testimonios fueron contestes en que tal separación se produjo en septiembre de 1994. Lo cual nos lleva a concluir que para la fecha de defunción de MARIO ARTURO WILSON MC NALLY, él y su ex pareja tenían 8 años y un mes de separados.

Tampoco escapa a los ojos de esta Sala que es el propio hijo mayor del difunto y la casacionista quien propone los incidentes de oposición a la declaratoria como herederos de ZORAIDA ESTHER LONG MORALES y JEAN CARLOS WILSON MC NALLY. Este último nacido, según el certificado legible a foja 9 del antecedente, el 9 de mayo de 1997 y que está en fase de apelación el proceso de impugnación de la paternidad del menor Jean Carlos Wilson Long, presentado por Norma Petrona Mc Nally de Douglas contra Zoraida Esther Long (fs.33 del antecedente que contiene el proceso de sucesión).

Si bien el certificado del Registro Civil no acredita con exactitud en qué fecha se inscribió el divorcio, se presume que no fue sino hasta noviembre de 2002 que fue inscrito según el texto de la nota proveniente del Registro Civil a foja 20:

'... disuelto mediante sentencia número 310 dictada por Juez 3er Secc. De. Flia. del 1er. Cto, Jud. Panamá fechada el día 8 de septiembre de 1997. Oficio número 2140 del 8 de noviembre de 2002. Recibo número 791914. Recibo cancelado el día 14-11-2002.'

Visto lo anterior, se comprende que transcurrieron poco menos de cinco (5) años desde la disolución del vínculo mediante sentencia ejecutoriada, hasta su inscripción.

**El artículo 43 de la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974, que reorganiza el Registro Civil, establece que el divorcio y la nulidad del matrimonio no surtirán efectos legales sino a partir de la inscripción en el Registro Civil de la sentencia que los decreta, la cual deberá estar debidamente ejecutoriada.**

Sobre este particular resulta conveniente citar el artículo 219 del Código de la Familia, que establece los efectos legales del divorcio, cuyo tenor es el siguiente:

'219. El divorcio judicialmente decretado disuelve el vínculo matrimonial. **La discusión no surtirá efectos legales, sino a partir de la inscripción del divorcio.** El cónyuge podrá contraer nuevas nupcias una vez se haya llevado a cabo dicha inscripción. La cónyuge también podrá contraer nuevas nupcias una vez inscrita la sentencia de divorcio, previa comprobación científica de si está o no embarazada, cuya constancia deberá acreditarse al momento del subsiguiente matrimonio, si éste se efectúa antes de los trescientos días siguientes a la disolución del vínculo matrimonial o de la declaración judicial o administrativa de la separación de hecho. El juez del conocimiento estará en el deber de indicar en dicha sentencia en qué fecha ocurrió la separación.'

Pero, ¿qué son los efectos del divorcio?

'EFECTOS DEL DIVORCIO

Ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio se producen consecuencias inmediatas con relación a los cónyuges, a los hijos y a los bienes.

En relación con los cónyuges el divorcio produce el rompimiento del vínculo matrimonial, y en consecuencia las personas quedan en libertad para volver a contraer matrimonio válido. Este rompimiento trae como consecuencia la terminación de las obligaciones recíprocas entre los esposos, es decir, la cohabitación, la fidelidad, el socorro y la ayuda mutua. Además, según el parágrafo del artículo 162 del Código Civil, modificado por el artículo 12 de la ley 1º de 1976, ninguno de los divorciados tendrá derecho a invocar la calidad de cónyuge sobreviviente para heredar ab intestato en la sucesión del otro, ni a reclamar la porción conyugal.'

(MARTÍNEZ PARDO, Héctor. DIVORCIO DEL MATRIMONIO CIVIL, INSUNIACIÓN Y DONACIÓN ANTE NOTARIO -Guía práctica., Ediciones Jurídica Radar, Bogotá 1990, 1ra ed., pág. 13).

Es claro pues, que uno de los efectos del divorcio es patrimonial.

**La inscripción de una sentencia que declara el divorcio en el Registro Civil supone el pago de cierta suma de dinero, de allí que sean las partes quienes asumen el costo de tal inscripción. Es decir, que no es una gestión oficiosa del Estado; es obligación de las partes ocuparse de la inscripción del documento en el Registro Civil.**

En este caso, el difunto, parte interesada en el divorcio, al ser el proponente, no cumplió con el trámite de inscripción de la sentencia en el Registro Civil, de allí que a la fecha de su deceso el divorcio no se había inscrito.

De allí que, en efecto, pese a no convivir con el difunto, a no ser pareja desde mucho tiempo antes de su fallecimiento, la casacionista gozaba aún, *por texto de la Ley*, de la categoría de cónyuge supérstite, debido a la falta de inscripción del documento que formalizaría ante terceros su divorcio.

Al omitir el difunto la inscripción de su divorcio, le mantuvo con esta omisión a la casacionista la condición de cónyuge supérstite. El Tribunal de Apelaciones, al desconocerle a ZORAIDA ESTHER LONG MORALES tal posición, violó el texto del artículo del Código de la Familia.

Por tanto, considera la Sala se ha configurado la causal invocada, por lo que procede a casar la sentencia y subsanar el error incurrido.

..." (La negrita es nuestra).

Luego de lo expuesto, somos del criterio que mal podría la entidad demandada continuar pagando una pensión de sobreviviente a la señora **Rose Mary Stickel Santamaría de Cedeño**,

cuando existe una certificación del Registro Civil, que establece que el señor Rafael Ernesto Cedeño Gordon, al momento de fallecer, ostentaba el estado civil de **casado** y existía un matrimonio previo, con la señora **María Inocencia Howell Sánchez de Cedeño**, desde el 28 de diciembre de 1970, por lo tanto, el matrimonio contraído en 1980 con la señora **Stickel Santamaría**, **podría adolecer de nulidad absoluta.**

En este punto es importante resaltar que el Código de la Familia, el artículo 752, establece lo siguiente:

**“Artículo 752.** A los Juzgados Seccionales de Familia, le corresponde conocer y decidir:

En primera instancia:

1. Procesos sobre unión de hecho, separación de cuerpos, divorcio y nulidad de matrimonio;
- ...

Tal como se observa en la norma transcrita los Juzgados Seccionales de Familia, son los competentes para conocer sobre el tipo de proceso que en este caso nos ocupa, ya que nos encontramos ante la solicitud de pensión de sobreviviente de dos viudas, que manifiestan tener el mismo derecho sobre la referida pensión en calidad de esposas del señor **Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d)**. Tomando en consideración que existe una certificación del Registro Civil, que indica que hay dos matrimonios en los que aparece registrado el señor **Rafael Ernesto Cedeño Gordon (q.e.p.d)**, y en la cual se hace la observación que uno de estos podría recaer nulidad absoluta.

En relación a los impedimentos en el matrimonio, es imprescindible citar el artículo 33 (numeral 2) del Código de la Familia, que indica que no podrán contraer matrimonio **“los que se hallaren ligados por vínculo matrimonial”**.

Otra norma a destacar es el artículo 224 de la referida excerta legal, que nos establece lo siguiente:

**“Artículo 224.** Las causas de nulidad del matrimonio son las siguientes:

1. ...

2. La existencia de algún impedimento de los mencionados en los artículos 33 y 34 de este Código;
3. ...”

Tal como lo expresan las normas antes descritas, bajo la existencia de dos matrimonios, es necesario efectuar los trámites legales pertinentes, en las instancias jurisdiccionales correspondientes, ya que el artículo 33 del Código de la Familia, establece como causal de impedimento para el matrimonio, **un matrimonio previo o ya existente**, para contraer nuevas nupcias. Por lo tanto, es necesario que las autoridades competentes, establezcan si existe o no nulidad del matrimonio.

Por lo tanto, esta Procuraduría de la Administración, considera oportuno que las partes interesadas en la pensión de sobreviviente, se acerquen a la instancia correspondiente para hacer valer sus derechos y dilucidar en la jurisdicción correspondiente, como lo son los Juzgados Seccionales de Familia, la validez de uno de los matrimonios.

En este escenario y luego de haber efectuado una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados en el presente proceso, esta Procuraduría de la Administración estima que **NO ES ILEGAL** la Resolución 21337 de 11 de septiembre de 2014, emitida por Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretario General