

INFORME NACIONAL DE PANAMA

C O N T E N I D O

- I. ASPECTOS SOCIALES.....Rosaura de Cardoze
- II. ASPECTOS LEGALES.....Clara R. de Beringher
- III. ASPECTOS EDUCATIVOS.....Zoraida de Brandao
- IV. COOPERACION INTERAMERICANA.....Mary O'Donnell de Rosas

INFORME NACIONAL

EL ABANDONO DEL NIÑO EN PANAMA

Ponencia presentada por Panamá al XI Congreso Panamericano del Niño celebrado en Bogotá, Colombia del 22 al 29 de Noviembre de 1959.-

ASPECTOS SOCIALES DEL ABANDONO

Por ROSAURA DE CARDOZE, Encargada de la Dirección de Previsión Social

Al tratar del bienestar infantil no podemos considerarlo aisladamente de las relaciones familiares porque éstas afectan directamente, ya sea negativa o positivamente al desarrollo integral del niño, los intereses de éste así como también al bienestar del grupo del cual él no es más que un miembro de ese conglomerado social.

Lo anteriormente anotado nos pone de relieve el trascendental papel de la familia en la vida del niño, ya que la actitud del hombre frente a la sociedad dependerá en gran parte de su experiencia familiar. Siempre se ha considerado la familia como la célula de la sociedad y el mejor medio para el crecimiento normal del niño; sin embargo, son muchos los que crecen sin ese sentimiento de seguridad que da la familia porque carecen de ella por múltiples razones, las cuales posteriormente se considerarán.

Es al niño carente de familia o específicamente el niño abandonado al cual dedicaremos este estudio al considerar los aspectos sociales del abandono del niño en la primera parte del Informe Nacional de Panamá que se presentará al XI Congreso Panamericano del Niño. Esperamos poder cubrir a grandes rasgos este trabajo que se nos ha encomendado, que por la importancia del problema lo hemos acogido con interés, agradeciéndole el honor que se nos hace para que presentemos este asunto de tanta repercusión social.-

CONCEPTO Y DEFINICION:

No es posible tomar una posición dogmática al tratar del abandono sin antes revisar y hacer algunas observaciones sobre el problema que nos ocupa, y por otra parte siempre es difícil encontrar definiciones que reflejen exactamente el contenido que se desea dar a un vocablo, es por esto por lo que después de hacer nuestras observaciones trataremos de presentar las conclusiones.

La falta de relaciones familiares causa en los niños sentimientos de inseguridad. La orfandad y el abandono presentan similitud por la carencia parental definitiva e irreparable en el período en que el ser humano todavía necesita de sus padres, de su protección, cuidados y afecto. Existiendo las diferencias individuales, no todos los niños reaccionan en igual forma ante la ausencia de sus padres y para algunos de ellos, el abandono añade a esta falta, sentimientos de inferioridad y rencor de funestas consecuencias en el desarrollo de la personalidad del niño, lo que en muchas ocasiones se presenta en formas de desajuste social y conducta anti-social.

En nuestros tiempos compenetrados en el principio de que el niño normal para convertirse en adulto, sigue un proceso evolutivo en tres áreas: física, intelectual y afectiva, y que el libre juego de estas funciones y la satisfacción de éstas permite el desenvolvimiento normal del individuo, ha hecho que nos pongamos a considerar detenidamente la situación del niño que carece de familia que le ofrezca los cuidados que su condición de niño merece.

Los niños abandonados siempre han constituido un problema de gran trascendencia social y el siglo XX considerado como el "siglo del niño", la humanidad ha desarrollado planes más efectivos para la protección de la infancia. Testimonio de ello es este magno Congreso, cuyo tema central "El Niño abandonado de América", nos permitirá conocer, estudiar y analizar

científicamente en forma integral el problema que nos preocupa buscando las soluciones pertinentes.

Al tratar globalmente la situación de la niñez abandonada, consideramos en este grupo aquellos sin familia, directamente responsables de ellos, los que deambulan por las calles buscando su propio sustento por carecer de hogar como también aquellos que aún teniendo familia son rechazados por ésta.

El abandono trae consigo la idea de desamparo, según su etimología la palabra abandono proviene del latín (abandum), que significa "fianza, es decir obligación de hacer lo que otro prometió, si no lo cumple". Esto nos lleva a la conclusión que existe abandono cuando se desampara o descuida a un niño negándole la protección paternal a la cual tiene derecho.

En este respecto la revisión de nuestra legislación, el Código Administrativo, Capítulo Noveno, al referirse a Beneficencia, moralidad y buenas costumbres, el Artículo #1133 al tratar sobre infantes abandonados expresa lo siguiente:

Artículo #1133.- Son infantes desamparados:

- 1o.- Los recién nacidos o antes de salir del período de lactancia, abandonados o expuestos en algún lugar en que puedan ser hallados sin tener noticias de sus padres, y que se los distingue generalmente con el nombre de expósitos;
- 2o.- Los abandonados después de haber salido de la lactancia, pero que son incapaces de dar noticia de sus padres o de su domicilio;
- 3o.- Los abandonados antes de la edad de siete años cumplidos, y que pueden dar razón de sus padres o personas que los han abandonado;
- 4o.- Los infantes menores de siete años que queden huérfanos y sin parientes que se hagan cargo de ellos.

Más adelante el Capítulo Noveno en su Artículo #1144 dice:

Artículo #1144.- "Cuando la persona de quien dependa un niño menor de siete años, diere a éste un trato inhumano y cruel, que ponga en peligro su existencia, o su salud, pue-

do el respectivo Jefe de Policía, comprobado que sea el hecho, declarar al niño como desamparado y proceder respecto de él como se dispone para el caso del numeral 4o. del artículo #1133 y aplicar al maltratador la pena correccional o seguirle juicio criminal, según el caso.

Analizando la situación en que se encuentra el niño de acuerdo con los dictados de la ley expuestos, podría considerarse que éste puede estar en situación del abandono material o moral. Aunque nuestra Ley no define estas clasificaciones del abandono en el Artículo #1133 el cual anunciamos anteriormente, está implícitamente contemplado; al tratar más adelante sobre el particular nos encargaremos de hondar más al respecto.

El niño abandonado podría decirse que es aquel que necesita encontrar un hogar porque el suyo es inconveniente, inexistente, inestable o totalmente destruído, como también aquel que vive en un hogar cuyo ambiente y relaciones familiares no juegan el papel que le es adjudicado a cada uno para permitir un mejor funcionamiento de esas relaciones familiares y por consiguiente un equilibrio mejor en provecho de todos y en primer lugar del niño. Para que el ambiente familiar corresponda al concepto de hogar, éste debe ser un centro afectivo y moral donde el niño pueda alcanzar su crecimiento moral, físico, mental y emocional, necesario para hacerle frente a la vida.

Al considerar los niños abandonados entre ellos, tenemos los "expósitos"; son aquellos niños abandonados sin referencias ni datos de identificación de ninguna clase. En este grupo son muy esporádicos los casos que se presentan en nuestro medio; los niños huérfanos, los niños perdidos, que también son casos excepcionales en nuestro país, los que se encuentran en estado de vagancia o mendicidad y los rechazados por sus padres y familiares. Esta última clasificación sólo es diagnosticable a través del estudio del caso y es la agencia social familiar la que le toca decidir sobre el particular.

CAUSAS DEL ABANDONO

Las causas por las cuales los padres abandonan a sus hijos son diversas y aunque el hecho familiar es notable por su permanencia, los cambios sociales y tecnológicos de nuestra época han influido grandemente en la estructura de la familia perdiendo el hogar su valor como centro de protección de la familia y la estabilidad que lo caracterizaba. Cuántos hogares pueden decir que están permanentemente unidos en toda la excepción de la palabra? Algunos no existen realmente, otros se desintegran parcialmente y otros tantos se disuelven completamente por el divorcio. Por otro lado aunque el matrimonio es el fundamento legal de la familia esta reglamentación no es siempre observada efectuándose la unión del hecho, situación de inseguridad en la madre soltera por la falta de apoyo moral y material al cual se puede ver expuesta pudiendo esto influir en su determinación en cuanto a la tenencia o abandono del niño.

Aunque no se han efectuado estudios completos al respecto, parece ser que existe relación muy estrecha con la separación del niño del hogar y el status civil de los padres. En un estudio realizado recientemente en una de nuestras instituciones para niñas se conocieron datos muy reveladores. Esta institución es para el cuidado de niñas huérfanas, abandonadas o cuyos padres son incompetentes para cuidar, guiar y dirigir las en el hogar. Se encontraron los datos que a continuación se presentan y son reveladores parcialmente de la situación del niño. Aún cuando sólo el 5.2% eran niñas abandonadas, el 3.3% de ellas provenían de hogares de padres solteros, contrastando éste con el 2.5% de niñas que procedían de hogares constituidos legalmente. Otro dato interesante que reveló el mencionado estudio fue el alto porcentaje de niñas huérfanas representando este grupo más del 50% del total de niñas en la institución, el cual era de 64 niñas. ~~Anotamos este hecho porque deberíamos ante-~~

Otro dato interesante que nos puede dar margen a considerar como causa de abandono de los hijos, es la ausencia del padre en el hogar, información obtenida al analizar las causas de las solicitudes de ingreso para niños en instituciones, hechas durante los tres primeros meses del presente año a la Sección de Asistencia Familiar del Departamento de Previsión Social para colocar 121 niños. De este número de solicitudes el 40% el padre había abandonado el hogar; en muchos casos antes del nacimiento del niño y en otros en los primeros años de vida del niño teniendo que dejarlos la madre la mayor parte del tiempo solos en el hogar o al cuidado de una abuela anciana ^{de vecina} o vecina, no pudiendo la primera ofrecerle un buen cuidado al niño por su condición física, y la segunda incapacitada, porque sus responsabilidades hogareñas y su falta de preparación para atender las necesidades tanto de sus propios hijos como las del niño.

Las experiencias obtenidas en el manejo de casos de colocación de menores nos han revelado que con mayor frecuencia se presenta como causas de solicitud de servicios y probablemente del abandono de los niños, las condiciones económicas de la familia las cuales buscan en la institución la seguridad que ellos no pueden ofrecerle por sus limitados recursos económicos. Esta presión económica se hace mucho más aguda en los casos de madres con muchos hijos que por lo general es el prototipo de familia de la clase que tiene presupuesto muy limitado lo que las coloca en una situación bastante precaria. El factor económico se agudiza mucho más en la actualidad que en el pasado, ocasionando inseguridad y ansiedades en la familia. Afortunadamente nuestra legislación con un alto sentimiento de justicia social está inspirada en la protección de la familia y del niño aplicando medidas de asistencia social que promuevan el bienestar general de ésta.

Otra causal del abandono del niño es la de índole moral en cuyo grupo caen las madres, generalmente jóvenes, que tienen hijos fuera del matrimonio.

En el pasado la sanción social fue severa, y tanto el niño como la madre eran sometidos a continua crítica y menosprecio. Ese fue tal vez el factor predominante que empujó a la madre al abandono criminal del niño para huir de la sanción social. En nuestros días este hecho no tiene la repercusión que tenía en el pasado, pues se le dan a la madre y al niño las oportunidades de que ambos tienen derecho. Sin embargo, el abandono del niño no será eliminado totalmente, pues existen factores psicológicos y de relaciones familiares que continuarán influyendo en esta triste condición de inseguridad a que se expone el niño abandonado.

CLASIFICACION Y FORMAS

La ausencia completa o en parte de relaciones familiares coloca al niño en situación de abandono que podrían ponerlo en estas situaciones: abandono material y abandono moral o sufrir ambos simultáneamente el cual es considerado abandono total.

Consideramos materialmente abandonado al niño que carece absolutamente de familiares, al niño huérfano, el que sus padres o tutores dejan en sitios públicos o con personas desconocidas por ellos con la promesa de recogerlos más tarde o cubrir los gastos que ocasione el cuidado de éste, pero nunca más aparecen haciendo difícil su localización por haber dejado una falsa identidad personal. Los niños dejados permanentemente al cuidado de instituciones del Estado sin que los padres demuestren ningún interés por mantener relaciones con sus hijos, no importándoles con el futuro de éstos. Para precisar el abandono material, implica el incumplimiento de los deberes de los padres, al no cubrir las necesidades elementales del ser humano, como lo son, alimentación, vivienda, vestuario, educación, asistencia médica. Sintetizando podríamos decir que abandono material existe cuando el niño carece de aquellos recursos materiales indispensables para su desarrollo integral.

En cuanto al abandono moral lo consideramos como un desamparo por el

incumplimiento de normas sociales y falta de control en la educación y orientación del niño. Existe un desequilibrio familiar y por ende social e ambiental que repercute en la niñez en forma nefasta. Las condiciones negativas de la familia, del hogar, el vagabundaje, la mendicidad, los actos contrarios a la moral y buenas costumbres, el mal trato o explotación de los menores, el rechazo del niño etc., trae consigo el abandono moral de éste. Este tipo de abandono lo vemos con frecuencia en nuestros niños durante su segunda infancia y adolescencia, en tanto que el abandono material se presenta con mayor incidencia en la primera etapa del niño especialmente en niños recién nacidos, los cuales son dejados, ya sea en salas de maternidad o con extraños.

El abandono moral del niño tiene relación directa con la desorganización del grupo familiar, en el cual influyen factores socio-familiares, en particular de orden material; los otros, más propios de la personalidad conyugal y su unión son considerados como factores psicológicos.

En nuestras instituciones para el cuidado de niños, el mayor porcentaje de éstos lo forman el grupo de niños que en cierto modo la separación se debe a factores socio-familiares en el que predomina la falta de ingresos y la falta de ingresos y la vivienda inadecuada, este último aspecto coloca al niño también en abandono moral ya que la promiscuidad en que vive el grupo familiar en cuartos pequeños y sin facilidades higiénicas y recreativas adecuadas ponen en peligro el desarrollo moral del niño e induce a los padres a retirarlos del hogar con el peligro del abandono o deterioro de las relaciones familiares.

En relación con el abandono total este ocurre cuando están presentes al unísono el abandono moral y material. Para la clasificación de este grupo se requiere un estudio social del caso para poder determinar la situación real del menor. En el caso del niño huérfano totalmente sin familia, podría considerarse en esta categoría. Además, conviene agregar que clasificamos también

como abandono parcial la ausencia voluntaria del padre o de la madre. Ahora bien, en los casos de niños colocados en instituciones o en hogares sustitutos, no siempre éste es totalmente abandonado, porque en muchas ocasiones el abandono del niño ha sido por causas ajenas a la voluntad de los padres y el niño regresará al seno del hogar una vez la familia esté en condiciones de tenerlo. Podríamos considera esta situación como un abandono temporal. Las causas de este abandono lo son, la enfermedad de uno de los padres principalmente la madre, conflictos familiares que afectan al niño, trabajo de la madre fuera del hogar, familia muy numerosa y situación económica muy precaria. Para evitar que este abandono temporal o transitorio se convierta en permanente, los trabajadores sociales de la agencia familiar y de la Sección de Instituciones, mantienen continuo contacto con el niño y la familia para que las relaciones familiares se conserven o se fortifiquen.

EVOLUCION DEL ABANDONO EN RELACION CON LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Carecemos de cifras que nos permita evaluar con exactitud la relación del abandono en las medidas adoptadas, pero consideramos dos hechos importantes que sin lugar a dudas han contralado el abandono del niño, en Panamá: Decreto No. 31 del 14 de agosto de 1945 por el cual se organiza el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y la Ley No. 24 del 19 de febrero de 1951 por la cual se crea el Tribunal Tutelar de Menores. Por otra parte el Estado panameño en su mandato constitucional especifica que el Estado debe velar por la protección del niño abandonado y de la familia sin recursos (Artículos 60, 61 y 62 de la Constitución Nacional). Haciendo eco a este mandato y atendiendo a una de las funciones del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, se creó en 1953 la Sección de Asistencia Familiar con el asesoramiento de un técnico en bienestar social, bajo los auspicios del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública. Esta dependencia del Estado cuenta con trabajadores sociales de adiestramiento profesional, a fin de aten-

der y ayudar a resolver los problemas socio-económicos de la familia, problemas de relaciones familiares, cuidado de niños, etc., con el propósito de armonizar las relaciones y conservar la integridad de la unidad familiar.

Los servicios que ofrecen la Agencia Familiar y la Sección de Instituciones creada posteriormente en el Departamento de Previsión Social del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, ha sido de valor efectivo para detener el abandono de niños. Por otra parte aún queda mucho por hacer en lo que concierne a la labor educativa de la juventud y de los padres, para la mayor comprensión de los problemas de la niñez y el adolescente como también la responsabilidad social que la función de padre trae consigo. Las Instituciones sociales, el hogar, la iglesia, la escuela, los medios de divulgación etc., están llamados a jugar un papel de suma importancia para disminuir el problema de la infancia abandonada.

PANORAMA FUTURO DEL ABANDONO

Si bien es cierto que se han tomado medidas tendientes para proteger a la familia panameña y nuestra legislación de corte eminentemente social primordialmente respecto a la familia, como podrá observarse en los aspectos sociales en relación con el estado civil de la familia, tal vez podrían influir en la continuidad del problema del abandono. Sin embargo, esto no pasa de ser sólo una hipótesis, ya que aún no hemos hecho estudios sobre el particular, pero el censo de 1950 nos indicó que el porcentaje de parejas que viven en unión consensual sobre pasaba al de las uniones legales, y esto nos pone de relieve que en igual forma habrá un porcentaje de hijos no reconocidos por sus padres. (A manera de observación en nuestra legislación, el término de hijo legítimo e ilegítimo no existe y los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él tienen iguales derechos.

El matrimonio trae consigo deberes y derechos a los contrayentes y salvaguardado esto por nuestra legislación, garantiza una mayor protección

al niño. En el caso de las uniones consensuales el Estado también los protege, pero la carencia del vínculo legal resta responsabilidad a la pareja y en esta situación es el niño el afectado pudiendo ser abandonado y en nuestro medio generalmente es el padre quien deja el hogar para formar otro. El desamparo en que el niño y la madre se hallan expuestos, puede precipitar a esta última a tomar decisiones en la que la seguridad del niño se encuentra en peligro. En nuestro trabajo diario en el campo familiar, la experiencia nos ha enseñado que son las madres jóvenes solteras las que viven en unión consensual teniendo varios hijos y en muchos casos de varios padres. Estas solicitan colocar a sus hijos en instituciones porque carecen de recursos para el sostenimiento de estos y sus propias familias se niegan a ofrecerles ayuda.

Por otro lado la complejidad de la vida moderna, los bajos ingresos obligan a la madre a trabajar fuera del hogar, viéndose el niño abandonado aunque sea temporalmente. Además, las condiciones ambientales y la falta de control de los espectáculos públicos, los cambios sociales sufridos en nuestra cultura y la desorganización de las familias, las costumbres, etc. Todo esto son factores determinantes del problema.

Siendo esta nuestra realidad nacional, recomendable sería hacer un estudio de las observaciones apuntadas para conocer hasta que punto estas influyen en el abandono del niño,-

TRATAMIENTO

Expresamos anteriormente que en la Sección de Asistencia Familiar, al crearse ésta, se inicia una nueva etapa de la protección de la familia y la infancia en Panamá. Antes de 1953, los niños ingresaban a las instituciones del Estado sin datos de identificación precisa ni persona responsable de ellos siendo el cuidado institucional el único servicio que se le ofrecía al niño abandonado. A partir de 1953 un nuevo enfoque se le dió al problema mediante dirección técnica y científica, lo cual permitió cambios en cuanto al cui-

dato y servicios para el bienestar del niño como en la parte administrativa y programas de actividades de las instituciones. El tipo de institución predominante es la cerrada y en ella el niño permanecerá indefinidamente recibiendo una limitada educación que en el pasado no llegó ni a la terminación de estudios primarios. La institución presentó para el niño abandonado todo su mundo. (Iglesia , escuela, hogar) el niño fue tratado impersonalmente sin recibir las experiencias del ambiente exterior tan importantes para el desarrollo social de éste.

Con la creación de la Sección Familiar y de la Sección de Instituciones y más tarde la Sección de Grupo, un gran cambio han sufrido nuestras instituciones convirtiéndose muchas de ellas en casa-hogar, para que los niños compartan vida social con el resto de la comunidad, ya que asisten a las escuelas públicas y alternan con otros grupos en distintas actividades. Pero el tratamiento de mayor repercusión es el cuidado sustituto de niños mediante la colocación familiar en el cual el Servicio Social ha sido el auxiliar de inestimable valor, ya que se individualiza al niño y se atiende de acuerdo con sus necesidades.

El programa de colocación familiar del Departamento de Previsión Social (Sección de Asistencia Familiar) ofrece cuidados al niño en hogares sustitutos para aquellos que son huérfanos, abandonados, maltratados o cuyos padres sean personas que padecen de enfermedades contagiosas, incapacitados físicos o mentales o estén privados de libertad. En los hogares sustitutos se atienden niños abandonados lactantes y adolescentes.

Otro aspecto del cuidado del niño para evitar su abandono en el cual se ha concentrado especial atención, ha sido el de la adopción de menores, proporcionando a éste un verdadero hogar, pues la selección de éstos es basado en principios y técnicas que aseguren al niño un máximo de bienestar en el seno de la familia, que deberá acogerlo como un hijo propio.

Por medio del Servicio Social se garantiza la protección al infante de aquí que en nuestro medio nuestras agencias sociales ponen en práctica los métodos y técnicas para el tratamiento no sólo del niño abandonado sino también de la familia natural o sustituta para lograr los ajustes sociales que les permita funcionar positiva y activamente en el grupo.

MANERA DE EVITAR EL ABANDONO

Siendo las causas del abandono múltiples y complejas, precisa conocerlas para determinar el por qué de este impulso negativo de los padres negándole al niño los cuidados que por su condición física necesita y actuando tan contradictoriamente a todo sentimiento de humanidad.

El avance de las ciencias sociales, la psicología, psiquiatría, y demás ciencias afines, nos han ayudado a comprender que hay factores tanto internos como externos que operan en la dinámica conducta humana, impulsando al hombre a ir contra los principios y normas sociales establecidos.

Ya pasó el período en que se consideró como imperativo del hombre la satisfacción única de las necesidades físicas y alimenticias del niño, sabemos que el cuidado material del niño debe ir paralelo por el aspecto emocional porque el amor y actitud de los padres, es lo que determinará su desarrollo normal integral. Velar por el fortalecimiento de las relaciones familiares, educación de los jóvenes para prepararlos a desempeñar el papel de padres, protección gubernamental y privada al niño y la familia y en general leyes efectivas de seguridad social, serán talvez los medios seguros para evitar el abandono del niño. Por otro lado servicio de protección, como lo son las guarderías, casas-cunas, hogares sustitutos, reglamentación de la adopción y otros servicios para el cuidado del niño, conducirán a evitar el desamparo de éstos.-

283

LEGISLACION ACTUAL SOBRE EL NIÑO Y LA FAMILIA
MODIFICACIONES QUE SE CONSIDERAN NECESARIAS

Informe nacional de Panamá al XI
Congreso Panamericano del Niño.

Por: Clara González de Behringer.-

Este informe que nos ha sido encomendado sobre "Legislación actual sobre el niño y la familia - Modificaciones que se consideran necesarias" podría tener la extensión y calidad de un tratado sobre derecho de familia panameño y de un código del niño.

Nos damos cuenta de la magnitud de este trabajo aunque él revista la sencillez de un informe, pues consideramos que exige estudio profundo, ponderación de las necesidades y condiciones ambientales, la experiencia vivida, las dificultades actuales y lo que el futuro demanda en esta materia.

Desgraciadamente el término que se nos ha dado es angustioso y quienes tengan que leer y evaluar este informe, deberán estar dotados de una gran dosis de indulgencia, ya que nuestras diarias faenas dedicadas a la administración de justicia nos limitan considerablemente la dedicación que el tema y la finalidad que se persigue merecen, habida cuenta, además, de lo modesto de nuestras capacidades para abordarlo y llevarlo a feliz término.

I.- Antecedentes de la legislación sobre el niño y la familia

1.- Constitución de 1904 y Codificación nacional.

Los antecedentes de la legislación sobre el niño y la familia en la República de Panamá, la cual no vino a formar parte del grupo de naciones soberanas del continente americano sino en noviembre 3 de 1903, los encontramos en algunas leyes que fueron expedidas a partir de ese memorable evento patriótico, hasta 1917 cuando se puso en vigencia la codificación nacional.

Anteriormente a 1903, después de emancipados de la Corona de España y unidos nuestros destinos a Colombia, y mientras se organizaba la nueva nación, la legislación colombiana rigió los destinos públicos de Panamá y la vida civil de sus ciudadanos.

Como casi todas las disposiciones legales adoptadas antes de 1917 quedaron incorporadas en los nuevos códigos administrativo, civil, penal, comercial, judicial, fiscal y de minas, que, como dijimos, entraron a regir ese año, no creemos necesario hacer recuento de tales disposiciones antes de ese período, ya que el tiempo apremia y no hay lugar a muchas disquisiciones y detalles. Nos atenderemos, pues, principalmente, a lo que queda vigente en los códigos y a lo que posteriormente se ha legislado.

No obstante, antes de seguir adelante, creemos pertinente hacer una ligera referencia al estatuto fundamental de 1904 y del cual partió como desarrollo de sus preceptos o afirmación de los mismos, la legislación a que he-

mos de aludir en el curso de este trabajo.

2.- Corrientes ideológicas en la Constitución de 1904 y su evolución.-

Al iniciarse nuestra vida independiente en 1903 dos corrientes ideológicas se disputaban el predominio de las mentes de nuestros hombres públicos y en la masa popular: el liberalismo y el conservatismo.

Recientes eran aún las experiencias vividas con motivo del conflicto armado de la guerra de los mil días en que el encuentro violento de fusiles de los bandos contendientes, representaba el choque de actitudes mentales, de modos de vida, y sistemas de pensamiento de liberales y conservadores, choque definido con ventaja para estos últimos como vencedores en la pugna bélica que se iniciara en 1898 y que tuvo su fin en 1902.

Como quiera que entre los iniciadores del movimiento separatista se contaron personalidades pertenecientes a ambos partidos, ya reconciliados, al echar las bases del nuevo Estado concurren en la discusión y aprobación de la Constitución de 1904 convencionales conservadores y liberales. Sus preceptos, pues, fruto, muchos de ellos, de transacciones en aras de la armonía entre la familia panameña, sufrieron la influencia de las dos tendencias presentes en aquella magna convención constituyente, con marcado predominio de la liberal, pues, en el fondo, como se sabe, entre el liberalismo y el conservatismo no hay por lo general tanta antítesis de postulados como diferencia de grado en la aplicación de los mismos.

Nuestra primera Constitución, pues, la de 1904, como expresión dominante de la tendencia liberal individualista que proclama los derechos del hombre inalienables e imprescriptibles según modelo del siglo XVIII, que le da en lo económico preeminencia a la iniciativa privada y al Estado el casi pasivo papel de "dejar hacer" "dejar pasar", no era la más propicia a la tutela estatal sobre la familia como institución social ni a las previsiones dirigidas a asegurar a los sectores desvalidos e incompetentes de la población, las debidas garantías que el interés público y la solidaridad social demandan.

Pero las instituciones políticas y sociales, como todo el devenir social, están sujetos a un proceso dinámico de cambio que las necesidades y las demandas del progreso social hacen imperativo y le dan un sello de continuidad permanente.

Así, a medida que la Constitución de 1904 fue resultando incompetente para responder a las exigencias de crecimiento tanto económico como cultural del país, las nuevas leyes que iban engrosando nuestro acervo jurídico en la ordenación de las relaciones sociales, respondían cada vez más a cabalidad a las demandas populares sobre un intervencionismo de Estado. A este efecto, nuestro teórico constitucionalista Dr. José D. Moscote (q. e. p. d.) venía propugnando por un remozamiento de la doctrina liberal, que no se concebía,

según él, por su carácter amplio y evolutivo, como un molde rígido dentro del cual había que encerrar la estructura político-social panameña, sino como marco elástico que podía ceder a las nuevas exigencias y transformarse en un liberalismo social.

Fue merced a esta nueva concepción de liberalización, diríamos del liberalismo desarrollada por el Dr. José D. Moscote y otros autores de Derecho Político, como la legislación social panameña sin pugnar con la Constitución de 1904, fue tomando carta de naturaleza en nuestro medio, preparado ya por el influjo del movimiento mundial en pro de una legislación protectora de los sectores obreros; a favor de la protección de la maternidad, del niño desvalido, de los ancianos, y favorable también, a la reglamentación y prestación en gran escala por el Estado de los servicios referentes a la salud del pueblo, a la educación, a la seguridad social, etc.

3.- Los códigos - Nuevas leyes Movimientos sociales.-

Nuestros códigos civil y administrativo, fruto de estudio comparativo de legislaciones extranjeras, particularmente la española y la colombiana, tenidas en muchos aspectos como bien configuradas jurídicamente, presentaban un cuadro integrado en cuanto a las relaciones de familia concebida todavía en 1917 como de corte patriarcal con preeminencia del varón en el disfrute de los derechos.

En el matrimonio era manifiesta la dependencia de la mujer del marido; y los hijos, obediendo a conceptos tradicionales discriminatorios, se dividían en legítimos, naturales, y demás hijos ilegítimos, prescindiendo, sin embargo, del calificativo denigrante para estos últimos, de "adulterinos" o "de dañado ayuntamiento", existente en las legislaciones que le servían de modelo a los codificadores. Tuvieron éstos visión social y dieron un paso hacia la igualdad de los hijos ante la ley proclamada más tarde constitucionalmente.

Por otra parte, las leyes 43 y 52 de 1925 sobre reformas al Código Civil y al Judicial respectivamente, por presión ejercida ante la Asamblea Nacional por organización de mujeres feministas, removió la mayoría de las incapacidades civiles de la mujer que habían sido señaladas en la tesis de graduación de la suscrita sobre "La Mujer ante el Derecho Panameño".

En efecto, en lugar del precepto de que el marido debe protección a la mujer y ésta obediencia a aquél, se proclamó el principio igualitario de "los esposos se deben recíprocamente protección y respeto".

Se logró incorporarla a la capacidad de agente en representación de intereses de otros y al ejercicio de la abogacía, de testigo de instrumentos públicos, de tutora, cuando antes sólo como abuela podía serlo; del ejercicio libre del comercio, de administradora de sus bienes y de los de otros, de elegir domicilio conyugal en socio del marido, etc. Pero no fue equiparada con el hombre en el ejercicio de la patria potestad ni en el ejercicio

de los derechos políticos.

Igualmente el movimiento obrero que en las décadas del 20 al 40 sufrió las influencias de ideas socialistas, irrumpió hasta con violencia en algunas ocasiones, en demanda de las reivindicaciones para los trabajadores, sobre la jornada de trabajo, salario mínimo, compensación por accidentes de trabajo, protección de la mujer obrera y el niño, vacaciones, descanso dominical, preaviso, y demás regulaciones laborales, logró a pesar del repetido fracaso en la aprobación de un Código del Trabajo, leyes importantes que satisfacían un tanto sus demandas.

El movimiento inquilinario iniciado en 1925, por su parte, logró en el mismo período algunas reivindicaciones que aunque no todas se cumplieron, sirvieron de base para, junto con otras leyes de carácter social, consignar en la Constitución de 1941, de corta duración, y luego en la de 1946, que nos rige, un sistema de garantías sociales que protege la familia y al niño en forma antes desconocida en nuestro sistema jurídico y que es la base para un desarrollo integral y coordinado de medidas protectoras de la más importante institución social, como es considerada la familia.

En cuanto al niño desamparado o en abandono, el código administrativo contenía disposiciones protectoras contra la crueldad, la explotación, y la inmoralidad ejercidas en contra de menores, igual, como veremos más adelante, que preceptos encaminados a solucionar desórdenes domésticos y preservar la unidad familiar.

En efecto, el Capítulo Noveno sobre Beneficencia, Moralidad y buenas costumbres trata en su **Parágrafo Primero** sobre Protección a los Infantes y el **Parágrafo Segundo** se dedica a Impúberes y Adultos así como el **Parágrafo Tercero** se concreta a la Indigencia y Mendicidad.

En las regulaciones contenidas en el Capítulo mencionado se encarga a los Jefes de Policía de su aplicación en favor de los menores.

Aunque no puede afirmarse que la aplicación de los preceptos legales protectores de la minoridad fuera muy escrupulosa, pues hasta en muchos casos se ignoran, el hecho de que existieran hablando está del reconocimiento implícito por parte del Estado de su responsabilidad hacia los sectores débiles de la masa popular.

Como complemento de los preceptos contenidos en el Código Administrativo se provoyó a la creación de casas de beneficencia para huérfanos y abandonados y casas de corrección para los de conducta irregular. Muy poco de esto, sin embargo, se llevó a la realidad, pues fuera de un hospicio para huérfanos de los Padres Salesianos subvencionado por el tesoro nacional y algunas otras instituciones privadas religiosas, la verdad es que las sabias previsiones del código administrativo no pasaron a ser por mucho tiempo más que deseos piadosos referentes a la protección de menores en abandono moral o material muy especialmente por falta de las agencias calificadas para la administración y dirección de los servicios que debían prestarse.

En la misma forma, casi ilusorias en su aplicación, el Código Administrativo contiene normas destinadas a velar por el orden y seguridad domésticos como roza el Capítulo Cuarto del Título II sobre Policía Moral, pero esas disposiciones han ido cayendo en desuso de suerte que ni los Jefes de Policía ni aún los mismos afectados las invocan para su aplicación. Lástima, porque muchos artículos del mencionado capítulo serían sin duda alguna saludables en la corrección de situaciones, cada vez más frecuentes y graves que afectan la estabilidad y la moralidad de la familia y el porvenir de los hijos.

Algunas de las atribuciones concedidas al Jefe de Policía (Corregidores, Alcaldes) en el Capítulo Cuarto que comentamos han sido transferidas al Juez del Tribunal Tutelar de Menores, pero las demás con algunas excepciones, continúan como aparecen en el texto del código.

Como lo consideramos de importancia, transcribimos los Capítulos Cuarto y Noveno mencionados del Título II del Código Administrativo para el apéndice que incluimos al final del trabajo.

Otra cosa fueron las instituciones jurídicas del matrimonio, de la patria potestad, del régimen de alimentos, del divorcio, etc., contenidas en el Código Civil, las que por corresponder en su aplicación a la administración de justicia, ha sido la columna vertebral del régimen de familia que nos ha gobernado hasta el advenimiento de la constitución de 1946 y de algunas leyes que en desarrollo de sus preceptos se han dictado desde ese año.

Dadas las circunstancias y la ideología reinantes de 1903 a 1917 y unas aún más posteriores a esa fecha, la misión social del ordenamiento jurídico familiar existente, fue cumplida en su tiempo hasta cuando nuevas ideas sobre la constitución de la familia y el papel social de cada uno de sus miembros fue exigiendo las rectificaciones que se advierten en la nueva Carta Fundamental de 1946 ya mencionada.

Es verdad que sobre otras instituciones jurídicas como la tutela y guarda de menores y la adopción poco se ha adelantado, permaneciendo muchas disposiciones del Código Civil sobre estas materias en deuda con los adelantos verificados en este campo en otros países.

4.- El XI Congreso Panamericano.-

Como hasta este momento nos hemos referido más bien a los antecedentes de nuestra legislación protectora de la familia y del niño, muchos de los cuales no han sido superados aún con las reformas legales y constitucionales efectuadas, vamos a entrar a considerar un poco más ordenadamente el status actual de la legislación que nos ocupa, que es lo que motiva este modesto informe.

En primer lugar, no podemos pasar por alto el porqué de la preocupación de un Congreso tan importante, como el XI Congreso Panamericano del Niño próximo a reunirse en Bogotá, Colombia, acerca de la legislación que afecta

a la familia y al niño en los diferentes países americanos, ya que se trata de dilucidar en esa magna asamblea continental todos los aspectos del problema del niño abandonado, fenómeno éste derivado de uno mayor, cual es la desorganización familiar.

Bien está esta preocupación. Asistimos a un momento histórico de nuestra vida social en que los resortes básicos de la organización de la familia, llamada tantas veces piedra angular de la sociedad, saltan en pedazos a impulso incontenible de causas que vienen incubándose al correr del tiempo desde que comenzó la era de la revolución industrial.

5.- Cambios operados en la organización y funciones de la familia,-

En efecto; "Con los cambios sociales modernos -decía la suscrita en conferencia impresa en una de las Publicaciones del Tribunal Tutelar de Menores de Panamá- la familia ha sufrido transformaciones que se han reflejado en la disminución en importancia de ciertas funciones reconocidas como fundamentales.

Los cambios en la estructura económica de la sociedad como consecuencia de la era del vapor, de la electricidad, de las invenciones mecánicas y de la producción en masa, han desplazado la industria doméstica hacia los centros de producción igual que a los que ganan el salario.

Ya la familia no es económicamente la unidad autosuficiente que fue al comienzo de la era industrial cuando directamente proveía a sus necesidades materiales por medio de la agricultura, la manufactura doméstica, etc. Como centro social, en la familia tenían lugar las reuniones de carácter recreativo, y la educación casi era de índole doméstica también.

Hoy todo ha cambiado pues la fábrica, el club, el almacén, la escuela, la iglesia, han reemplazado al hogar como centro de las actividades más importantes, trayendo por consecuencia cierta ruptura de la unidad familiar que antes se mantenía en una estrecha solidaridad de todos sus miembros, si bien a base de una fuerte autoridad rectora: la del padre.

De las funciones que el Doctor William Ogburn considera como históricas de la familia y que han ido perdiendo su importancia están: la económica, la de dar al individuo un status; la educacional, la religiosa, la recreativa, la protectora y la afectiva. Fuera de que estas funciones se han desplazado hacia otras agencias, las nuevas condiciones económicas han traído el salariado y la gran movilidad de los miembros de la familia hacia los núcleos populosos donde las condiciones de vida son más difíciles y el relajamiento de los vínculos familiares, propicio.

En esto han contribuido especialmente el trabajo del niño y de la mujer, la que se ha ido emancipando económicamente, social y políticamente del estado de subordinación en que antes vivió respecto del jefe de la familia.

Estos cambios que han hecho necesarios el trabajo de la mujer y del niño han traído cierto grado de desorganización en la familia a causa de la

competencia o la rivalidad entre el hombre y la mujer y por la disminución del control y cuidado sobre los hijos, máxime cuando éstos también deben pasar gran parte del tiempo ausentes del hogar, ya por los requerimientos del trabajo, ya por la búsqueda de la recreación comercializada en donde muchachos y muchachas tienen la oportunidad de encontrarse bajo otros auspicios que no son los de la familia". (Páginas 10 y 11 de "La Familia y la Escuela en relación con la Delincuencia Juvenil").

La situación descrita se agrava todavía más por la miseria, el desempleo, la vivienda sórdida, y el hecho no menos importante del desarrollo cada vez más frecuente de tensiones emocionales en el seno de la familia debido a las poco saludables relaciones entre los jefes de la misma, entre padres e hijos, entre hermanos y la presencia en muchos casos de padrastros y madrastras.

Como consecuencia de los divorcios cuya rata aumenta considerablemente, o por el rompimiento de uniones consensuales o por muerte o incapacidad física, mental o moral de los padres, los hogares incompletos -por aún, los desorganizados- dan lugar a incontables niños que no tienen hogar y cuyo desamparo bien puede atribuirse a la actitud deliberada de quienes tienen la responsabilidad legal de su cuidado o a circunstancias fuera del alcance de su voluntad.

El problema pues, de los niños abandonados es uno de los más graves en nuestros días, y constituye el más grande dolor de cabeza de las agencias de servicio social y de los tribunales de menores, amén, de que la sociedad le paga su tributo en forma de la relajación de los vínculos de solidaridad social, de delincuencia de menores, y de infelicidad de un gran sector de la población.

La tarea, pues, de reunir toda la legislación de los países americanos concerniente a la familia y al niño en un intento de estudiar la magnitud del problema del niño abandonado, no puede ser más laudable, necesaria y lógica.

III.- Influencias e inquietudes respecto a nuevas fórmulas jurídicas- Su realización.-

Quedamos en páginas precedentes en que desde 1904 nuestra vida civil y política fue en lo tocante a pautas fundamentales regida por la constitución de ese año, y que un sistema jurídico sustantivo y adjetivo de códigos y leyes completó y desarrolló dicha constitución.

No obstante, debido a acontecimientos internacionales que sacudieron la conciencia universal como la primera guerra mundial, la formación de nuevos núcleos nacionales, la revolución rusa, etc., ciertos movimientos sociales como el obrerismo internacional, el feminismo, el despertar de los estudiantes, etc., fueron tomando cuerpo y una transformación social que repercutió en todos los órdenes de la vida fue gestándose divorciada de los ya viejos modos de pensar y de vivir en los países europeos que se extendió en menor escala a los países del continente americano.

Fue así como Panamá, propicia por su situación geográfica y condición de

nación joven, fue de las más accesibles a las influencias que se agitaban en el mundo y poco a poco fue creciendo la conciencia del cambio hacia nuevas fórmulas jurídicas acordes con las nuevas situaciones sociales.

1.- Anhelos reformistas sobre la Constitución de 1904.-

Fue así también -ya lo anotamos antes- como algunas leyes de carácter social fueron aprobadas, adelantándose a la realización del anhelo muy sentido de la reforma constitucional que se plasmó antes de 1941 en diversos proyectos de reforma constitucional.

Uno de los proyectos y que mereció comentarios sistematizados del Profesor de Derecho Constitucional Dr. José D. Moscote fue el del Licenciado Fabián Velarde (q. e. p. d.) en 1938.

De ese proyecto, expresa el Dr. Moscote en su libro Estudios Constitucionales, página 6, lo siguiente:

"A mi juicio, la reforma de un estatuto constitucional no se hace por que sí, porque alguien, persona o colectividad la quiera por acto espontáneo o inmotivado. La experiencia social cotidiana, formada por las observaciones acerca del modo como funciona el gobierno, acerca de las dificultades que se oponen al juego libre, sin trabas, de las relaciones entre gobernantes y gobernados, acerca de las causas que entorpecen el desarrollo progresivo del bienestar común es, indudablemente, la primera y la más vigorosa de las fuerzas que impulsan todo movimiento que implique cambio en las instituciones fundamentales. Puede haber, y seguramente las hay, otras fuerzas que concurren a impulsar este movimiento, pero, sin desconocerlas, aquella experiencia, transformada en incoercible convicción popular, es la que más debe contar al darle expresión definida al anhelo reformista. El país quiere la reforma para erradicar de la constitución los gérmenes de vicio y corruptelas enquistados en la maquinaria gubernamental desde los momentos mismos en que la nación asumió las responsabilidades del gobierno propio, y es por esto por lo que mi disposición, frente al estudio del Lic. Velarde, no puede ser otra que la de examinarlo fríamente para ver cómo trata él de corregir esos vicios y corruptelas que, en verdad, son incompatibles con el carácter de un régimen político que tenga por norma superior el culto de la ley y el derecho".

Más adelante continúa el comentario como sigue:

"La reforma del estatuto vigente, auspiciada por el querer popular y dirigida a eliminar de su estructura cuanto ya se opone a una eficaz función normativa de nuestra vida social debe concretarse a unas cuantas soluciones precisas que respondan a evidentes necesidades de ella. Tales soluciones, a su vez no han de inspirarse en consideraciones exóticas, extrañas a la índole del derecho público universal, de tendencias democráticas, que han determinado el derecho político que tenemos por nuestro. Han de ser, por el contrario, el desarrollo natural y lógico que las modernas tendencias de aquel derecho, atemperadas, desde luego, por la realidad nacional; una realidad sin mística de escuela, de partido o de secta, cuyas raíces arrancan de la función internacional que ha desempeñado la posición geográfica de nuestro país, de su historia de doble aspecto interno y externo, tan íntimamente vinculada a dicha posición; de sus condiciones actuales en las que el vértigo de progreso y el deseo de afirmación nacional hacen de nuestra colectividad un fenómeno sociológico digno de la mayor atención por parte de los hombres estudiosos. (Pag. 7)

2.- La Constitución y Leyes de 1941
Su importancia.-

El proyecto del Licenciado Volarde, así como algunos similares de otros estudiosos interesados en la reforma constitucional nunca fue discutido ni aprobado, y fue el Dr. Arnulfo Arias, quien como Presidente de la República sometió a la Asamblea Nacional de 1940 la constitución aprobada el dos de enero de 1941 sin que mediara una autoridad constituyente, si bien un simulacro de plebiscito le dió el espaldarazo que la acreditaba como de factura popular, "democrática."

No cabe duda que aunque en otros aspectos la constitución de 1941 fue severamente criticada, introdujo reformas sustanciales en cuestiones de gran trascendencia para la vida institucional del país entre las que se destacan las contenidas en Título III consagrado a los "Derechos Individuales y Sociales."

Es patente en dicho título el intervencionismo del Estado obedeciendo a la nueva concepción de que los intereses generales privan sobre los particulares y de que una institución como la familia debe merocer del Estado la tutela que su continuidad, seguridad e integridad demandan.

-La propiedad, el trabajo, la seguridad y asistencia social, la educación, el ejercicio de los derechos individuales, todo esto debe ser interpretado a la luz de los altos intereses de la sociedad sin que por esto el individuo sufra menoscabo alguno en las garantías que el Estado le debe -.

Así en términos generales quedó consignado en la Constitución de 1941 igual que en las leyes del mismo año sobre Patrimonio Familiar, sobre creación de la Caja de Seguro Social, del Banco Agropecuario, Reforma Penitenciaria y en el Decreto Ejecutivo No. 38 sobre contrato de trabajo y otros no menos importantes sobre salud pública, etc.

3.- Asamblea Constituyente
Constitución de 1946.-

Depuesto ya el Presidente Arias y bajo la Presidencia de don Ricardo Adolfo de la Guardia, se creó por Decreto Ejecutivo No. 467 de 1942 el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño, agencia de bienestar social que conocía administrativamente de casos de "alimentos, tenencia y guarda de menores, patria potestad, reconocimiento, filiación, maltrato, abandono y corrupción de menores, y en general de todos los casos en los cuales se trate de dar protección a los menores".

Este Instituto fue una transición entre el régimen regular indiferenciado en cuanto a tratamiento de menores y el tribunal de menores creado posteriormente en 1951 cuando ya hacía cerca de dos años que el Instituto había sido eliminado.

En 1944 el Presidente de la Guardia convocó a elecciones para elegir una Asamblea Constituyente, la cual se reunió en el año 1945 y elaboró la constitución de 1946 según lineamientos generales de la de 1941 en la materia que

no se ocupa, pero con mejor ordenamiento y claridad.

Esa misma Asamblea dictó los Decretos Legislativos No. 1 y 6 de 1944 que crean y sientan las bases del Ministerio de Trabajo, Provisión Social y Salud Pública finalmente organizado por el Decreto Ejecutivo No. 31 de 1945.

Toda nuestra legislación actual sobre la familia y el niño gira sobre el eje de las disposiciones constitucionales de 1946 y aunque el Código Civil no ha sido, en esta cuestión, puesto a tono con el nuevo estatuto fundamental con excepción de la ley 60 de 1946 sobre Registro Civil reformativa de los artículos pertinentes del mencionado código, los jueces al administrar justicia hacen prevalecer el principio constitucional.

4.- La familia y el niño en la Constitución vigente.-

Referente a la familia, la constitución del 46 le dedica el Capítulo II del Título III lo que hace ver la importancia que se le da, aunque el texto no difiere mucho del de la constitución del 41, como ya anotamos.

Las disposiciones son todas de un contenido social a tono con las ideas modernas acerca de la función social de la patria potestad, de la tutela que el Estado ejerce sobre el grupo familiar comenzando por el matrimonio que le da origen, siguiendo con la maternidad y la protección de los hijos con la igualdad ante la Ley acordada a éstos; velando por la seguridad económica a base del patrimonio familiar y llevando su preocupación hacia los menores cuyos padres o tutores estén económicamente incapacitados para criarlos y educarlos y hacia "los abandonados, deficientes físicos o mentales, descarriados o delinquentes".

He aquí el texto constitucional pertinente: (páginas 21, 22 y 23.)

"Capítulo 2o.- La Familia"

"Artículo 54.- El Estado protege al matrimonio, la maternidad y la familia y garantiza los derechos del niño hasta su adolescencia. La Ley determinará lo relativo al estado civil.

Artículo 55.- El matrimonio es el fundamento legal de la familia, descansa en la igualdad de derechos de los conyuges y puede ser disuelto de acuerdo con la Ley.

Artículo 56.- La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio mantenida durante diez años consecutivos, en condiciones de singularidad y estabilidad, surtirá todos los efectos del matrimonio civil.

Para este fin bastará que las partes interesadas soliciten conjuntamente al Registro Civil la inscripción del matrimonio de hecho. Cuando no se haya efectuado esa solicitud, el matrimonio podrá comprobarse, para los efectos de la reclamación de sus derechos, por cualquier interesado, mediante los trámites que determine la ley judicial. Pero podrán oponerse a que se haga la inscripción o impugnarla después de hecha, el Ministerio Público, en interés de la moral y de la Ley, o los terceros que aleguen derechos susceptibles de ser afectados por la inscripción, si la declaración fuere contraria a la realidad de los hechos.

"Artículo 57.- La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con los hijos.

Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos y éstos a respetar y asistir a sus padres. La Ley regulará el ejercicio de la patria potestad de acuerdo con el interés social y el beneficio de los hijos.

Artículo 58.- 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.

Artículo 59.- La Ley regulará la investigación de la paternidad. Queda abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. No se consignará declaración alguna que establezca diferencia en los nacimientos o sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de aquéllos, ni en ningún atestado, partida de bautismo o certificación referente a la filiación.

Se concede facultad al padre del hijo nacido con anterioridad a la vigencia de esta Constitución para ampararlo con lo dispuesto en este artículo, mediante la rectificación de cualquier acta o atestado en los cuales se halle establecida clasificación alguna con respecto a dicho hijo. No se requiere para esto el consentimiento de la madre. Si el hijo es mayor de edad, este debe otorgar su consentimiento.

En los actos de simulación de paternidad podrá objetar esta medida quien se encuentre legalmente afectado por el acto.

La Ley señalará el procedimiento.

Artículo 60.- El estado velará por el fomento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable.

Artículo 61.- El estado proveerá a la crianza y educación de los menores cuyos padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo o que carezcan de parientes obligados a proporcionárselas.

Artículo 62.- Los menores abandonados, deficientes físicos o mentales, descarriados o delincuentes, estarán sometidos a una legislación especial de vigilancia, rehabilitación y protección".

5.- Códigos de trabajo y sanitario y seguro social.-

Con lo transcrito no terminan los mandatos protectores de la Constitución hacia la familia y el niño, pues en el Capítulo III Título III sobre el Trabajo, encontramos además del artículo 66 igualitario en cuanto a salario, el Artículo 71 que protege la maternidad y que a la letra dice:

"Artículo 71.- Se protege la maternidad obrera. La mujer en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo por esta causa. Durante las seis semanas que preceden al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato".

Esta disposición la encontramos desarrollada en el Código del Trabajo aprobado en 1947, en los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99.

Por medio de los artículos 95 y 98 la madre lactante debe tener facilidades dentro del establecimiento donde trabaja o yendo a su casa para alimentar a su niño de pecho.

La ley 47 de 1946, orgánica de Educación también protege la maternidad.

El Código Sanitario expedido en 1947 en cumplimiento del artículo 92 de la Constitución detalla en el Capítulo Primero del Título Tercero sobre Protección a la Maternidad y a la Infancia las medidas de asistencia que el Estado debe poner en práctica ya preventivamente o como tratamiento en favor de la mujer madre y del infante, aunque muchas de esas previsiones se cumplen parcialmente, ya porque algunas mujeres las ignoran, ya porque los servicios organizados actualmente en el Ministerio de Provisión Social no son suficientes para la cantidad de mujeres que los requieren.

He aquí lo que dice el Código Sanitario comentado: (Página 53)

"Artículo 154.- Es primordial obligación del Estado la protección y asistencia gratuitas de la maternidad y la infancia, que comprende:

1o.- La atención preventiva y la asistencia médico-curativa y social de toda mujer durante el embarazo, parto y puerperio, hasta ocho (8) semanas después del parto; y de todo niño desde su nacimiento hasta el fin de la edad escolar;

2o.- El control de toda institución pública o privada que se ocupe en cualquier forma de la protección sanitaria, médica o social de los grupos indicados, control no sólo destinado a establecer las condiciones de instalación y de higiene, sino también las de funcionamiento, con el objeto de coordinarlas y evitar la dispersión de esfuerzos y de actividades.

Artículo 155.- El Estado creará instituciones oficiales o fomentará la organización de instituciones privadas de protección social maternal e infantil, como casas-cunas, jardines de infancia, parques y colonias infantiles, preventorios, patronatos, centros de orientación para mujeres, etc., instituciones que estarán bajo el control y supervigilancia de la autoridad sanitaria, conforme a lo dispuesto en los artículos 86 y 123.

Artículo 156.- Corresponde al Departamento Nacional de Salud Pública, en lo referente a la protección maternal e infantil:

1o.- Desarrollar servicios prenatales, de maternidad e infantiles dotados de instalaciones, equipos y personal suficiente para prevención y curación;

2o.- Atención dental de las mujeres grávidas y niños;

3o.- Estudiar y tomar medidas para aminorar la mortalidad maternal e infantil;

4o.- Coordinar las labores de cualquier naturaleza relacionadas con la infancia y con las madres;

5o.- Reglamentar la adopción de niños;

6o.- Reglamentar todos los asuntos relacionados con la alimentación infantil en establecimientos públicos y privados;

7o.- Reglamentar los requisitos que deben llenar las amas de leche;

8o.- Reglamentar y establecer las normas para los servicios de asistencia y para los exámenes de salud, que obligatoriamente deben ser establecidos en toda institución de niños, con más de veinte (20) asilados;

9o.- Fiscalizar el cumplimiento de las siguientes disposiciones:

- a) Toda mujer embarazada que desarrolle trabajos remunerados de cualquier naturaleza tendrá derecho a licencia con goce de sueldo, antes del parto y durante el puerperio, por el tiempo que determina la Constitución;
- b) Toda obrera o empleada, pública o particular tendrá facilidades para el amamentamiento de su hijo, y las instituciones, establecimientos y servicios de importancia, dispondrán de cunas, creches u otras instalaciones adecuadas;
- c) En los lugares donde no existieran facilidades de hospitales para embarazadas, los médicos y las enfermeras de unidades sanitarias no sólo tendrán a su cargo las atenciones preventivas de éstas, sino que están en la obligación de supervigilar los partos atendidos por parteras empíricas. Estos funcionarios dedicarán actividad especial a enseñar a las comadronas de su respectivo distrito las prácticas fundamentales de la higiene".

Otro de los artículos más importantes de la Constitución vigente en cuanto a la protección de la familia se refiere, es el 93 que a la letra dice:
(Página 31)

"Artículo 93.- Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus bienes económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguro social serán prestados y administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de trabajar y consumir. La Ley proveerá el establecimiento de tales servicios a medida que las necesidades sociales lo exijan.

El Estado creará instituciones de asistencia y de previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstas la rehabilitación económica y moral de los sectores dependientes y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos y los inválidos carentes de recursos económicos.

El Estado fomentará, además, la creación de viviendas baratas para trabajadores".

Aunque la Ley del seguro social pone en práctica algunas medidas de las previstas en el artículo transcrito faltan todavía por cumplir muchas de ellas como los subsidios de familia, viudez, orfandad, paro forzoso. Aquellas que se cumplen, incluyen únicamente a personas que pagan seguro social.

El Estado no ha provisto los fondos para el pago de los riesgos incurridos por los que no son contribuyentes de la Caja y esto guarda relación con

el incumplimiento también del artículo 61.

Para cumplimiento de lo previsto en los artículos transcritos tanto del Código de Trabajo como del Sanitario y referente al Artículo 93 de la Constitución, existe el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública el cual en sus tres departamentos tiene una red de instituciones de salud (hospitales, manicomios, unidades sanitarias, dispensarios, clínicas prenatales, etc., pero no suficientes para las demandas del país. Otras instituciones de servicio social bajo el Departamento de Previsión Social incluyen instituciones para niños y niñas desamparados y el del Trabajo tiene la Inspección General del Trabajo y tribunales laborales.

También existen instituciones autónomas como el Instituto de Fomento Económico, el Instituto de Vivienda Urbana y la Caja del Seguro Social, que prestan servicios sociales, que en parte, como dijimos, tratan de resolver los problemas sociales que afectan el bienestar de la familia y el niño.

6.- Protección del niño en el estatuto fundamental.-

En cuanto a la protección jurídica del niño, ya vimos en las disposiciones constitucionales transcritas referentes a la familia, la parte que le toca, si bien es preciso señalar el favor de que es objeto cuando se cuida de la mujer en estado de gestación para preservar el fruto de sus entrañas y, cuando ya nacido, se rodea de cuidados -descanso, subsidio, atención médica- para preservar no sólo la salud de la madre sino la del hijo.

Precisa destacar la tutela jurídica de que es objeto cuando en la patria potestad se determina que ésta se ejerce en beneficio de los hijos; cuando se permite la investigación de la paternidad para asegurarle el derecho de un padre; cuando se le promete educación y cuidados en circunstancias de que sus padres no puedan otorgárselos o faltan y, en fin, cuando, por su conducta irregular o por deficiencia física o mental, el Estado se compromete (art. 62) a darle el tratamiento adecuado a su condición.

En cuanto al trabajo, la constitución no trata en particular de los menores, pero el código del trabajo en Título VIII reglamenta el trabajo de los menores, en cuanto a la edad, las tareas que no pueden desempeñar y las medidas que salvaguardan su salud y moralidad. (Artículos 85, 86, 87, 88, 89 y 91)

Por otra parte, los preceptos sobre seguro social los protegen (teóricamente al menos) contra la orfandad, desempleo y otras condiciones adversas. (Artículo 93 ya transcrito).

7.- La legislación civil en relación con la familia y el niño.-

Ya vimos como nuestra carta fundamental vigente concede a la familia y al niño una importancia cónsona con su significación en la sociedad y vamos a proceder a hacer un ligero análisis de nuestra legislación civil en tópicos que en un momento dado afectan algún aspecto de la vida y los derechos de la

familia o del niño o los dos a la vez.

En la reseña de los preceptos constitucionales nos referimos también a lo establecido en los códigos de trabajo y sanitario por tratarse de la estrecha relación cronológica de los estatutos mencionados y la exorta constitucional y también por la relación directa y estrecha de los asuntos tratados. Nos pareció oportuno mencionarlos enseguida y ese hecho nos releva de volver sobre esa materia.

Como en el tema del "informe" no se solicita la legislación protectora, sino legislación a secas sobre la familia y el niño junto con las reformas necesarias procedemos a tratar sobre el matrimonio, el cual se considera como la institución que da origen a la familia y en la cual la sociedad como el Estado tienen el máximo interés de rodearla de las garantías legales a su normal funcionamiento.

El Matrimonio.— En nuestra legislación civil el matrimonio sólo surte efectos civiles cuando se inscribe en el Registro Civil de las Personas. Se acepta como válido para los efectos jurídicos el matrimonio religioso, pero la costumbre ha generalizado la práctica de efectuarlo por partida doble: civilmente y de acuerdo con los ritos religiosos o civilmente nada más cuando así lo disponen los cónyuges (Arts. 78 y 88 Código Civil, Ley 60 de 1946.)

No pueden casarse las mujeres menores de 12 años y los varones menores de 14; los mayores de esa edad y los menores de 21 deberán tener el permiso de sus representantes legales (Arts. 92 y 94 C. C.) pero, si se casaren, estarán sometidos a ciertas limitaciones en cuanto al manejo de sus bienes o de los conyugales. (Artículo 97 C. C.)

Para contraer matrimonio la ley exige un certificado de salud.

El matrimonio se funda en la igualdad de derechos de los cónyuges y ello puede apreciarse en cuanto a la capacidad de cada uno de administrar sus propios bienes y de contribuir en los gastos de la familia y en la de elegir domicilio según acuerdo (Artículos 110, 111, 112 C. C. y Ley 60 de 1946).

La ley, como la constitución, reconocen el matrimonio de hecho o sea aquél basado en la unión consensual continuada por diez años en condiciones de singularidad de marido y mujer, pero en la práctica ha resultado inoperante esta disposición (Artículo 80, Ley 60 de 1946).

El matrimonio de hecho se ha considerado lesivo a los intereses morales de la familia legalmente constituida o sea por vía del matrimonio corriente.

Divorcio.— En nuestra legislación se admite la disolución del vínculo conyugal y así la ley establece diez causales comenzando por el adulterio. No obstante el divorcio por mutuo consentimiento permitido también, se esta haciendo más socorrido tanto por la celeridad del procedimiento como por evitar escándalos nocivos al futuro de los hijos. (Artículo 114 C.C. Leyes 47 de 1938 y 1a. de 1959.)

Al admitirse la demanda de divorcio se deben tomar por el Juez todas las providencias referentes a la guarda provisional de los hijos y las referentes al estado de embarazo de la esposa, la cual no puede casarse de nuevo sino

transcurridos trescientos días después de la separación de hecho o de la ejecutoria de la sentencia si no se ha podido establecer lo primero (Ley 60 Art. 87).

Los hijos.- La ley reconoce que el nacimiento determina la personalidad pero al niño en gestación se lo tiene como nacido para los efectos que le sean favorables si desprendido del seno materno viviera un momento siquiera. (Artículos 41 y 42 C. C.) Igualmente "la ley protege la vida del que está por nacer" para cuyos efectos deben tomarse todas las providencias requeridas para asegurar su nacimiento normal. (Artículo 43 C. C.)

Todo niño una vez nacido tiene derecho a la protección de sus padres y ésta comienza con el reconocimiento ante el Registro Civil de las Personas. En caso de omisión voluntaria o involuntaria, el hijo tiene derecho a exigir de su padre el reconocimiento demandándolo ante la autoridad competente y presentando pruebas fehacientes documentales o acudiendo a la prueba testimonial en cuyo caso los testigos no serían menos de cinco ni más de diez. La prueba de sangre sólo tiene la categoría de indicio (Artículo 66 Ley 60 de 1946).

Ya se sabe que la constitución consagra la igualdad de los hijos y la ley 60 de 1946 en su artículo 62 se hace eco de ese mandato constitucional.

Una vez reconocido el hijo queda bajo la patria potestad de sus padres quienes en igualdad de condiciones la ejercen, no para su provecho sino en beneficio de los hijos tal como dice la constitución (Artículo 57).

Este conjunto de derechos y obligaciones que es la patria potestad da derecho a los hijos a la protección material y moral de sus padres, lo cual se resume en el deber de alimentarlos, tenerlos consigo, guiarlos, educarlos, y darles todo lo que necesitan para su desarrollo integral.

Los padres a su vez tienen derecho al respeto y amor de sus hijos y al auxilio que en su vejez o en caso de enfermedad puedan necesitar (Capítulo I Título XII C. C.).

También son los padres los administradores de los bienes de los hijos hasta que éstos lleguen a la mayoría de edad. (Capítulo II Título XII).

No obstante lo sagrado que son los vínculos paterno-filiales en ocasiones es necesario que la ley intervenga para prevenir o descontinuar abusos del poder paterno ejercidos sobre los hijos o para sancionar la mala conducta y el abandono de los padres hacia los hijos o porque se hace imposible mantenerlos en contacto por el daño moral que con el ejemplo o intento deliberado de corromperlos puedan causarles.

La pérdida o suspensión de la patria potestad pues, está prevista en el Capítulo III del Título XII ya mencionado.

La tutela es la institución legal creada para la protección de la persona y bienes del menor que no esté bajo la patria potestad de sus padres, especialmente por la circunstancia del fallecimiento de éstos. También podría estar un menor fuera de la patria potestad por haberla perdido judicialmente el llamado a ejercerla.

La tutela es una institución tradicional y es un derecho de quien deja en testamento bienes a un menor, nombrarle un tutor, pero a falta de tutor testamentario hay una línea de parientes comenzando por los abuelos, llamados a ejercerla por ministerio de la ley la cual provee todas las principales contingencias relacionadas con la persona y administración de bienes del tutelado. (Veáanse Capítulos I al V del Título XVII del Código Civil).

La adopción es también una institución jurídica tradicional de vieja data.

En todos los tiempos los privados de descendencia han querido tener por hijo a alguno que no lo fue por naturaleza con el fin de satisfacer necesidades emocionales o por otras causas.

Es una institución de espíritu altamente protector de menores abandonados o en condiciones desfavorables de familia. Todos los países civilizados hacen uso de la adopción en gran escala y para asegurar la verdadera protección que de ella se espera para los menores, se han establecido servicios sociales especiales en agencias privadas y también en dependencias ministeriales de asistencia familiar e infantil, como es el caso de Panamá en el Departamento de Previsión Social.

En Panamá las condiciones para adoptar son las siguientes:

Ser el adoptante mayor de edad y por lo menos 15 años mayor que el adoptivo, no tener descendientes legítimos (lo de legítimo ya no cuenta), no ser de diferente sexo que el del adoptivo, salvo que un matrimonio adopte conjuntamente; no ser tutor o curador del adoptivo hasta cierta edad.

La adopción es revocable por causas que determina la ley (Título XI Código Civil).

Los requisitos para la adopción que hemos apuntado son en algunos casos contrarios al bienestar de los menores. Por ejemplo, se han dado casos en Panamá de personas cuyos hijos ya se han independizado de sus padres quedando éstos relativamente jóvenes y llenos de energía pero con el vacío emocional de los hijos separados del hogar paterno y han querido adoptar a una criatura que necesitaba el cuidado de personas generosas y bien intencionadas y la adopción no se ha podido legalizar.

En casos de hombres o mujeres que se han casado llevando hijos al matrimonio en condiciones de poder ser adoptados por el otro cónyuge, ya por no haber sido reconocidos o habiéndolo sido por su verdadero padre o por ser huérfanos, la adopción ha fracasado por no ser el adoptante del mismo sexo que el del adoptivo.

En Panamá estos casos se suscitan a cada momento con motivo de matrimonio de panameñas o de uniones consensuales verificadas con hombres pertenecientes al ejército americano acantonado en la Zona del Canal y que por divorcio o por abandono dejan hijos que un esposo subsiguiente quiere adoptar sin poder hacerlo por los obstáculos que la ley le opone.

Actualmente el Tribunal Tutelar de Menores que conoce a prevención con otros tribunales de casos de adopción, tiene la facultad de promover la adop-

ción de menores que se hallen en casas de beneficencia (Cruz Roja, hospicios, etc.) sin que sus padres, de tenerlos, se hayan preocupado por ellos durante cuatro años (Ley 24 de 1951, Artículo 4o., Parágrafo Segundo).

En este caso una investigación social exhaustiva debe preceder al pronunciamiento del Tribunal.

III.- Los más recientes progresos en la Protección jurídica y social del niño y la familia.-

1.- Creación del Tribunal Tutelar de Menores.-

La ley 24 de 19 de febrero de 1951 por la cual se crea el Tribunal Tutelar de Menores, puede considerarse como uno de los aspectos importantes de desarrollo del artículo 62 de la Constitución y representa un avance trascendental en relación con la protección jurídica y social del niño, y, por ende, de la familia. De importancia también es el cuidado de niños excepcionales y en la ayuda a estudiantes pobres, es la ley 53 por la cual se crea el Instituto de Habilitación Especial (para sordo-mudos) y la 57 que establece el servicio de almuerzos escolares. Ya antes de 1951 se había establecido una escuela de enseñanza especial para deficientes mentales, todo lo cual indica que el concepto de que todos los aspectos de la vida del niño merecen consideración especial de parte de todos los órganos del Estado, iba cobrando vigencia.

La ley 24 de 1951 es sin embargo, la que en forma sustantiva establece normas de carácter general aplicables a todas las categorías -si de categorías puede hablarse- de niños necesitados de la tutela del Estado.

El Tribunal Tutelar de Menores creado por dicha ley, viene a ser en la legislación total del país, referente a las personas, el punto convergente de todos los problemas de la familia y de los menores y aún cuando no todos los problemas (de la familia, particularmente, como el divorcio) pueden ser resueltos en sus estrados, proporcionan índices reveladores de situaciones respecto a menores que el Tribunal sí le es dado auxiliar o ayudar en alguna forma.

"Los Tribunales de Menores, decíamos en escrito presentado al Seminario organizado por el Instituto Internacional Americano sobre Protección a la Infancia, realizado en Panamá en 1953, aparecen como los organismos destinados a poner en práctica en calidad de custodios legales de la seguridad y bienestar del niño en unión de otras agencias que le ofrecen asistencia, ese derecho de menores que ha de regir el estatuto personal del niño desde la cuna y aún desde el vientre materno hasta alcanzar la mayoría de edad y se tienen fundadas esperanzas en las posibilidades de desarrollo que dichos tribunales ofrecen no sólo como expresión de la socialización de la justicia, sino como medio de desarraigar en el público el prejuicio existente en contra de los delincuentes precoces y en el propósito de mirar al niño como una personalidad, y al problema de los menores, como un concepto integral en que los aspectos des-

criptivos de delincuencia, pobreza, desamparo, enfermedad deben merecer la debida atención, ciertamente, pero siempre dentro del criterio unitario ya expresado; de allí la coordinación necesaria entre todos los organismos que cooperan en la difícil, compleja e importante tarea de proteger a la infancia y la juventud y la necesidad también de integrar en un cuerpo de leyes y disposiciones reglamentarias, coordinadas, los preceptos referentes a la protección de la minoridad".

El alcance de la protección ofrecido por la Ley orgánica del Tribunal de Menores puede deducirse de sus artículos 1o. y 2o. que a la letra dicen:

"Artículo 1o.- El propósito de esta ley es el de asegurar para todo menor los cuidados, guía y control que fueren necesarios para su bienestar y el mayor interés del Estado. Será tan liberalmente interpretada como fuere necesario para asegurar los propósitos en ella expresados".

"Artículo 2o.- Los menores bajo la jurisdicción del Tribunal Tutelar de Menores son pupilos del Estado sujetos a la disciplina y corrección de éste, el cual deberá intervenir siempre que fuere necesario para ampararlos contra el abandono y cualesquiera otros daños que pueda inforírseles, como también para hacer cumplir las obligaciones que con ellos se relacionen".

La jurisdicción del Tribunal se extiende a menores que no hayan cumplido 18 años de edad, con desajustes primarios de conducta o que hayan transgredido leyes o reglamentos que aparejen responsabilidad penal o sanción correccional. También conoce de los casos de abandono, de indigencia, de maltrato, explotación, corrupción, deficiencia física o mental, referente a dichos menores en forma privativa (Artículo 4o.).

A provención con otros tribunales conoce de los casos de patria potestad, de filiación, guarda de menores, adopción y de alimentos. (Respecto a casos de alimentos leyes posteriores los pasaron a juzgados municipales).

Respecto a adultos el Tribunal tiene competencia contra aquéllos que contribuyan a la delincuencia de menores o falten al cumplimiento de obligaciones civiles que la ley establece en favor de dichos menores o atenten contra derechos consagrados en su beneficio (Artículo 5o.).

Otras características del Tribunal Tutelar de Menores, de Panamá, son:

No se sigue procedimiento penal contra menores de 18 años. Un Departamento de Investigación y Servicio Social con un cuerpo de Trabajadores Sociales debe hacer un estudio social exhaustivo de cada caso con ayuda de los pronunciamientos del médico-psiquiatra y del psicólogo del tribunal.

Un juez único preside las actividades del Tribunal el que cuenta con los servicios de Secretaría y Archivo en donde se confecciona el expediente legal y se guarda en archivo especial junto con el expediente social que es de orden confidencial y no está abierto al público.

El Tribunal para los casos que lo requieren cuenta con un Centro de Observación, lugar de internamiento para los menores pendientes de estudio y solución de su caso.

Las audiencias son privadas en ambiente de confianza y la disposición de los casos se hace por decreto.

El Juez al resolver un caso de delincuencia puede devolver al niño a sus

padres o buscarlo un hogar sustituto o decretar internamiento en un centro de rehabilitación para su tratamiento.

Por ahora ese centro no se ha creado aunque la renta para su construcción sí se está percibiendo hace un año.

Mientras que los niños tienen que permanecer en el Centro de Observación con obvias incongruencias de orden técnico y social, aparte de que carece de la seguridad más elemental para evitar la evasión de pupilos que, en una población de cien a ciento veinte menores, alcanza a veces a 12 y 16 por mes .

Existe si una Granja de Menores denominada "Nuevos Horizontes" creada por el Tribunal sin apropiaciones en el Presupuesto desde su iniciación en 1954, hasta hace dos años que se le dotó de una módica suma en el Presupuesto Nacional.

Pero sólo tiene una capacidad de veinticinco pupilos, si bien éstos aprovechan su tiempo en labores agrícolas y cría de cerdos y gallinas, además de alguna instrucción académica, pues tienen un maestro de grado.

El Centro de Observación también provee a la educación académica, pues cuenta con la respectiva escuela. Pero carece de facilidades para un adiestramiento vocacional o al menos prevocacional.

En el apéndice incluimos copia de la Ley 24 de 1951

Deploramos que tanto el tiempo como la extensión de este trabajo no nos permita mayores explicaciones sobre el funcionamiento del Tribunal Tutelar de Menores que ha logrado vasto crédito por su labor, no sólo en pro del bienestar de los menores sino de la familia, pues es al Tribunal a donde por iniciativa propia todos los que, aquejados por situaciones domésticas irregulares muchas de ellas de gran contenido aflictivo, llegan en busca de ayuda, de consejo.

Es particularmente por el pesado lastre de las disputas sobre tenencia o guarda de menores como surgen a la superficie los graves problemas que confronta la familia panameña en donde se nota en forma progresiva, alarmante, el índice de desorganización.

No tenemos estadística que acredite nuestros puntos de vista pues los casos formales, judiciales, sobre filiación, guarda de menores, etc., no dan la medida de la situación, que también es y en grado mucho mayor, revelada en los casos informales, de mera consulta, de arreglos amigables, de entrevistas, y conferencias dirigidas a encontrar solución a un caso que tiene su remedio judicial en otros tribunales.

Baste saber que desde 1951 a junio de 1959 hemos tramitado formalmente 5409 casos de delincuencia y 6974 civiles, es decir, de adopción, filiación, guarda de menores, y anteriormente, alimentos.

2.- Ley 36 de 1952 y Decreto
No. 857 de 1951.-

No podemos pasar desapercibida en este ligero repaso de la legislación so-

bre el niño la expedición de la ley 36 de 1952 por la cual se establecen sanciones para el suministro o expendio de bebidas embriagantes a los menores de edad y que le da al Tribunal Tutelar de Menores la facultad de sancionar a los adultos que contravienen dicha ley. Esta ley, sin embargo, es de difícil aplicación, porque muy pocas veces al sabor el tribunal de un caso de menor embriagado o que haya incurrido en falta (riña, por ejemplo) por haber ingerido licor, puede sancionar a los dueños del establecimiento donde se embriagó u obtuvo el licor, porque casi nunca las autoridades policivas denuncian ese hecho al Tribunal.

De igual dificultad adolece en su aplicación el Decreto Ejecutivo No. 857 de 1951 por el cual se dictan medidas de moralidad y salud pública en el control y represión de la prostitución principalmente encomendado a las autoridades de Policía.

3.- Los juicios de alimentos.-

De manera deliberada al tratar de la condición de la familia y el niño ante las leyes civiles omitimos referirnos a la cuestión tan de actualidad en todos los tiempos, de los alimentos que se deben a algunas personas por razón del parentesco y por disposición de la ley.

En todas partes las leyes referentes a la obligación de los padres de dar alimentos a sus hijos son consideradas de suma importancia como que la necesidad de las mismas y de la efectividad en su aplicación se deduce el índice de abandono más notorio en que se debate una madre y sus hijos.

Esto, claro, porque la obligación de dar una pensión para alimentos, generalmente se la asigna al padre y no a la madre, porque es más frecuente que el hombre abandone no sólo a su esposa e hijos habidos en matrimonio, sino mayormente a aquellos nacidos de uniones sin la sanción legal y que en muchos casos, no son ni siquiera reconocidos por sus progonitores varones.

Esto no quiere decir que de parte de la madre no se registren caso de abandono de sus deberes respecto a sus hijos, lo cual es cada vez más frecuente y de consecuencias más graves para aquéllos.

En Panamá, el código civil contiene las disposiciones sustantivas respecto a la obligación de los padres de dar alimento a sus hijos, los que incluyen no sólo los alimentos nutritivos necesarios a su conservación física, sino techo, vestido y educación de acuerdo con la posición económica de quien los da y el status social de quien los recibe. (Título XVI Libro I del Código Civil, reformado por la ley 60 de 1946).

Aunque el Código Judicial estableció desde sus comienzos procedimientos sumarios y el respectivo desacato para el incumplimiento de las órdenes judiciales en materia de alimentos, se consideró debido a las muchas quejas de madres e hijos desamparados que el procedimiento no era lo suficientemente mandatorio ni emergente y que la mayoría de los hombres incumplía sus obligaciones.

Fue así como en 1954 se dictó la ley 54 de 1954 más drástica, por la cual se reorganiza el régimen procesal de alimentos y cuyas características

esenciales son las siguientes:

Los jueces municipales conocen en los distritos de los juicios de alimentos los cuales son orales y la apelación de la sentencia era ante el Tribunal Tutelar de Menores.

El procedimiento es sumario y el incumplimiento de la pensión da lugar de oficio a la sanción por desacato consistente en arresto hasta por el término de 30 días.

Posteriormente debido a la dificultad de las apelaciones, ya que el procedimiento era oral, se dispuso que las apelaciones fuesen en los juzgados de Circuito y últimamente la ley la. de 1959 admitió la gestión escrita.

Los resultados de la ley han sido bastante beneficiosos para la mujer hasta el punto de que muchas cobran dos y tres pensiones de distintos padres de sus hijos, lo cual no se considera muy moral, socialmente, desde luego.

Como quiera, sin embargo, que muchas mujeres validas de la ventaja de recibir pensiones alimenticias no gastan en sus hijos el dinero recibido y lo despilfarran en juego, lotería o efectos personales o distracciones no siempre sanas, la ley 54 provee la manera de llevar la respectiva queja a la autoridad en cuyo caso "ésta podrá ordenar que los menores sean entregados al demandado para que los atienda en su lugar o comisionar a alguna persona honorable para que reciba la pensión y la invierta en la alimentación de los menores" (Artículos 20, 21 y 22, Ley 54 de 1954.)

IV.- Algunas observaciones en relación con el abandono de menores

Aunque en nuestra legislación el abandono sólo tiene una connotación penal cuando un adulto, particularmente la madre deja a un niño a su propia suerte sin posibilidades de alimentarse o expuesto a la interperie o en condiciones en que peligre inminentemente su vida, es notorio que tanto la ley orgánica del Tribunal de Menores como el Código Administrativo se refieren a casos de abandono que no están enmarcados dentro del concepto expresado únicamente. Así pues, que, desde el punto de vista civil, fuera del desacato por el incumplimiento en la pensión de alimentos, no está claramente definido el delito de abandono de familia y las sanciones que pudieran caber, tampoco están establecidas, de suerte que en realidad, los hogares se deshacen sin el menor asomo de responsabilidad de parte del culpable y la cantidad de niños que no cuentan con la protección y guía de su padre o madre o de los dos, es pavorosa.

En cuanto a los niños transgresores que son llevados al Tribunal de Menores, más del 50% provienen de hogares incompletos. Aunque la falta no se deba siempre a abandono, algo nos dice tan elevada cifra.

Sería necesario que el XI Congreso Panamericano llegara a una definición del delito de abandono de familia y la clase de sanciones que se podrían establecer, pues de lo que llevamos en lectura y estudio sobre este tópico, no hemos encontrado entre los autores acuerdo en ninguno de esos dos puntos. Lamentamos no poder extendernos más sobre esta materia.

V.- Provisiones del Código Penal.-

El orden y la moralidad de la familia son protegidos en nuestra legislación penal mediante sanciones señaladas en el Código Penal, Libro II Título XI.

Los delitos cometidos en contra de la moralidad de los menores también entran en el mencionado Título que se denomina "De los delitos contra las buenas costumbres y contra el orden de la familia."

En el Capítulo I de dicho Título se difieren los delitos de violación carnal, de seducción, de corrupción de menores y del ultraje al pudor y el Capítulo II trata del rapto así como el Capítulo III del proxenetismo.

En la actualidad por ministerio de la ley 24 de 1951 orgánica del Tribunal de Menores, el delito de corrupción de menores cae dentro de la órbita de dicho Tribunal para menores que no han cumplido 18 años.

En los casos especificados en los capítulos a que hemos hecho referencia el Código Penal provee también a la indemnización civil. (Artículo 300).

He aquí dicho artículo:

"Los reos de violación, rapto y seducción serán también condenados por vía de indemnización, a mantener la prole que, según las reglas legales, se presume suya. (Ley 25 de 1927 incorporada al Código Penal aprobado en 1922)".

En casos de seducción que caen bajo la órbita del Tribunal, éste generalmente por medio de su Departamento de Servicio Social hace las gestiones pertinentes a la posibilidad de una reparación por medio del matrimonio de los implicados, el cual tiene que ser autorizado por los representantes legales.

VI.- Modificaciones que se consideran necesarias.-

No creemos que esta parte del tema exija sugerencias de reformas que involucren revisión de artículo por artículo de códigos y leyes que se consideran incompletas, deficientes o perjudiciales en nuestro país.

Entendemos que se trata de principios más generales que puedan aplicarse a todos los países. Suponemos que los cambios en el derecho positivo de cada país deben ser materia de estudio y labor encomendada a comisiones codificadoras o de expertos en la materia, lo cual demanda tiempo y no puede encerrarse en un escrito que está supuesto a no pasar de 5.000 palabras con todo y ser tan complejo y vasto.

No obstante, concretándonos a nuestro país, la principal falla existente como ha podido verse, consiste en que después de la vigencia de la Constitución de 1946, los códigos y leyes expedidas con anterioridad no se han puesto de acuerdo con los nuevos preceptos.

Tal ocurre, por ejemplo, con los códigos civil y judicial y en todo lo relativo a patria potestad, filiación, alimentos, etc.

Falta una ley que reglamente la investigación de la paternidad y como dijimos, la que defina el abandono de familia y lo sancione.

El Tribunal Tutelar de Menores carece de instituciones complementarias como centros de reeducación de menores, para no hablar de detalles internos

de reparación y seguridad de edificios del Tribunal y Centro de Observación, de Presupuesto adecuado para cubrir la necesidad de un personal calificado y deficiencias de equipo, etc.

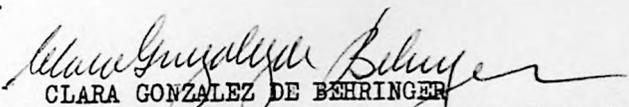
La ley 24 de 1951 necesita ampliarse en el sentido de crear nuevos tribunales de menores en provincias y un tribunal especial de apelación.

El Tribunal de Menores necesita gozar de los privilegios que agencias internacionales ofrecen para el entrenamiento de su personal de trabajadores sociales, ya en forma de becas, ya por el envío de expertos a proporcionar dicho entrenamiento. Esto debe ser ofrecido, pues a veces no es posible pedirlo porque el órgano de comunicación del Tribunal que lo es el Ministerio de Gobierno y Justicia, no siempre transmite esta clase de solicitudes.

RECOMENDACIONES.-

- 1o.- Para los efectos de una legislación uniforme en los países de América, al menos en cuanto a principios básicos se refiere, que el XI Congreso Panamericano del Niño defina el delito de abandono de menores y señale pautas generales para su tratamiento o sanción.
- 2o.- Para el desarrollo de una legislación sobre el niño y la familia en los países americanos deben crearse comisiones especiales de expertos que periódicamente permanezcan en cada uno de los países para impulsar por medio de comisiones locales, la reforma o expedición de leyes cónsonas con los principios internacionalmente propugnados como los más efectivos para la protección del niño y la integridad de la familia.
- 3o.- Que el XI Congreso Panamericano del Niño nombre una comisión de expertos que verifique cuántas de las conclusiones aprobadas por el X Congreso Panamericano celebrado en Panamá, se han cumplido y si en algún país se han dictado medidas regresivas o contrarias a dichas conclusiones y denunciarlo a los demás países de América.

Panamá, 16 de noviembre de 1959.-


CLARA GONZALEZ DE BEHRINGER
Juez del Tribunal Tutelar de Menores de Panamá

Adjunto: Véase "Apéndice".-

Libro Tercero

Título II

CAPITULO CUARTO

Orden y seguridad domésticos

PARAGRAFO PRIMERO

Potestad doméstica y disposiciones preliminares

Artículo 1001.- Los empleados de Policía prestarán el auxilio necesario a los padres de familia para ejercer sobre ésta los derechos y la autoridad que les conceden las leyes, e intervendrán asimismo para impedir el abuso en el ejercicio de la autoridad expresada.

Artículo 1002.- Los empleados de Policía al ejercer su acción correctiva contra los abusos de la autoridad del padre de familia y la falta de las obligaciones recíprocas entre cónyuges y entre padres e hijos, procurarán la conciliación entre los desavenidos y se esforzarán en contribuir a la conservación o restablecimiento de la paz doméstica.

Artículo 1003.- Cuando en las leyes civiles no encuentren las autoridades de Policía disposiciones terminantes que les sirvan de guía para resolver cualquier cuestión que se presente sobre el asunto a que este Capítulo se refiere, tomarán las providencias que juzguen más prudentes mientras el Poder Judicial resuelva lo que haya lugar.

Artículo 1004.- La desobediencia a las órdenes de las autoridades de Policía, dictadas en cumplimiento de este Capítulo, y siempre que no tengan señalada pena especial, serán castigadas con arresto de dos a quince días o multa equivalente.

PARAGRAFO SEGUNDO

Desórdenes domésticos

Artículo 1005.- Si una persona que depende legalmente de otra, con excepción de la esposa, abandonare el hogar, el Jefe de Policía la hará buscar, la interrogará sobre los motivos que la indujeron a obrar así, y si no le parecieren razonables la entregará a aquella de quien dependa y le intimará que se abstenga de reincidir en esa falta; pero puede exigir al querellante fianza abonada de que no abusará de su autoridad respecto de la acusada.

Si los motivos alegados le parecieren razonables, procurará conciliar la diferencia ocurrida para restablecer la armonía doméstica; y si no lo consiguiera depositará al acusado en la casa de una familia de notoria honradez y moralidad, mientras que la autoridad competente resolverá lo conveniente.

También depositará al acusado si el querellante no prestare la fianza que se le exige; y en ambos casos obligará a dicho querellante a suministrar al acusado lo que necesite para su subsistencia, a justa tasación de peritos. Puede usar, al efecto, de apremios, imponiendo las penas de multas o arrestos según sus facultades.

Artículo 1006.- Si el que depende legalmente de otro reincidiere en la falta de que habla el artículo anterior, sin motivo suficientemente razonable, se le impondrá, en calidad de corrección, arresto hasta por un mes, si fuere varón, y si fuere mujer se depositará, a voluntad de la persona de quien dependa, previa comprobación de los hechos que alegue y a costa de ésta, si sus recursos se lo permiten.

Si esta persona dejare de pagar los gastos oportunamente, cesará la pena.

Artículo 1007.- Respecto a la esposa se seguirán las reglas o principios siguientes:

1° La separación de hecho de la mujer, del lado del marido, debe permitirse cuando haya causa que la justifique;

2° Si el marido alega y justifica debidamente en juicio de Policía la tenencia de la mujer a pervertirse, se la debe depositar en una casa honesta a petición de aquél, y en casos graves colocarla en una de corrección. En este caso, la mujer puede exigir se depositen con ella los hijos menores de tres años;

3° La alimentación de la mujer depositada debe ser de cargo del marido. Si la mujer tuviere bienes propios que administrare el marido, la pensión alimenticia debe ser mayor y el Jefe de Policía la regulará; y

4° El marido que abandonare su hogar queda obligado a suministrar a su mujer e hijos todo lo necesario.

Artículo 1008.- Un procedimiento semejante se seguirá cuando se trate no sólo de abandono del hogar sino de negativa de trasladarse a otro punto escogido para residencia por la persona de quien se depende.

Artículo 1009.- Si una persona que depende legalmente de otra, mayor de edad o simplemente adulta, cometiera graves faltas contra el orden doméstico, sin abandonar el hogar, el Jefe de Policía, por queja de aquél, le impondrá la pena de tres días a un mes de arresto.

Si las faltas no fueren graves, se limitará a amonestarla.

Artículo 1010.- Si una persona de quien dependan otras legalmente se niega a recibirlas en su casa, o no les da lo necesario, según sus facultades, o abandona el hogar y deja de atender al sostenimiento de la familia o no cumple con alguna de las otras obligaciones que claramente le impone la ley civil, el Jefe de Policía le interrogará sobre los motivos que tengan para obrar así; y si no los encontrare justos, le intimará que cumpla con los deberes que ha violado y le exigirá fianza abonada de haberlo así y de no abusar de su autoridad respecto de las personas que de él dependan. Mientras que todo se arregla satisfactoriamente, debe depositar las personas que corren algún peligro de ser maltratadas por aquél de quien dependan, y obligar a éste a sostenerlas, usando de apremios legales si fuere necesario.

Artículo 1011.- Si las medidas de que habla el artículo anterior resultaren ineficaces, sin que el responsable, después de la intimación, haya cumplido o hecho lo posible por cumplir lo que se le ha ordenado, o si después de haberlo cumplido por algún tiempo, reincidiere en el abandono de su obligación, será castigado con una multa de uno a quince balboas o arresto equivalente.

Artículo 1012.- Si después de aplicada la pena de que habla el artículo anterior se volviere a reincidir en el abandono de las respectivas obligaciones, por un tiempo que con intervalos alcance a un mes, se impondrá al responsable la pena de uno a tres meses de arresto. Con todo, si cumpliera con sus obligaciones por un término de cuatro o más años, después de la primera o segunda condenación y luego volviere a incurrir en la falta, se procederá como si faltare por primera vez.

Artículo 1013.- Desde que el Jefe de Policía tenga prueba suficiente de que la primera intimación hecha según el artículo 1011 no surtió el efecto deseado, pondrá en secuestro bienes suficientes del responsable para que arrendados en almoneda pública produzcan la cantidad que debe dar a las personas que de él dependen y cuidará de que dicha cantidad tenga la debida inversión.

370

Artículo 1014.- Si alguna persona de quien dependan otras legalmente tratada a estas con excesivo rigor, será interrogada por el Jefe de Policía acerca de los motivos que tenga para proceder así; y si este no encontrare plenamente satisfactorias sus explicaciones, le intimará que se abstenga de abusar en lo sucesivo. Además, si el abuso fuere grave, puede exigir fianza al responsable o depositar al ofendido, si este lo pide, y obligar al ofensor a suministrarle lo necesario, tasado por peritos. A estos suministros se les aplicará lo dispuesto en el artículo anterior.

Si reincidiere en el abuso sufrirá la pena de multa de dos a veinte balboas o arresto equivalente.

Si después de castigado como reincidente volviere a cometer la falta, se le impondrá arresto por uno a tres meses.

Estas penas se impondrán por cada caso de abuso grave que se cometa.

Artículo 1015.- Siempre que el Jefe de Policía crea fundadamente que una persona que dependa de otra puede ser corrompida o pervertida por ésta o por aquella con quienes la tiene viviendo, procederá en el acto a depositarla en la casa de una familia honrada, mientras se averiguan los hechos y si, una vez averiguados, resulta que el peligro existe, confirmará el depósito, el cual durará hasta que la autoridad judicial respectiva disponga lo conveniente. El Jefe de Policía obligará a aquel de quien dependa el depositado a contribuir con lo necesario para su sostenimiento, a justa tasación de peritos. A estos suministros es aplicable lo dispuesto en el artículo 1010.-

Artículo 1016.- Si hubiere desavenencias domésticas entre los miembros de una misma familia que habitan una casa común, y causaren escándalo hicieren temer la comisión de algún delito, el respectivo Jefe de Policía procurará calmarlos o hacerlos desaparecer; si no lo consiguieren advertirá a los que lo causaren, y, si a pesar de esto reincidieren, les impondrá la obligación de dar fianza de buena conducta, o los condenará a multa de dos a veinte balboas, o arresto por cuatro o cuarenta días. Si las desavenencias fueren entre marido y mujer, el arresto no se impondrá simultánea sino sucesivamente. En cualquier tiempo en que se de fianza cesará el arresto; pero si se violare el compromiso, se acabará de cumplir la pena y se impondrá la que aparejen los nuevos escándalos.

Artículo 1017.- Las disposiciones de los Jefes de Policía, sobre depósito y sobre suministro de alimentos, dejarán de surtir sus efectos desde que la correspondiente autoridad judicial disponga lo conveniente en lo relativo a esos puntos.

PARÁGRAFO PRIMERO

Protección a los infantes

Artículo 1132.- Son infantes los que no han cumplido siete años.

Artículo 1133.- Son infantes desamparados:

1.° Los recién nacidos o antes de salir del período de lactancia, abandonados o expuestos en algún lugar en que puedan ser hallados sin tener noticias de sus padres, y que se les distingue generalmente con el nombre de expósitos;

2.° Los abandonados después de haber salido de la lactancia, pero que son incapaces de dar noticia de sus padres o de su domicilio;

3.° Los abandonados antes de la edad de siete años cumplidos, y que pueden dar razón de sus padres o personas que los han abandonado;

4.° Los infantes menores de siete años que queden huérfanos y sin parientes que se hagan cargo de ellos.

Artículo 1134.- Los infantes desamparados a que se refiere el numeral 1.° del artículo anterior, que se pongan en una casa de refugio, hospital, hospicio o asilo, si los hubiere, o los que habiéndose abandonado en otra casa o lugar sean conducidos a aquellos establecimientos de beneficencia, por la persona que los hubiere hallado, serán criados en dichos establecimientos conforme a sus estatutos.

Artículo 1135.- La persona que halle en su casa o en otro lugar un niño expósito y se encargue de su crianza y educación, adquiere con este hecho los derechos de guardador, que conservará durante la menor edad del pupilo, a no ser que se le remueva con arreglo al Código Civil.

El mismo derecho adquiere la persona que se haga cargo de la crianza y educación de un huérfano desamparado que no haya salido del período de la lactancia.

Artículo 1136.- Todo individuo que encuentre un infante desamparado, de los comprendidos en los numerales 1.° y 2.° del artículo 1133 y no quiere recogerlo para su crianza y educación, tiene el deber de conducirlo a una casa de refugio, hospital, hospicio o asilo, si los hubiere, o presentarlo al Jefe de Policía del Distrito; y de no hacerlo así incurrirá en la pena de dos a cuatro meses de arresto.

El Jefe de Policía a quien se presente uno de esos infantes desamparados lo depositará en una casa de refugio, hospicio, hospital o asilo, si los hubiere; pero al no haber estas casas solicitará una persona honrada y caritativa que se encargue de la crianza y educación del infante y le será discernida la tutoría dativa conforme a las reglas del derecho civil, a instancia del Personero Municipal. Pero mientras esto se consigue, la misma autoridad podrá obligar a cualquier vecino pudiente a tener en su casa dicho infante, hasta por un mes, de acuerdo con el Personero.

Artículo 1137.- Los padres de los infantes desamparados que se expresan en los numerales 2.° y 3.° del artículo 1133, no tendrán derecho a reclamarlos sino en el caso de que comprueben que no hubo abandono voluntario y en cuanto lo permiten las disposiciones del derecho común.

Artículo 1138.- Cuando se encuentre un infante desamparado de los que se expresan en el numeral 3.° del artículo 1133, el respectivo Jefe de Policía solicitará por los padres, tenedores o curadores del infante abandonado, y si resultare que en el abandono no ha habido delito o culpa grave, podrá entregarlo a la persona de quien dependiera. En caso contrario, promoverá el juzgamiento del culpable y entregará el niño a uno de sus parientes, o al que de sus con mejor voluntad quiera tomarlo a su cargo.

Policía que conozca de la cuestión lo colocará, a su juicio, conforme a alguno de los modos indicados en el artículo 1136.

Artículo 1139.- Con los huérfanos desamparados que estén en el período de lactancia, se procederá como con los expósitos. Si hubieren salido de ese período, el Jefe de Policía los colocará del modo más ventajoso posible, ocurriendo a uno de los medios determinados en los artículos pertinentes de este Parágrafo.

Artículo 1140.- Los padres a quienes se les entregue un hijo en el caso previsto en la parte final del artículo 1137, indemnizarán o asignarán, a satisfacción del respectivo Juez, los gastos hechos hasta entonces en su crianza y educación, tasados conforme lo dispone el Código Civil.

Artículo 1141.- Lo dispuesto en los artículos anteriores, respecto a la colocación de infantes desamparados, se aplicará también en caso que ellos tengan padres conocidos, pero que éstos no puedan atender a su crianza y educación, ya por demencia o locura, ya por ausencia, o ya por falta absoluta de recursos; y en el primer caso se hará saber a los padres el nombre de las personas con quienes deban ser colocados sus hijos.

Artículo 1142.- El Personero Municipal es el protector nato de los infantes desamparados en el Distrito respectivo. En consecuencia, procurará que ellos sean provistos de tutor, cuando sea necesario, y que en ningún caso sean descuidados ni maltratados por las personas a cuyo cargo estuvieren.

Artículo 1143.- Cuando un infante desamparado sea trasladado de un Distrito Municipal a otro, el Personero respectivo, con aviso de este suceso, y de oficio, participará al Personero del otro Distrito esta ocurrencia, para que éste ejerza las funciones de protector del infante.

Artículo 1144.- Cuando la persona de quien dependa un niño menor de siete años, diere a éste un trato inhumano y cruel, que ponga en peligro su existencia, o su salud, puede el respectivo Jefe de Policía, comprobado que sea el hecho, declarar al niño como desamparado y proceder respecto de él como se dispone para el caso del numeral 4.º del artículo 1133 y aplicar al maltratador la pena correccional o seguirle juicio criminal, según el caso.

Artículo 1145.- Cuando desaparezca un infante y la persona a cuyo cargo se encontraba ocurra a la Policía, para averiguar su paradero, todos los empleados de ésta harán cuanto de ellos dependa con el fin de descubrir dicho paradero. En el período oficial del lugar, donde lo hubiere, se publicarán avisos y donde no los hubiere se hará esto por carteles que se fijarán en lugares públicos del Distrito, para que la indagación sea más provechosa. Con vista de estos avisos tienen obligación de hacer las averiguaciones correspondientes los agentes de Policía que tuvieren conocimiento de esta ocurrencia.

PARÁGRAFO SEGUNDO

Impúberes y adultos

Artículo 1146.- Son impúberes los niños y niñas que excedan de siete años de edad, hasta cumplir catorce años los primeros y doce las segundas; y adultos, los que excediendo, respectivamente, de estas últimas edades, no pasen de veintiún años, que es la mayor edad conforme a la ley.

También son mayores de edad los menores que hubieren tenido habilitación conforme a la ley, fuera de los casos en que ésta estableciere excepción.

Artículo 1147.- El Personero Municipal es protector de los impúberes y ocultos en los mismos casos establecidos para los infantes. En consecuencia, tal empleado intervendrá en los conciertos de los menores de que trata este Parágrafo, cuando éstos carezcan de padres o guardadores que los representen, por muerte, ausencia o abandono.

Artículo 1148.- Siempre que un Jefe de Policía tenga noticia de la existencia de un impúber o adolescente sin domicilio, hará que se le presente, y después del necesario exámen y de las indagaciones que crea conveniente, tomará las providencias del caso, ya sea para que el impúber o adolescente vuelva al poder de sus padres o de las personas de quienes legalmente dependa, ya para que se le nombre tutor o curador que cuide de él, o ya para concertarlo, si esto fuere lo más conveniente, según su condición, y arreglándose en lo que al respecto se dispone en este Parágrafo.

Artículo 1149.- Cuando a virtud de las disposiciones penales o correccionales, quede un impúber o adulto a disposición de la autoridad de Policía, porque se tema que sus padres o guardadores no los corrijan convenientemente, o cuando se deba protección a dichos menores por la invalidez o demasiada pobreza de sus padres o curadores, se procederá con los expresados menores como está dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 1150.- Igual procedimiento se adoptará cuando a virtud de un desorden doméstico hubiere sido depositado un impúber o adulto por la autoridad de Policía y el depósito se prolongare por más de un mes; pero en estos casos, al hacerse el concierto de concierto, si fuere conveniente, se tendrá en cuenta lo que debe dar para la subsistencia la persona de quien él dependa y se estipulará que el concierto cesa desde que desaparezca la causa que lo motiva.

Artículo 1151.- Los Jefes de Policía, de acuerdo con los padres o guardadores de menores pueden concertarlos cuando lo estimen conveniente y provechoso, pero el concierto de los que hubieren llegado a la pubertad no puede ajustarse sin consentimiento del menor.

Se necesita, además, para este último efecto, de la voluntad del padre o de la madre o del guardador, cuando puedan manifestarla, y en subsidio la del Personero.

Artículo 1152.- Por regla general la protección a los menores que la requieran se limita a proporcionarles el nombramiento de guardadores, cuando tengan necesidad de ellos, para lo cual se excitará al respectivo Personero, y se tomarán las demás medidas protectoras ya indicadas.

Artículo 1153.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando uno de dichos menores se presentare al Jefe de Policía de un Distrito, con el fin de que le ayude a proporcionarse ocupación lucrativa y honrosa, éste hará todo lo posible por satisfacer los deseos de aquél; pero si el menor dependiere de alguna persona, se procurará proceder de acuerdo con ella a fin de que sus derechos no sufran menoscabo.

Si el menor no tiene padre o curador, o hubiere sido sacado del poder de éstos por algún motivo legal, puede el Jefe de Policía, si lo estima conveniente, y el menor consiente en ello, concertarlo con una persona de notoria honradez, en los términos que se estimen razonables.

Artículo 1154.- Si un impúber ha sido colocado con una persona que hace para él las veces de padre, y al llegar a la pubertad no se promoviere el nombramiento de curador, o la celebración de un concierto, continuará haciendo las veces de padre el mismo que funcionaba como tal, hasta que se verifique alguno de los hechos indicados y sin necesidad de nombramiento alguno, en los mismos términos que hasta entonces ejercía tal derecho.

Artículo 1155.- Cuando la Policía sepa que una mujer pública o de reconocida mala conducta tiene jóvenes menores de veintiún años para comerciar con ellas, lanzándolas a la corrupción, le impondrá la pena de confinamiento de cuatro meses a un año, sin perjuicio de la responsabilidad criminal, y a las jóvenes las concertará en casas de familias de buenas costumbres.

Artículo 1156.- Si un menor mendigare sin licencia del Jefe de Policía será reconvenida la persona de quien dependa aquél, y si reincidiere en la falta, será concertado el menor; pero esto se advertirá en la reconvencción previa. El concierto cesará cuando se dé fianza de que no se repetirá la falta. A los impúberes o adultos que no dependan de otro y mendigaren, previa calificación de menores sin domicilio, se procederá a con-

Artículo 1157.- Si el encargado de un menor impúber, en los casos de este Parágrafo, supiere que dicho menor tiene algún derecho que deba ser objeto de reclamación judicial, promoverá lo conveniente a fin de que éste haga efectivo su derecho.

Artículo 1158.- Cuando en el concierto de un menor sin domicilio se estipulare, además del alimento y vestido, alguna retribución en dinero, sólo se dejará a la disposición del menor la tercera parte de ésta. Las dos terceras partes restantes se pondrán en una Caja de Ahorros, donde la hubiere, o en poder de una persona honorable y de responsabilidad pecuniaria, donde irán acumulándose, con sus intereses, hasta que el niño sin domicilio llegue a su mayor edad, en cuyo caso podrá disponer de la suma total que exista. Para fijar los intereses se atenderá más a la seguridad del principal que a la cuantía de ellos.

Artículo 1159.- Cuando desaparezca un menor impúber o adulto, y la persona a cuyo cargo se encontraba ocurriere a la autoridad de Policía para averiguar su paradero, ésta procederá de la misma manera establecida en el artículo 1145.-

PARAGRAFO TERCERO

Indigencia y mendicidad

Artículo 1160.- Es indigente el individuo que no poseyendo renta o beneficio que le proporcione el alimento y el abrigo necesarios para la vida, ni teniendo derecho para que otras personas se los suministren conforme al Código Civil, se halle habitualmente inhábil para obtenerlos por medio de su trabajo personal.

Artículo 1161.- Siempre que aparezca en un lugar algún individuo como indigente, el respectivo Jefe de Policía hará reconocerlo para cerciorarse de si es real o supuesta su invalidez, y procederá en consecuencia.

Artículo 1162.- Cuando un individuo que se presente como indigente resulte en realidad inválido para trabajar, el Jefe de Policía indagará si existe alguna persona de las obligadas a suministrarle lo preciso para su subsistencia, y si existiere la intimaré para que lo suministre en la forma y términos que señale dicho Jefe, y por el tiempo que se juzgue preciso para que el indigente ocurra al Poder Judicial a hacer su reclamación. El Jefe de Policía apremiará con multas, de dos a veinte balboas, al que no cumpla sus providencias sobre suministro de alimentos.

Artículo 1163.- Si no existiere ninguna de las personas obligadas por la Ley a suministrar alimentos, pero sí otros parientes del indigente, de los que, en caso de tener éste bienes, tuvieren derecho a heredarle ab intestato, y posean suficientes medios para proporcionarle el alimento y abrigo indispensables para su subsistencia, el Jefe de Policía lo pondrá en su cargo, siendo obligación de todos los dichos parientes acordar el modo de proveer a su subsistencia.

Si no tuviere ni estos parientes y fuere extranjero, se avisará a su Cónsul para que éste, con los paisanos pudientes del indigente, vecinos del lugar, provean a su subsistencia.

Artículo 1164.- Los indigentes que no pudieren ser asistidos conforme al artículo anterior, lo serán en la casa de refugio, hospicio, hospital o asilo de la Nación o del Municipio si los hubiere.

Quando la Nación tenga estos establecimientos, y en ellos no se pudiese asistir un indigente de algún Distrito por falta de fondos, espacio para alojarlo, etc., y el respectivo Municipio no tuviere esa clase de establecimientos de beneficencia, será de su cargo la asistencia de ese indigente, siempre que éste hubiere tenido allí mayor residencia. En este caso, es deber del respectivo Consejo Municipal acordar los medios según los cuales deba ser asistido el indigente, ya del modo indicado o ya encargando su asistencia directa o alternativamente a los vecinos más pudientes del Distrito.

Artículo 1165.- Sólo en el caso de que un indigente no pueda ser asistido por ninguno de los medios de que tratan los artículos anteriores, podrá el Jefe de Policía concederle licencia para mendigar, con las condiciones que crea convenientes para que no cause indebidas molestias a las personas cuya caridad implore.

Artículo 1166.- El Jefe de Policía indagará si alguna persona mendigare sin licencia, y si resultare cierto el hecho y dicha persona tuviere motivo para hacerlo como indigente, se la amonestará y se la otorgará la licencia; si no tuviere motivo, será castigada como vago, a menos que por haber personas obligadas, de acuerdo con el Código Civil, a suministrarle alimentos o por encontrarse en alguno de los casos de los artículos 1162 y 1163, la referida autoridad hubiere de proceder como en dichos artículos se dispone.

Artículo 1167.- En casos raros y excepcionales de calamidades domésticas graves, o por algún acontecimiento desgraciado, como enfermedad en la familia, muerte de padre o madre, hijo o hija, marido o mujer, incendio en su habitación, inundación, naufragio u otro semejante, puede el Jefe de Policía dar permiso al que no tenga recursos, para atender al cumplimiento de sus deberes domésticos, a fin de que implore la caridad pública por períodos que no pasen de un mes. Si la calamidad se prolongare por mayor tiempo, se prolongará también el permiso.

Artículo 1168.- Cuando el caso del artículo anterior se presente, el Jefe de Policía hará las averiguaciones necesarias para conceder o negar el permiso que se solicita; pero si se necesitare para ello algún tiempo y le pareciere fundada la solicitud, concederá un permiso provisional, el cual confirmará o revocará luego que se informe suficientemente de los hechos.

El permiso para mendigar será revocado de oficio, siempre que desaparezca la causal o causales que lo hayan motivado.

Artículo 1169.- A los menores no se les concederá permiso para mendigar sino en casos especiales y urgentes, y cuando el Jefe de Policía tenga pleno conocimiento de los graves motivos que justifiquen la medida. Esos permisos serán siempre transitorios y se revocarán cuando desaparezcan las causas.

Artículo 1170.- Cuando alguna persona quiera recibir en su casa un indigente, comprometiéndose a alimentarlo y vestirlo en cambio del servicio que sea capaz de prestarle, se concertará con ella ante el Jefe de Policía, quien le retirará la licencia de mendigar si la tuviere.

Artículo 1171.- Cuando el reconocer una persona vergonzante, cuya invalidez no sea manifiesta, resulte que es capaz de sostenerse de su trabajo y que sólo por pereza o abandono quiera vivir a costa de las personas caritativas, el Jefe de Policía concertará a aquella persona, o la destinará a servir en un establecimiento en que pueda suministrársele alimento y vestido.

Artículo 1172.- Cuando resulte supuesta la invalidez de un individuo dado a la mendicidad, será condenado a la pena de tres a seis meses de trabajo en obras públicas.

Artículo 1173.- Cuando una persona sana conduzca a exponga en público un niño estropeado o enfermo, como pretexto para mendigar, tal persona se reputará como vago, y el niño como desamparado o sin domicilio, según el caso, procediéndose respecto a ellos como se previene en este Libro.

Artículo 1174.- Cuando algún mendigo se establezca en un camino para implorar la caridad de los transeúntes, procederá el Jefe de Policía, con particular diligencia, a examinar las circunstancias de dicho mendigo, a fin de dar cumplimiento a lo que se dispone en los artículos anteriores y evitar las viles especulaciones que por medio de tales individuos suelen establecerse.

CREASE TRIBUNAL TUTELAR DE MENORES

LEY NUMERO 24
(de 19 de febrero de 1951)

"Por ^{la} ~~el~~ cual se crea el Tribunal
Tutelar de Menores"

La Asamblea Nacional de Panamá

D E C R E T A

I.- Propósito de esta Ley.

Artículo 1º:- El propósito de esta Ley es el de asegurar para todo menor los cuidados guía y control que fueren necesarios para su bienestar y para el mayor interés del Estado. Será tan liberalmente interpretada y aplicada como fuere necesario para asegurar los propósitos en ella expresados.

Artículo 2º:- Los menores bajo la jurisdicción del Tribunal Tutelar de menores son pupilos del Estado sujetos a la disciplina y protección de éste el cual deberá intervenir siempre que fuere necesario para ampararlos contra el abandono y cualquiera otros daños que pueda inferírseles, como también para hacer cumplir las obligaciones ~~con~~ que *con* ellos se relacionen.

II.- Del Tribunal Tutelar de Menores.

Jurisdicción.

Artículo 3º:- Establécese en la República, con jurisdicción en todo el territorio nacional y con asiento en la Capital, un Tribunal especial que se denominará Tribunal Tutelar de menores. El conocimiento de los casos de que trata la presente Ley, como la autoridad de hacer cumplir las Resoluciones que sobre ellos recaigan, corresponde a este Tribunal, al frente del cual estará el Juez de Menores.

Artículo 4º:- El Tribunal Tutelar de Menores conocerá privativamente, en relación con menores que no hayan cumplido 18 años de edad;

a) de los casos sobre desajustes primarios de conducta; de los de trasgresión a las leyes, Decretos o Reglamentos que aparejen responsabilidad penal o den lugar a sanción correccional; de los de abandono, de indigencia, maltrato explotación, corrupción, deficiencia física o mental.

b) de los casos de que tratan los Ordinales 4, 5, 7, 8, y 11 del Aparte c) del Artículo 164 de la Ley 61 de 1946.

Parágrafo 1º:- De los casos del Aparte a) conocerá el Tribunal privativamente y de los casos del aparte b) conocerá a prevención con los Jueces Ordinarios".

Parágrafo 2º:- En relación con el Ordinal 11 a que se refiere el aparte b) de este Artículo, el Tribunal estará facultado para promover la adopción de menores que se encuentren en casas cunas y otras instituciones de niños desamparados, y que no hayan sido reclamados por sus padres, ni visitados por ellos o por parientes en el término de dos años. La adopción ante el Tribunal Tutelar de Menores no se hará sino después de una minuciosa investigación social acerca de la familia y ambiente del menor, lo mismo que del presunto padre adoptable.

Artículo 5º:- También tendrá el Tribunal Tutelar de Menores jurisdicción privativa sobre los casos contra adultos acusados de contribuir en alguna forma a la delincuencia juvenil, de faltar al cumplimiento de las obligaciones civiles que las leyes establecen favor de los menores o de ejecutar actos en perjuicio de los derechos consagrados en favor de éstos.

Parágrafo. Si la violación de la Ley por adultos es de las que, en casos ordinarios, corresponde conocer a un Tribunal Superior de Distrito Judicial con audiencia ante un Jurado de Conciencia, la jurisdicción será concurrente y el

acusado podrá acogerse a una u otra jurisdicción. En todo caso la actuación no pasará al Tribunal respectivo sino cuando la investificación haya sido hecha por el Tribunal Tutelar de Menores.

III.- Procedimiento en casos de menores.

Artículo 5º:- El Tribunal Tutelar de Menores podrá ejercer las facultades que le otorga esta ley a petición de un funcionario público, de cualquier persona, o de oficio.

Artículo 7º:- Cuando un menor fuere llevado al Tribunal Tutelar de Menores, el Juez de Menores ordenará una investigación preliminar y tomará todas las medidas conducentes a determinar si el interés público o del menor requieren la intervención del Estado; hará comparecer a los padres o guardadores y demás personas que puedan dar información para esclarecer los hechos que motivaron la denuncia o presentación del menor al Tribunal, hecho ésto, el Juez, si lo estimare necesario, autorizará al denunciante o a falta de éste, a un funcionario, autorizado del Tribunal, para que solicite la intervención formal del Tribunal en la tramitación y solución del caso.

Artículo 8º:- Después de que la petición haya sido hecha, el Juez ordenará ampliar la investigación, la cual cubrirá no sólo los hechos relacionados con la denuncia sino lo relativo a la personalidad y ambiente familiar del menor. Se citará a los padres o a las personas a cuyo cuidado estuviere el menor, se les hará entrega de éste y ordenará que lo presenten al Tribunal las veces que éste lo requiera. Si no fuere posible la entrega del menor porque sus condiciones reclamen internamiento en una institución destinada al efecto, ordenará el internamiento provisional mientras se resuelve el caso.

Artículo 9º:- Terminada la investigación social del caso y después de dar oportunidad a las personas interesadas para dar toda la información que obre en su poder para lo cual dispondrán de un término de seis días, el Juez señalará el día de la audiencia.

Artículo 10º: La audiencia se celebrará en sala especial para el efecto o en el Despacho del Juez, según éste lo disponga, y se llevará a cabo en un ambiente de confianza, sin solemnidades de juicio. El Juez adoptará sus resoluciones con conocimiento de causa y oyendo a los interesados y funcionarios del Tribunal a quienes el caso haya sido adjudicado para su investigación y diagnóstico.

Artículo 11º: El Juez podrá asignar uno o más días en la semana para la celebración de audiencias en la ciudad de Colón. Igualmente podrá celebrar audiencias en otras localidades de la República cuando las necesidades así lo exijan. En ningún caso dichas audiencias serán públicas ni se permitirá publicaciones en la prensa acerca de casos de delinquentes menores. Las infracciones a esta prohibición serán sancionadas correccionalmente por el Juez de Menores.

Artículo 12º: El Juez de Menores al resolver los casos referentes a menores, podrá aplicar, según las circunstancias, cualesquiera de la medidas que a continuación se expresan.

a) Si se trata de un menor con deficiencia de conducta o transgresor de la Ley, que no ostente caracteres de peligrosidad, y su familia estuviere en condiciones morales y económicas de responder de él, será devuelto a sus padres bajo las condiciones que estipule el Juez y bajo la vigilancia de la Sección de Investigación y Servicio Social del Tribunal.

b) Cuando el menor careciere de padres responsables que puedan cuidar de él, el Juez lo confiará a otro miembro de la familia que esté dispuesto a recibirlo y de garantías de poderlo atender, y a falta de parientes, será confiado por el tiempo que estime necesario a una familia honorable de llas que figuren en el Registro de Hogares Substitutos que para el efecto llevará el Tribunal, previa evaluación de tales hogares.

c) Si las condiciones físicas, mentales o morales fuesen

ales que hicieren necesario someterlo a tratamiento institucional, el Juez de Menores decretará su internamiento en una institución de educación rehabilitación, o en un hospital, o en cualquier otro establecimiento adecuado para la recuperación física, mental o moral, según las circunstancias.

Artículo 13.- Desde la fecha de la promulgación de esta Ley no se seguirá procedimiento penal alguno contra quien no haya cumplido dieciocho años (18) de edad en el momento de la Ley penal. El menor inculcado de delito será puesto a órdenes del Tribunal Tutelar de Menores para ser sometido, previo los trámites expresados en esta Ley, a un régimen tutelar de educación y disciplina de acuerdo con las circunstancias del caso y según lo prescribe el Artículo anterior:

7.- Procedimiento en casos de adultos.

Artículo 14.- Los casos de abandono, de explotación, de maltrato, corrupción o de cualquier naturaleza, en que por la actuación de un adulto la salud física o moral de un menor sea amenazada o atacada, serán tramitados hasta el momento de dictar sentencia, igual que los casos de menores a lo que fuere compatible con la naturaleza de los mismos, pero se dará a los interesados un término de seis (6) días para que presenten sus pruebas alegaciones por sí o por medio de apoderado. El término se extenderá a diez (10) días cuando el acto ejecutado aparezca responsabilidad penal.

Las sanciones que cubran casos penales o correccionales, se aplicarán de acuerdo con las leyes respectivas vigentes.

Artículo 15.- En los casos a que se refiere el Aparte 1) del Artículo 4.º de esta Ley se concederá a los interesados un término de ocho (8) días para ser oídos, con excepción de los casos de alimentos, los cuales serán tramitados sumariamente.

Contra las decisiones del Juez solo cabe, en casos de

adultos, el recurso de revocatoria ante el mismo Tribunal y el de apelación con efecto devolutivo ante el respectivo Tribunal Superior.

V.- Formación de expedientes. Detención de Menores.

Artículo 16.- Las órdenes, citaciones, testimonios, informaciones, resoluciones y sentencias de Tribunal Tutelar de Menores, en relación con los casos de su competencia, constarán por escrito. En los casos de menores, las mencionadas acusaciones, junto con la investigación social del caso, formarán el expediente de su historia personal, el cual será de naturaleza confidencial y sera clasificado y conservado en archivospecial. En ningún tiempo servirán los datos contenidos en tales expedientes, como prueba en el futuro en contra de los menores a quienes se refieren.

Artículo 17.- Queda terminantemente prohibida en la Capital de la República y en las localidades donde se cuente con establecimientos especiales para menores, la detención, en cárceles o cuarteles de policía, de personas que no hayan cumplido dieciocho años de edad. El Organó Ejecutivo proveerá un lugar de detención provisional o Centro de Observación de Menores, bajo la dependencia del Tribunal Tutelar de Menores. También proveerá el local para las oficinas de dicho Tribunal y los centros o institutos de rehabilitación que éste necesite para el tratamiento de sus pupilos sometidos a régimen institucional, mientras tales instituciones auxiliares del Tribunal se proporcionen, éste hará uso de las instituciones públicas o privadas existentes que cuidan de menores, y sobre las cuales tendrá la suprema inspección, como garantía de que las órdenes que impartá sobre el tratamiento de menores se cumplen.

VI.- Organización, Personal Sueldos.

Artículo 18.- El Tribunal Tutelar de Menores estará a cargo de un Juez de Menores nombrado por la Corte Suprema de Justicia para periodos de seis (6) años y su estabilidad estará garantizada mientras dure su buena conducta y la efi-

encia en el desempeño del cargo.

Artículo 19.- Las atribuciones especiales del Juez de Menores son las que aparecen en el curso de esta ley con el objeto de hacer válidos los preceptos en ella expresados. Podrá, además tomar las medidas e iniciativas pertinentes para asegurar la protección de los menores y prevenir la delincuencia de los mismos.

Artículo 20.- Para ser Juez de Menores se necesita poseer credenciales de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tener experiencia y versación sobre los problemas relacionados con los menores.

Artículo 21.- El Tribunal Tutelar de Menores tendrá un Departamento de Investigación y Servicio Social, al frente del cual estará un Jefe responsable de las labores de investigación y de trabajo social que ordene el Juez. El Jefe de dicho departamento contará para el desarrollo de las tareas a su cargo, con un Cuerpo de Trabajadores Sociales en cual, para comenzar no podrá tener menos de tres y con los servicios de un psiquiatra, de un pediatra y un psicólogo.

Artículo 22.- También tendrá el Tribunal Tutelar de Menores: un Secretario, tres taquimecanógrafas, un archivero graduado, un oficial mayor, dos citadores y un portero

Artículo 23.- El Secretario, quien deberá ser graduado en derecho con cuatro años por lo menos de práctica ante los Tribunales de la República, reemplazará al Juez de Menores en sus ausencias temporales o en casos de impedimento. Sus deberes serán en cuanto no pugnen con la naturaleza y disposiciones de esta Ley, los consignados en el Artículo 139 de la Ley 61 de 1946.

Artículo 24.- Tanto el Jefe de los Trabajadores Sociales del Departamento de Investigación y Servicio Social del Tribunal, tendrá que acreditar sus conocimientos técnicos en trabajo social.

Corresponde al Juez de Menores todo lo concerniente a peticiones, exámenes, nombramientos y remociones de los empleados del Tribunal Tutelar de Menores y las partidas necesarias para su instalación y funcionamiento inmediato serán incluidos en el Presupuesto de la actual vigencia económica en los términos siguientes:

- 1 Juez de Menores B/. 500.00 mensuales
- 1 Jefe del Departamento de Investigación y Servicio Social, B/. 250.00
- 3 Trabajadores Sociales a B/. 150.00 cada uno B/. 450.00
- 1 **Secretario del Tribunal** B/. 250.00
- 3 Taquimecanógrafos B/. 100.00 cada uno B/. 300.00
- 1 Oficial Mayor B/. 150.00
- 1 Archivero B/. 125.00
- 2 Citadores a B/. 60.00 cada uno, B/. 120.00
- 1 Portero, B/. 60.00

X

Para gastos de instalación, útiles de escritorio, impresión de formularios, gastos de transportes, etc., B/. 5.000.00.

VII.- Disposiciones Varias.

Artículo 26: El Juez de Menores podrá comisionar a los Jueces Municipales o a los Alcaldes del Interior de la República, para que acojan las denuncias relacionadas con menores en sus respectivas localidades y las trasmitan por la vía más rápida al Tribunal Tutelar de Menores. También podrá delegarles facultades para que en casos de emergencia en que sea preciso para la salud física o moral del menor, tomar alguna decisión, resuelvan ellos lo que haya lugar. Las resoluciones tomadas estarán sujetas a la aprobación del Tribunal.

Artículo 27: Todo procedimiento iniciado en el Tribunal Tutelar de Menores hasta cuando el Juez disponga del caso o dicte sentencia, deberá concluirse dentro del término de veinte (20) días para los casos de Panamá y Colón y de treinta más la distancia para los del Interior de la República.

Artículo 28: Toda persona que, habiendo sido debidamente citada, rehusare comparecer ante el Tribunal Tutelar de Me---

X *Las sueldos y el personal han sido aumentados con la Ley de Presupuest.*

nores y desobedeciere las órdenes del Tribunal, será requerida por el Juez de Menores a la obediencia con multa de cinco (B/. 5.00) a cincuenta balboas (B/. 50.00) o arresto equivalente. Si después de pagada la multa o cumplido el arresto no cumpliere la orden, será condenado por desacato.

Artículo 29.- El Tribunal Tutelar de Menores tendrá la cooperación necesaria de las autoridades administrativas y judiciales para el traslado de personas vinculadas con alguna diligencia del Tribunal, para citaciones y arrestos que ordene de acuerdo con esta Ley y para cualquier propósito relacionado con el desempeño de su misión tutelar en bien de los menores de edad.

Artículo 30.- Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias dictadas con anterioridad, que contradigan los preceptos de esta Ley.

Artículo 31.- Destínase los edificios donde funcionaban el Centro Femenino de Rehabilitación en la Provincia de los Santos para uso de una de las instituciones auxiliares del Tribunal Tutelar de Menores.

Destínase igualmente para uso de la Oficina y Centro de Observación del Tribunal Tutelar de Menores, el edificio principal y anexos situados en el Relleno de Barraza y conocidos con el nombre de Provisorio de Menores.

Artículo 32.- Esta Ley comenzará a regir desde el día 1º de Mayo de mil novecientos cincuenta y uno.

El Presidente,
(fdo) Cesar A. Guillen.

El Secretario,
(fdo) Sebastián Ríos.

República de Panamá, Órgano Ejecutivo Nacional- Presidencia
Panamá, 19 de Febrero de 1951.

Escríbase y publíquese,
(fdo) Arnulfo Arias
El Ministro de Gobierno y Justicia.

LEY NÚMRO 36
de 25 de noviembre de 1952
La cual se establecen sanciones para el
suministro o expendio de bebidas embriagantes
a los menores de edad.
La Asamblea Nacional de Panamá

LEY NÚMRO 36
(de 25 de noviembre de 1952)

"Por la cual se establecen sanciones para el
suministro o expendio de libidas embriagantes
a los menores de edad".

La Asamblea Nacional de Panamá

DECRETA

327

LEY NUMERO 36

(de 25 de noviembre de 1952)

"Por la cual se establecen sanciones para el suministro o expendio de bebidas embriagantes a los menores de edad".

La Asamblea Nacional de Panamá

D E C R E T A:

Artículo 1º: Queda prohibido en todo el territorio de la Republica el suministro o expendio de bebidas embriagantes a los menores de veinte años, ya sea de las de fabricación nacional o de las importadas con la aprobación de los Químicos Oficiales o de las llamadas de fabricación casera: chicha fuerte cimarrón, guarapo, cocidillo, etc.

Artículo 2º: En los lugares donde el Tribunal Tutelar de Menores no pueda actuar directa y oportunamente, los Alcaldes, actuando como comisionados del Tribunal Tutelar de Menores, conoceran de las infracciones de esta disposición, ya se haya cometido en centros urbanos o rurales, en las Juntas para Trabajos Agrícolas, en casas de residencia, en establecimientos comerciales o en sitio públicos.

Las resoluciones que recaigan sobre dichos casos serán comunicadas al Tribunal Tutelar de Menores para los efectos de la Ley 24 de 19 de febrero de 1951.

Artículo 3º: Se presumirá que al menor se le ha suministrado o expendido bebidas embriagantes en el lugar donde se encuentre en estado de embriaguez.

Artículo 4º: Quienes cometan la infracción de la disposición contenida en el artículo primero de esta ley serán castigados con arresto de dos a seis meses. Esta pena será conmutable a juicio de la autoridad que conozca y decida el caso.

Artículo 5º: El funcionario que habiendo tenido por autos conocimiento de esta infracción no le pase al Tribunal correspondiente el caso para su conocimiento y sanción, se hace acre-

dor a la pena de suspensión del ejercicio de su cargo, que le será impuesta por el superior jerárquico en cuanto éste tenga conocimiento del hecho y durará dicha suspensión hasta que el inferior cumpla con su deber.

Esta Ley comenzará a regir desde su sanción.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos cincuenta y dos.

El Presidente,

(fdo) Juan Ramón Vallarino.

El Secretario,

(fdo) Gaviño Sierra Gutiérrez

República de Panamá, Organo Ejecutivo Nacional.- Presidencia.- Panamá, 25 de noviembre de 1952.

Ejecútese y publíquese,

(fdo) JOSE A. REMON CANTERA

El Ministerio de Gobierno y Justicia.

(fdo) Catalino Arrocha Graell

er.

327

DECRETO NUMERO 857-
(de 4 de Agosto de 1951)

"Por el cual se dictan medidas sobre moralidad y salud pública

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:iiiiiii
en uso de sus facultades legales,

DECRETA:

Artículo Primero: Son atribuciones del Ministerio de Gobierno y Justicia, de los Gobernadores de Provincia y de los Alcaldes Municipales, con la cooperación de la Policía Nacional y Secreta, prevenir y reprimir la prostitución. Las enfermedades venéreas serán controladas por la Dirección General de Salud Pública, tanto desde el punto médico adecuado, y la educación sobre profilaxis individual, en las condiciones que determine el Código Sanitario.

Artículo Segundo: El Tribunal Tutelar de Menores cooperará con las autoridades de policía y sanitarias para la aplicación de medidas preventivas y educativas aplicables a las menores de 18 años de edad, en relación con el ejercicio de la prostitución y otras actividades antisociales similares.

Artículo Tercero: La Policía Nacional y Secreta impedirán por todos los medios legales la prostitución clandestina, la explotación de la prostitución ajena y cualesquiera otras prácticas que afecten la moral y la salud pública, clasificadas como faltas punibles por el Código Administrativo. Para tal fin pueden detener a las personas sorprendidas infraganti en la ejecución de actos libidinosos en lugares públicos, o en hoteles, o en casas de cita y otros sitios destinados a prostíbulos. También podrán detener, aun cuando no sean encontradas infraganti, a mujeres de notoria mala conducta, cuando personas responsables denuncien que aquellas están afectadas por enfermedades venéreas, o cuando las encuentren en actitud sospechosa, a altas horas de la noche o en lugares donde pueda presumirse que se dedican al ejercicio de la prostitución.

Artículo Cuarto:- Las mujeres capturadas por la Policía, como prostitutas convictas o presuntas, deben ser puestas inmediatamente a órdenes de la Comandancia, de la Inspección General de la Policía Secreta, o de los funcionarios u oficiales comisionados por ellos en el interior de la República, a fin de que éstos informen sobre el caso a la Dirección de Salud Pública, dentro de las 24 horas siguientes a la detención, para los fines del examen y tratamiento médico adecuado.

Si las detenidas son menores de 18 años de edad, la Policía dará aviso inmediatamente al Juez del Tribunal Tutelar de Menores a fin de que adopte, conjuntamente con la Dirección General de Salud Pública, las medidas que sean necesarias para la curación y mejoramiento de la conducta de las sindicadas.

Artículo Quinto: La Policía podrá detener así mismo a los dueños o administradores de hoteles, pensiones, casas de alojamiento y otros sitios, donde se constate que se explota la prostitución. Los detenidos por este motivo serán puestos a órdenes del Fiscal del respectivo Circuito, para los fines de la instrucción del sumario por violación de disposiciones pertinentes del Código Penal.

Se dará aviso también al Gobernador de la respectiva Provincia y al Ministerio de Gobierno y Justicia, para los fines de cerrar los prostíbulos y aplicar penas correccionales a los infractores, cuando ellos procedan conforme a disposiciones legales.

Artículo Sexto: Los dueños o administradores de casas de cita o de otros lugares donde se ejerza la prostitución podrán también ser penados como vagos y deportados, si fueren extranjeros, como elementos indeseables, con base en las leyes que regulan la materia.

Artículo Séptimo: A partir de la vigencia de este decreto se consideran provisionales los permisos o patentes anteriormente concedidos para negocios de hoteles de segunda categoría, casas de alojamiento, etc. El Ministerio de Gobierno y Justicia, asesorado por la Policía Nacional y Secreta, y por Inspectores de la Dirección de Salud Pública, investigará las condiciones de seguridad, salubridad y moralidad en que se encuentran dichos establecimientos, así como el lugar de la ubicación de los mismos.

y las relaciones de vecindad, con el fin de resolver si pueden o no continuar prestando servicio al público.

Artículo Octavo: Tan pronto como se haya verificado esta investigación, el Ministerio de Gobierno y Justicia precederá a ordenar el cierre de los establecimientos que no reúnan las condiciones esenciales de seguridad, salubridad y docencia, y autorizará a los otros para continuar en sus actividades, conforme a sus respectivas patentes comerciales legalmente expedidas.

Artículo Noveno: El Ministerio de Gobierno y Justicia oficiará inmediatamente al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, informándole cuáles establecimientos de esta clase han sido cerrados y cuáles han continuado en ejercicio, a fin de que proceda a su vez a la cancelación de las respectivas patentes comerciales de quienes no tienen derecho a continuar en tales negocios.

Artículo Décimo: Antes de expedir nuevas patentes comerciales para operar hoteles de segunda categoría, casas de alojamiento, etc., será necesario que el Gobernador de la Provincia, asesorado por funcionarios comisionados por la Policía Nacional y Secreta y por la Dirección de Salud Pública lleve a cabo la investigación de que trata el artículo 7º de este decreto. Previo informe favorable del Gobernador el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, resolverá acerca de la concesión de la patente para operar el negocio, y el Gobernador, en tal caso, permitirá la apertura del establecimiento, después de haber sido notificado por dicho Ministerio, y de haber notificado a la Policía Nacional y Secreta y a la Dirección de Salud Pública.

Parágrafo: Las patentes que el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias expida a los establecimientos de que trata este artículo y las referentes a las mencionadas en el artículo 8º que sean autorizadas para continuar operaciones tendrán claramente es- tricta la siguiente advertencia: "esta patente no autoriza el funcionamiento de prostíbulos ni ninguna otra actividad contraria a la seguridad, salubridad o moralidad pública."

Artículo Once:- Este decreto tendrá efecto a partir del día 4 de agosto de mil novecientos cincuenta y uno, modifica las disposi-

ciones de decretos y resoluciones anteriores sobre las materia.

Comuníquese y publíquese.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 4 días del mes de agosto de mil novecientos cincuenta y uno.

(fdo) ALCIBIADES AROSEMENA

El Ministerio de Gobierno y Justicia,

(fdo) MIGUEL ANGEL ORDOÑEZ

cer.

((Divulgación del Tribunal de Menores 20-XI-57)).-

DECRETO No.5
(de 20 de enero de 1955)

"Por el cual se reglamentan los bailes infantiles y juveniles"

EL ALCALDE DEL DISTRITO

en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

Que se ha generalizado la costumbre de celebrar bailes infantiles y juveniles en los Clubes y Salones de bailes de esta ciudad;

Que los mencionados bailes infantiles y juveniles han degenerando muchas veces en centros de corrupción para la niñez y la juventud, donde en la más reprobable promiscuidad, niños, jóvenes y adultos se entregan a los más grandes desenfrenos, en muchas ocasiones bajo los efectos del licor.

Que la Alcaldía está en la obligación de velar por la salud moral de la niñez y la juventud,

DECRETA:

ARTICULO 1º: Los particulares o clubes sociales que desean celebrar bailes infantiles y juveniles deberán obtener un permiso en la Alcaldía, dejando establecido claramente si se trata de baile infantil o baile juvenil.

ARTICULO 2º: Los bailes infantiles sólo podrán funcionar hasta las siete (7) de la noche y los juveniles hasta las nueve (9) de la noche, en domingos o días feriados.

ARTICULO 3º: Sólo podrán asistir niños hasta la edad de doce (12) años a los bailes infantiles y jóvenes hasta de 18 años, a los bailes de adolescentes.

ARTICULO 4º: Queda absolutamente prohibida la venta de - -

DECRETO 25
(de 20 de enero de 1955)

"Por ^{la} ~~el~~ cual se reglamentan los bailes infantiles y juveniles".

EL ALCALDE DEL DISTRITO

en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

que se ha generalizado la costumbre de celebrar bailes infantiles y juveniles en los Clubes y Salones de Bailes de esta ciudad;

que los mencionados bailes infantiles y juveniles han degenerado muchas veces en centros de corrupción para la niñez y la juventud, donde en la más reprobable promiscuidad, niños, jóvenes y adultos se entregan a los más grandes desenfrenos, en muchas ocasiones bajo los efectos del licor;

que la Alcaldía está en la obligación de velar por la salud moral de la niñez y la juventud,

DECRETA:

Artículo 1º:- Los particulares o clubes sociales que desean celebrar bailes infantiles y juveniles deberán obtener un permiso en la Alcaldía, dejando establecido claramente si se trata de baile infantil o baile juvenil.

Artículo 2º:- Los bailes infantiles sólo podrán funcionar hasta las siete (7) de la noche y los juveniles hasta las nueve (9) de la noche, en domingos o días feriados.

Artículo 3º:- Sólo podrán asistir niños hasta la edad de once (11) años a los bailes infantiles y jóvenes hasta de 15 años a los bailes de adolescentes.

Artículo 4º:- Que la absolutamente prohibida la venta de

333

licores tanto en los bailes infantiles como juveniles.

Artículo 5º Los bailes infantiles pagarán al Tesoro Municipal los impuestos correspondientes, si con ellos se persiguen finalidades de lucro.

Artículos 6º:- La persona que celebra un baile infantil o juvenil sin el respectivo permiso de la Alcaldía, estará obligada a pagar el impuesto con los recargos legales y se le se le impondrá, además, una multa hasta de DIEZ BALBOAS (B/. 10.00), que será doblada en caso de reincidencia. Si el dueño del baile permitiera la entrada al mismo, de personas adultas o que no estén dentro de lo que estipula este Decreto será penado igualmente con multa hasta de DIEZ BALBOAS (B/. 10.00).

Artículo 7º:- El organizador de un baile infantil o juvenil que venda licores o permita que los niños o jóvenes lleven licor al lugar donde se efectúa el baile, será penado hasta con VEINTICINCO BALBOAS (B/. 25.00) de multa.

Artículo 8º: El mayor de doce (12) años que sea sorprendido en un baile infantil será detenido y puesto a órdenes del Tribunal Tutelar de Menores y el mayor de 18 años que sea sorprendido en un baile infantil o juvenil, será castigado con multa de CINCO (B/. 5.00) a VEINTICINCO (B/. 25.00) balboas.

Artículo 9º:- El promotor de un baile infantil o juvenil que permita la entrada de personas que no están comprendidas dentro de los términos de este Decreto, se le impondrá una multa hasta de VEINTICINCO BALBOAS (B/. 25.00)

Artículo 10º:- La Guardia Nacional, La Policía Secreta Nacional, los Comisarios Especiales, Regidores y Comisarios de Barrios velarán por el fiel cumplimiento de este Decreto y los infractores serán puesto a órdenes de este Despacho.

Dado en Panamá, a los veinte días del mes de enero de mil novecientos cincuenta y cinco.

PUBLIQUESE Y EJECUTESE,

El Alcalde,

(fdo) Miguel Angel Ordoñez

El Secretario General,

(fdo) Pantaleón Henríquez Bernal

(divulgación del Tribunal Tutelar de Menores 20-XI-57)

DECRETO, No. 97
(de 29 de junio de 1950)

"Por ^{la} el cual se fijan pautas a la niñez y se dictan medidas de control a los menores de ~~edad~~ de ambos sexos".

EL ALCALDE DEL DISTRITO CAPITAL

en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:-

Que la conducta infantil está tomando en nuestro medio caracteres alarmantes que constituyen un verdadero problema para las autoridades y agencias educativas encargadas de velar por la moral de la niñez;

Que la ~~raigambre~~ ^{raigambre} de este mal social puede ubicarse en la falta de legislación social adecuada que obligue a los padres y tutores darles mejor crianza a sus acudidos, responsabilidades de faltas por ellos cometidas;

Que el Gobierno Nacional está empeñado en sostener una campaña moralizadora en todos sus aspectos para lo cual está requiriendo el concurso valioso de todas las autoridades administrativas, entidades cívicas, públicas o privadas.

Que es bueno aplicar a los menores que han pasado la primera infancia, medidas que pongan coto a sus desenfrenos y los obligue a conducirse correctamente para beneficio de ellos mismos y de la sociedad.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO:- Prohíbese terminantemente a los menores de quince (15) años sin distinto de sexos, estar en la calle después de las nueve (9) de la noche. Los mayores de 15 años se les extenderá después de esta hora permiso especial de la Alcaldía, que justifica su permanencia fuera del hogar hasta ciertas horas de la noche.

Las Escuelas Nocturnas que tengan ~~alumnos~~ menores de 15 años y cuyas horas de clases ~~exceden~~ después de las 9 p.m. estén en la obligación de proporcionarles una tarjeta que los identifique como tales.

PARAGRAFO:- La Guardia Nacional está en la obligación de detener y poner a órdenes de las autoridades policivas a todo menor de edad que después de ~~las horas señaladas~~, solo y sin objeto, se encuentre vagando por las calles y plazas de la ciudad y responsabilizar por este hecho a su padre o tutor, quien se hará acreedor a una multa no mayor de B/. 25.00 ó su equivalente en arresto.

ARTICULO SEGUNDO:- Prohibese terminantemente a todo menor de veinte (20) años frecuentar cantinas, salones de billares, carreras de caballos, galleras, casas de juegos, clubes nocturnos, jardines de cerveza o cualquier otro centro de diversión que no tenga aspecto de festividades juveniles.

PARAGRAFO:- Queda igualmente prohibido a los menores entrar a estos sitios so pretexto de vender billetes, chances periódicos o lustrar calzados.

ARTICULO TERCERO:- La persona que ofrezca bebidas embriagantes a un menor de edad o lo induzca al vicio se hará acreedor a una pena mínima de B/. 15.00 ó su equivalente en arresto por la primera vez. Su reincidencia en este aspecto se sancionará, con pena de reclusión según lo dispone la Ley.

ARTICULO CUARTO:- Los programas infantiles y de aficionados en las Radio-Emisoras, Teatros u otros sitios no podrán durar después de las nueve (9) de la noche procurando que las poesías, canciones y músicas interpretadas en ellos sean sanas y educativas, nunca vulgar ni de doble sentido.

PARAGRAFO:- A los Gerentes de Emisoras, Teatros, etc., se les responsabilizará por las infracciones del artículo anterior.

ARTICULO QUINTO:- No se permitirá a los menores de 15 años vender periódicos antes de las 5 de la mañana, ni después de - - - - -

as nueve de la noche. Quedan exceptuados los adultos que e-
en este oficio.

Artículo Sexto: Durante las horas de clases no podrán los
colares frecuentar piscinas, teatros, playas, campos de jue-
os, paseos públicos, etc., a menos que anden acompañados de
us maestros o representantes.

Artículo Séptimo:- El empresario de teatro o de cualquier
tro espectáculo público que permita la entrada y permanencia
de un escolar en su establecimiento durante las horas de clases
que lo debe entrar después de las 7 de la noche, será sancio-
ado con multa de B/. 5.00 a B/. 50.00 ó su equivalente en a-
res

Artículo Octavo: Prohíbese a los libreros y comerciantes en
papelerías vender figuras, libros, revistas o ilustraciones por-
tográficas a los menores, así como también literatura que no
sea adecuada ni tenga fin educativo.

Artículo Noveno:- Prohíbese terminantemente a las madres o
padres entrar con infantes o hijos menores de 5 años a los Tea-
tros, salones de bailes, salas de Juegos, o cualquier otro sitio
inadecuado para ellos.

Artículo Décimo: Están llamados a cooperar en el cumpli-
miento del presente Decreto los padres o tutores, maestros, pro-
fesores, Directores de Escuela, Gerentes de Emisoras, de Teatros,
y otros sitios de diversiones públicas, entidades cívicas y to-
das las autoridades administrativas de las ramas del Gobierno,
la Policía Nacional y Secreta.

PARA EFECTO: Se nombrará Ad-Honorem un Comité Municipal de
Asuntos Sociales, compuesto por cinco (5) miembros, quienes ten-
drán voz y voto en las Reuniones reglamentarias de esta índole
organizadas por la Alcaldía del Distrito.

Artículo Undécimo: Queda derogado en todas sus partes el
Decreto Número 33 de 20 de julio de 1943.

NOTEN QUE SE Y CUMPLASE.,

El Alcalde,

(fdo) Lcdo. Angel Vega Méndez

El Secretario,

(fdo) Luis Me. Soto

(Divulgación del Tribunal Tutelar de Menores 20-XI-57)

LEY NÚMERO 54
(de 23 de Diciembre de 1954)

"Por la cual se reorganiza el régimen
procesal de alimentos".

La Asamblea Nacional de Panamá

D E C R E T A

LEY NÚMERO 54

(De 23 de Diciembre de 1954)

"Por la cual se reorganiza el régimen procesal de alimentos".

La Asamblea Nacional de Panamá

D E C R E T A

Artículo 1º. - El conocimiento de los juicios de alimentos corresponde a los Jueces Municipales, en primera instancia.

Artículo 2º. - El juicio de alimentos será oral y tendrá el finite siguiente:

El demandante, al presentar verbalmente su petición, aducida, de no tenerla en su poder, la prueba del parentesco del alimentista con el demandado y debe suministrar todos los datos concernientes al estado económico de éste.

Si las pruebas no fueron presentadas con la demanda verbal, el Tribunal las hará practicar por su cuenta y sin costo alguno para las partes.

Si las pruebas aducidas y practicadas fueron suficientes, el juez, mediante resolución, fijará la cuota mensual de alimento en el mismo acto de la audiencia y tomará las medidas que juzgue conveniente para hacerla efectiva inmediatamente. Si las pruebas fueron deficientes, el Juez levantará de oficio breves investigaciones para esclarecer el caso y proceder a dictar la resolución consiguiente en el término de dos días.

El demandante podrá interponer recurso de apelación contra la decisión del Juez si no estuviere conforme con ella, la apelación será concedida en el efecto devolutivo.

No se admitirá en los juicios de alimentos, gestión escrita de ninguna clase.

Artículo 3º: Notificada la resolución condenatoria el demandado podrá interponer verbalmente el recurso de reconsideración dentro de los ocho días siguientes a la notificación y acompañar o aducir las pruebas que tenga a bien en su defensa. Este recurso, sin embargo no suspende en sus efectos la resolución recurrida.

Artículo 4º:- El Juez, con la intervención de las partes, en audiencia pública, dilucidará el recurso de reconsideración interpuesto por la parte demandada. Tres días después de la audiencia el Juez procederá a dictar fallo.

Contra éste, las partes podrán interponer recurso de apelación. La apelación será concedida en efecto devolutivo.

Artículo 5º:- El Juez, de primera instancia, de oficio, previo el informe secretarial, sancionará por desacato al demandado en juicio de alimentos, hasta por el término de treinta días, de arresto, mientras dure la renuencia en los siguientes casos:

a) Cuando no consigne la cuota alimenticia en las fechas y condiciones decretadas.

b) Cuando proceda de mala fe al eludir el pago de las cuotas alimenticias.

Se presume la mala fe cuando renuncie o abandone un trabajo para así eludir su obligación. O cuando su conducta desordenada ponga de manifiesto que tiene dinero para sus vicios pero no para cumplir con el pago de las cuotas alimenticias.

c) Cuando el demandado traspasare sus bienes, después de que haya sido condenado a prestar alimentos, si con ese traspaso elude su obligación.

d) El patrono que dentro de un término de cuarenta y ocho horas no informara al Juez del conocimiento sobre el salario devengado por el empleado o suministrare datos falsos sobre éste incurrirá en desacato y en consecuencia será sancionado hasta con diez días de arresto, mientras dure la renuencia.

Artículo 6º: En los casos que den lugar a la sanción por desacato, corresponde al Secretario del Tribunal levantar el expediente en que se establezcan los hechos justificativos de la sanción.

Artículo 7º:- La parte demandada podrá interponer recurso de reconsideración y apelar en subsidio, contra la decisión que lo sanciona.

Artículo 8º: El Juez, en audiencia oral, resolverá la reconsideración y fallará inmediatamente el recurso, si no juzgare necesario la práctica de pruebas aducidas o que deban

practicarse. La apelación del fallo en estos casos será concedida en efecto devolutivo.

Artículo 9º: En los juicios de alimentos, se faculta al Juez para que aprecie las pruebas en conciencia, de acuerdo con el interés social y el beneficio de los alimentistas.

Artículo 10º: Las pruebas de reconocimiento del hijo deben reunir las exigencias de la Ley al respecto, o pueden surgir, para los efectos de esta Ley, de la confesión sobre la paternidad, hecha por el demandado en cualquier proceso o en cualquier documento privado o público donde apareciera.

Artículo 11º: La notificación para la celebración de las audiencias se hará por edicto cuando no pueda ser notificado personalmente el demandado, según informe secretarial.

Artículo 12º: Si el recurrente no asistiera a sustentar su recurso, el Juez declarará éste desierto y ejecutoriada la resolución impugnada.

Artículo 13º: La resolución condenatoria debe ser notificada personalmente. Pero el hecho de que se eluda en cualquier forma la notificación, no dará lugar a que se suspendan los efectos jurídicos de lo resuelto, si así lo dispone el Juez previo el informe secretarial.

Artículo 14º: El Tribunal Tutelar de Menores, conocerá en segunda instancia de los juicios de alimentos en los cuales haya lugar a recurso de apelación o de hecho, en los casos siguientes:

- 1.- Cuando los alimentistas no hayan cumplido 18 años.
- 2.- Cuando la esposa haya presentado conjuntamente la demanda en su propio nombre y en representación de los hijos no mayores de dieciocho años, habidos en el matrimonio.

Artículo 15º: En todos los casos no contemplados en el artículo anterior, conocerán los Jueces del Circuito, en segunda instancia, de los juicios de alimentos, en los cuales haya lu-

gar a recurso de apelación o de hecho. En los circuitos en donde funciona el Tribunal de Apelaciones, en lo Civil, de que trata el Título Séptimo de la Ley 61 de 1946, corresponderá a éstos el conocimiento de esos negocios, en la segunda instancia. A los juicios de alimentos se le dará preferencia.

Artículo 16.- Las pensiones decretadas en concepto de alimentos serán pagadas en el Juzgado que conoce de los juicios respectivos con excepción de aquellos cuyos descuentos se ordene directamente a la empresa donde trabaja el demandado para ser entregadas a la parte actora. Las sumas colectadas se depositarán en una institución bancaria; los pagos se harán mediante cheques girados por el Juez a nombre de la parte referida, todo lo cual constará en diligencia firmada por el funcionario mencionado, la que recibe el dinero, el gerente de la institución bancaria o el funcionario que éste designe y el Secretario del Despacho. En los lugares donde no existe institución bancaria, el dinero será depositado y pagado en el Juzgado Municipal que tramita el juicio, dejándose constancia de lo actuado.

Artículo 17.- En los casos a que se refiere la presente Ley los jueces estarán obligados a rendir anualmente un informe a la Contraloría General de la República sobre las sumas decretadas, sobre la colectadas y sobre las cuotas pagadas en concepto de alimentos. Copia del mismo informe será enviado al Procurador General de la Nación.

Parágrafo: La Contraloría General de la República queda facultada para establecer la veracidad de dicho informe en cualquier momento mediante la intervención de sus auditores.

Artículo 18.- Todos los funcionarios que estén conociendo en la actualidad de juicios de alimentos declinarán jurisdicción para ante los Jueces Municipales.

La Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Tribunal Tutelar de Menores, mediante sus Jefes, o funcionarios que éstos designen, supervigilarán el reparto de los negocios y la transferencia de los fondos respectivos.

Artículo 19.- Cuando se presente reclamo sobre rebaja o au-

mento de la cuota alimenticia basado en el artículo 238 del Código Civil, éste se tramitará en la forma establecida en los artículos 2º, 3º y 4º de esta Ley.

Artículo 20.- Cuando un obligado a dar alimentos acuse ante el Juez que decretó la pensión, que la parte demandante no hace uso debido de la pensión que recibe en tal concepto para la alimentación, educación y asistencia médica de los menores beneficiarios y que éstos no son debidamente atendidos, el Juez del conocimiento levantará un informativo detallado de esa acusación y pasará al Tribunal Tutelar de Menores, o al Alcalde del Distrito según el lugar, para que abra una investigación sobre la conducta del demandante en relación con los menores a su cuidado.

Artículo 21.- Si con la investigación se establece que la parte demandante no emplea la suma que se le entrega para atender a los menores en la alimentación de éstos, y la invierte en frivolidades, o le da un uso diferente para el cual fué destinada la asignación alimenticia, el Juez podrá ordenar que los menores sean entregados al demandado para que los atienda en su hogar o comisionar a alguna persona honorable para que reciba la pensión y la invierta en la alimentación de los menores.

Artículo 22.- Cuando la investigación sea hecha por el Tribunal Tutelar de Menores, el Juez de este Tribunal tomará las medidas de que trata el artículo anterior y se lo hará saber al Juez del conocimiento. Y cuando sea hecha por el Alcalde de un Distrito éste pasará su informe al propio Juez de la causa para que tome las providencias del caso en beneficio del menor alimentario.

Artículo 23.- Los delitos, cualesquiera que sea su naturaleza, que se cometan por el Juez o por cualquier empleado del Despacho, perjuicio de las cuotas alimenticias, no darán lugar a fianza ni excarcelación.

Artículo 24.- Quedan derogadas todas las disposiciones de leyes anteriores que contradigan las de esta Ley.

Artículo 25.- Esta Ley entrará en vigencia el quince (15) de Enero de 1955.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintiún días del mes de Diciembre de mil novecientos cincuenta y cuatro.

El Presidente,

(fdo) Julian Fernández

El Secretario General,

(fdo)G. Sierra Gutiérrez

República de Panamá-Órgano Ejecutivo Nacional.- Presidencia.- Panamá, 23 de Diciembre de 1954

Ejecútese y publíquese,

(fdo) JOSE A. RELOJ CANTERA

El Ministro de Gobierno y Justicia.

(fdo) C. Arrocha Graell.

er.

(Divulgación del Tribunal Tutelar de Menores 13-XI-57)

CIRCULAR A LOS JUECES MUNICIPALES
DE LA REPUBLICA

Señores:

La práctica, a seis meses de la vigencia de la Ley 54 de 23 de Diciembre de 1954, ha puesto de manifiesto lo inoperante del recurso de apelación contra las decisiones que dicten Uds. en juicios de alimentos, habida cuenta de las distancias considerables que median casi siempre entre el lugar de residencia de los litigantes y esta ciudad capital, sede del Tribunal Tutelar de Menores, aunado a la dificultad que confrontan para asistir a las Audiencias, debido a los escasos recursos económicos de que disponen.

El problema anotado ha sido ya planteado por la suscrita Juez al Ministro de Gobierno y Justicia, a la Honorable Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, y aun al propio Excelentísimo Señor Presidente de la República, a fin de que se trate de buscarle solución a la mayor brevedad posible, toda vez que él entorpece la recta y eficaz administración de justicia en la República.

Mientras se halle solución definitiva al problema meritado, que indudablemente demandará una reforma legislativa al instrumento jurídico actualmente vigente sobre régimen procesal de alimentos, se ha acordado como medida de emergencia, solicitar la valiosa cooperación de Uds., a fin de que al apelar una de las partes o ambas, en los juicios de alimentos, se les inquiera mediante diligencia escrita si pueden o no trasladarse a esta ciudad a sustentar la apelación jurada a los litigantes sobre los fundamentos o razones que tengan para impugnar la decisión de primera instancia y las pruebas que deseen hacer valer en respaldo de sus derechos. Si se aducen pruebas, practicarlas sumariamente y enviar todo lo actuado a este Tribunal para su decisión final.

- - - - o - - - -

Por considerarlo de interés para Uds., nos permitimos transcribirles precedente sentado por este Tribunal al absolver consultas que le fué formulada en

juicio de alimentos.- Dice así:- "Este Despacho ha realizado un detenido estudio de las disposiciones legales vigentes que se relacionan con materia probatoria en juicios de alimentos, que son entre otras, los artículos 9º y 10º de la Ley 54 de 1954; artículos 1372, 1380, 1357, 1358, 840, 953 y 954 del Código de Procedimientos Judiciales y Ley 61 de 1946, y ha arribado a la conclusión de que cuando en una demanda de alimentos no sea factible acreditar el parentesco entre los alimentistas y el demandado mediante los certificados correspondientes del Registro Civil, se puede señalar la pensión siempre y cuando se establezca de manera irrefragable la posesión notoria del estado de hijo de parte del o los alimentistas con relación al supuesto padre.

Para que lo anterior tenga verificativo es necesario que la demandante presente cinco testigos (art. 954) que declaren sobre la situación apuntada en el artículo 953 del Código Judicial, o sea que el demandado ha tenido como hijo al menor para el cual se solicita alimentos "proveyendo a su educación y establecimiento de un modo competente, y presentándole en ese carácter a sus deudos y amigos; y en que éstos y el vecindario de su domicilio, en general, le hayan reputado y reconocido como hijo legítimo de tales padres" (debe entenderse sin la calificación de "legítimo" a tenor del art. 59 de la Constitución Nacional que declara abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación.

Sólo en tal evento y limitado exclusivamente a los efectos del señalamiento de la pensión alimenticia, es posible tener como padre a un demandado cuando no ha reconocido al hijo con las formalidades de Ley. Si el conocimiento que tienen los testigos se refiere únicamente a las relaciones maritales que existieron entre demandante y demandado, ello sólo serviría como prueba para acreditar la paternidad en una acción de filiación ante Juez competente siendo inadmisibles tal probanza en juicios de alimentos".

Expresándoles mi agradecimiento por la eficaz cooperación que están prestando a las labores de este Tribunal, se reitera de Uds. como amiga y servidora,

(fdo) CLARA GONZALEZ DE BEHRINGER
 Juez del Tribunal de Menores

ALCALDES Y CORREGIDORES:

Asunto: Medidas que deben adoptar las autoridades de Policía en relación con los desórdenes domésticos.

Panamá, 4 de Enero de 1957

r::

La Ley 54 de 1954 dice que "el conocimiento de los juicios de alimentos corresponde a los jueces Municipales en primera instancia". El Tribunal Tutelar de Menores conoce de estos juicios en segunda instancia.

Algunas autoridades y particulares han interpretado tal disposición de la Ley en el sentido de que las autoridades de policía no deben conocer de los reclamos de alimentos a favor de los menores de edad o de personas que legalmente dependen del jefe de familia o de otras personas. Pero el estudio de las disposiciones del Código Administrativo sobre "desórdenes domésticos", lleva a la conclusión de que tal creencia no tiene fundamento jurídico. El artículo 1010 y siguientes, correspondientes del Parte II, Capítulo IV, Título II, Libro Tercero de dicho Código que tratan de los desórdenes domésticos, y de la atribución de las autoridades del orden administrativo para obligar, por medios más compulsorios que los de los Jueces Municipales a las personas de quienes dependen otras legalmente, para que les den alimentos que necesitan y atiendan al sostenimiento de la familia mediante el cumplimiento de obligaciones que claramente impone la Ley civil.

Desde Luego, las medidas que adopten las autoridades de policía en estos casos, principalmente las relativas al depósito de personas que dependen de otras legalmente, o sobre el suministro de alimentos, tienen carácter provisional, y para dictarlas no es necesario que se tramite un juicio ante dichas autoridades. Tal ordenes pueden ser dictadas mediante petición de personas in-

teresadas que necesiten protección, o del Ministerio Público, cuando se trate de proteger menores de edad contra la temeridad de padres o guardadores. La orden que imparta una autoridad de policía en tal sentido, como es obvio, solo obliga a su cumplimiento hasta tanto la correspondiente autoridad judicial disponga lo concerniente al caso concreto a la resolución policiva se refiera.

El señor Procurador General de la Nación ha emitido concepto favorable a esta interpretación de las disposiciones de la Ley 54 de 1954, en relación con los artículos 1010 y siguientes, del Código Administrativo, que tienden a resolver adecuadamente y en el menor término posible los conflictos domésticos.

Es indudable que la actuación de las autoridades de policía en estos casos no es contraria a la disposición de la ley 54 de 1954, sino que por lo contrario hacen más efectiva la cooperación entre autoridades administrativas y judiciales para la protección eficiente de los menores de edad y otras personas desvalidas que necesitan auxilios de quienes legalmente están obligados a ampararles.

En consecuencia, sírvase usted adoptar medidas para que se cumplan provisionalmente y con eficacia las disposiciones relativas a desórdenes domésticos contenidas en el Parágrafo II, Capítulo IV, Título II, Libro Tercero del Código Administrativo, principalmente las que se refieren a alimentos.

De ustedes con mi mayor consideración,

(fdo) MAX HEURTMATTE
Ministro de Gobierno y Justicia

ASPECTO EDUCATIVOEL NIÑO ABANDONADO

Los términos NIÑO y ABANDONADO parecieran ser antónimos.

Nos imaginamos siempre al niño al calor de un hogar, al abrigo de un cariño, al amparo de un cuidado materno; guiado por la luz de un preceptor, llevado de la mano por quien tiene sobre sí la responsabilidad de dirigir sus pasos iniciales en la vida y de moldear la arcilla de su cuerpo y la llama perenne de su pensamiento y de su espíritu.

Cuando decimos NIÑO, pensamos de inmediato en la madre abnegada de ese niño, en el padre cariñoso, en la maestra atenta a todas sus manifestaciones mentales y de alma para estudiarlas y basar en ellas las enseñanzas y experiencias que han de constituir su educación.

Cuando decimos ABANDONADO, nos imaginamos de inmediato a un ser indefenso, sin compañía presente y aun sin la esperanza remota de tenerla en el futuro. A alguien que marcha, lento e indeciso el paso, sediento y famélico por el desierto de la vida, reseco para él más que para el resto de la humanidad, en un eterno sufrimiento sin fronteras, gacha la cabeza humilde, hundidas las piernas macilentas, caminando a la deriva contra el "simún" de todas las adversidades.

Niño es, en todos los idiomas, promesa hecha de carne y alma, de alegría y vitalidad. En cambio abandonado suena a pérdida irremediable, a ser que ya casi no lo es porque ha dejado atrás todo hasta el último destello de esperanza.-

Sin embargo, cuando unidos los dos vocablos nos llegan al oído y hacen impresión en nuestro pensamiento, imaginamos de inmediato

esa larga, inmensa fila humana de los niños que el flagelo de las guerras deja cada vez tras sí, uncidos a una misma cadena de dolor, de desesperación, de angustia, porque es cadena fraguada en metal del abandono.

Pensamos en esos niños sin padres porque estos han muerto, o porque la marea de la conflagración los arrastró, aguas abajo, y ya no han de oír jamás, los gritos angustiados del hijo que en vano demanda su presencia, que de por sí es ayuda grande.-

Imaginamos también a esos otros niños, a los que el dolor físico sume en el infierno de vivos que es el dolor del cáncer, la tragedia del polio, la tiniebla de la locura.

Pero, desde luego, no se trata en este caso que nos ha de ocupar, de ese tipo de niño abandonado. Ni se trata tampoco de aquel otro niño que, muy a pesar de que tiene progenitores, no tiene en realidad quien le sostenga, porque ha debido buscar amparo bajo los aleros de un asilo o en el nido prestado de quien le haya adoptado.

Desde el punto de vista nuestro, el educativo, el vocablo ABANDONADO ha de tener otra acepción.

Ha de referirse ante todo a los niños que, por una razón u otra, no reciben atención escolar aunque ya están en la edad de recibirla. A los que jamás ingresaron a la escuela o a los que, después de haber iniciado en ella sus actividades escolares, han incurrido en deserción.

Estos niños forman legión. Se cuentan por millares aún en los países más desarrollados; suman millones en el mundo entero.

Son estos los niños abandonados que nos preocupan a los educadores, sin que ello signifique en forma alguna que la suerte de los

otros nos es indiferente. Pero estos últimos caen más dentro de nuestra órbita de acción directa, mientras que los otros bien podrían ubicarse como motivo de acción para quienes se dedican a ministerios diferentes a los nuestros.

La América India sufre en alto porcentaje este grave mal social de los niños sin escuelas. Desde el Río Grande hasta la Tierra del Fuego, millones de niños hay que no reciben, por razones diversas, el beneficio de la educación. Y ha de señalarse de inmediato como causa esencial de este tremendo hecho negativo, la falta de desarrollo económico de la gran mayoría de los pueblos de Indo-América, ya que es bien sabido que los recursos económicos constituyen el más fuerte motor de la causa educativa.-

En las zonas de población indígena de México, América Central y Panamá; de Brasil, Colombia, Perú y Bolivia, muchos millares de niños jamás han asomado sus caritas curiosas a las puertas de una escuela. Y tanto en las zonas rurales como en las ciudades y las comunidades semi-urbanas, otros tantos miles desertan cada día de las aulas para sumarse a la fila inacabable de los niños abandonados de la educación.

Cuando las carreteras surcan las zonas en las que antes no ha puesto la planta el hombre que llamamos civilizado. Cuando los arados buscan en el seno de la tierra un sitio más propicio para las semillas de pan, de bienestar y de progreso; cuando los ríos ven hundidas sus aguas, no sólo por caimanes sino por las proas de embarcaciones que portan trabajadores en los que hay anhelos de mejores días; cuando los aires vibran al paso de los aviones y la tierra retiembla al transitar de los ferrocarriles, entonces dismi-

nuye la extensión de esa cadena triste de los niños abandonados de la educación.

Pero... ¿en cuántas de las zonas de nuestra América hay esa agitación de caminos carreteros, de vías fluviales en función, de transporte aéreo y de vías férreas...? Y en la misma proporción de la respuesta negativa que se impone a esta pregunta, crece en esas zonas irredentas la caravana de los niños abandonados de la educación.

Otra causa que debemos señalar como determinante de este fenómeno retardatario de los niños sin escuelas, es la inestabilidad política de muchos de nuestros países; inestabilidad que se torna, en no pocas ocasiones, en ausencia de paz, que es para las naciones la más terrible de todas las ausencias.

Lucha el hombre con el pueblo vecino; y lucha también con el de casa, contra su propio hermano. Torrentes de sangre, más caudalosos que otros tantos Amazonas corren por todos los campos de la tierra. Y en esas luchas perece el niño. Perece en cuerpo. Perece en espíritu, perece en esperanzas.

Haya, pues, paz en los pueblos de nuestra América; cesen los ríos de sangre que enrojecen el suelo de este continente desde el Caribe hasta las tierras continentales y habremos ganado una gran batalla en beneficio del niño abandonado.-

EL PROBLEMA EN PANAMA

He aquí en cifras, la magnitud del problema del niño abandonado en Panamá:

Número de alumnos que estando en edad escolar -de 7 a 15 años- no recibieron el beneficio de la Educación.

<u>AÑO ESCOLAR</u>	<u>Población de Edad Escolar (7-15)</u>	<u>No. de Alumnos que no recibieron el beneficio.</u>	<u>%</u>
1952-53	171.800	40.173	23.3
1953-54	176.700	32.083	18.1
1954-55	181.800	28.236	15.5
1955-56	187.000	27.332	14.6
1956-57	192.300	27.231	14.1
1957-58	197.800	26.195	13.2
1958-59	203.500	25.724	12.6
1959-60	209.300	21.317	10.1

Dos aspectos merecen comentario en este cuadro. El primero de ellos es que, aun cuando nuestra Constitución establece como obligatoria y gratuita la educación primaria en Panamá, hasta 1952, fecha de arranque del cuadro que ofrecemos, los niños sin el beneficio de la educación alcanzaban un porcentaje que consideramos alto. Desde entonces a esta parte el porcentaje ha decrecido, hasta llegar a un nivel que es exactamente la mitad del que era en 1952.-

El otro aspecto que merece atención es el hecho de que la economía panameña, tras sufrir los embates de la crisis que siguió a la gran con-

flagración mundial, logró poco a poco reponerse y, lo que es aún más importante, estabilizarse. Nuestra nación se encuentra ya en un proceso de búsqueda afanosa y bien planeada de recursos económicos más firmes como la industria y los derivados del agro, en oposición a la política anterior, que la hacía depender exclusivamente de las actividades del Canal de Panamá. Y esa estabilización se ha reflejado de manera positiva en los resultados que señala el cuadro que comentamos.-

Por otro lado, el Ministerio de Educación intensifica en mi país, cada vez más, el proceso de la educación en las zonas rurales. Actualmente está en marcha una campaña de habilitación cultural en toda la República, que abarca no sólo a los adultos, sino a cuantos necesiten la educación fundamental, cualquiera que sea su edad. Y de allí derivamos los frutos que estamos logrando, los que, si bien no son del todo satisfactorios, al menos compensan en algo nuestro ingente esfuerzo.-

.....

Es así como entendemos, en términos generales el problema del niño abandonado. Y es en el esfuerzo colectivo hacia metas de trabajo, de productividad, de paz y de cariño por esa larga y triste legión de tales niños, por donde vemos asomar la aurora de una esperanza cierta para ellos.-

Zoraida Brandao

Prof. ZORAIDA BRANDAO

Panamá, Noviembre de 1959.-

LA ESTADISTICA DEL ABANDONO *

Por Esperanza González de Perigault **

I. Estadísticas del "ABANDONO":

Aun cuando se reconoce la dificultad que existe en la creación de un sistema estadístico que permita medir la magnitud del problema del abandono del niño no es menos cierto que hoy, como nunca, se necesita estudiar este problema en forma integral, conocer su magnitud, determinar sus causas y proceder en consecuencia y hasta donde ello sea posible a eliminar los factores que lo provocan.

La estadística no es un fin en sí, ella es la herramienta que permite al técnico en cualquiera de los campos de que se trate, tomar las medidas necesarias a la solución del asunto o problema en estudio. Mucho se ha hablado, mucho es lo que se ha escrito sobre el abandono de la infancia; sin embargo, poco, por no decir nada, es lo que se ha presentado en cuanto al enfoque estadístico del problema que permita verdaderamente y sobre bases sólidas tomar medidas, programar, desarrollar una verdadera acción en cuanto al abandono del niño en América.

El "XI Congreso Panamericano del Niño" tiene ante sí una de las tareas más fundamentales que se han de acometer y es el de sentar las bases de un sistema estadístico que permita no sólo lograr en cada país que en forma permanente y continua se capten la incidencia de los casos de abandono de menores, sino también lograr que se establezca la comparabilidad interamericana. Para ello precisa que se logre una definición del concepto - abandono -. No deja de tenerse presente que

* Preparado para el XI Congreso Panamericano del Niño, Colombia, 1959

** Jefe de la Sección Social - Dirección de Estadística y Censo - Contraloría General de la República - Panamá.

es difícil arribar a una definición, dadas las diferencias que presentan los distintos países en cuanto a las legislaciones, intensidad del problema, estructura socio-económica, aspectos culturales, etc., pero es indispensable que existan definiciones y normas comunes que aseguren un lenguaje uniforme en cuanto se relacione con el estudio de este problema fundamental de nuestra época: El abandono del niño. Este abandono que puede ser moral o que puede ser físico o material tiene sus causas que lo originan. ¿Cuáles son las causas del abandono? Es otro aspecto que debe ser objeto de clasificación y estudio.

Ya en la III Conferencia Interamericana de Estadística realizada en Quintandinha, Petrópolis, Brasil en junio de 1955, Vicente González Hijo, como Jefe de Coordinación de la Oficina Central del Censo Nacional, Dirección General de Estadística, Ministerio de Fomento de Venezuela, presentó el documento de trabajo 3298b, intitulado "Estadísticas Concernientes a la Infancia: Objetivos, problemas, alcances y sugerencias a considerar". Este documento sirvió de base a la Recomendación N° 26 "Estadísticas Concernientes a la Infancia Abandonada" que dice así:

" La Tercera Conferencia Interamericana de Estadística, reunida en Quitandinha, Petrópolis, Brasil, del 9 al 23 de junio de 1955,

CONSIDERANDO:

Que el problema de la infancia abandonada constituye una cuestión de orden social, de gran importancia en la mayoría de los países americanos;

Que no existen en la actualidad las informaciones estadísticas adecuadas que sivan de base para medir la magnitud del problema; y

Que las informaciones estadísticas citadas constituyen elementos de juicio necesarios para el logro de soluciones adecuadas.

RECOMIENDA:

1. Que el Instituto Interamericano de Estadística (IASI) investigue en los países americanos la disponibilidad de informaciones estadísticas sobre la infancia abandonada.

2. Que el IASI, con la colaboración del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás organismos especializados, estudie la posibilidad de desarrollar:

- a) Definición de lo que debe entenderse por "infancia abandonada";
- b) Clasificación acerca de tipos de abandono;
- c) clasificación del abandono por grupos de edad; y
- d) clasificación de las causas de abandono.)'

La población susceptible o expuesta al riesgo del abandono, (hasta los 18 años) debe ser clasificada en forma tal que facilite su captación; debe tenerse presente la relación estrecha que en determinadas edades se tiene con ciertas instituciones que pueden constituir fuente primaria de datos tales como hospitales, centros de salud, casas cunas, guarderías, jardines de infancia; escuelas primarias, escuelas secundarias, tribunales tutelares de menores, cortes juveniles, etc. Es necesario no perder de vista que las diferentes edades del menor determinan distintas gradaciones de los estados de abandono y presentan asimismo, diferentes formas y medidas para atenderlos.

Debe tenerse presente que la recolección de los datos debe estar en manos de personal adiestrado, bajo supervisión de personas con conocimientos en asuntos sociales tales como las "trabajadoras sociales" y que las instrucciones sean impartidas a base de normas y definiciones uniformes. Sería recomendable una coordinación entre el organismo responsable o interesado en los aspectos del abandono y las Direcciones Generales de Estadística.

En Panamá no se elaboran estadísticas específicas sobre la infancia abandonada, pero existen instituciones dedicadas a atender y a ayudar a la solución de los casos de abandono que se conocen. Sin embargo, esto está muy lejos de corresponder a lo que debería ser una acción encaminada a encarar y solucionar los problemas múltiples, inherentes a la niñez abandonada, por lo que un esfuerzo en pro de establecer un sistema estadístico que permita un conocimiento numérico de los hechos y más aún de un sistema que permita luego desarrollar programas que eviten el desamparo de la niñez así como de evaluar los logros alcanzados es de urgente necesidad en nuestro medio.

II. Estadísticas de interés para el estudio del "ABANDONO":

Si bien es cierto que no existen estadísticas específicas sobre el abandono del niño en nuestro país, existen en cambio series estadísticas relacionadas que permiten visualizar y aún ahondar en los problemas que afectan a nuestra población infantil. Entre estas estadísticas están las censales y las vitales. Nuestro país se prepara para levantar en diciembre de 1960 su Sexto Censo Nacional de Población y el Segundo Censo de Vivienda.

Los datos censales en nuestro país permiten entre otros aspectos establecer:

- a) La población por edad específica

Nuestra población es joven, el grupo de 0 a 18 años representa el 49.4% de la población no indígena.

- b) La relación numérica de los menores que trabajan.
- c) Ausentismo de la escuela de la población en edad escolar.
- d) Composición numérica de la familia.
- e) Estado civil de los jefes de familia.

Dato muy importante ya que es sabido que la desmembración de la familia es más fácil cuando la unión de los padres es sólo unión de hecho o consensual.

- f) Jefes de familia activos e inactivos económicamente.
- g) Nivel de salario de los jefes de familia.

Por otro lado, las estadísticas censales de la vivienda permiten apreciar cómo vive la familia panameña al dar datos sobre:

- a) Grado de hacinamiento.
- b) Facilidades en cuanto al uso de servicio sanitario.
- c) Fuente de abastecimiento del agua de beber.
- d) Condición de tenencia de la vivienda.
- e) Material del techo, piso, paredes de la vivienda.

Todos estos datos indudablemente que contribuyen al estudio minucioso de cómo vive la población del país. De la interrelación de todos estos aspectos puede visualizarse cuál es el campo y cuál la acción a seguir.

Por otro lado, las estadísticas vitales proporcionan informaciones de gran utilidad al presentar datos sobre natalidad, mortalidad, nupcialidad y disolución de los vínculos matrimoniales.

Anualmente ocurren en el país alrededor de 37,500 nacimientos. Un análisis de los mismos atendiendo a los aspectos de:

- a) asistencia en el parto
- b) condición del nacido (legítimos, reconocidos, no reconocidos)
- c) edad de los padres
- d) orden de generación
- e) lugar de ocurrencia y de residencia

etc. permite formarse una idea clara de los diferentes problemas que en torno a la natalidad se afrontan.

En cuanto a la mortalidad, las estadísticas vitales permiten apreciar:

- a) mortalidad infantil por edad específica al morir
- b) certificación médica de la causa de muerte
- c) lugar de ocurrencia y de residencia del fallecido
- d) causas de mortalidad y edad del fallecido

Las estadísticas de mortinatalidad son de gran importancia ya que el aumento constante de la incidencia de la mortalidad fetal está indicando cuán necesario es un estudio de las causas que lo provocan ya que dichas causas no pueden ser sólo de orden médico y que aspectos de orden económico y social dejan sentir su influencia.

El estado está obligado a proteger al niño aun antes de su nacimiento por lo que al analizar la alta incidencia de la mortalidad fetal, se están dando los primeros pasos para encarar un problema de protección infantil.

No tiene este trabajo como objetivo mencionar programas o medidas que deban ser tomadas para cumplir con este objetivo. Sobre este aspecto se ha escrito mucho, por lo que dejamos su atención en manos de los entendidos en estos asuntos sociales.

El análisis de las estadísticas de nupcialidad contribuyen también a visualizar el campo de acción. Entre las informaciones que podrían utilizarse están:

- a) tasa de nupcialidad
- b) matrimonios por grupos de edad y sexo de los contrayentes
- c) matrimonios según estado civil anterior
- d) matrimonios por clase (civiles, religiosos)

Las estadísticas de divorcio proporcionan información útil sobre el desmembramiento de la familia. Un análisis de los siguientes aspectos permite conocer más a fondo el problema.

- a) divorcios por causa y número de hijos habidos
- b) divorcios según duración del matrimonio y número de hijos habidos
- c) tasas brutas de divorcio

En el campo social, dentro del cual queda enmarcada toda actividad relacionada con la protección de la infancia, no se concibe un tratamiento adecuado sin la base de la estadística por lo que el XI Congreso Panamericano del Niño en su noble afán de lograr medidas encaminadas a solucionar los problemas del abandono del niño en América debe considerar el estudio de un sistema de estadística del abandono del niño como fundamental. Se sugiere pues, se nombre una comisión que asesorada por el Instituto Interamericano de Estadística y en colaboración con los otros organismos preocupados por este problema emprenda la tarea de crear un sistema estadístico con definiciones y normas comunes para América, cumpliendo así con la Recomendación N° 26 de la Tercera Conferencia Interamericana de Estadística ya mencionada.

Panamá, 4 de noviembre de 1959.

XI CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

PONENCIA CENTRAL

EL ABANDONO DEL NIÑO EN AMERICA

INFORME NACIONAL

PANAMA, R. de P.

F. La cooperación interamericana en relación con el abandono. (Ideas dominantes sobre este tema).

CAPITULO I Cooperación Interamericana directa entre países

CAPITULO II Cooperación Interamericana a través de los Organismos Interamericanos

PREPARADO POR: Mary O'Donnell de Rosas

CARGO: Oficial Mayor de la Sección de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores

TITULO: Licenciada en Administración Pública con Especialización en Servicio Diplomático - Universidad de Panamá
Febrero de 1955

TESIS: "Las Reuniones de Consulta"

La República de Panamá, a través de su corta vida independiente ha ido formándose conciencia de la importancia vital que para su progreso social significa el estudio científico y especial de los problemas que se relacionan con la vida y el ambiente del niño.

La protección a la infancia debe constituir uno de los deberes primordiales del Estado y puede considerarse, sin temor a exagerar, una necesidad social inalienable si vemos en cada niño un futuro ciudadano y un individuo-célula del gran conglomerado que formará la sociedad del mañana.

Además de las razones sentimentales que podamos aducir, la atención a los problemas del niño es un deber y una necesidad imperiosa en cada país si se pretende conducir el grupo social por los amplios derroteros del progreso moral y material, lejos de los estrados del vicio, las enfermedades y a la altura de una sana psicología.

En Panamá, particularmente, la asistencia y cuidados al niño tiene base legal en la Constitución Nacional, especialmente en relación con la primera infancia, la edad escolar y la adolescencia. Sin embargo, es penoso aceptar que en la práctica no es del todo satisfactorio lo que se ha realizado al respecto, debido principalmente a la falta de medios económicos para financiar las actividades; pero ya es prometedor y alentador el interés creciente que se observa por investigar

los más apremiantes

los más apremiantes problemas de la niñez panameña, así como también la organización científica de Agencias e Instituciones Sociales que garanticen su protección, ya que recientemente sólo se contaba con la escuela, como agencia dedicada al cuidado de los niños.

Con la finalidad de atenuar el grave mal de la niñez desamparada, Panamá firmó un proyecto cooperativo con el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, en 1953, para ofrecerle a la comunidad servicios de asistencia técnica necesarios al procuramiento de facilidades para las Instituciones encargadas de amparar al niño incapacitado físicamente y a los que por cualquier circunstancia se encuentran en posición desventajosa en la vida.

Dentro de este Programa de Protección a la Infancia se está procurando también el adiestramiento del personal y la ilustración e información a la comunidad en general y a las escuelas en especial sobre temas infantiles, ya que la obra social debe organizarse y mejorarse en todo sentido.

Por otra parte, el Estado panameño, con el fin de llevar a la realidad el mandato constitucional por el cual el Estado debe velar por la protección integral del niño abandonado y de las familias sin recursos, ha creado las secciones de asistencia familiar y la de Instituciones, como dependencias del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, El objeto de estas secciones es el de atender y resolver, de acuerdo con sus posibilidades, aquellos

aqueellos problemas de carácter económico que contribuyen a la desintegración de la familia y que afectan un gran sector de la ciudadanía istmeña. Ambas fueron creadas según el proyecto ya mencionado, de cooperación técnica del Servicio Cooperativo de Salud Pública y Bienestar Social entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el de la República de Panamá. Las dos secciones constan de un equipo de trabajadoras sociales técnicamente preparadas que desarrollan su delicada misión en forma eficiente; entre las principales podemos mencionar las siguientes:

a) Atender los problemas de los niños que se encuentran en Instituciones supervisadas por el Departamento de Previsión Social;

b) Ayudar al personal de las Instituciones en sus planes y organización de las mismas;

c) Informar a la Dirección de Previsión Social los problemas de las Instituciones en cuanto a personal, edificios, necesidades, etc.;

En lo que se refiere a la atención misma de los menores internados en los diversos planteles educativos, ha estudiado y tratado problemas diversos que se pueden enumerar como sigue: Niños que presentan problemas: De conducta emocional, en sus relaciones familiares, económicos, médicos, porque deben salir de las Instituciones o porque ya terminaron sus estudios o porque sus padres tienen comodidades en sus hogares.

Con respecto al cumplimiento de las funciones encomendadas a la referida Sección ésta presta una serie de servicios a la familia de los cuales pueden resumirse así:

- a) Ayuda económica en dinero, ropa, medicinas, etc.
- b) Ayuda alimenticia, reparto de leche, queso, etc;
- c) Colocación de niños huérfanos o abandonados en Instituciones;
- d) Colocación de menores en hogares sustitutos;
- e) Adopción de menores;
- f) Colocación de menores en colonias de verano;
- g) Servicio psicológico para casos de niños de conducta irregular;
- h) Transporte de enfermos y personas sin recursos a diversas partes del interior de la República;
- i) Ayuda a la comunidad.

En virtud del mencionado proyecto, Panamá recibe ayuda material de los Estados Unidos como parte de un plan de rehabilitación en el cual la alimentación suplementaria juega un papel importante. Corresponde a las dos secciones antes mencionadas administrar el alimento enviado por la "CARE". Por medio de los Trabajadores Sociales se seleccionan las familias más necesitadas y se les suministran periódicamente los alimentos a distribuir. De igual manera se ayuda a la nutrición de los niños en las escuelas públicas.

Cuenta además nuestro país con el Programa Cooperativo de Educación firmado con los Estados Unidos de América, el cual presta asistencia técnica educativa en beneficio de la niñez pa-

nameña

nameña, ya que se encarga, a solicitud de las autoridades correspondientes del Gobierno Nacional, de asesorar a los maestros graduandos de la Escuela Normal de Santiago de Veraguas y de David, Chiriquí, sobre la manera más convenientes y apropiada de enseñar a los niños, especialmente a los de las comunidades del interior los métodos del nuevo programa educativo implantado en las escuelas de nuestro país. En muchas ocasiones prestan igual asesoramiento a los profesores panameños que prestan servicios en los planteles anteriormente mencionados.

Dicho programa cuenta también con la sección conocida como "Educación para el Hogar", la cual tiene a su cuidado la enseñanza de la higiene en las comunidades del interior o sea la limpieza que debe predominar en los hogares para evitar enfermedades, sobre todo las infecciosas y contagiosas. Igualmente han establecido comedores escolares para la distribución de alimentos de primera necesidad; enseña a los alumnos el aprovechamiento de los vegetales; el trabajo de las granjas; la confección de utensilios a base de barro; trabajar la agricultura con resultados benéficos, todas estas enseñanzas las hacen extensivas a los padres y que lógicamente repercutirán en beneficio de sus hijos.

El Programa Cooperativo de Educación tiene un Departamento de Producción con el fin de reproducir libros de lectura, folletos de aritmética, etc. los cuales distribuyen en las escuelas de la República para aquellos niños que carecen de los medios económicos para obtenerlos, la cual se hace a base de una minuciosa investigación, efectuada por personas recomendadas para tal fin.

Esto demuestra

Esto demuestra el interés creciente de Panamá por intensificar día a día los servicios en beneficio de la niñez, con el fin de obtener más ayuda de las instituciones creadas para tal efecto.

La República de Panamá aporta una contribución voluntaria de B/.10.000.00 al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, conocido como la UNICEF, la cual fue creada el 11 de diciembre de 1946.

Este Organismo desarrolla en Panamá, a través del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, programas de protección materno infantil y de saneamiento ambiental.

En cuanto a la asistencia materno-infantil se ocupa del envío de alimentos, especialmente leche en polvo y el equipo de suministros necesarios, que permitan extender los servicios a favor de la salud del niño y la mejor alimentación en las escuelas primarias de las regiones rurales. Con respecto al saneamiento ambiental incluye el mejoramiento de las condiciones sanitarias de las escuelas, el incremento de la educación sanitaria y de cooperación de los padres de familia y de la comunidad en general, en favor de la escuela.

Hay también un Proyecto de gran envergadura el cual está dedicado especialmente a la erradicación de la malaria en Panamá, que funciona con la cooperación de la Organización Mundial de la Salud y la Oficina Sanitaria Panamericana, conocida hoy como Organización Panamericana de la Salud, de gran beneficio para la comunidad en general y especialmente para la niñez para que no sean víctimas de tan terrible mal, sobre todo a aquellos que viven en los lugares más apartados de la República.

La Organi-

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre sus preocupaciones por el niño, aprobó el 14 de diciembre de 1954, la Resolución 512a. por la cual la Asamblea General recomendaba a los Estados Miembros, la creación del Día Universal del Niño. En atención a la mencionada Resolución, la República de Panamá ha declarado el 10. de noviembre de todos los años, como el día del Niño, fecha que se celebró por primera vez en 1958 con gran pompa en diversos planteles educativos en toda la República y para el presente año se están elaborando diversos programas para conmemorar tan magna fecha.

El Instituto Interamericano del Niño, fundado en 1927 con el nombre de Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, incorporado como Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos en 1949, tiene su sede en Montevideo, Uruguay. Este Instituto ha preatado grandes beneficios a la niñez en toda América y en particular a la República de Panamá desde 1947 o sea desde el año en que entró a formar parte del mismo como Estado Miembro.

Este Instituto organiza Congresos, simposios, Reuniones, Seminarios, etc.

Hasta la fecha se han celebrado diez Congresos Panamericanos del Niño y en ellos hacen importantes recomendaciones a los Gobiernos para lograr una feliz solución de los problemas de la niñez, entre las cuales podemos mencionar las siguientes: Organización de Institutos adecuados al estudio de los problemas

de la nutrición

de la nutrición en los aspectos especiales de cada país; multiplicación de los centros de higiene infantil, dotados de los elementos necesarios para proveer adecuadamente la alimentación y desarrollo normal de los niños dentro de un criterio eminentemente preventivo; multiplicación de hospitales para niños; organización de servicio social en sus diversos aspectos, tanto en los jardines de niños como en las escuelas primarias, para que la obra social de estas instituciones se intensifique cuanto sea necesario.

Por tanto es al Gobierno Nacional, en atención a tan atinadas sugerencias, desarrollar en forma efectiva estos servicios en beneficio de la niñez, más ahora cuando nuestro país le viene prestando al niño abandonado ya sea por el padre y la madre o por uno de ellos, asistencia en los diversos aspectos, hasta donde los recursos económicos lo permitan y en muchos casos haciendo uso de los ofrecimientos de instituciones, sociedades, etc.

El Instituto del Niño decidió en 1952 iniciar una serie de Seminarios Internacionales en su sede en Montevideo, Uruguay, los cuales repitió durante los años 1953 y 1954, con la asistencia de todas las Repúblicas Americanas, viéndose cada una de ellas obligada a celebrar Seminarios Nacionales.

Por tal circunstancia la República de Panamá celebró del 16 al 27 de julio de 1953 un Seminario Nacional sobre Protección a la Infancia el cual dió muy buenos frutos ya que allí se ex-

puso en

puso en forma amplia y detallada los diferentes aspectos relacionados con el bienestar de la familia y del niño en especial el de pocos recursos. Las conferencias fueron dictadas por panameños de reconocido mérito en los distintos aspectos de la protección a la infancia y al finalizar sugirieron a todos los países su participación en el mejoramiento social, conjunto y simultáneo por conducto del Instituto Interamericano de Protección a la Infancia, con el fin de impartir conocimientos y experiencias comunes entre países con el propósito de iniciar un programa de adiestramiento continental, por medio de simposios, Conferencias, Reuniones, Seminarios, etc.

Nos parece oportuno mencionar los simposios que el referido Instituto ha auspiciado habiéndose celebrado hasta la fecha uno en Cali, Colombia y otro en La Paz, Bolivia, como parte del vasto programa destinado a luchar contra la desnutrición y el hambre del niño en América. Estos eventos dieron resultados inesperados ya que despertaron la más amplia cooperación por parte de los participantes a los mismos, con el solo interés de resolver el problema de la nutrición del niño americano, obteniéndose valiosas conclusiones. Para que las recomendaciones que allí se adoptaron sean cumplidas a cabalidad el Instituto recomendó a todos los países americanos que dinamizaran con verdadera energía el desarrollo de las mismas y hacer sentir el problema expuesto a cada autoridad y a la comunidad en general, ya que el deseo de este Organismo es que no haya niños desnutridos en América.

A fin de

A fin de extender en forma nacional los simposios interamericanos el Gobierno del Brasil organizó un evento de esta naturaleza con el mayor de los éxitos, enfocando ampliamente los temas estudiados en los simposios ya celebrados, encarándolo bajo un nivel nacional.

En Argentina, Perú, Uruguay, etc. han celebrado reuniones de gran valor con el fin de desarrollar los programas de nutrición en sus respectivos países tomando como base lo discutido en los simposios de Cali, La Paz y luego en Brasil.

Teniendo en cuenta la gran importancia de los eventos de esta naturaleza es por lo que cabe sugerir al Instituto del Niño la continuación de estos simposios lo cual serviría como un eslabón más en la lucha e interés por resolver el problema del niño abandonado.

Con motivo del XI Congreso Panamericano del Niño la Comisión Organizadora del mismo muy atinadamente ha incluido en la Agenda como tema central "El Abandono del Niño en América"; Con el fin de desarrollar ampliamente dicho tema se ha solicitado a todos los Gobiernos de las Repúblicas Americanas que presenten un informe nacional incluyendo los diversos puntos del referido tema.

Así pues al analizar el punto F' que trata de la Cooperación Interamericana en relación con el abandono nos hemos dado cuenta de que es muy poco lo que la República de Panamá ha recibido de otros países y aún menos de Organismos Internacionales de los cuales es Miembro, pero ello se debe quizás a la

falta

de un organismo central encargado de obtener hasta donde sea posible, cooperación y ayuda en favor de la niñez de parte de tales Instituciones. Sería conveniente aprovechar los ofrecimientos que muchos de estos organismos hacen pudiendo mencionar a la Comisión Interamericana de Mujeres, la cual está resuelta, según lo ha manifestado en diversas ocasiones, a cooperar con las autoridades de cada país para resolver o por lo menos tratar de resolver, el problema de la nutrición de la familia americana. La República de Panamá podría aprovechar tan importante ofrecimiento por medio del Comité Nacional de Cooperación con la Comisión Interamericana de Mujeres, constituido por Decreto Ejecutivo N.º. 37 de 6 de febrero de 1959.

Consideramos necesario destacar aquí, además, el completo abandono en que se encuentran las Comunidades Indígenas en nuestro país, siendo ellas casi en su totalidad analfabetas y por su natural actitud, distanciadas y relegadas al olvido en cuanto a asistencia social se refiere. La niñez indígena panameña apenas empieza a recibir la influencia benéfica de escuelas que esporádicamente se han construido recientemente, pero que no alcanzan a cubrir la población escolar de esas zonas. Fuera de esto, no podemos decir que se haya hecho ningún esfuerzo por influir en la vida de estas comunidades indígenas que aún

continúan

continúan merced de su ignorancia total sobre los adelantos de la civilización y que ni siquiera han tenido el privilegio de gozar de los más elementales servicios que el Estado debe prestar a las mismas y en especial a los niños, con la cooperación del Instituto Indigenista Interamericano, del cual Panamá es Miembro.

Aceptamos pues, que ya es notable en Panamá el interés y conciencia de la necesidad de proporcionar un ambiente adecuado a los niños que más lo requieran, pero aún queda mucho por hacer y para ello sería sumamente importante la ayuda que Organismos y países mejores dotados que el nuestro nos puedan prestar, a fin de laborar positivamente por la niñez humilde y desamparada que desafortunadamente constituye la mayoría en nuestro país.

Mary O'Donnell de Rosas
MARY O'DONNELL DE ROSAS