

Panamá, 21 de marzo de 1997.

Lieda
Dora Boyd de Pérez Balladares
Primera Dama de la República
E. S. D.

Señora Primera Dama de la República:

Con sumo agrado damos contestación a Nota No.0346 fechada 5 de febrero de 1997, en la que tuvo a bien consultarme respecto a *“ la factibilidad de considerar alternativas legales que procuren un real cumplimiento de las normas del Código de la Familia, así como la posibilidad de revisar los programas de atención al menor y estudiar algunas mejoras en el tratamiento y la atención a los menores en situación de riesgo ”*.

A tal fin cabe recordar que, el 3 de enero de 1995 entró a regir el Código de la Familia y del Menor aprobado a través de la Ley No.3 de 17 de mayo de 1994. Este cuerpo jurídico surge en medio de una sociedad embuida en problemas de orden familiar y social que colocan al Estado en una posición de desequilibrio total, de allí que se ameriten normas y procedimientos que no solo regulen y protejan la unidad familiar sino también regulen la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges, de los hijos, y además, de otras muchas cosas, contemple la prioridad que debe dársele a la protección que necesita todo menor por su calidad de tal. Y es que precisamente, bajo estos principios ha sido concebido, y descansa este instrumento legal, el que sin lugar a dudas ha venido a llenar un vacío existente en materia de derechos de familia y del menor.

Por ello, puede afirmarse que esta nueva legislación busca no sólo preservar los derechos y garantías que debe tener toda familia, sobre una base de respeto mutuo y responsabilidad compartida, sino también garantizar la efectividad de los mismos sobre una base normativa.

Así, la tendencia moderna en materia familiar es procurar el bienestar integral de la familia contemplando factores tales como: la seguridad social y económica, respeto a los valores éticos y morales, procurar instrucción elemental, programar actividades culturales y deportivas en las que participe la familia, elaborar programas de salud; entre otras cosas, pues en suma lo que se pretende es contemplar todo un conjunto de elementos que constituyan las pautas que deben regir en toda sociedad.

Luego entonces, partiendo de las premisas anteriores en el Código de la Familia y del Menor como norma especial, se incorporaron por primera vez normas de carácter sustantivo y adjetivo referentes a la materia, en su afán de concentrar en un sólo texto legal todas las disposiciones sobre familia y el menor, y de esta forma facilitar los trámites que se consagran en el referido instrumento jurídico, asegurando un procedimiento rápido y cónsono a las necesidades del usuario.

Bajo este perfil, queremos indicar que ciertamente, somos conocedores de su constante preocupación por los problemas de la familia panameña que lógicamente involucran al menor, y que en razón de esto su Despacho realiza un trabajo dirigido a ayudar a los sectores más necesitados, trabajo que realmente es plausible por lo altruista y humanitario. Es en virtud de todo ello, que consideramos sus inquietudes totalmente válidas, pues con mucha preocupación este Despacho viene observando que efectivamente, la legislación de familia y del menor es blanco constante de críticas y quejas de parte de diferentes sectores que de una u otra forma se encuentran inmersos en la temática familiar.

Luego de lo expresado, hemos considerado oportuno realizar un estudio teórico y de campo en relación a la legislación de familia y del menor; y el procedimiento que se sigue en dicha legislación.

Este estudio nos permite aseverar que existe un aumento considerable de los casos en los que están involucrados menores. De acuerdo a cifras preliminares obtenidas del departamento de Estadísticas del Organismo Judicial, los casos de menores en protección, atendidos en los Juzgados Seccionales de Menores en el año 1996, sumaron la cantidad de dos mil cuatrocientos noventa y nueve (2,499) casos, en los cuales sobresalieron los menores en situación de riesgo (1,229) casos, y menores víctimas de maltrato físico (1,145) casos; dándose un incremento con relación al año de 1995, en el que se atendieron dos mil diecinueve casos (2,019). Estas cifras sólo abarcan a los menores en protección, es decir, que existen otros problemas que aquejan a los menores que no están dentro de las mismas. Así por ejemplo: los casos de pensión de Alimentos que cada vez son más, la carencia de una debida reglamentación de visitas, la tenencia de la guarda y crianza del padre, madre, parientes o persona adecuada, adopciones, filiaciones, impugnaciones de paternidad, reconocimientos voluntarios, legales, judiciales, entre otros derechos que deben ser accionados ante esta jurisdicción.

En lo referente, a las Fiscalías Especializadas de Familia y del Menor, éstas atienden casos de guarda crianza y educación; adopciones, filiaciones, emancipaciones, divorcios y todo lo relacionado con la Ley 27 de Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor. De los casos tratados sobresalen en cuanto al menor, el maltrato físico de que los niños-niñas son objeto, y en atención a la Violencia Intrafamiliar, las estadísticas muestran que la víctima siempre es la mujer. Así, en la Fiscalía 1ra. de Familia, de doscientos noventa y dos -292- casos recibidos, existen doscientos cincuenta y siete -257- casos en los que la mujer es la víctima; igual sucede en la Fiscalía 2da, en donde de doscientos ochenta y siete -287- casos, doscientos once -211- reflejan a mujeres como víctimas.

Es bueno anotar que, los delitos que contempla el Título Quinto, Libro II del Código Penal pasaron a ser competencia de las Fiscalías especializadas en asuntos de Familia y el Menor, a partir de enero de 1996, con fundamento en la Resolución No.11 de 28 de diciembre de 1995, emitida por el Procurador General de la Nación. De este modo, quedaron incluidos para conocimiento y trámite de las Fiscalías en mención, los Juzgados del Segundo Circuito Judicial de Panamá, esto es, San Miguelito. Esto vino a significar que dichas Fiscalías debían conocer y absolver expedientes provenientes de 29 Juzgados.

Ahora bien, mediante la Resolución N° 2 de 14 de febrero de 1997, se modifica la Resolución N° 11 antes aludida y se excluye a San Miguelito de la competencia de las Fiscalías de Familia.

Constituye un hecho cierto que la población de menores cada día está más afectada con problemas de maltrato, esto se ve reflejado en cifras. Así por ejemplo, en el Hospital del Niño sólo en enero y febrero de 1997 se han atendido 28 casos de menores maltratados, estas estadísticas incluyen niños de un mes de nacidos que ya han recibido diferentes tipos de maltrato, desde maltrato por determinar, abandonos y hasta abuso sexual, conforme datos suministrados por dicho Centro Hospitalario.

En estos casos los menores son atendidos en el Hospital, brindándosele los primeros auxilios y la asistencia médica que requieran, y posteriormente son remitidos a los Juzgados de Menores a fin de que en ese despacho judicial se instruyan las sumarias correspondientes.

Esta gama de problemas que envuelve a la familia panameña de manera integral, se traduce indudablemente en un aumento de expedientes en la Jurisdicción respectiva, en este caso, la Jurisdicción de Familia y de Menores de manera general.

De allí que, este estudio nos permita enumerar responsablemente algunas deficiencias y vacíos en la aplicación del aludido texto legal, deficiencias que estimamos deben ser de su conocimiento:

1. En primer lugar, actualmente existen en la Provincia de Panamá, Tres (3) Juzgados Seccionales de Menores; Tres (3) Juzgados Seccionales de Familia, y Uno (1) Municipal de Familia, que suman siete (7) Juzgados, distribuidos así: En el Distrito de Panamá, Dos (2) Juzgados Seccionales de Menores, ubicados en Patilla, y Tres (3) Juzgados Seccionales de Familia ubicados en Ancón. En el Distrito de San Miguelito, Un (1) Juzgado Seccional de Menores ubicado en la entrada de la Urbanización San Antonio, en la vía Tocumen, y Un (1) Juzgado Municipal de Familia, ubicado en San Miguelito, vía principal hacia Tocumen.

2. Nos hemos percatado de que existe una excesiva cantidad de expedientes en trámite; en dichos expedientes se conocen materias mixtas, en el marco del Código de la Familia, tales como: Guarda y Crianza, Reglamentación de Visitas, Suspensión de Patria Potestad; en materia penal contemplando normas de familia, atienden casos de menores infractores, (hurto, lesiones y hasta homicidios perpetrados por menores) y, en materia

administrativa conocen de faltas, permisos de salida, autorizaciones de entrada, por decir algunos.

3. Pareciera que, la aplicación de los principios procesales en la jurisdicción de menores no es funcional por la cantidad de casos que allí se reciben y se conocen.

4. En la actualidad muchas, por no decir la mayoría de las oficinas de esta jurisdicción de familia y de menores, esto es, Juzgados y Fiscalías carecen de equipos y materiales de oficina; debe dotárseles de equipos de computadoras para agilizar el trabajo.

5. Los Juzgados de Menores, no poseen vehículos ni para transportar a los menores en circunstancias que lo ameriten, ni para realizar las diligencias propias del Juzgado.

6. Observamos que cuando los Juzgados están de turno, deben seguir con sus labores cotidianas, es decir, conociendo de los casos, proyectando, emitiendo fallos, recibiendo expedientes, y atendiendo público. Esta práctica definitivamente, ocasiona acumulación de los expedientes en trámite. Por tal razón, es necesario que todos los Jueces de Menores cuenten con un asistente, esto les permitirá mayor agilización en los expedientes en trámite, en las diligencias de Audiencias, y también en la atención que les deben prestar al público en general.

7. Importante es mencionar, los problemas de infraestructura de la jurisdicción de menores. Sus instalaciones son alejadas, calurosas, estrechas y además inseguras.

8. Debe señalarse que no se cuenta con los servicios de un médico con especialización Psiquiátrica, profesional de suma importancia por la complejidad de muchos casos que allí se ventilan.

9. Actualmente, las instalaciones en donde se albergan a menores infractores, maltratados y abandonados están repletas de éstos, es decir, exceden la capacidad de dichos locales, por tal motivo puede asegurarse que viven hacinados.

10. Similar situación a la que sufren los Juzgados de Menores, están enfrentando las Fiscalías Especializadas en Asuntos de Familia, en las que existe un numeroso grupo de expedientes que requieren de conocimiento y absolución expedita.

11. Las Fiscalías, tampoco cuentan con personal suficiente ni jurídico, ni interdisciplinario, así por ejemplo: destinado a las citaciones; personal de notificaciones; conductores; etc. En relación con el equipo interdisciplinario requieren de Conciliadores, Orientadores, Trabajadores Sociales, Psiquiatras.

12. Consideramos que todo lo anterior deriva de una causa principal que la constituye LA FALTA DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS para esta jurisdicción, la que por tratar problemas con la familia, debe dársele carácter prioritario.
De igual forma debemos señalar algunas fallas de carácter administrativa tales como:

a. Algunas autoridades, son poco accesibles, es decir, para atender a un abogado o un funcionario público es necesario solicitar cita por escrito y previamente; esta cita es concedida para dos o tres días después. A nosotros nos parece que esta actuación se aparta totalmente de lo establecido por el Código, por lo que debe sufrir una modificación.

b. Si bien es cierto existe gran cantidad de expedientes, es menester que las autoridades de la materia se organicen debidamente. En tal sentido deben instruir a sus subalternos a la fiel aplicación del Código, esto lo conseguirán en la medida que estudien, analicen y examinen la materia detalladamente, lo que les permitirá una adecuada aplicación de la norma.

c. Algunos funcionarios de esta jurisdicción muestran poco interés en ayudar a las personas que acuden a esos despachos públicos en demanda de una solución para encontrarle solución a un problema. En conclusión, puede decirse, que son poco amables.

En virtud de lo expuesto, se impone que se tomen medidas inmediatamente respecto a esta problemática, y en tal sentido nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones:

I. En primer lugar, debe realizarse un estudio e investigación profunda en toda la Jurisdicción de Familia y de Menores, este estudio debe ser efectuado dentro de parámetros objetivos, de manera seria y responsable y, por personal totalmente ajeno a la materia; el propósito del mismo, debe dirigirse a detectar necesidades, fallas e irregularidades en los trámites y procedimientos de la Jurisdicción en cuestión.

II. Deben efectuarse evaluaciones y rotaciones periódicas del personal de esta Jurisdicción, estamos seguros que esto va a determinar más eficiencia y mejor servicio.

III. Deberá hacerse nombramientos de personal especializado, que involucre tanto personal jurídico y de apoyo como personal que integre el equipo interdisciplinario, adscritos a los diferentes despachos de esta Jurisdicción, incluso deben nombrarse maestros adscritos a estos centros.

IV. Es recomendable, diseñar programas de capacitación, mayor formación continua dirigida a todo el personal adscrito a la jurisdicción de Familia y de Menores, sabemos que se está haciendo, pero debe enfatizarse en la capacitación de todos los sectores a fin de garantizar el buen manejo para el mayor desarrollo de la materia.

V. Es necesaria la creación de una Comisión integrada por Autoridades de Familia y de Menores así como por Autoridades de Educación, con el propósito: de estudiar, analizar, y evaluar el contenido del artículo 491 del Código de la familia, toda vez que según los docentes el texto de este artículo afecta el normal desenvolvimiento de las actividades escolares. Buscar alternativas, entre las que puede estar el crear programas de estudio y aprendizaje a través de módulos, de este modo la menor embarazada no perdería el año escolar, pero tampoco permanecería en el aula de clases. Ya que se considera este hecho como un mal modelo para el resto de las menores.

VI. Es necesario recomendar que las autoridades de la Jurisdicción de Familia y de Menores, sean como dijimos antes accesibles y con mucha sensibilidad humana pues muchos casos pueden solucionarse de manera rápida, utilizando métodos sencillos; por ejemplo: se detiene un menor en bodega y los padres se presentan a las instancias correspondientes, pero no tienen la totalidad de la multa (Cincuenta Balboas, B/50.00), entonces que se efectúe un arreglo de pago, con la salvedad de que de incumplirse el mismo, se tomarán medidas sancionatorias. Creemos, que el objeto de medidas como esta es principalmente prevenir situaciones ilícitas y no, mantener un menor detenido indefinidamente sin causas que realmente lo ameriten.

VII. Se recomienda a todas las Autoridades de Familia y de Menores organizar adecuadamente sus Despachos, pues no pueden seguirse dando situaciones de dilatación en los asuntos a ellos encomendados, por ejemplo: en asuntos de alimentos una audiencia para fijar los mismos no puede hacerse ni dos ni tres meses después, la necesidad del menor es prioritaria y debe velarse por su interés y seguridad pues así lo establece la Ley.

Finalmente, los medios de comunicación juegan un papel importante en esta problemática, específicamente los medios televisivos, pues su mayor número de televidentes son precisamente los menores. Los canales de televisión proyectan series cargadas de violencia, telenovelas de lenguaje vulgar y argumentos socres, películas con temas pornográficos, periódicos que muestran sensacionalismo en lugar de cultura; para vender, comercian con la muerte de un ser humano y con el cuerpo de una mujer. Ya es tiempo que, se impongan reglas en todos los niveles de este país, que los canales proyecten sus programas porque de eso subsisten, pero que se coordine actos en horarios apropiados, es menester que se llegue a un acuerdo serio y que se respete. Que pasen más cintulos alusivos a la moral, buenas costumbres, al respecto, a la ética y por supuesto a la unidad familiar, es decir, buenos patrones de conducta y comportamiento, mejor orientación a nuestros niños y jóvenes, de ello promoverse con eficacia lograremos formar mejores personas, capaces de forjar hogares sólidos y duraderos que cimenten una sociedad productiva y útil.

VIII. Se recomienda que las instalaciones de Familia y Menores del Distrito de Panamá sean ubicadas en un mismo lugar, así como también las del Distrito Especial de San Miguelito deberán ser ubicadas en una misma área y, que esta sea accesible.

Es por todo ello, que le solicitamos a Usted efectúe un recorrido por estas instalaciones y corrobore todo lo antes dicho.

Finalmente es importante anotar después de las consideraciones anteriores, que desde el punto de vista legal, se cuente con la legislación básica contenida en el Código de la Familia. Lo que se necesita es comprometerse con la filosofía que inspiró este instrumento legal cuyos principios se orientan a interpretarlo y aplicarlo con un sentido más social que jurídico en atención a que esta materia surge como parte del Derecho Social eminentemente basado en el interés social antes que en el particular.

7

Esperamos de esta forma haber coadyuvado en el mejoramiento de la problemática planteada, me despido con mi consideración y respeto de siempre,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf

Adjunto: Copias de Estadísticas recabadas en investigación realizada.