

Panamá, 23 de octubre de 2000.

Señor

Secundino Flores

Corregidor de Capira Cabecera.

Capira - Provincia de Panamá.

Señor Corregidor:

La Procuraduría de la Administración, recibió su Nota N°.91 de 19 de julio del 2000, entregada a este Despacho el día 22 de septiembre del presente año, a través de la cual nos solicita opinión respecto al alcance de los artículos 215 "A", 215 "B" y 215 "C" del Código Penal, publicado en Gaceta Oficial N°.22,811 del 23 de junio de 1995 y el Artículo 954 del Código Administrativo, el cual a su juicio, se encuentra en disparidad con el artículo 215 "A" del Código Penal concretamente.

La Ley 27 de 16 de junio 1995, *"por el cual se tipifican los Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores, se ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de las víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos del Código Penal y Judicial, y se adoptan otras medidas"* eleva a la categoría de delito no sólo la violencia doméstica sino el maltrato de menores y además modifica algunos artículos del Código Penal y el Código Procesal, relativos a delitos sexuales, que también son delitos a través de los cuales se ejerce un tipo de violencia contra los miembros de la familia, no obstante, sólo haremos referencia al contenido del artículo 215 A de la Ley 27 de 1995 y el artículo 954 del Código Administrativo, objeto de cuestionamiento.

La Ley 27 de 16 de junio de 1995, publicada en Gaceta Oficial 22,811 de 23 de junio de 1995, dispone en su artículo 215 A, lo siguiente:

"Artículo 215 A. El miembro de una familia que agrede física o psicológicamente, a otro miembro, será sancionado con 6 meses a 1 año de prisión, o con medida de seguridad curativa, o con ambas.

En caso de agresión psicológica, debidamente comprobada por el médico psiquiatra forense, el agresor primario será sancionado con la aplicación de medida de seguridad curativa, conforme al Artículo 115 del Código Penal, debidamente vigilada por el Departamento de Corrección.

En caso de incumplimiento de la medida de seguridad curativa, el juez podrá sustituirla por prisión de 6 meses a 1 año.

Para los efectos de este capítulo, son miembros de una familia, las personas naturales unidas por el vínculo de parentesco o matrimonio, y quienes convivan con ellos de manera permanente, con exclusión de aquellos cuya convivencia esté fundada en vínculos de carácter contractual.”

Del texto reproducido, se aprecia que la Ley Penal, tipifica como actos de violencia aquellos que surgen en la familia y que antes eran atendidos por autoridades de policía de acuerdo a los artículos 1005 al 1017 del Código Administrativo, denominado “Desórdenes Domésticos” y cuyas sanciones eran mínimas en comparación con los efectos que ésta causa en la Familia.¹

En primer lugar, la familia ha dejado de ser “un reducto privado, sujeto a las decisiones internas y a la autoridad de quien la gobierna. La protección integral de la familia a la cual se tiende actualmente, ha conducido a la búsqueda de mecanismos que permitan detectar funcionamientos deficientes con vistas a su prevención y tratamiento.

En esta perspectiva, las agresiones domésticas constituyen un síntoma de distorsiones que el Estado procura enmendar con distintos apoyos. La neutralidad del poder público desaparece ante circunstancias que ponen en peligro la organización familiar. Hoy día, el resguardo de la intimidad doméstica no excluye el auxilio de la primera autoridad de policía en el Corregimiento, “El Corregidor”, y tampoco de la comunidad, que sólo puede tener lugar si se conocen los problemas que afectan a la dinámica familiar”.²

El aspecto de la violencia en la familia ha cobrado un auge de víctimas que no podría ser tratado únicamente con sanciones administrativas. Estas tuvieron que elevarse a la categoría de delitos y ser rigurosamente sancionadas por el operador de la ley. Nuestra realidad es otra, es decir, el maltrato familiar se muestra ahora en el mundo público, bajo relaciones de poder que lo hacen posible.

La Ley 27 de 1995, señala prístinamente “quiénes podrán ser parte de la relación de víctima/agresor (a) cuando establece que serán considerados como miembros de una familia las personas unidas por el vínculo del parentesco o matrimonio, y quienes convivan con ellos de manera permanente. A excepción de aquéllos o aquéllas que, por su relación laboral, convivan con la familia. Ejemplo: empleadas domésticas, etc.

El delito de violencia intrafamiliar puede ser agravado por lo que cualquier hecho delictivo que produzca debilitamiento permanente de un sentido o de un órgano, daño

¹ ICAZA RUÍZ, Carlos. “La Labor del Corregidor de Policía en los casos de Violencia Intrafamiliar. Revista de Derecho N°2, 1997, 2ª. Ed. Impreso en Colombia, APNGJ; Panamá, Página 51.

² GROSMAN, MESTERMAN, A.D.M.O. Violencia en la Familia. 1ª. Ed., Editorial Universidad, Buenos Aires, 1989, p.24.

corporal o síquico incurable, pérdida de un sentido o un órgano, entre otras, traerá, como consecuencia un aumento de la sanción (Ref. Artículo 215 B de la Ley 27 de 1995)".³

Aida Selles de Palacios resalta que "desde el punto de vista jurídico, la violencia puede ser analizada desde dos órbitas a saber:

"a) Por medios físicos, o sea mediante fuerza material irresistible, el cual ocurre cuando el esposo o compañero, u otra persona con la que se mantenga una relación afectiva, de confianza, le causa daño a su esposa compañera, hermana, hija entre otras, provocando lesiones internas, externas o ambas.

b) Mediante coacción moral o espiritual, o sea, mediante injustas amenazas, temor fundado, mal inminente en la persona, libertad, honra o bienes de la persona de la víctima, del cónyuge, ascendientes o descendientes".⁴

Ahora bien, la Ley 27 de 1995, ha señalado que los funcionarios públicos o particulares que tengan conocimiento de un acto o hecho tipificado como violencia intrafamiliar y maltrato de menores, tienen el deber de ponerlo en conocimiento inmediato de las autoridades competentes (Fiscales de Familia, Personeros, etc.) Veamos lo que dispone el artículo 215 "D", sobre el particular:

"Artículo 215 D. El funcionario público o el particular que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho tipificado como violencia intrafamiliar o maltrato de menores, y no ponga en conocimiento de las autoridades la comisión del delito, será sancionado con 50 a 150 días multa."

Como podemos apreciar, de la lectura del texto transcrito, "si el funcionario o particular, no pone en conocimiento a la autoridad respectiva de la comisión de un delito, como violencia intrafamiliar y maltrato de menores será sancionado con 50 a 150 días multas."⁵

La Procuraduría de la Administración, ha señalado que **"en caso de que una autoridad de policía conozca de un hecho de violencia intrafamiliar, deberá intervenir utilizando los mecanismos de que está facultado conforme a las leyes (fijación de fianza de paz y buena conducta, salida del esposo culpable o responsable del acto de violencia, multa etc.) y remitirá con prontitud a la autoridad competente, para que ésta realice las investigaciones de rigor que determinarán la responsabilidad del o de los autores. Igualmente si una autoridad de salud o un particular tiene conocimiento**

³ PÉREZ, BERMÚDEZ, Rosina. Revista Cultural Lotería N°417 -Marzo-Abril, 1998, Edit. Panamá, p.118.

⁴ SELLES de PALACIOS, Aida; "La Familia en el Derecho Panameño y su protección frente a la violencia intrafamiliar"; Revista Jurídica Panameña N°1; segunda época; Centro de Investigaciones Jurídica; Universidad de Panamá, p. 112 cit. por ICAZA RUÍZ, C.

⁵ Circular N°.DPA. 004/96 de 17 de mayo de 1996.

de hechos de violencia intrafamiliar, está obligado a informar a la autoridad competente sobre el hecho. (Resaltado nuestro)

En cuanto a lo que dispone el Código Administrativo en su artículo 954, veamos en su parte medular lo siguiente:

“Artículo 954: Sufrirán la pena de veinte a cuarenta días de arresto:

1. Los maridos que maltraten a sus mujeres, aun cuando no les causen lesiones;
2. Las mujeres que maltraten a sus maridos enfermos o desvalidos;
3. Los hijos de familia que faltaren gravemente al respeto y obediencia debidos a sus padres;
4. Los que encontrando abandonado a un menor de siete años, con peligro de su existencia, no lo presentaren a la autoridad o a su familia.
5. Los que no socorrieren o auxiliaren a una persona que encontraren en despoblado herida o en peligro de perecer, cuando pudieren hacerlo sin detrimento propio; y
6. Los que en riña tumultuaria constaren que hubieren ejercido violencia en la persona del ofendido, cuando las lesiones que resultaren no fueren graves y no fuere conocido su autor.”

El artículo bajo estudio, presenta una situación un tanto similar, al artículo 215 A de la Ley 27 de 1995, no obstante, recordemos que el Código Administrativo es de 1917, y las situaciones que hoy día ocurren en el seno familiar son graves y diferentes, y requieren de un tratamiento riguroso. Ahora, eso no significa que el Corregidor, no pueda adoptar las medidas preventivas una vez tenga conocimiento de un hecho tipificado como violencia intrafamiliar o maltrato.

Los Corregidores como autoridades que ejercen la justicia administrativa de policía, de conformidad con la Ley 112 de 1974, les corresponde conservar la tranquilidad social, la moralidad, las buenas costumbres y la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

El artículo 931, del Capítulo II del Libro III de Policía, establece que todos los empleados de Policía tienen el deber imprescindible, bajo responsabilidad de ley, de defender contra las vías de hecho a todas las personas residentes en el territorio de su jurisdicción o en el que deban hacer su servicio. Protegerán a las personas, su libertad, su honor y su tranquilidad, no sólo cuando su auxilio sea solicitado, sino en todo caso lleguen a descubrir que por vías de hecho se trama o atenta contra cualquier persona o contra sus derechos individuales.

La norma examinada, advierte que el Corregidor está obligado a intervenir y prevenir cualquier hecho de maltrato o violencia en donde se ponga en peligro la vida de un miembro de la familia según sea el caso, y utilizar los mecanismos legales para evitar cualquier situación que afecte la paz y la tranquilidad doméstica.

En ese sentido, la labor del Corregidor en ejercicio de sus facultades de policía preventiva según el artículo 860 del Código Administrativo debe adoptar todas las medidas preventivas necesarias y brindar la atención requerida por las víctimas, siempre y cuando se encuentren debidamente demostrada la necesidad de emitir las.

Dentro de las medidas que puede adoptar el Corregidor está no sólo la de detención preventiva (Artículo 1717 del Código Administrativo) según sea el caso, que a nuestro juicio, sería la última medida administrativa que adoptaría el Corregidor. Recuerde que, antes de llegar a esa medida, se recomienda verificar los hechos, recoger los elementos de juicio, para tener base jurídica al momento de aplicar una medida de esta naturaleza, por lo tanto, se recomienda en primer lugar y de acuerdo con la situación presentada, aplicar las medidas tales como: Amonestación verbal, fianza de paz y buena conducta, separación de la víctima del lado del agresor, multa o fianza de paz y buena conducta según la gravedad del hecho, etc.

La labor del Corregidor, no debe limitarse sólo a imponer medidas, su trabajo principal, es advenir a las partes o a la pareja según sea el caso, es decir, hacerlas entrar en razón y posteriormente, si ello no es posible, imponer las medidas que estime conducentes. Sin embargo, **es importante señalar que en los casos de delitos de violencia intrafamiliar, el Corregidor lo que no puede hacer es entrar a conocer el proceso, lo que debe en todo caso, es atender a las víctimas, adoptar las medidas preventivas correspondientes, proceder a inhibirse del caso y remitir el expediente a las autoridades competentes.** (Subrayado y resaltado de la Procuraduría)

El Código de la Familia en su artículo 504, ha dispuesto que... un funcionario administrativo (Corregidor o Alcalde), en casos de urgencia, que sea informado de una situación de maltrato o requerido al efecto, adoptará las medidas que estime convenientes, según la gravedad del caso, incluyendo la hospitalización y el tratamiento médico que requiera el menor afectado, igual que el resto de los miembros de la familia. No obstante, una vez haya procedido con la medida, el funcionario está obligado a informar a la autoridad respectiva las situaciones de maltratos para que ésta aplique las sanciones, medidas o tratamientos que establece el artículo 215 A. (Subraya la Procuraduría)

Vale resaltar, que el Corregidor, sólo previene la consumación de la falta e interviene ya sea como un mediador entre las partes. Recuérdese que el Corregidor debe prestar su apoyo o auxilio a los miembros de la familia, por ejemplo: a los padres de familia en caso de que los hijos les irrespeten o viceversa, y debe corregir las acciones que cometan los padres cuando abusen de su poder, y procurará la conciliación entre los desavenidos y se esforzará en contribuir a la conservación o restablecimiento de la paz doméstica.

En ese sentido, la Procuraduría de la Administración, tal como se expresó en líneas anteriores, en Circular N°DPA/ 004/96 de 17 de mayo de 1996 ha señalado que: “las

autoridades de policía que conozcan algún caso de violencia o maltrato debe intervenir utilizando las medidas preventivas antes señaladas y luego remitir con prontitud a la autoridad correspondiente, para que ésta realice las investigaciones de rigor y determine la responsabilidad correspondiente.

En otro orden de ideas, si se observa la redacción del artículo 954 del Código Administrativo, se concluirá que amenaza con “pena de veinte a cuarenta días de arresto” sanciona conductas tipificadas como violencia intrafamiliar contenidas en el artículo 215 A de la Ley 27 de 1995, es decir, que los numerales 1 y 2 del artículo 954 del Código Administrativo, referentes al maltrato del esposo o la esposa entran en colisión con el artículo 215 A de la citada Ley que regula íntegramente esta materia, en consecuencia se produce una derogación tácita de los numerales 1 y 2 del artículo 954 del Código Administrativo. Veamos lo que dispone el artículo 36 del Código Civil sobre el particular.

“Artículo 36. Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

En el caso bajo estudio, el legislador no ha derogado expresamente las disposiciones del Código Administrativo, específicamente los numerales 1 y 2 del artículo 954, por lo cual el primer supuesto de insubsistencia no se produce.

En el segundo supuesto, la única incompatibilidad que advertimos es la concerniente a que una de las faltas administrativas conocida como maltrato entre los miembros de la familia se eleva a categoría de delito de conformidad con el artículo 215 A, de la Ley 27 de 1995.

El último supuesto jurídico, consideramos que es aplicable a la situación planteada, ya que la Ley 27 de 1995 entra a regular íntegramente la materia a que la anterior disposición en sus numerales, 1 y 2 hacía referencia.

En conclusión, este Despacho es de opinión, que existe una disparidad, entre las normas analizadas y se ha producido la derogatoria tácita de los numerales 1 y 2 del artículo 954 del Código Administrativo con la aprobación de la Ley 27 de 1995 que regula íntegramente la materia de Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor, no obstante, si existe algún caso de violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor, denunciado en la Corregiduría, a pesar de ser una materia de conocimiento de las Fiscalías Especializadas de Familia o Personerías; el Corregidor, está obligado a prestar auxilio a las personas objeto de violencia o maltrato según el artículo 931, 1001, 1002, 1003 y siguientes del Código Administrativo y el artículo 504 del Código de la Familia, y adoptar las medidas preventivas tales como: Amonestación verbal, Fianza de Paz y Buena Conducta, Multa y salida del esposo según la gravedad de la situación y proceder inmediatamente a inhibirse del conocimiento del caso, y remitir el expediente a la autoridad competente para que realice las investigaciones pertinentes.

Espero de esta forma haber despejado su inquietud, me suscribo de usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

Original }
 Firmado } Licdo. JOSE JUAN CEBALLOS A.
 Procurador de la Administración
 Dr. José Juan Ceballos (Suplente)
 Procurador de la Administración
 (Suplente)

JJC/20/hf.