



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DE LOS SANTOS  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

**ANÁLISIS DE LA LEY 46 DE 17 DE JULIO DE 2013 A LA LUZ DE LOS  
PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS  
Y/O ADOLESCENTES EN MATERIA DE ADOPCIÓN**

Por:  
INGRIS ITZEL RÍOS BARAHONA  
Cedulada 8-808-2406

2018



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

VICERECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POST GRADO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y POSTGRADO

**ANÁLISIS DE LA LEY 46 DE 17 DE JULIO DE 2013 A LA LUZ DE LOS  
PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y/O  
ADOLESCENTES EN MATERIA DE ADOPCIÓN**

INGRIS ITZEL RÍOS BARAHONA

Trabajo de Graduación sometido a la consideración del Departamento de Postgrado y Maestría, para optar por el título de Maestría en Derecho con énfasis en Derecho Procesal.

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMA

2018.

**«Para el desarrollo armónico de su personalidad,  
el niño debe crecer en un medio familiar,  
en un clima de felicidad, amor y comprensión»**

**(Preámbulo del Convenio de La Haya relativo a la protección  
del niño y a la cooperación en materia de adopción  
internacional, de 29 de mayo de 1993)**

## **DEDICATORIA**

A una persona maravillosa, mi madre: Itzel Aracelys Barahona Sánchez, quien, sin duda alguna, ha sido un pilar fundamental sobre el que se apoya todo mi ser quien me ha convertido en lo que lo que soy y quien, de manera incondicional, me ha demostrado su amor; acompañándome siempre, corrigiendo mis faltas y celebrando mis triunfos.

## **AGRADECIMIENTO**

Mis primeras palabras de agradecimiento las dirijo a mí querida madre: Itzel Aracelys Barahona Sánchez, quien me ha brindado su esfuerzo, su confianza y su apoyo incondicional, tornándose en mi modelo a seguir.

Un agradecimiento especial al licenciado Fernando G. Bedregal C., por todo el tiempo que me ha dedicado como director de tesis, cuyos conocimientos, orientaciones y paciencia han sido fundamentales para que, como investigadora, hubiese desarrollado satisfactoriamente mi labor.

## ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria.....	i
Agradecimiento.....	iii
Índice general.....	v
Índice de gráficas y figuras .....	ix
Índice de anexos.....	xi
Resumen.....	1
Introducción.....	2
<b>CAPÍTULO I GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1 Antecedentes de la investigación.....	6
1.2. Planteamiento del problema.....	10
1.3. Justificación e importancia.....	11
1.4 Propósito.....	12
1.5 Objetivos de la investigación.....	13
1.5.1 Objetivo general.....	13
1.5.2 Objetivo específico.....	13
1.6 Delimitación.....	14
<b>CAPITULO II MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>15</b>
2.1. Definición del concepto de adopción.....	16
2.2 Antecedentes históricos de la adopción.....	23
2.3 Las adopciones en casos de guerras y desastres naturales.....	29
2.4 Qué es la adopción y cuál es su objetivo.....	33



2.5 Interés superior del menor dentro del proceso de adopciones.....	42
2.6 Principio de celeridad en los procesos de adopción.....	46
2.7 Etapas de la adopción en Panamá.....	51
2.8 Principios y derechos fundamentales previstos en la Ley General de Adopciones.....	53
2.9 Intervención del Estado por medio de entidades administrativas y jurídicas competentes en materia de adopción.....	55
2.9.1 Secretaría nacional de niñez, adolescencia y familia (Senniaf).....	58
2.9.1.1 Dirección Nacional de Adopciones.....	60
2.9.1.2 Comité de asignación familiar.....	60
2.9.1.3 Departamento de hogares sustitutos.....	61
2.9.2 Órgano Judicial.....	62
2.9.2.1 Los Juzgados de Niñez y Adolescencia.....	62
2.9.3 La Fiscalía de Familia (Ministerio Público) .....	63
2.9.4 Organizaciones no gubernamentales (O.N.G) y otras entidades colaboradoras en materia de adopciones.....	64
2.10 Sujetos esenciales en materia de adopción.....	65
2.10.1 La figura del adoptante.....	66
2.10.1.1 Prohibiciones dentro de las adopciones.....	69
2.10.1.2 Figura del o los adoptados (niños, niñas y/o adolescentes) .....	71
2.11 El procedimiento de adopción de niños, niñas y adolescentes en Panamá.....	74
2.12 La declaratoria de adoptabilidad.....	78
2.13 La pérdida de patria potestad de los padres biológico.....	81

2.14 Especial consideración de los niños expósitos.....	83
2.15 Fases de las adopciones.....	84
2.15.1 Pre adoptivo de evaluación.....	85
2.15.2 Pre adoptivo de asignación.....	89
2.15.3 Pre adoptivo de acogimiento.....	90
2.15.4 Post adoptivo.....	92
2.15.5 Constitución de la adopción.....	94
2.15.5.1 Inscripción de la adopción del niño, niña o adolescente.....	94
2.15.6 Post adoptivo de seguimiento.....	97
2.16 Aspectos previos relacionados con la materia de adopción.....	98
2.16.1 Diferencia entre hogar sustituto, casa hogar, albergues y la Familia acogente.....	98
2.17 Proceso de adopción vs la exposición del niño, niña o adolescentes a delitos relacionados a la temática de las adopciones.....	115
2.18 Abandono de niños y otras personas incapaces de velar por su seguridad o su salud.....	117
2.19 El delito de adopción ilegítima y tráfico de personas menores de edad.....	122
2.20 Delitos contra la identidad.....	126
2.21 Delitos contra la libertad e integridad sexual de los niños, niñas o Adolescente.....	129
2.22 Corrupción de servidores públicos.....	133
<b>CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>138</b>
3.1. Descripción del estudio.....	139

3.2. Tipo de estudio.....	139
3.3. Fuentes de información.....	139
3.3.1. Fuentes primarias.....	140
3.3.2. Fuentes secundarias.....	140
3.4. Universo y muestra.....	140
3.5. Hipótesis.....	140
3.5.1. Definición conceptual de las variables.....	140
3.5.2. Definición operativa de las variables.....	141
3.6. Métodos e instrumentos de recolección de muestras.....	142
<b>CAPÍTULO IV MARCO ANALÍTICO.....</b>	<b>143</b>
4.1 Información del Tribunal Electoral.....	144
4.2 Información del Ministerio de Desarrollo Social.....	144
4.3 Información de medios impresos y televisivos panameños en materia de adopción.....	145
4.4 Análisis de la encuesta aplicada a abogados de la provincia de Los Santos.....	145
4.5 Datos estadísticos de los cuestionarios realizados.....	146
GLOSARIO.....	158
CONCLUSIONES.....	167
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	170
ANEXOS.....	175

## **ÍNDICE DE GRÁFICAS Y FIGURAS**

<b>Grafica N° 1</b> Está familiarizada con la Ley 46 de 2013 Ley General de adopciones de personas .....	150
<b>Grafica N° 2</b> Sabe que es la adopción de personas en Panamá .....	152
<b>Grafica N° 3</b> Conoce los tipos de adopción.....	153
<b>Grafica N° 4</b> Ha recibido capacitación en materia de adopción en los últimos años.....	154
<b>Grafica N° 5</b> Conoce las instituciones que velan por la tramitación de Adopciones en Panamá. ....	155
<b>Grafica N° 6</b> Conoce los requisitos para las adopciones de menores de edad.....	156
<b>Grafica N° 7</b> Considera usted que hay suficiente personal y recursos humanos para atender los procesos de adopción. ....	157
<b>Grafica N° 8</b> Considera usted que los procesos de adopción son tramitados de manera expedita por las instituciones competentes.....	158
<b>Grafica N° 9</b> Considera usted que la nueva ley de adopción (ley n° 46 de 2013), está cumpliendo con el principio de interés superior del niño (a) y adolescencia dentro de los procesos de adopción.....	159
<b>Grafica N° 10</b> Considera que a los padres se les debe sancionar penalmente por exponer a sus hijos a peligros. ....	160

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

1.- Nota periodística: Título: “Decapitó a su hija, la triste historia de Cristal Out” Por: Carlos Ávila Rivas Periódico: Mi Diario. Fecha: Panamá, 18 de abril de 2016.....	179.
2.- Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la Protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional.....	183.
3.- Lista de albergues de niños, niñas y Adolescentes a nivel nacional, supervisados por Senniaf. ....	187.
4.- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala Sentencia de 9 de Marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas). Resumen. ....	188.
5.- Nota periodística: Título: Niños sin identidad en el 'Detroit'. Por: Jesús Simmons - Periódico: Mi Diario. Panamá, miércoles 19 de abril de 2017.....	195.
6.- Nota periodística: Título: “Aparece madre de bebé abandonada en Casa Cural de Atalaya” Por Redacción. La Estrella de Panamá. 9 de abril de 2018. Fecha de Consulta: 11 de abril de 2018. Dirección: <a href="http://laestrella.com.pa/panama/nacional/aparece-madre-bebeabandonada-casa-cural-atalaya/24057609">http://laestrella.com.pa/panama/nacional/aparece-madre-bebeabandonada-casa-cural-atalaya/24057609</a> .....	195.
7.-DECRETO EJECUTIVO No. 26. De 21 de abril de 2009. Por el cual se dictan normas para regular la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes." Publicada en la Gaceta Oficial No. 26379 de 1 de octubre de 2009.....	197.
8. <b>Anexo N° 8</b> cuestionario para tesis de maestría en derecho tema de tesis “análisis de la ley 46 de 17 de julio de 2013 a la luz del principio del interés superior del niño, niña y/o adolescente”.....	208.

## **RESUMEN**

La Ley General de adopción registrada en Gaceta Oficial de Panamá bajo la Ley 46 de 17 de julio de 2013, misma que deroga la Ley 61 de 2008; esta nueva Ley nace de las intensas luchas, cuyo fin es poder contrarrestar posibles ventas de menores y aumentando la celeridad en aras de proteger el interés superior del menor y/o los derechos derivados a los que tiene derecho, pero por su condición judicial de un abandono y/o falta de una familia legal que lo proteja restringe sus derechos constitucionalmente otorgados desde su nacimiento.

Se estudiará si tanto la ley como las autoridades que la imparten cumplen a cabalidad con el propósito otorgado por ley de proteger al menor en función de su principio de interés superior del menor a su vez como las autoridades que la imparten cumplen a cabalidad con el propósito otorgado por ley de proteger al menor en función de su principio de interés superior del menor.

En el trabajo se expondrán a todas las entidades jurídicas competentes en la adopción o que tengan alguna participación activa en el trámite de adopciones entre las que podemos señalar: la Secretaria Nacional de Niñez, adolescencia y familia (SENNIAF), Dirección de Adopciones, Dirección de Atención y Servicios a Niños y Familia, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Juzgados Seccionales de Familia, Organizaciones no gubernamentales (O.N.G), Departamentos de hogares sustitutos, entre otros que deseen colaborar con la investigación.



## INTRODUCCIÓN

La Ley General de Adopción, publicada en la Gaceta Oficial No. 27332-A como la Ley 46 de 17 de julio de 2013 -derogando la Ley 61 de 2008-, surgió como el producto de un consenso logrado tras intensos debates, habiendo sido promovido como una legislación que aseguraría que nuestro país se pudiera ver repetidas prácticas insidiosas sufridas en naciones hermanas, tales como las posibles ventas de menores de edad, procurándose lograr, a su vez, un aumento en la celeridad de los trámites en aras, también, de lograr siempre el mejor interés de los menores de edad sujetos de adopción, así como el respeto de los demás derechos de los cuales se considera titulares a todo niño, niña o adolescente, por el simple hecho de serlo, conforme lo que es modernamente aceptado en cualquier verdadero Estado social de Derecho moderno, a pesar de que se trate de menores de edad que haya sido sujetos de la protección del Estado, por sufrir una condición de abandono, o por carecer del debido apoyo familiar, que le es imprescindible a cualquier niño o niña para asegurar su adecuado desarrollo, desde su concepción.

En la presente investigación se plantea el estudio adelantado con el fin de verificar si dicha más reciente legislación cumple con sus altos fines, así como si las autoridades o funcionarios con competencias en ésta delicada materia igualmente están a la altura de la importancia de la materia sujeta a su responsabilidad; es decir, en función del Principio del Interés Superior de la Niñez.

En el trabajo nos ocuparemos, así, de la labor de todas las entidades jurisdiccionales y ejecutivas competentes en materia de adopción o que tengan alguna participación activa en el trámite de adopciones; entidades entre las que podemos

señalar: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF); la Dirección de Adopciones; la Dirección de Atención y Servicios a Niños y Familia; los Juzgados de Niñez y Adolescencia; Juzgados Seccionales de Familia; Organizaciones no gubernamentales (O.N.G); Departamentos de Hogares Sustitutos, entre otros que deseen colaborar con la investigación.

En el trabajo se expondrán a todas las entidades jurídicas competentes en la adopción o que tengan alguna participación activa en el trámite de adopciones entre las que podemos señalar: la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), Dirección de adopciones, Dirección de Atención y Servicios a Niños y Familia, Juzgados De Niñez y Adolescencia, Juzgados Seccionales de Familia, Organizaciones no Gubernamentales (O.N.G), Departamentos de Hogares Sustitutos, entre otros.

Como parte de nuestro esfuerzo investigativo se realizaron visitas a varias bibliotecas de la ciudad capital con el propósito de tener acceso al material bibliográfico disponible en relación con el objeto de nuestro estudio. Asimismo, se procuró entrevistar a personal relacionado con el tema de adopción en Panamá. Sobre la delimitación de nuestra investigación, el lector se ha de percatar que nos centramos en el proceso de adopción de los menores de edad, es decir, de personas que no han arribado a los dieciocho años (18) de edad. Sobre ello, se debe tomar en cuenta que existen diferencias en el procedimiento cuando se trata de la adopción de personas mayores de edad, casos éstos que constituyen una minoría en nuestro medio, por lo que evidentemente consideramos de mayor utilidad centrar nuestra atención en las adopciones de mayor incidencia, toda vez que la realidad es que los niños más pequeños son los más buscados por los posibles adoptantes; dándose la circunstancia

de que con la nueva ley de adopción se causó una gran expectativa entre los interesados, dada la promesa de que con la nueva legislación se agilizaría el tiempo de espera para recibir, en adopción, a un hijo o hija; siendo la sempiterna demora y la dilatación de los trámite el tradicional motivo de queja de los usuarios del Sistema de Administración de Justicia.

Verificáramos sí, en efecto, la promulgación de la Ley 46 de 17 de julio de dos mil trece (2013), ha implicado el surgimiento de una herramienta legal que agilice, de manera eficiente, el trámite de las adopciones, en especial de aquellos niños, niñas y adolescentes que permanecen en casas hogares o centros de albergues de manera indefinida, institucionalizados y atendidos, pero sin el apoyo moral y calor humano que solo una familia puede brindar.

**CAPÍTULO I**  
**GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1.1 Antecedentes de la investigación**

Con la implementación de una nueva Ley General de adopción (Ley 46 de 17 de julio de 2013), que deroga la Ley 61 de 2008, producto de las intensas luchas, cuyo fin es poder contrarrestar posibles actos delictivos derivados de adopciones ilegales así como aumentando la celeridad en aras de proteger el interés superior del menor y/o los derechos derivados a los que tiene derecho pero por su condición judicial de abandono y/o falta de una familia legal que lo proteja restringe sus derechos constitucionalmente otorgados desde su nacimiento.

Se estudiará si tanto la ley general de adopciones como las autoridades que la imparten cumplen a cabalidad con el propósito otorgado por ley de proteger al menor en función de su principio de interés superior del menor.

Se realizara visitas a varias bibliotecas de la ciudad capital y se conversará con personal relacionado con el tema de adopción en Panamá; nos limitaremos a los menores de dieciocho años (18) toda vez que los mismos son los más buscados al momento que los adoptantes quieren un hijo y con la nueva ley de adopción es causado un furor ya que las constantes quejas por la adopción dieron la posibilidad de que esta ley agilice el tiempo de espera para obtener a un niño, niña y/o adolescente sea integrado a un hogar en calidad de hijo o hija respectivamente.

Con la promulgación de la Ley 46 de 17 de julio de dos mil trece (2013), surge una herramienta legal que agiliza de manera eficiente el tema de las adopciones en especial a aquellos niños, niñas y adolescente que están en casas hogares o centro de albergues donde estarán hasta su colocación en un hogar que en el último de los casos será su hogar de manera permanente.

La Ley de adopción de Panamá señala cinco (5) fases o etapas en las que se centra todo el proceso de adopción, podemos señalar las siguientes:

1. Preadoptivo de evaluación.
2. Preadoptivo de asignación.
3. Preadoptivo de acogimiento.
4. Constitución de la adopción.
5. Postadoptivo de seguimiento.

Lo anterior se analizará de una manera muy amplia dentro de la tesis a desarrollar.

Entre las causas, efectos del proceso de adopción que establece esta Ley de adopción, podemos señalar:

1. Investigación de la patria potestad.
2. Revocatoria de adopción.
3. Manifestación voluntaria de colocar a menores en adopción.
4. Como inicio de la adopción.
5. El proceso administrativo de investigación a los familiares del menor.
6. Procedimiento de la adopción.
7. Solicitud del adoptante.
8. La declaratoria de adaptabilidad del menor.
9. Delitos derivados de una adopción ilegal.

Los casos especiales de menores son las circunstancias en las cuales un menor normal pasa a ser un niño objeto de un proceso judicial donde le quitan la potestad de tutela a los padres o las personas que cuidan de ellos y los transforma jurídicamente en niños sin un hogar o familia sujetos a ser adoptados por terceros que le deberán dar

ese amor de familia del cual se les suprimió o no se les dio entre los casos más frecuentes tenemos:

1. Los niños expósitos.
2. Los hogares adoptivos.
3. Adopciones durante el embarazo.
4. Maltrato físico o psicológico.
5. Sustracción de niños, niñas y/o adolescente.

Las fases legales donde una menor se le reconoce como adoptable y se entrega a la nueva familia tenemos que debe poseer:

1. La declaración jurídica para la adopción.
2. El valor probatorio dentro de la adopción.
3. Tramite de segunda instancia.
4. La Inscripción de la adopción.

Para culminar, una vez aprobado este proyecto de tesis podemos comenzar con la parte práctica de esta investigación que es una serie de entrevistas a las entidades señaladas anteriormente dentro de este escrito como lo son la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), Dirección de adopciones, Dirección de Atención y Servicios a Niños y Familia, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Juzgados Seccionales de Familia, Organizaciones no Gubernamentales (O.N.G), Departamentos de Hogares Sustitutos.

Debemos tener en cuenta que para algunas personas el tema de la adopción en Panamá se ha transformado es un problema social el cual ha sido considerado como una crisis que violenta de manera gravosa el interés superior de los menores de edad en Panamá; a raíz de esta circunstancia el Estado en consenso con las autoridades

de familia comenzaron a crear propuestas, cuya finalidad es la celeridad dentro de los procesos de adopción desde las esferas Judiciales y las Administrativas.

Con la nueva Ley General de adopción de Panamá cumple o no con el principio de celeridad e interés superior del niño, niña y/o adolescente dentro del proceso de adopción de estos menores de edad.

El problema de esta investigación es la adopción de menores de edad y que a pesar de ser un tema estudiado y su figura legal es conocida no se cuenta con información actualizada en base a la nueva Ley General de Adopción expedida el 17 de julio del 2013.

Cuando hablamos de que la adopción de niños, niñas y/o adolescentes debemos denotar que se va variando el procedimiento creando inquietudes a partir de que el interés superior del niño esta concretizado en el interés superior del menor o por el contenido normativo.

El problema de esta investigación es referido a la adopción de menores de edad siendo un tema que no cuenta con una información de la nueva ley de adopción, sujetos de este estudio por lo que planteamos del problema de la siguiente manera.

La Ley General de Adopciones de Panamá cumple con el principio del interés superior del niño.

Hoy por hoy hay gran cantidad de niños, niñas y adolescentes carentes de una familia ya sean por las diferentes causas a las que han sido expuestos.

La investigación está enfocada al protocolo, procedimiento o lineamiento que impone esta ley a las autoridades encargadas de esta noble labor.

Legalmente, en Panamá se cuenta con una regularización muy estricta que busca proteger al menor de cualquier posible sufrimiento que pueda afectar su



desarrollo como niño, niña y/o adolescente.

Para algunos el trámite es lento, burocrático y, en el peor de los casos, los menores no son entregados a estas personas o estas últimas dejan el proceso por su lentitud o porque el menor que desean no cumple con sus requerimientos.

## **1.2. Planteamiento del problema**

Conocer a fondo los trámites procedimentales para solicitar, aprobar y obtener la custodia de un menor de edad.

Estudiar los mecanismos legales que derivan del procedimiento de la adopción en Panamá.

Para poder dar respuesta a la anterior proyección requerimos tal respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué es adopción?
2. ¿Cuántas clases de adopción contempla esta Ley?
3. ¿Cuáles son las prohibiciones sobre la adopción?
4. ¿Qué es interés superior del niño?
5. ¿Cuál es el mecanismo legal en Panamá para poder adoptar a un menor de edad?
6. ¿Cuáles instituciones que intervienen en la adopción?
7. ¿Qué fases contempla la ley de adopción?
8. ¿Quiénes son los supervisores durante las fases de adopción?
9. ¿A qué llámanos adaptabilidad?
10. ¿Qué es inhabilitación?
11. ¿Qué es la idoneidad de adopción?

12. ¿Porque las adopciones son tan costosas?
13. ¿Cuáles son los procesos administrativos anteriores a la adopción de un niño en estado de adoptabilidad?
14. ¿Cómo procede la perdida de la patria potestad de los padres biológicos?
15. ¿Que son los niños expósitos?
16. ¿Qué sucede cuando los solicitantes mueren que ocurre con el menor?

Para algunos, el trámite para lograr la adopción es lento, burocrático y normalmente suele suceder a los que los menores de edad, cuya adopción se solicita, no sean entregadas a las personas interesadas en adoptar, o estas últimas dejan el proceso por su lentitud o porqué el menor que desean adoptar no cumple con sus requisitos.

### **1.3. Justificación e importancia**

La importancia de este tema a desarrollar es de conocer de manera clara cuáles son los procedimientos que se efectúan dentro de una adopción a su vez, conocer los procesos administrativos derivados a la adopción, las instancias a las cuales se deben acudir dependiendo de la fase en la que se encuentre y, ante todo, mostrar que la ley ha flexibilizado un poco el sistema de adopción pensando en el bienestar de los niños, niñas y/o adolescentes menores de los dieciocho años, todo ello bajo la luz del principio del interés superior del menor y la celeridad de los procesos dentro del marco legítimo.

Consideramos que es de relevancia social toda vez que se han mostrado una alta cantidad de solicitudes de adopción hacia los menores de edad, pero los procesos se han realizado de manera lenta e insatisfactoria causando pérdidas económicas para los solicitantes que tienen la esperanza de dar y formar una familia con ese niño, niña

y/ o adolescente.

Implicaciones prácticas que desea obtener en esta investigación es descubrir si con la nueva Ley de adopción en los menores presenta algún problema presente o futuro respecto al interés superior del menor.

Según los datos estadísticos suministrados por UNICEF que hay una gran cantidad de niños en albergues que están sin familias.

El estudio de esta Ley General de Adopción se busca determinar si está o no concretizando el interés superior de los menores de manera rápida y expedita en base al interés superior del niño.

La importancia de este tema a desarrollar, consiste en conocer de manera clara cuáles son los procedimientos que se efectúan dentro de una adopción; a su vez, conocer los procesos administrativos derivados a la adopción, las instancias a las cuáles se debe acudir dependiendo de la fase en la que se encuentre y ante todo mostrar que la nueva ley ha flexibilizado un poco el sistema de adopción pensando en el bienestar de los menores.

Este tema ha tomado gran importancia, ya que han aumentado los niveles de solicitudes para adoptar, por tal razón surge la necesidad de una Ley que permita flexibilizar la burocracia de la adopción y así acortar el tiempo de espera, es importante conocer las ventajas de esta Ley General de Adopción.

#### **1.4 Propósito**

El propósito de este trabajo es de crear una investigación actualizada, toda vez que se ha transmitido una nueva Ley de adopción la cual ha tomado gran importancia; por tal razón surge la necesidad de una Ley que permita flexibilizar la burocracia de la

adopción y así acortar el tiempo de espera, es importante conocer las ventajas de esta Ley General de Adopción.

Este trabajo de investigación está enfocado a los letrados del derecho, jóvenes estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas a nivel de nacional y demás lectores que deseen una información relevante de lo que está sucediendo en Panamá en el tema de las adopciones y cómo los principios de celeridad, protección del menor basados en el interés superior del menor se pueden verse o no afectados ante la posible burocratización de leyes que retardan las solicitudes ya aprobadas.

En esta investigación se busca explorar y determinar cómo funciona el procedimiento administrativo y judicial de la adopción de menores y los procesos accesorios que derivan del proceso de adopción en Panamá, así como las entidades nacionales gubernamentales y O.N.G, involucradas en el tema de la adopción.

A su vez se descubre la relevancia humana en el hecho de que conocer si nuestros estamentos legales hacen su gestión y muestran celeridad o no en la tramitación de las adopciones dentro de su esfera judicial cumpliendo así su rol de colocar a un menor en un hogar sano y adecuado, a su vez se realizara un análisis internacional sobre la figura de adopciones y su impacto en sus respectivos países.

## **1.5 Objetivos de la investigación**

### **1.5.1 Objetivo general**

- Analizar la Ley 46 de 17 de julio de 2013 referente de la adopción a la luz del principio de celeridad e protección al menor.

### **1.5.2 Objetivo específicos**

- Conceptualizar el término adopción, celeridad e interés superior del niño, niña

y/o adolescente y su eficacia.

- Establecer los procedimientos establecidos en la Ley 46 de 17 de julio de 2013.
- Determinar si el de la Ley 46 de 2013 concretiza el principio del interés superior del niño.
- Diagnosticar cada organismo institucional u organizaciones no gubernamentales que intervienen en el tema de adopciones Panamá.
- Indicar cuáles son los procesos administrativos relacionados a los menores y su adaptabilidad.

## **1.6 Delimitación**

Se limitará en carácter jurisdiccional y territorial siendo Herrera y Los Santos las provincias a evaluar; igual se realizarán gestiones con las entidades centrales como Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescencia y la Familia cuyas oficinas regionales están a nivel nacional y cuya sede principal es la ciudad capital.

En el trabajo se expondrán a todas las entidades jurídicas competentes en la adopción o que tengan alguna participación activa en el trámite de adopciones entre las que podemos señalar: la Secretaria nacional de niñez, adolescencia y familia (SENNIAF), Dirección de adopciones, Dirección de Atención y Servicios a Niños y Familia, Juzgados De Niñez y Adolescencia, Juzgados Seccionales de Familia, Organizaciones no gubernamentales (O.N.G), Departamentos de Hogares Sustitutos, entre otros que deseen colaborar con la investigación.

Las limitaciones que tendremos dentro de esta investigación son algunos datos estadísticos que bajo los conceptos de confidencialidad y protección al menor dentro de los procesos jurídicos no se nos ha dado dichos detalles lo cual dificulto nuestra labor por un largo lapso creando retrasos en nuestra investigación.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO METODOLÓGICO**

## **2.1. Definición del concepto de adopción**

Nuestra investigación se concentra en el análisis de lo referente a la nueva legislación que regula la materia de la adopción en nuestro país, tanto a nivel sustantivo como procesal, sin embargo, no podemos descuidar la exposición de un adecuado marco metodológico, esfuerzo en el cual iniciamos refiriéndonos al concepto mismo de adopción. Ciertamente se trata de un concepto harto conocido, no sólo para los juristas, sino también para el común de las personas; sin embargo, consideramos que no puede obviarse hacer referencia a tal aspecto básico.

Sobre la palabra adopción debemos resaltar que la misma, como gran parte de acervo lingüístico castellano, remonta su origen al latín; proviene del latín *adoptio*, y *adoptio* proviene de *adoptare*. Como bien nos lo explica el romanista FRITZ SCHULZ, el verbo *adoptar* se compone de *Ad* (idea de aproximación o asociación) y el verbo *optare* (elegir, escoger), de modo que *adoptare* expresa la idea de elegir o desear a alguien o algo para asociarlo o vincularlo a sí mismo. (Schultz, 1960, pág. 136)

Asimismo, nos atenemos al parecer de tratadistas clásicos para terminar de establecer un concepto básico de la institución de la Adopción; así vemos como José Puig Brutau, la define con las siguientes palabras:

“...el acto jurídico que crea entre dos personas un vínculo de parentesco civil del que se derivan relaciones análogas, pero no idénticas, a las que resultan de la paternidad y filiación legítimas; o como el negocio jurídico que establece entre adoptante y adoptado una relación jurídica en cierta medida semejante a la paternidad.” (Puig Brutau, 1954, pág. 273)

Por su parte, Julien Bonnecase sostiene lo siguiente:

“El termino adopción, ..., comprende dos cosas distintas, por una parte, la institución de la adopción; por la otra, el acto de adopción. La Institución de

la adopción tiene por objeto permitir y reglamentar la creación, entre dos personas, de un lazo ficticio o, más bien, meramente jurídico de filiación legítima. El acto de adopción sometido a formas particulares, por medio del cual los interesados ponen en movimiento, a favor suyo, la institución de la adopción.” (Bonnecase, 1997, págs. 260-261)

A nuestro criterio, la distinción que hace Bonnecase tiene su mérito y ha de tomarse en cuenta, así la adopción, se comprende, entonces, como Institución, que es un acto jurídico que tiene entre sus efectos al establecer un vínculo de parentesco entre dos personas en una relación análoga a la paternidad natural. Pero, a su vez, los distintos Estados, en sus legislaciones particulares, fijan diversos tipos de requisitos o condiciones para aquellas personas que tengan la voluntad de adoptar un niño, niña o adolescente; entre los parámetros a resaltar se incluyen, normalmente, la fijación de una edad mínima y/o máxima y la necesidad de contar con plena capacidad para el ejercicio de los derechos civiles; aspectos éstos que, a su vez, incluirían todo lo relativo a la ritualidad procesal que deberá cumplirse para hacer posible la materialización del derecho sustantivo.

En algunos casos, es posible distinguir entre la adopción simple (no implica la sustitución automática de apellidos y el hijo adoptivo no tiene el mismo derecho que el hijo consanguíneo en el orden de sucesión testamentaria) y la adopción plena (brinda los mismos derechos que la filiación natural).

Otra clasificación a considerar, en materia de adopciones, es entre la denominada adopción monoparental y por parejas. Entendiéndose la adopción monoparental como aquella adopción solicitada por parte de un padre o madre único, sin pareja. En la Ley No. 46 de 2013, esto se permite, conforme lo previsto en el artículo 55, párrafo final, disposición que permite tal posibilidad, pero, siempre



atendiendo al principio del interés superior de la niñez.

Un aspecto controversial en la sociedad contemporánea se relaciona con la posibilidad de la adopción de menores de edad por parte de parejas homosexuales. Este tipo de adopción sólo es autorizado por ciertas legislaciones, ya que enfrenta un elevado nivel de rechazo social, ya sea por motivos religiosos o culturales, ya sea por simple discriminación de dicho grupo minoritario o bajo la argumentación de los perjuicios que pudieran sufrir los menores de edad adoptados, incluyendo la alegación de una posible “afectación psicológica” de los niños/as que pudieran ser adoptados bajo tales circunstancias.

Hay que destacar que la igualdad de derechos civiles hacia las personas de preferencia sexual hacía su propio género constituye internacional que ha encontrado amplio eco en los últimos años, especialmente a raíz de la aprobación de la Resolución 17/19 de junio de 2011, emitida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre Derechos Humanos, la Orientación Sexual y la Identidad de Género, con la cual se propugna, entre otros aspectos, que los Estados promulguen legislaciones que prohíban la discriminación por razón de la orientación sexual e identidad de género. (Normas internacionales de derechos humanos, 1970)

Sobre éste último, considero que la mayor parte del rechazo social que enfrenta la idea de permitir la adopción de menores de edad por parte de parejas homosexuales, así como del matrimonio homosexual, se origina en la formación religiosa cristiana que sustenta los cánones de valores y creencias de la mayoría de la población de nuestro país, creencias conforme a las cuales se concibe el matrimonio con la unión de un hombre y una mujer con el propósito de procrear hijos y ello por un mandato teológico dogmático cuya autoría se atribuye al propio Creador. Sin embargo,

jurídicamente ello resulta inaceptable en un Estado Social de Derecho moderno, en el cual se deben respetar los derechos humanos sin excusa u objeción alguna y, en ese sentido, es inconcebible que una mayoría cristiana –o de cualquier otra fe– quieran imponer sus creencias a una minoría que formen parte de la población del mismo Estado.

Vale anotar que, para junio de 2017, el matrimonio homosexual ya era permitido por veintidós (22) países, de ellos trece países de Europa: Holanda, Bélgica, España, Suecia, Portugal, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Luxemburgo, Irlanda, Finlandia, Noruega e Islandia. Mientras que, en nuestro continente, se complementa la lista con Canadá, Estados Unidos, México, Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia, además de Nueva Zelanda y Sudáfrica. (El Nuevo Día de Puerto Rico, 2017)

El caso de la hermana República de Colombia es interesante, dado que el matrimonio homosexual no fue introducido por la aprobación de una ley, sino por la vía de la jurisprudencia, en base a la Sentencia SU214/16 de 28 de abril de 2016, emitida por la Corte Constitucional de Colombia.

Vale la pena agregar, a propósito de los objetivos de la presente investigación, que la Corte Constitucional de Colombia, en fallo anterior: Sentencia C-683 de 2015, por demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 64, 66 y 68 del Código de la Infancia y la Adolescencia, había adelantado un pronunciamiento similar a su sentencia de abril de 2017, declarando la inconstitucionalidad de disposiciones legales que impedían la adopción por parte de parejas homosexuales. Por su especial interés, nos permitimos incluir aquí un extenso fragmento del mencionado fallo.

*“La Corte encuentra que no es constitucionalmente válido excluir de los procesos de adopción a las parejas del mismo sexo que conforman una familia. Una hermenéutica en tal sentido genera un déficit de protección de*

*los niños, niñas y adolescentes en situación de abandono, lo que a su vez desconoce el interés superior del menor, representado en su derecho a tener una familia, por cuanto esta es una medida de protección plenamente idónea para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus demás derechos (...). Antes que desconocer dicha realidad, lo que se requiere es implementar programas de educación en la diversidad sexual y de género y adoptar políticas que equiparen las condiciones para el ejercicio de los derechos, no solo de esas familias sino de los menores en condición de adoptabilidad. Pero lo que definitivamente no puede aceptarse es que la orientación sexual de una persona se confunda con su falta de idoneidad para adoptar. Y en cuanto al interés superior del niño, lo que queda claro es que debe ser examinado caso a caso de acuerdo con las condiciones de cada individuo y de cada potencial familia adoptante, eso sí con independencia del sexo y de la orientación sexual de sus integrantes. Es preciso aclarar que con ello la Corte no pretende autorizar de manera directa la adopción para estas parejas, ni mucho menos fijar un estándar o un parámetro en los procesos de adopción. Lo que para esta Corporación resulta incompatible con la Carta es restringir genéricamente la adopción a las parejas del mismo sexo, en tanto dicha prohibición no cuenta con una justificación constitucionalmente válida. Por eso, como todo proceso de adopción debe estar siempre dirigido a garantizar el interés superior del niño y el restablecimiento de sus derechos, será deber del Estado verificar en cada caso si se cumplen los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico y la idoneidad de la familia adoptante, de tal forma que esta brinde la estabilidad socioeconómica y un ambiente de respeto, amor y bienestar para el menor.” (El subrayado es nuestro) (Corte Constitucional de Colombia, 2015)*

Anteriormente, en la Sentencia SU617/14 de 28 de agosto de 2014, la Corte Constitucional de Colombia –bajo la ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero– había reconocido el derecho de las parejas homosexuales a adoptar, pero con el presupuesto o salvedad de que uno de los miembros de la pareja fuese el padre biológico del adoptado.

Dado lo sustancioso de su contenido, hemos considerado prudente incluir en este punto una extensa cita de la referida Sentencia SU617/14 de 28 de agosto de 2014, resolución en la que, entre otras, se señaló lo siguiente:

*“... la Corte encuentra que se pueden comprometer los derechos constitucionales de los niños, cuando el Estado se abstiene de reconocer*

*jurídicamente las relaciones de afecto y solidaridad, sólidas y estables, entre niños que tienen una única filiación, y los compañeros permanentes del mismo sexo de su progenitor, con el que éste último comparte la crianza, el cuidado y la manutención del menor. En estas hipótesis en las que de hecho se han conformado este tipo de lazos, con el consentimiento del padre o madre biológico, y que redundan en beneficio del menor, la falta de reconocimiento jurídico de tal vínculo se traduce en un déficit de protección del niño que amenaza el goce efectivo de sus derechos. (...) En efecto, el artículo 42 de la Carta Política dispone expresamente que el Estado y la sociedad garantizan la protección de la familia, y que “la honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables”. Lo anterior significa que la defensa de esta institución no se materializa por vía de la intrusión sistemática en sus asuntos y problemáticas internas, sino todo lo contrario, a través del reconocimiento general de su capacidad de autodeterminación y auto-regulación, en la que sus miembros definen por sí mismos las “reglas del juego” del funcionamiento familiar, y en la que la intervención estatal es excepcional, cuando resulta indispensable para asegurar los derechos constitucionales de sus integrantes, y en particular de los niños.*

*La consecuencia necesaria de este presupuesto es el reconocimiento del poder de auto-configuración de la familia. Es en su interior donde se define la forma de vida a seguir, el tipo de formación y educación de los hijos, las rutinas y costumbres en el hogar, la distribución de deberes y responsabilidades, entre muchos otros. Si bien esto envuelve una gran responsabilidad, y por tanto un gran riesgo, el ordenamiento superior parte de un principio de confianza, y de la proyección de la autonomía individual en la vida familiar, de modo que únicamente cuando se desvirtúa de manera clara e inequívoca este principio y se pone en riesgo el interés superior del niño o los derechos de algún otro miembro, resulta legítima la mediación del Estado.*

*Tal facultad auto-regulatoria en la familia se radica, en primer lugar, en los propios padres. Es por esta razón que el artículo 14 del Código de la Infancia y la Adolescencia dispone que sin perjuicio del principio de corresponsabilidad, en cuya virtud del ejercicio de los derechos de los niños implica la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado, el escenario natural para el cumplimiento de este propósito es el núcleo familiar, a partir del ejercicio de la patria potestad y de la responsabilidad parental, que implica la orientación, cuidado y acompañamientos de los padres a sus hijos.*

*Una de las manifestaciones de la responsabilidad parental es la facultad para determinar las personas que se insertan al grupo familiar, y las que acompañan el proceso formativo del menor...” (Corte Constitucional de Colombia, 2014)*

Es evidente que el derecho constitucional de la hermana República de Colombia ha alcanzado un grado superior de evolución con respecto a lo que encontramos en

nuestro propio medio.

Igualmente, consideramos importante destacar la existencia de la Opinión Consultiva Oc-24/17 de 24 de noviembre de 2017, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciamiento que fuera solicitado por la República de Costa Rica en materia de identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo.

Específicamente, en el punto 79 de la referida Opinión Consultiva Oc-24/17 de 24 de noviembre de 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere al tema de la adopción, punto en el cual se expresa textualmente lo siguiente:

79.- Para el Tribunal, no existe duda de que –por ejemplo– una familia monoparental debe ser protegida del mismo modo que dos abuelos que asumen el rol de padres respecto de un nieto. **En el mismo sentido, indiscutiblemente la adopción es una institución social que permite que, en determinadas circunstancias, dos o más personas que no se conocen se conviertan en familia. Asimismo, en concordancia con lo expresado en el Capítulo VII de esta opinión, una familia también puede estar conformada por personas con diversas identidades de género y/o orientación sexual. Todas estas modalidades requieren de protección por la sociedad** y el Estado, pues como fue mencionado con anterioridad (supra párr. 174), la Convención no protege un modelo único o determinado de familia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017) (El subrayado es nuestro).

De lo anterior, se desprende la conclusión de que la Corte Interamericana de Derecho Humanos se pronuncia favorablemente en relación a la posibilidad de la adopción por parte de familias fundadas por personas con diversidad en su orientación sexual, con lo cual comprende así la inclusión de las parejas homosexuales como posibles adoptantes.

A pesar de todo lo anterior, en el caso de Panamá tal discriminación aún se

mantiene y nos encontramos con que en la Ley General de Adopciones o Ley 46 de 17 de junio de 2013, en su artículo 51, numeral 2, se establece la afirmación imperativa de que puede ser persona adoptante “El hombre y la mujer unidos en matrimonio...”.

Asimismo, dicha legislación establece una serie de definiciones relacionadas a la materia de adopción, lo que evidentemente tiene como finalidad el evitar las controversias de interpretación de su texto (Ver artículo 4 de la Ley 46 de 2013). Además, el artículo 2 de dicha Ley enuncia cuáles son los propósitos que la misma persigue, a saber:

**Artículo 2. Propósitos.** Los propósitos de esta Ley son, entre otros:

1. Restituir de manera expedita el derecho a la convivencia familiar al niño, niña y adolescente al cual se le haya privado de este derecho.
2. Proteger al niño, niña y adolescente de la separación innecesaria de su familia biológica nuclear y de su familia consanguínea.
3. Facilitar la colocación permanente del niño, niña y adolescente con familiares acogentes o con padres adoptivos que puedan brindarles amor, seguridad, cuidado y apoyo.
4. Orientar a los progenitores al tomar la decisión de dar su consentimiento para la adopción.
5. Brindar a los futuros padres adoptivos toda la información integral disponible del niño, niña o adolescente que les ha sido asignado para aceptarlo o rechazarlo.
6. Proteger la confidencialidad de las partes conforme a las excepciones establecidas en la ley.
7. Prevenir el tráfico y la trata ilegal de niños, niñas y adolescentes y otras actividades de colocaciones ilegales. (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013)

Así vemos como, en efecto, los mejores intereses del niño, niña o adoptar y la necesidad de asegurar la protección de los mismos se enuncian formalmente como los principales propósitos u objetivos de la Ley 14 de 2013.

## **2.2 Antecedentes históricos de la adopción**

Algunos historiadores sostienen que esta institución jurídica tiene sus raíces

más remotas en la India, en la cual se mantenían pueblos nómadas que se trasladaban en búsqueda de mejores pastos para sus rebaños, dándose la situación de que, en ocasiones, niños y ancianos no podían continuar dicho viaje o desplazamiento constante por lo que, para no abandonarlos a su suerte, optaban por dejarlos en los pueblos donde descansaban a fin de solicitar a terceros que se ocupasen de sus niños.

En esta consideración de la evolución histórica de la adopción no se puede ignorar la información que se dispone sobre el área mesopotámica, la cual es considerada por los historiadores como lugar de origen de la Civilización. Concretamente se cita el famoso Código de Hammurabi, rey de Babilonia, personajes históricos que reinó entre los años 1792 a 1750 a. C., célebre por ser considerado como el autor del referido “Código”. (Anónimo: Sumerios y Babilonios, 2011, pág. 80)

En el Código Hammurabi, en su Sección VIII, se incluían normas que regulaban el ingreso de un menor al seno familiar y éstas son las normas son de las más antiguas relacionadas específicamente a la materia de adopción, las cuales citamos:

“Ley 185: Si uno tomó un niño en adopción, como si fuera hijo propio, dándole su nombre y lo crio, no podrá ser reclamado (por sus parientes).

Ley 186: Si uno adoptó un niño, y cuando lo tomó hizo violencia sobre el padre y la madre, el niño volverá a la casa de sus padres.

Ley 188: Si un artesano adoptó un niño y le enseñó su arte, no puede ser reclamado.

Ley 190: Si uno no contó entre sus hijos un niño que adoptó, éste volverá a la casa de su padre.

Ley 191: Si uno tomó un niño para la adopción, y lo crio y educó, funda luego una familia y tiene por ello hijos y ha resuelto quitar la filiación al adoptado, el adoptado no se irá con las manos vacías: el padre que lo crio y educó, le dará un tercio de la parte que sus hijos herederos tendrían en su fortuna (mobiliaria) y el hijo criado se irá. Del campo, huerto y casa, no le dará nada” (Seux, 1987, pág. 57)

No está de más dejar en claro que, conforme nos lo explica el autor Charles F. Pfeiffer, el Código de Hammurabi se fundamentaba en una tradición jurídica anterior, especialmente, sumeria; sobre éste último, se destacan el Código de Ur Nammu (de 2050 a.C) -el cual particularmente destacamos en virtud de que en su preámbulo se señala que el mismo se dictó para asegurar la protección de huérfanos y viudas, lo que implicaría una de las muestras más antiguas que se conoce de emisión de medidas jurídicas de protección a favor de los niños- ; el Código del reino de Eshnunna (2000 a. de C.), o el Código del rey Lipit Istar de Isin). (Pfeifer, 2009, pág. 329)

Según las fuentes consultadas la adopción de un hijo, en el área mesopotámica, se permitía para asegurarse descendencia y la figura podía ser extendida a los esclavos, que por este hecho quedaban liberados; constituyéndose así la adopción en un procedimiento útil para la manumisión de los esclavos. En ambos casos, el adoptado gozaba de los mismos derechos de un descendiente legítimo. (Garell, 1970, pág. 92)

Ciertamente, en cada cultura podremos encontrar distintos ejemplos de formas de proceder en relación en la atención que se le brindaba a los niños en tiempos antiguos, algunas de las cuales podrían exponerse como antecedentes de la adopción. Sin embargo, los antecedentes directos de la adopción, tal como se percibe en la época contemporánea, indudablemente se encuentran en la Roma antigua.

Es este punto, consideramos de interés resaltar la opinión de los romanistas Jors y Kunkel, citados por (Puig Brutau, 1954) quienes, refiriéndose a la finalidad de la adopción en las sociedades antiguas, expresaron lo siguiente:

“es una figura jurídica cuya significación en la vida de los pueblos antiguos era totalmente distinta de la que hoy tiene en el mundo moderno. En general, los motivos que en la actualidad pueden inducir



a la adopción son de índole estrictamente personal; pero en las etapas más atrasadas de civilización predominaba en ella el interés objetivo de la familia, el interés en la continuación de la estirpe, absolutamente necesaria para la supervivencia del culto.” (Pág. 275)

En Roma se fundamentó, en gran parte, la evolución posterior de su Derecho, en la denominadas Ley de las XII Tablas, las cuales sirvieron para regular no sólo la vida pública, sino también los asuntos particulares de los ciudadanos romanos. Así vemos, como en la Tabla IV, la Patria Potestad se consagra como un derecho de los padres; sobre todo del padre, en relación con los hijos: con derecho sobre la vida y la propiedad de los mismos. En cuanto a la figura de la adopción propiamente tal, en el Derecho Romano, autores contemporáneos como José I. Morales, señalan que la finalidad básica para adoptar varones, dado que con ello las familias sin hijos lograba los cuales pudiese perpetuar la estirpe familiar toda vez que la organización social romana se basaba en el patriarcado. Expresamente, en la referida IV Tabla se previa lo siguiente:

*“Tabla IV*

*Mate el padre al momento al hijo que naciere monstruoso.*

*Sobre los hijos legítimos tenga el derecho de vida y muerte y la facultad de venderles.*

*Si el padre vendiese tres veces al hijo, queda éste libre respecto de aquel.*

*Es legítimo el hijo póstumo nacido a los 10 meses después de muerto el padre”<sup>1</sup> (Morales, 1996, pág. 38) (El subrayado es nuestro)*

De esta manera, la Tabla IV permitía la adopción, dado que en la práctica lo que se daba era que el adoptante devolvía al niño a su padre natural por una cuarta vez pero, como según la Tabla IV, luego de la tercera venta (ficticia) el hijo había quedado liberado de la Patria Potestad, el padre natural y el adoptante concurrían ante el

Magistrado para desarrollar un proceso ficticio donde el padre adoptivo reclama la autoridad paterna sobre el adoptado, el padre natural no se opone y el magistrado sentencia a favor del adoptante.

La gran mayoría de los autores consultados coincide en sostener que la figura de la adopción era de especial interés para la clase patricia, motivada en gran parte, no sólo por motivos religiosos o piadosos - (perpetuar el culto a los antepasados), sino también con un interés económico, en el sentido de evitar que el patrimonio familiar se viera diluido, además de mantener la figura del hombre como seguidor de la familia. Así, se dio reconocimiento jurídico a la figura de la adopción, establecida en beneficio del adoptante y del grupo social al cual este pertenecía resultando el adoptando un medio del cual se servía un individuo o familia para darse un sucesor de los bienes, del nombre, de las tradiciones aristocráticas y del culto de los antepasados familiares.

Como bien nos explica, Bonfante en Roma, dentro del concepto de adopción, se distinguieron dos especies, a saber: la adopción propiamente tal, que se refiere a la de un *filius familias*, es decir, un hijo de familia, un niño, y la *adrogatio*, que es la adopción de un *paterfamilias*, “que trae consigo necesariamente a la nueva familia sus *filii familias*, si los tiene y su propio patrimonio” (Bonfante, 1979, pág. 150)

Asimismo, se debe distinguir, en la exposición de la figura de la adopción en el marco del Derecho Romano, que, en la posterior evolución de éste, y ya en tiempos del emperador Justiniano (Siglo VI d.C.), el procedimiento de la adopción se modificó, simplificándose. Conforme al autor Juan Iglesias: “el adoptante, el adoptado y el padre de éste se presentan ante la autoridad judicial competente, tomándose nota de la declaración concorde del antiguo y del nuevo pater”, no requiriéndose el

consentimiento del adoptado, siendo suficiente que no contradiga. Según, también, Iglesias, en la época de Justiniano se distingue entre la adopción plena y la “minus plena”, la primera es similar a la adopción clásica romana donde el adoptado se integra plenamente a su nueva familia, mientras que en la adopción “minus plena”, el adoptado queda bajo la potestad del padre natural, no confiere patria potestad, justificándose la figura como una forma para que las mujeres encuentren consuelo por la pérdida de sus hijos. (Iglesias, 2001, pág. 332)

IGLESIAS, Juan. Derecho Romano. Ariel Derecho. 13A edición. Madrid, 2001. Pág. 332.

Luego de la caída del Imperio Romano de Occidente, el área de España es ocupado por el pueblo germánico de los visigodos, quienes fundan un reino independiente. Extrañamente, en contra de la tradición jurídica hispano romano que permitía la adopción, tal figura jurídica no era aceptada por dicho pueblo germano. Así lo afirma el autor Salvador Minguijón, cuando indica que en las leyes visigodas no se menciona la adopción, ni tampoco la legitimación de hijos. (Minguijón y Adrián, 1953) Esto es singular, dado que los visigodos adoptaron prontamente el cristianismo.

En cuanto a la influencia musulmana, la cual no se puede obviar dado la presencia de dicha civilización en España, durante 800 años, desde la derrota de los visigodos hasta 1492, señalamos que conforme a las fuentes los musulmanes no se oponían a la figura de la adopción, con todo lo que implicaba en relación a la atención de niños huérfanos o requeridos de la misericordia pública, pero no se aceptaba el cambio de nombre y apellido de dicho niño, al cual no se le podía ocultar su verdadero origen familiar. Siendo así, en virtud de que el Corán lo prohíbe expresamente, en la Sura 33, que reza así:

“1. (...)”

4. Dios no ha dado dos corazones al hombre, no ha hecho que vuestras esposas, a quienes podéis repudiar, sean para vosotros como vuestras madres, ni que vuestros hijos adoptivos sean como vuestros propios hijos. Estas palabras no están más que en vuestra boca. Dios sólo dice la verdad y dirige por el camino recto.
4. Llamad a nuestros hijos adoptivos por el nombre de sus padres, que esto será más equitativo ante Dios. Si no conocéis a sus padres, que sean vuestros hermanos en religión y vuestros clientes; no habrá pecado si os engañáis en esto; pero será un pecado si lo hacéis deliberadamente...” (El Corán, 2000, pág. 306)

Se entiende que incluso hasta el presente la adopción esté prohibida en el mundo musulmán, dado que se rechaza como contrario a sus dogmas la ficción de la filiación jurídica que implica necesariamente la imposición de un nuevo y apellido al adoptado, como parte de la familia que le acoge.

No podemos obviar en esta reseña histórica el hacer referencia a los Códigos Napoleónicos de principios del siglo XIX, los cuales indiscutiblemente constituyeron para el ulterior desarrollo del derecho en el mundo occidental. En materia de adopciones la legislación napoleónica presenta algunas particularidades tales como la prohibición de adopciones de menores de edad, el adoptante debía ser mayor de 50 años de edad, el adoptante no debería tener hijos, mientras que el adoptado no podía cortar los lazos que le uniesen a su familia de origen. Según el autor Eduardo Ibarra, dichas: “previsiones” tenían como propósito no debilitar la institución del matrimonio y evitar que la adopción se constituye en una “amenaza” a la existencia de la vida familiar. (Ibarra y Rodríguez, 1950)

## **2.3 Las adopciones en casos de guerras y desastres naturales**

Hemos considerado necesario incluir en este capítulo una sección en que se planteara los supuestos de las adopciones llevadas a cabo como medio para disminuir las consecuencias de desastres, bélicos o naturales, en la población infantil que por razones de tales hechos queden privados de toda asistencia o cuidado familiar.

Lamentablemente, la historia reciente no está huérfana de ejemplos de episodios en los que toda una sociedad se ve envuelta en un período de violencia al punto de que las propias autoridades, quienes deberían de ser los primeros llamados en velar por las protecciones de los ciudadanos, se constituyen, por el contrario, en fomentadores del odio, terror, la violencia y la sistemática violación de los derechos humanos.

En el sentido, se eleva con un paradigma de lo criminal que puede llegar el actuar de los gobernantes lo constituye lo ocurrido bajo la dictadura militar en Argentina, entre los años 1976 a 1983. Durante este período muchas mujeres en estado de embarazo fueron detenidas o desaparecidas, dándose la situación de que se procedió a la disposición ilegal de sus hijos nacidos durante el cautiverio de sus madres.

En su momento, se estimó la cantidad de niños así dispuestos en un aproximado de 500 niños y niñas, pero hasta la actualidad no hay seguridad del número de menores de edad desaparecidos, problemática que se ha hecho pública por medio de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo. Organización formada por mujeres en su mayoría abuelas y madres de desaparecidos, las cuales han realizado gestiones a fin de recuperar tantos “bebés” y menores de edad que fueron así sustraídos de su seno familiar.

Este antecedente es destacado en la presente investigación en atención al

hecho de que con el tiempo se ha verificado que la herramienta más frecuente utilizada por los represores que incurrieron en estas conductas delictivas amparados por la superestructura del Estado, se valió normalmente de la figura de la adopción (ilegal) para ubicar los niños hijos de madres desaparecidas en hogares de personas afectas al mismo régimen político imperante.

Sobre Este espinoso asunto disponemos del trabajo desarrollado por la autora Sabina Amantze Regueiro, quien analizó tres casos judiciales en los que se planteó un hecho igualmente reprochable consistente en que hijos de personas desaparecidas, nacidos previamente, fueron declarados en estado de abandono, a pesar de la búsqueda y denuncia de los familiares, llegando a ser declarados en estado de adoptabilidad.

Por su interés, transcribimos el siguiente fragmento de la citada investigación:

“Existieron básicamente dos formas de consumir burocráticamente las apropiaciones de los niños de cara a la sociedad. Una fue la inscripción de esos niños como hijos propios en los Registros Civiles a partir de un certificado falso de nacimiento expedido por un médico (Regueiro, 2010), en su mayoría niños nacidos durante el cautiverio de sus madres en los Centros Clandestinos de Detención (CCD) (Regueiro, 2008). El otro medio de legalización de la apropiación fue la institucionalización, obtención de guardas y/o adopciones de los niños, la mayoría de ellos sobrevivientes de operativos "antisubversivos". (...)

Los sistemas legales tienen zonas grises, son de "textura abierta" y suponen situaciones de "indeterminación" que debe resolver aquel que usa la ley (Melossi, 1992). Históricamente y en diferentes sociedades, la categoría de "abandono" no ha sido una excepción, ha sido aplicada de forma casi indiscriminada a situaciones muy diversas en distintos contextos, llevando a la separación de los niños de sus padres – usualmente pobres – por motivos vagos o moralistas, particulares a la situación concreta, como parte de disputas entre actores con pesos políticos desiguales (Fonseca, 2009). (...)

El pensamiento hegemónico de la dictadura testimoniaba la intención de controlar la reproducción ideológica de aquellas familias productoras de sujetos "subversivos". Las familias "desnaturalizadas", "abandonaban" a sus hijos a raíz de su actividad político-militar, los ponían en "peligro", por lo que debían ser "salvados". Reubicarlos en familias "decentes" sería una forma de evitar que fueran educados para la "subversión", para ser "enderezados",

evitar futuros actos de "venganza" y que retomaran el proyecto político de sus padres desaparecidos (Regueiro, 2008). En tanto narrativas sociales institucionalizadas informaron las decisiones de los funcionarios estatales, dando cuenta de cómo la disputa política extrajurídica se extiende a la tramitación de las causas. En una lucha desigual, los padres del niño están desaparecidos y no son parte en los procesos jurídicos de los cuales son objeto sus hijos, al igual que sus familiares en muchos casos. De allí las palabras presentadas al inicio del artículo pertenecientes a una jueza de menores que actuó en uno de los casos que analizaremos aquí: las madres de los "terroristas" no tenían derecho a criar a sus nietos porque no habían sabido criar a sus hijos." (Amantze Regueiro, 2013, pág. 175)

Apelamos a la comprensión del lector ante lo extenso de la cita, dado que consideramos que lo allí planteado es de importancia vital, que va más allá de la consideración puramente jurídica procesal. Consideramos que experiencias, como la planteada, deben constituirse en un sonoro aldabonazo a nuestras conciencias y en nuestro quehacer diario como juristas, que como tales debemos estar alertas de evitar la existencia de aquellas zonas grises en las legislaciones destinadas a regular la vida en sociedad, especialmente en materias de Derecho de Familia, como las analizadas en nuestro trabajo de investigación, de manera de estar alertas de evitar los posibles abusos jurisdiccionales en la interpretación y aplicación del Derecho, especialmente cuando deben intervenir un contubernio con quienes ejerzan el poder político o económico.

Otro ejemplo al que nos permitimos aludir –eso si fuera del ámbito latinoamericano–, es el referente a la ocurrida en los Estados Unidos de América, con la denominada “Sociedad de Ayuda a la Infancia”, con sede en Nueva York. Entre la segunda mitad del siglo XIX a principios del siglo XX, dicha organización se dedicó a captar menores sin familias, los cuales eran luego trasladados en tren, en lo que llegó a denominarse como “El tren de los Huérfanos”.

Sus pasajeros viajaban de Nueva York al medio Oeste de los Estados Unidos y

durante esta travesía, en determinadas paradas, los menores eran entregados a personas o parejas establecidas, los cuales eran en su gran mayoría de áreas rurales o de los campos, familias que tuviesen en interés de “adoptar” de hecho a dichos niños. Esta entrega se realizaba sin trámite judicial alguno. Dándose la situación de que la mayoría de los niños captados en este proceso eran explotados como mano de obra barata en la época de cosechas.

Este episodio de la historia de los Estados Unidos fue utilizado por la autora Christina Baker como trasfondo de su novela “El Tren de los Huérfanos”, la que llegó a convertirse en un *best seller* en su país. Sin embargo, lo relevante de dicha obra de ficción es que trajo a la memoria colectiva otro ejemplo, casi olvidado, del tipo de abuso de los cual pueden llegar a ser víctimas los niños, de manos de quienes, con la excusa de velar por el bienestar de los mismos, incurren en acciones reprochables que finalmente tienen consecuencias totalmente contrarias a las originalmente propugnadas por sus autores.

## **2.4 ¿Qué es la adopción y cuál es su objetivo?**

En nuestro país, en la Ley 46 de julio de 2013, que subrogó la Ley 61 de 2008, se incluye la exposición de todos los presupuestos necesarios que los interesados deben satisfacer, ya sea una pareja o de manera individual, para proceder con los trámites pertinentes con el fin de ser considerados como candidatos para adoptar a un menor de edad dentro del marco de los requisitos y requerimientos de la Ley.

Según bien la define el artículo 4, numeral 3, de la Ley 46 de 2013, la adopción es una Institución jurídica dirigida a la protección de manera permanente, enfocada al orden público y de interés social, la cual está constituida como la “última medida de protección” hacia el hijo o hija y que le restituye el derecho a formar parte de una



familia.

De tales palabras, se comprende que, en la República de Panamá, la adopción está instituida con miras de atender preferentemente a los intereses de los niños a adoptar, de lo cual se desprende, lógicamente, que las normas de procedimiento sean acordes con tal propósito, entendiéndose el querer de los adoptantes, como un aspecto secundario.

Tal concepción de la adopción como una medida de protección adicional, dentro del abanico de opciones que dispone el Estado para asegurar la protección de los niños, niñas y adolescentes es la más acorde con la moderna interpretación jurídica de cómo se debe considerar la adopción en un verdadero Estado Social de Derecho, la adopción no debe concebirse como un instrumento para satisfacer los deseos frustrados de una pareja o de un individuo por constituirse en padre o madre, y tener sobre quien volcar toda su capacidad afectiva. Ni tampoco se percibe como una herramienta para perpetuar el apellido de una familia de aristocrático abolengo -tal cual originalmente se percibía en la antigua Roma.

La adopción se ha constitución por y para los niños, se trata, prácticamente, la última medida de protección -la verdadera última medida de protección sería aquella conforme a la cual se disponga que los niños crezcan en instituciones del Estado-, casi la última ratio, como lo es el Derecho Penal frente a los comportamientos antisociales, en nuestro caso sería de las últimas medidas contra las personas que no ha sabido estar a la altura de las circunstancias que implica el compromiso moral, jurídico y social de traer un niño al mundo y poder ser llamado, verdaderamente, como “padre” o madre” frente a ese nuevo ser, que como ser humano en estado de vulnerabilidad, requiere ser sujeto de protección.

Así lo establecen los artículos 20 y 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño, normas que indican lo siguiente:

“Artículo 20.

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

- a) velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;
- b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;” (SENNIAF, 2002, pág. 32)

En nuestro país, debemos tener presente que en la Dirección Nacional de Adopciones se atienden casos de niños, niñas y adolescentes que son declarados en estado de adoptabilidad, así como también se da trámite a las solicitudes de adopción nacional e internacional que buscan niños para adoptar. Según la publicidad emitida por dicha entidad: la adopción es importante para brindar una familia a un niño, niña o adolescente que no la tiene. (SENNIAF, 2002, pág. 32)

La adopción de manera general es conocida como una figura jurídica donde siguiendo una reglamentación legalmente establecida y con la imprescindible

intervención de una autoridad jurisdiccional especializada se le otorga, a un menor o adulto incapaz, un grupo familiar que reúna las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades afectivas y materiales.

Su principal objetivo es asegurar el bienestar del niño por medio de su ubicación permanente en un hogar donde se le den los cuidados necesarios para su adecuado desarrollo físico y emocional, supliendo así la ausencia absoluta de tales condiciones en su familia de origen biológico.

En este punto, es de resaltar que conforme a toda la doctrina consulta, esta ausencia de condiciones idóneas para la crianza del niño, niña o adolescente, en un medio idóneo para ello, no guarda relación con la temática de la mera pobreza económica de la familia de origen. No se trata de privar de sus hijos a las familias pobres, de ello ya habido experiencia en el pasado a nivel internacional, de consecuencias lamentables para la correcta evolución psíquica de los niños así adoptados.

Lo esencial no se trata de pobreza económica, sino de lo que podríamos calificar de pobreza moral, el desinterés de los padres biológicos por atender debidamente a sus hijos, lo cual se hace más evidente en el supuesto de hijos no deseados.

Y al hablar de pobreza moral no nos referimos tampoco a los valores morales éticos del común de las personas, que pueden estar influenciadas por determinadas creencias religiosas o tradiciones que pueden ser contrarias a los ideales de libertad e igualdad propios de un Estado Social de Derecho Moderno. Padres que se dediquen a actividades no aceptadas por el común de la persona. Por ejemplo, una prostituta tiene todo el derecho de mantener la guarda y crianza de sus hijos si con su esfuerzo y trabajo cubre todas las necesidades materiales y de educación, así como sus

necesidades afectivas logrando su adecuado desarrollo como personas con valores y productivas para la sociedad.

Otro aspecto a considerar, de ribetes negativos, es el referente al cuidado que se debe tener frente a la figura de la adopción pues, se debe tener mucho cuidado ante quienes pretendan enriquecerse aprovechando el deseo de parejas sin hijos de adoptar un niño para satisfacer tal “necesidad”. Sobre este punto, consideramos necesario destacar lo previsto, al respecto, en el artículo 3, numeral 1 Y 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el cual se establece lo siguiente:

Artículo 3.- “

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.” (SENNIAF, 2002)

Podemos indicar que el Interés Superior de la Niñez está consagrado como un principio base por el cual se crean un conjunto de acciones y procedimientos legales imperantes en cada legislación que regule cada uno de los aspectos de la vida social en que pueda verse afectado el bienestar de personas menores de edad; aspectos entre los cuales evidentemente se destaca la institución de la adopción. Así, se prevé la necesidad social y el deber jurídico de garantizar que los niños, niñas y adolescentes sean protegidos y amparados por el Estado, procurándose -muy especialmente- que a dicho sector de la población se le asegure un ambiente sano, donde puedan disfrutar y vivir de manera plena sus derechos.

La Convención sobre los Derechos del Niño, con el cual se consagró con toda

claridad el referido principio, fue aprobado por Panamá mediante la Ley No. 15 de 16 de noviembre de 1990.

Además, podemos citar la Declaración de los Derechos del Niño del año 1959, por el cual se establece diez (10) principios sobre Derechos de la Niñez, en dicho instrumento internacional se adelantó, en el Principio 2, los fundamentos de lo que, posteriormente, se conocería como el Principio del Interés Superior de la Niñez.<sup>1</sup>

Otro instrumento internacional de Derechos Humanos, digno de mención, es la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en cuyo artículo 5 b, se prevé: “...*el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.*”; mientras que en el artículo 16, párrafo 1d, de la misma Convención, se señala: “...*en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial...*”.

El Principio de Interés Superior del Niño (a) y/o adolescente incluye el propósito de asegurar y proteger que los niños niñas y/o adolescentes cuenten con las condiciones mínimas para su desarrollo, físico, alimentario, psicológico ya que en su conjunto aseguran una vida digna y un desarrollo integral, dentro de las condiciones afectivas y materiales mínimas para su desarrollo.

Como hemos indicado antes, este principio está contemplado en varios

---

<sup>1</sup> Nota: “Principio 2.- El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el **interés superior del niño**.”. Declaración de los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1959, por la Asamblea General de Naciones Unidas. Dirección: <https://www.serpadres.es/familia/derechos/articulo/declaracion-de-los-derechos-del-nino>. Consultado el 21 de diciembre de 2017.

instrumentos de carácter internacional donde el estado como ente protector de sus ciudadanos tiene como fin crear políticas y herramientas necesarias a fin de proteger al niño (a) y/o adolescentes ya que el mismo es el grupo social más vulnerable ya que depende de los adultos y/o el estado para dar a conocer sus necesidades.

A nivel interno, consideramos conveniente destacar la definición que, del Principio del Interés Superior del Niño, nos brinda el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, cuando en Resolución No. 3 G.C.E.-R de 10 de mayo de 2000, señaló lo siguiente:

“la decisión judicial deberá atender principalmente al interés superior de los niños el cual se identifica con la satisfacción plena de sus derechos y garantías. Entre estos se encuentra el suplir sus necesidades básicas y afectivas.” (Bedregal, 2006, pág. 3)

El Principio del Interés Superior del Niño (a) y/o adolescente está dividido en un triple nivel de facetas, a saber:

Se trata del derecho del niño y la niña a que su interés superior sea una consideración que prime al sopesar distintos intereses para decidir sobre una cuestión que le afecta.

Es un principio porque, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.

Y es una norma de procedimiento, siempre que se deba tomar una decisión que afecte el interés de niñas y/o niños, el proceso deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones de esa toma de decisión en los intereses de las niñas y niños. La evaluación y determinación de su interés superior requerirá garantías procesales. Se debe, por ejemplo, dejar patente y explicar cómo se ha respetado este derecho en

la decisión.<sup>2</sup>

Conforme a lo normado en la CDN, y con el objetivo de velar por el objetivo de que todo menor de edad esté vea satisfechos sus derechos, cada Estado parte en los referidos instrumentos internacionales asume el deber de otorga primacía al interés de los niños sobre cualquier otro interés particular y/o institucional, debiéndose permitir una rápida actuación de las autoridades ante el posible lesión al interés de dicho sector de la población, especialmente si se encuentra en una situación de riesgo.

Para algunos el interés superior del menor es considerado como una figura compleja, adaptable, maleable y muy dinámica por la cual es aplicada conforme los ribetes de cada caso en particular, guiándose el actuar del Estado por un velo estrictamente proteccionista, sin embargo, otros afirman que más bien se trata de reconocimiento de los menores de edad como sujetos de derechos, un reconocimiento que implica el deber del Estado de atender a la satisfacción de tales derechos, entre los cuales se incluye el tener una calidad de vida digna como persona humana que son.

Referente al tema podemos señalar que en Panamá el primer esfuerzo serio de adaptar nuestra legislación sustantiva y procesal, a los preceptos consagrados en los instrumentos internacionales del Derecho de Niñez y Adolescencia, lo constituyó el Código de la Familia, aprobado en 1994, Código en cuyo artículo 488 se establece:

*“Las disposiciones del presente Libro deben interpretarse*

---

<sup>2</sup> Ver Observación General No. 14 sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1) Comité de los Derechos del Niño. Aprobado en el 62vo. Período de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013. Naciones Unidas. Nueva York, 29 de mayo de 2013. Pág. 4. Dirección: [http://www.unicef.cl/web/informes/derechos\\_nino/14.pdf](http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf)

*fundamentalmente en interés superior del menor de acuerdo con los principios generales aquí establecidos y con los universalmente admitidos por el Derecho de Menores”.*

Entre los derechos de los que es titular toda persona menor de edad podemos destacar, a nivel constitucional, en general los mismos derechos o garantías de los cuales sean titulares todas las personas humanas, por el sólo hecho de ser persona. Y, en especial, el derecho a una familia, a la educación, a la salud el derecho a la protección de su vida e integridad personal, entre otros. En este punto, consideramos imprescindible citar aquí lo normado en el artículo 56 de la Constitución Política, disposición en la cual se establece lo siguiente:

Artículo 56.- El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.” (El subrayado es nuestro)

Con respecto al contenido del artículo 56 de la Constitución Política, no podemos obviar que el pleno de la Corte Suprema de Justicia, en reiterados fallos, ha declarado que el Principio del Interés Superior de la Niñez, conforme lo normado en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, complementa a dicha disposición constitucional, en base a la doctrina del bloque de constitucionalidad.

Así, se afirmó en fallo de 21 de enero de 2000, bajo la ponencia del Magistrado Arturo Hoyos, ocasión en la que expresamente se sostuvo lo siguiente:

”... la Corte ha reiterado en diversos fallos que la protección constitucional de los derechos de los menores forman parte de los derechos humanos de segunda generación mencionados de forma general en el artículo 52 (actual artículo 56) de la Constitución Nacional y, por esta razón, el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño constituye un complemento a ese texto constitucional, al establecer que en todas las medidas que se adopten institucionalmente, por autoridades o tribunales concernientes a niños,



debe prevalecer el interés superior del menor. Este concepto de interés superior del menor, implica el derecho del niño a una protección especial y a la primacía de sus intereses. La Corte ha señalado que esa norma (artículo 3 de la Convención de Derechos del Niño) integra el bloque de la constitucionalidad, tal como consta en los fallos de 20 de marzo de 1996, 13 de marzo de 1998 y 22 de julio de 1998.” (El subrayado es nuestro).

Otro documento o instrumento internacional, suscrito por Panamá, que recoge este principio, lo constituye el convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción, aprobada por la República de Panamá, mediante la Ley No. 33 de 28 de mayo de 1998.

Según esta Convención, el Estado debe velar por tomar todas las medidas que sean necesarias relacionadas al niño (a) y/ o adolescente, las cuales deben basarse en el Principio de Interés Superior de la Niñez, por lo cual, se comprende que en los Estados partes, las entidades públicas deben adelantar las acciones tendientes al aseguramiento de una adecuada protección de las personas menores de edad, velando por el bienestar de dicho sector de la población en los casos en que se descubra y se compruebe que los padres y/o madres, u otras personas responsables, no tengan la idoneidad para hacerlo.

## **2.5 Interés superior del menor dentro del proceso de adopciones**

El Principio del Interés Superior de la Niñez tiene un alcance ilimitado en todo el campo del Derecho de Familia, ya que el mismo debe servir de guía a todos los representantes del Estado -en sus distintos roles y funciones- que mantengan responsabilidad funcional en la tramitación de todo lo que implica una solicitud de adopción de una persona menor de edad, procurándose el permanente cuidado de asegurar la protección de los niños, niñas y adolescentes.

En la Ley 46 General de Adopciones de la República de Panamá, específicamente en su artículo 3, se establece una definición del Principio del Interés Superior del Niño, Niña o Adolescente, señalándose que el mismo es “el principio que tiene por objeto asegurar la protección del derecho de estos a permanecer y a convivir en el seno de la familia consanguínea o, en caso de no ser esta posible, en otro medio familiar permanente.” (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013) (El subrayado es nuestro)

De esta manera, en lo atañe estrictamente a las adopciones, la consideración del principio del Interés Superior del Niño, Niña o Adolescencia, pasa por agotar todas las posibilidades para que el menor de edad permanezca junto con el grupo familiar del cual es originario, lo cual se califica como “derecho” que requiere ser protegido por el Estado, lo cual implicaría la consideración de cierta excepcionalidad a la vía de la adopción, propiamente tal.

Por otra parte, en el artículo 25 de la Ley No 46 de 2013, se incluye entre los principios que rigen la adopción, en su numeral 2, el interés superior del niño, niña o adolescente.

Asimismo, en el artículo 49 de la Ley 46 de 2013, se establece el deber de mantener juntos a los hermanos menores de edad que estén en condiciones de adoptabilidad y de darse la adopción por separado, los adoptantes deberán asegurar que los mismos mantengan comunicación, siempre que ello no sea contrario al principio del Interés Superior del Niño.

Es difícil imaginar una situación que justifique que dos hermanos o más hermanos sean separados con el propósito de facilitar su adopción, sin embargo, la norma in comento lo permite, pero obliga a los adoptantes a permitir la comunicación de los hermanos así separados, siempre que sea conforme al principio del interés

superior de la niñez. Específicamente, el artículo 49, en su segundo párrafo, establece lo siguiente:

Artículo 49.- Adopción de hermanos. ...

Siempre que se hayan agotado primero todas las posibilidades de lograr la adopción conjunta de los hermanos y sobre la base del principio del respeto a los derechos y garantías del niño, niña o adolescente, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia deberá solicitar adopciones por separado, preferentemente nacionales, en cuyo caso las personas adoptantes estarán obligadas a mantener la comunicación entre los hermanos, siempre que sea en el interés superior del niño, niña o adolescente.”

Se comprende que en caso de incumplimiento de tal obligación se entenderá que hay una afectación de derechos de los cuales son titulares los niños afectados y corresponderá requerir la intervención de la jurisdicción de niñez y adolescencia, en el marco de un proceso de protección.

Asimismo, en el artículo 55, párrafo final, de la Ley 46 de 2013 se invoca el respeto al Principio del Interés Superior del Niño, Niña o Adolescente al momento de aceptar la posibilidad de que se dé una adopción por parte de personas solteras, permitiéndose así la adopción constituida de “forma individual.”

Otro punto que en la práctica puede llegar a ser controvertido es el referente a la adopción de personas menores de edad titulares de bienes o con un patrimonio propio pero sujeto a la administración de otras personas. Sobre esto, el artículo 57 de la Ley 46 de 2013, establece tanto que la administración pase al adoptante o mantenerse bajo la administración de quien tuviera dicho bienes antes de la adopción, lo que se decidirá según el “*interés superior*” de la persona adoptada.

A parte de lo que se indique expresamente en el texto de la Ley 46 de 2013, la realidad es que debe ser considerado permanente y constante la aplicabilidad del

principio del interés superior del niño, niña o adolescente en la materia que aquí nos ocupa, comenzando con la tramitación de los procesos de protección ante la Jurisdicción Especial de Niñez y Adolescencia, en los que se tramitan las causas iniciadas en base a la recepción de información de la existencia de menores de edad carentes de apoyo familiar, sufriendo la desatención de sus necesidades más apremiantes.

Incluso sobre este asunto debe primar el principio del Interés Superior de la Niñez sobre el reconocimiento de los efectos de la regulación sustantiva en materia de Patria Potestad. Es a los padres, como titulares de la patria potestad, a quienes les corresponde ejercer la guarda y crianza de sus hijos, como bien lo prevé el artículo 319 del Código de la Familia.

El ejemplo más trágico del cual se tiene memoria en nuestro país, en relación a ese conflicto entre la consideración del principio del Interés Superior de la Niñez y el reconocimiento a priori de los derechos inherentes a la patria potestad lo constituye, sin lugar a dudas, el caso de la niña Cristal Out, que por orden judicial de un Juzgado de Niñez y Adolescencia fue entregada, sumariamente, a su madre, siendo retirada del hogar sustituto de hecho en el cual había permanecido toda su vida, para ser casi inmediatamente después asesinada por su progenitora.<sup>3</sup>

Para culminar, y en atención al propósito de nuestra investigación, señalamos que, en los procesos de adopción, éste principio tiene como fin el servir de guía a los intervinientes y los trámites del proceso jurisdiccional y de los procedimientos administrativos a fin de que el menor de edad reciba una respuesta pronta (principio

---

<sup>3</sup> Ver Anexo No. 1.

de celeridad) a sus necesidades de protección, de manera que sea recibido en un hogar donde efectivamente sea protegido y se le supla en todas sus necesidades, no sólo las de carácter material, sino también las afectivas.

Vale resaltar que, según estadísticas consultadas, los menores con más edad tienden a ser rechazados; es decir, no acogidos por las familias adoptantes, toda vez que están en una edad en la que ya comprenden su situación y para la familia adoptante es más difícil su ingreso por lo que para estos últimos la alternativa más factible es adoptar bebés ya que pueden ser ingresados fácilmente al seno familiar y pueden criarlos desde muy pequeños.

Lo anterior resulta ser una realidad innegable, por lo que en la práctica se da es que un número no determinado de menores de edad, que carecen de un medio familiar adecuado para su desarrollo y no llegan a ser adoptados, terminan siendo reintegrados al ambiente familiar tóxico del cual son originarios -con graves efectos para su evolución moral- o son institucionalizados, permaneciendo indefinidamente internos en casas hogares y entidades similares (Hogar Malambo, Aldeas SOS, etc.)

## **2.6 Principio de celeridad en los procesos de adopción**

En cuanto al Principio de Celeridad, comenzamos indicando que este principio es de una naturaleza puramente procesal, muy relacionado con el principio de Economía Procesal.

Dicho principio es definido por Guillermo Cabanellas, con las siguientes palabras:

“Principio general procesal, conforme al cual deben evitarse en el proceso los trámites que lo prolongan sin contribuir a los fines jurídicos de las actuaciones. Lográndose así la máxima celeridad compatible con la efectividad y seguridad

del sistema de justicia.” (Cabanellas, 2008)

En el marco jurídico panameño consideramos que el Principio de Celeridad encuentra su sustento en el mismo primer artículo del Capítulo 1ro., del Título VII “La Administración de Justicia”, de la Constitución Política, es decir, en el artículo 201, que a la letra dice:

Artículo 201.- **La administración de justicia es** gratuita, **expedita** e ininterrumpida. La gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno.

**Las vacaciones de los Magistrado, Jueces y empleados judiciales no interrumpirán el funcionamiento continuo de los respectivos tribunales.”** (Lo destacado es nuestro)

La norma transcrita indica que la “administración de justicia”, con todo lo que implica dicha expresión en lo relativo a la tramitación de los procesos judiciales - cualquiera que sea su naturaleza-, debe ser “expedita”, es decir, debe ser adelantada sin demoras indebidas.

Para la interpretación del concepto de “expedito”, nos valemos del concepto que nos brinda el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, según el cual expedito o expedita significa “1.- Desembarazado, libre de todo estorbo. 2. Pronto a obrar.” (Real Academia Española, 2001)

De esta manera, debe entenderse la justicia expedita como aquella que se desarrolla libre de toda actuación o diligencia que no tenga utilidad alguna para los fines del proceso o su objeto y cuya omisión no implique limitación al derecho de accionar, de contradecir, de probar, de alegar o de recurrir, que le cabe a cada una de las partes interviniente en un proceso judicial.

Pero el significado de la palabra expedito/a tiene la citada segunda acepción,

según la cual la misma también guarda relación con una actitud humana: pronto a obrar o actuar, la cual se comprende exigible tanto a las partes como a los mismos operarios del sistema de administración de justicia, incluyendo los que en el segundo párrafo del artículo 201 de la Constitución Política denomina como “empleados judiciales”, para diferenciarlos de los jueces y magistrados.

En otras palabras, la justicia expedita y con ello el contenido del principio de celeridad abarcaría la marginación o censura en la falta de laboriosidad de los funcionarios judiciales; es decir, aquella actitud negativa hacia el trabajo que por su carencia de la debida atención de los deberes propios de cada cargo se constituye en sí, en un serio estorbo para la tramitación de las causas en plazos razonables.

Hemos procurado definir el concepto del principio de celeridad valiéndonos de la doctrina, así como de la interpretación literal de la propia Constitución Política, ateniendo a las reglas de interpretación previstas en el artículo 9 y 10 del Código Civil, en cuanto a la comprensión de las palabras por su tenor literal y en su sentido natural y obvio.

Sin embargo, no podemos ignorar que en nuestro derecho positivo encontramos una definición legal del concepto de Principio de Celeridad, a saber en el artículo 150 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 que regula la Carrera Judicial, disposición en la cual se incluye, entre los principios que rigen el procedimiento antes las autoridades de integridad y transparencia, al principio de “celeridad”, el cual se define como la regla según la cual “El proceso debe sustanciarse y decidirse en el término establecido en esta Ley”. (Ley N°53 de 27 de agosto de 2015. Que regula la Carrera Judicial, 2015)

Conforme a esta interpretación legal, el principio de celeridad se circunscribiría

al fiel cumplimiento de los términos procesales por parte de todos los sujetos del proceso, tanto las partes como el Juez y demás funcionarios judiciales.

Sin embargo, en cuanto a los funcionarios administrativos, aquellos que no forman parte del Órgano Judicial, sino de aquellas entidades ejecutivas que mantienen una íntima relación con la tramitación de las causas de Adopción, como evidentemente lo son los funcionarios de la SENNIAF -en todos sus niveles-, debemos de destacar aquí lo normado en el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, disposición que establece lo siguiente:

Artículo 34. “**Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de** informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, **celeridad** y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, **sin menoscabo del debido proceso legal**, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, **los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas,** Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.” (Ley N°38 de 31 de julio de 2000, 2000, pág. 10) (El subrayado es nuestro)

Se entiende, entonces, claramente que los funcionarios de la SENIAF tienen, también, el deber legal de atender al principio de la celeridad, debiendo ejercer sus funciones de manera expedita y con alto grado de conciencia sobre su deber de actuar siempre, conforme al valor moral de la laboriosidad.

El que nos ocupemos del tema del Principio de la Celeridad en el marco del Proceso de Adopción no es casual o gratuito, responde al hecho de que la gran mayoría de las críticas que socialmente se dirigen al bajo grado de eficiencia demostrada en la tramitación de dichos procesos se centra, precisamente, en la lentitud, de años, de tales trámites.



No es de extrañar incluso que en la Asamblea Legislativa se presentase un proyecto de reforma de la Ley N°46 de 2013, sustentada en la gran dilatación de los trámites propios de los procesos de adopción.

Así se expresa en el Anteproyecto N°011 de 27 de julio de 2015, “Que reforma la Ley N°46 de 2013, sobre la Adopción en la República de Panamá, suscrita por los diputados Zulay Rodríguez, Roberto Ayala, Carlos Afú, Yanibel Ábrego y otros, miembros de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional.

En la exposición de motivo de dicho anteproyecto se expresaba:

“El proceso de adopción es tan largo y tedioso, que el tiempo pasa y los niños y niñas en estado de adoptabilidad dejan de ser sujetos de adopción, por lo que se necesita que los procedimientos sean menos burocráticos y más expeditos a fin de que ese tiempo se reduzca.

(...)

El problema no es aumentar el número de niños en adopción sino procurar que los niños en Panamá, tengan derecho de vivir en torno a la familia que los ha criado, y que en casos excepcionales cuando los padres por distintas razones no puedan cumplir, sea el Estado quien asuma esa responsabilidad.

Esta Ley fortalecerá el proceso de adopción en Panamá, agilizará el procedimiento y salvaguardará los derechos de los niños y niñas en estado de adoptabilidad a tener un hogar” (El subrayado es nuestro)  
(Anteproyecto N°011 de 27 de julio de 2015, 2013)

A nuestro criterio, aunque se señala como un principio de carácter procesal, el principio de celeridad no deja de guardar relación estrecha con el principio del interés superior del Niño, Niña o Adolescente, dado que si éste último principio es definido, en la propia Ley 46 -como ya destacamos antes-, como “el principio que tiene por objeto asegurar la protección del derecho de estos a permanecer y a convivir en el seno de la familia consanguínea o, en caso de no ser esta posible, en otro medio familiar permanente.

## **2.7 Etapas de las adopciones en Panamá**

Las adopciones en Panamá son tramitadas en dos etapas, la primera es la etapa administrativa y, posteriormente, la judicial. La primera etapa: la administrativa, consiste en la investigación que realiza la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF).

La etapa judicial es, evidentemente, aquella en la que interviene el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales competentes del Órgano Judicial, es decir, los Juzgados de Niñez y Adolescencia -conforme lo previsto en el artículo 754, numeral 10, del Código de la Familia-; etapa donde se verifican las condiciones que reúne el menor de edad, velando siempre por el respeto de sus garantías y derechos, así como incluso no se ha de descuidar la verificación de la posible ocurrencia de un hecho que pueda constituir delito

En esta etapa jurisdiccional es donde ha de dictaminarse sobre la inhabilitación del titular de la patria potestad sobre el menor de edad, así como la sentencia donde se otorga la colocación familiar, la cual se ha de inscribir en el Registro Civil.

La Ley 46 establece dos series de requerimientos cuya aplicación depende del supuesto de que los interesados en adoptar se traten de ciudadanos nacionales o extranjeros. Para las adopciones nacionales se requiere como uno de los elementos principales para adoptar que la persona sea mayor de edad, legalmente capaz y en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Entre la persona adoptante y la persona adoptada deberá existir una diferencia de edad no menor de dieciocho años y no mayor de cuarenta y cinco años. En el caso de las adopciones conjuntas, la diferencia de edad se aplicará al cónyuge o conviviente del solicitante.

La Ley General de Adopción es clara en indicar el rol que desempeña la autoridad jurisdiccional competente en materia de adopción de niños, niñas o adolescentes, correspondiéndoles decidir sobre la inhabilitación o no de los padres biológicos o sus cuidadores y que, con posterioridad, emite la resolución por la cual se ha de escoger la persona o personas sobre las que recaerá la responsabilidad de fungir como adoptantes del niño, niña o adolescente requerido de ser adoptado

La adopción de niños, niñas o adolescentes se aplica única y exclusivamente en aquellos casos en que se verifica la necesidad de declarar a un menor de edad en estado de adoptabilidad, cortando así los lazos con su familia biológica, dicha declaración de adoptabilidad es una resolución imprescindible para proseguir con la tramitación de un proceso de adopción.

Como hemos señalado antes, la vía de la adopción de niños, niñas o adolescentes se sigue, única y exclusivamente, en aquellos casos en que se verifica la necesidad de declarar a un menor de edad en estado de adoptabilidad, cortando así los lazos con su familia biológica, dicha declaración de adoptabilidad le corresponde a la autoridad jurisdiccional y la misma resulta imprescindible para proseguir con la tramitación de un proceso de adopción (art. 1 de la Ley 46 de 2013).

## **2.8 Principios y derechos fundamentales previstos en la Ley General de Adopciones**

Ampliando lo ya expresado en cuanto a los principios que rigen el proceso de adopción, procedemos a ocuparnos más ampliamente sobre el tema en este apartado de nuestra investigación.

La mayoría de estos derechos ya se encuentran previstos en la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento de Derecho Internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

Entre los principios generales más destacables entre los previstos en la Ley General de Adopción -aparte del Principio del Interés Superior del Niño, Niña o Adolescente- tenemos:

- Derecho a una identidad.
- Derecho a una familia.

Sobre éste derecho del cual es titular todo menor de edad, debemos tomar en cuenta que conforme se interpreta de lo previsto en el artículo 4, numeral 7, de la Ley 46 de 2013, tal declaración judicial, que como tal se comprende que debe estar debidamente motivada, implica el reconocimiento por parte del Estado que un niño, niña o adolescente se encuentra necesitado de su protección en virtud de carecer de una familia y que se encuentra necesitado de que tal derecho le sea restaurado a través de la institución de la adopción.

- Derecho a la convivencia
- Derecho a conocer sus orígenes.
- Derecho a agotar las posibilidades de permanecer en su familia biológica o dentro de la familia ampliada.
- Derecho a la intimidad.
- Derecho a la confidencialidad.
- Derecho a escuchar su opinión dentro del proceso de adopción.

En cuanto a este Derecho de los niños, niñas o adolescentes, todos los intervinientes en el proceso de adopción, especialmente la autoridad jurisdiccional, han

de tener siempre presente el texto del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 12

1.- Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2.- Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.” (Ley N°53 de 27 de agosto de 2015. Que regula la Carrera Judicial, 2015)

Para poner en evidencia la relevancia de este derecho sólo basta resaltar que el mismo constituye el eje de la diferenciación entre las modernas doctrinas que fundamentan el Derecho de Niñez y Adolescencia, frente a las tradicionales posturas tutelares de considerar al niño como mero objeto de protección -como mal sucedía en los tiempos del antes comentado “Tren de los Huérfanos”-. Como bien se señala en la obra la “Ciudadanía Social de la Niñez y la Adolescencia”:

Un objeto no tiene capacidad de expresión y, fundamentalmente, carece de voluntad para exigir algo para sí mismo...En cambio, sujeto es alguien que es tomado en cuenta y puede opinar y tiene el derecho y la capacidad de exigir el cumplimiento de sus derechos y que sea escuchado.

No se trata de protección o de cuidados según el interés, tiempo, deseo o buena voluntad de los adultos. No es una protección o cuidado más a la manera de quien protege una “cosa” de su gusto o amor, ... Los niños, niñas y adolescentes no son más objeto de protección o lástima.” (Troitiño & Cruz, 2000, pág. 3)

Con las anteriores palabras, queda perfectamente el prisma con el cual se debe considerar modernamente la figura de la adopción, como institución al servicio del interés de los niños, niñas y adolescentes y no de los adultos.

En este punto, no podemos obviar hacer referencia al ya mencionado artículo

25 de la Ley 46 de 2013, que, expresamente, establece como principios de la adopción, a los siguientes: 1.- El interés de la persona adoptada; 2.- El interés superior del niño, niña o adolescente; 3.- La consideración de la adopción como la última medida de protección; y 4.- Primacía de la adopción nacional, sobre la adopción internacional.

## **2.9 Intervención del estado por medio de entidades administrativas y jurídicas competentes en materia de adopción**

Todo Estado moderno, como ente protector de sus ciudadanos, así como de los extranjeros bajo su protección (artículo 17 de la Constitución Política), mantiene los instrumentos jurídicos, así como la estructura burocrática y los estamentos de investigación y de seguridad necesarios para cumplir con tal finalidad. En materia de las relaciones familiares -que en principio podrían ser considerados como un asunto de Derecho Privado, de interés exclusivo de los propios sujetos particulares involucrados-, se debe tener presente la influencia que ha implicado en su evolución el desarrollo paulatino de los Derechos Humanos en las últimas décadas, los que han superado la primera generación de éstos Derechos, que se circunscribían a los Derechos Individuales, abarcando ahora los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Y, precisamente, entre los derechos sociales se incluye el derecho a la protección de la familia. Como bien nos explica la autora nacional Virginia Arango Durling, el Derecho de Protección de la Familia es reconocido en los convenios y declaraciones internacionales y está “consagrada en el art. 52 -actual artículo 56- de la Constitución Nacional y en el Código de la Familia de 1994” (Arango Durling, 2000,

pág. 224) derecho en cuyo reglón la citada autora incluye también los derechos de la niñez previstos en el actual artículo 60 de la Constitución.

En cuanto a lo que se refiere a la Ley General de Adopción, ésta define una serie de entidades o Instituciones gubernamentales u Organizaciones No Gubernamentales, que son intervinientes en esta materia, delimitando el rol llamado a desempeñar por cada uno. Sobre ello nos referimos a continuación de la siguiente manera:

### **2.9.1 Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)**

Esta institución tiene como antecede la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Adopciones del Ministerio de Desarrollo Social, misma que ejecutaba diversos programas de protección enfocados en la niñez.

Dicha entidad es una institución descentralizada del Estado a la cual, por ley, se le faculta a coordinar, ejecutar y dar seguimiento a cualquier caso en miras del cumplimiento de las leyes existentes a fin de proteger de manera íntegra los derechos del niño (a) y/o adolescente.

Referente a los antecedentes de esta institución podemos indicar que la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Adopciones del Ministerio de Desarrollo Social se ejecutaban programas de protección a la niñez, sin embargo, era necesario construir una entidad que promoviera la integralidad de actores y acciones sociales para la atención efectiva de los problemas de la niñez.

Concretamente, mediante la Ley 14 del 23 de enero de 2009, publicada en la Gaceta Oficial No 26.211 del 28 de Enero de 2009, se crea la Secretaria Nacional De Niñez, Adolescencia y Familia, más conocida con las siglas de SENNIAF, la cual es una entidad pública descentralizada y especializada del Estado, responsable de

coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Dicha institución tiene como fin atender de manera directa, y dar la orientación necesaria para que los niños, niñas, adolescentes en situación de riesgo social y sus familias puedan mantenerse unidos. En los casos que sean de su conocimiento la institución realiza las coordinaciones pertinentes para asegurar la protección del niño, niña y adolescente en circunstancias especialmente difíciles.

En el área ejecutiva, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y familia, es la institución pilar dentro del proceso de adopción y para dar una idea de la amplitud de sus funciones, nos permitimos incluir aquí una extensa cita, a continuación, del artículo 5 de la Ley General de Adopción:

Artículo 5. Autoridad Central y sus funciones. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es la Autoridad Central en materia de protección al derecho a la convivencia familiar, hogares sustitutos y adopciones nacionales e internacionales. La Secretaría tendrá las siguientes funciones:

1. Fungir como Autoridad Central en materia de protección al derecho a la convivencia familiar y adopciones.
2. Reglamentar y supervisar los organismos no gubernamentales nacionales, y acreditar y supervisar las entidades colaboradoras de adopción internacional.
3. Aprobar o ampliar las evaluaciones realizadas por organismos no gubernamentales en materia de adopción u hogares sustitutos nacionales o por entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.
4. Realizar o supervisar las etapas preadoptivas y posadoptivas del procedimiento de adopción de niños, niñas y adolescentes declarados judicialmente en estado de adoptabilidad.
5. Velar por el cumplimiento efectivo y respeto de los derechos del niño, niña y adolescente durante el proceso administrativo y de ejecución de la adopción.
6. Llevar y mantener el banco de datos de personas adoptantes idóneas, el banco de datos de hogares sustitutos idóneos, así como el banco de datos de niños, niñas y adolescentes en estado de adoptabilidad.
7. Verificar que las solicitudes de adopción de las personas



adoptantes cumplan con los requisitos legales establecidos en esta Ley.

8. Declarar, dentro del término establecido en la presente Ley, la idoneidad de las personas adoptantes posterior a la realización de las evaluaciones y los informes técnicos, o a la aprobación de las evaluaciones e informes técnicos presentados por los organismos no gubernamentales o entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.

9. Presentar los informes de seguimiento posadoptivo cuatrimestralmente al juez competente, una vez iniciada la etapa posadoptiva.

10. Supervisar el seguimiento posadoptivo de las niñas, niños y adolescentes adoptados a nivel internacional realizado por las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional.

11. Capacitar, evaluar y supervisar las familias acogentes y los organismos no gubernamentales que las coordinen. Para tal efecto, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia creará e implementará lineamientos para las familias acogentes.

12. Diseñar y ejecutar, directamente o a través de organizaciones no gubernamentales o entidades colaboradoras autorizadas para tal efecto, el Programa de Formación Continua para Madres y Padres Adoptivos, así como el Programa de Servicios de Apoyo después de la Adopción, y de acompañamiento a las personas adoptadas que deseen conocer sus orígenes.

13. Elaborar y coordinar planes para propiciar adopciones de personas menores de edad con discapacidad o con condiciones especiales de salud, a través de organizaciones no gubernamentales o entidades colaboradoras de adopción internacional autorizadas para tal efecto.

14. Incentivar, crear y ejecutar políticas de prevención y formación del cuidado parental con énfasis en grupos vulnerables como los padres y madres adolescentes, entre otros.

15. Ejercer otras funciones establecidas por la ley. (SENNIAF, 2002, págs. 8-9)

Como ya adelantábamos antes, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es la encargada de tramitar, fuera del ámbito jurisdiccional, los casos de adopción, aunque hay que señalar, lo directamente observado por la suscrita en el sentido de que la SENNIAF se encarga, en la práctica, de los casos que se presentan primordialmente en el área metropolitana de Panamá; pero, frente a los casos de adopción en la gran mayoría de las provincias del interior de la República -dada la

ausencia de una representación directa de dicha entidad, sus funciones recaen sobre las sedes regionales del Ministerio de Desarrollo Social.

Actualmente, la SENNIAF sólo cuenta con oficinas en la ciudad de Panamá, Colón, Panamá Oeste, Veraguas y Chiriquí.

Se cuenta con una serie de programas y capacitaciones para los padres interesados en adoptar, entre los que son necesarios para ser incorporado en el banco de datos de candidatos de posibles hogares sustitutos, enfocados en servir de alternativa de ubicación temporal para los niños, niñas y adolescentes provenientes de familias disfuncionales que constituyan un riesgo para sus niños.

Entre los programas que maneja la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia están los de “Familia Acogente”, “Paso Seguro” (en los corregimientos de San Felipe Santa Ana y Curundú de la ciudad de Panamá) y el Programa de Fortalecimiento familiar.”

El programa de “Fortalecimiento Familiar” está compuesto por varios componentes: Capacitaciones tendientes a temas de autoestima, valores y comunicación asertiva; manejo de frustración; así como maternidad y paternidad de manera responsable; programa de padres y madres modelos”; y Programa “Amor por siempre”. Éste último, se enfoca en parejas en etapa pre matrimoniales y se da con la intervención de entidades como el Registro Civil, Caja de Seguro Social, entre otros, con cuya intervención se dan charlas pre matrimoniales a futura contrayentes de cómo permanecer como parejas y superar las situaciones o conflictos que puedan surgir durante la vida matrimonial; así mismo, existe un programa de orientación para madres que quieran dar a sus hijos en adopción.

#### **2.9.1.1 Dirección Nacional de Adopciones**

La Dirección Nacional de Adopciones es una entidad que forma parte de la estructura de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y sobre la misma recae la responsabilidad de la tramitación de la investigación en temas de adopción. Está enfocada a la atención de los niños, niñas y/o adolescentes que han sido declarados en estado de adoptabilidad y que están a la espera de las solicitudes idóneas de futuros padres a nivel nacional e internacional.

Esta dirección maneja los diferentes bancos de datos, tanto de los padres con intención de adoptar, así como los bancos de datos de los niños, niñas y/o adolescentes que están en estado de adoptabilidad.

#### **2.9.1.2 Comité de Asignación Familiar**

Este Comité está integrado por dos (2) miembros del equipo técnico de la Dirección de Adopciones de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y tres (3) representantes no gubernamentales de la Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá.

Dicho comité se encarga de mantener actualizados el banco de datos (Art. 84 LGA), así como realizar las respectivas reuniones, las cuales, según la Ley deberá celebrarse cada quince (15) días o, en su defecto, de celebrar reuniones semanales cuando lo estime convenientes; deberá realizar las actas correspondientes donde se consigan día, hora y lugar.

A nuestro criterio, la función central del referido Comité es que es el encargado de asignar una familia a un niño, niña o adolescente en estado de adoptabilidad (Art. 86 de LGA). Esta decisión se adopta previa escogencia de una preselección, que ha de ser producto de un debate, de pro y contra de cada pre asignación, que ha de estar fundada en el interés superior del menor las mismas pueden ser aprobadas o

denegadas. Cada acta debe ser firmada por todos los miembros que acudan a las reuniones.

En este punto consideramos oportuno destacar los criterios que la Ley General de Adopción prevé para revocar una asignación, conforme a su artículo 88:

Artículo 88.- “El Comité de Asignación Familiar en Materia de Adopciones revocará la asignación en los siguientes casos:

- 1.- Cuando las personas adolescentes no consientan la asignación y cuando los niños y niñas emitan opinión contraria a su asignación para la adopción.
2. Cuando las personas adoptantes desistan de adoptar al niño, niña o adolescente o cuando no se pronuncien dentro del plazo establecido en el artículo anterior.
3. Cuando el juez competente niegue la adopción.” (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013)

### **2.9.1.3 Departamento de Hogares Sustitutos**

Se trata de un departamento perteneciente a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que tiene como misión el supervisar y velar que dentro de los hogares sustitutos y albergues designados para los cuidados de los niños, niñas y adolescentes -ya sea en estado de adoptabilidad o que se mantengan sólo en situación de riesgo social-, que no cuenten con familiares directos o cercanos que puedan hacerse cargo de sus necesidades físicas y emocionales.

### **2.9.2 Órgano Judicial**

El Órgano Judicial tiene intervención en materia de adopciones en dos instancias, a saber: a través de los Juzgados de Niñez y Adolescencia, la cual es la autoridad jurisdiccional competente para este tipo de proceso de familia, en primera instancia, y el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, competente para resolver las apelaciones que se conceden a trámite (Art. 755, numeral 1 del Código de la Familia y el artículo 98 de la LGA).

En la investigación que aquí nos ocupa se realizara un estudio sobre causas adelantadas ante los Juzgados de Niñez y Adolescencia de las provincias de Herrera y de Los Santos, así como ante el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, con sede en la ciudad de Panamá.

#### **2.9.2.1 Los Juzgados de Niñez y Adolescencia**

Los Juzgado de Niñez y adolescencia son parte del Órgano Judicial. Los mismos están encargados de manejar trámites de índole familiar y de protección de niños, niñas y adolescentes, están reguladas por leyes especiales y a su vez por el Código de Familia.

Su intervención en materia de adopción incluye la fase final, que es la de la denominada fase posadoptiva y la fase de colocación del niño, niña o adolescente en su nuevo hogar, adoptivo.

La intervención de una autoridad jurisdiccional especializada en materia de Derecho de Niñez y Adolescencia, como lo es todo Juez de Niñez y Adolescencia, constituye un aspecto esencial en cualquier procedimiento de adopción que verdaderamente vele por el mejor interés de los niños, niñas o adolescentes requeridos de un medio familiar amoroso y responsable que no puedan encontrar en sus propios grupos familiares de origen.

Consideramos que de ninguna manera puede dejarse esta materia exclusivamente en manos de autoridades administrativas que, como tales, especialmente en países como el nuestro con democracias aún no perfeccionadas o en estado de desarrollo, suelen ceder ante presiones económicas o de poder político social.

Para culminar podemos recalcar que esa serie de eventos históricos y evolución jurídica a dado pie a que en nuestros días la vida humana en especial de los menores de edad que están separados de sus familia por distintas razones de manera justificable y jurídicamente legal están a la búsqueda de que se les brinde la protección al menor ya que es una figura jurídica frágil y que es susceptible a sufrir cualquier tipo de situaciones donde su vida, honra e integridad moral, para ello se creó el principio superior del menor que se ampara en el hecho de proteger al menor por encima de cualquier otro elemento externo, ley General de adopción.

### **2.9.3 La Fiscalía de Familia**

El Ministerio Público mantiene fiscalías especializadas en materia de Familia llamadas a velar por el interés público en asuntos de derecho de familia y delitos contra tal institución social, requiriéndose su intervención de manera que pueda ser escuchada su opinión por parte de los Jueces de Niñez y Adolescencia, así como de los Juzgado de Familia propiamente tales.

Pero, asimismo, el Ministerio Público está llamado a adelantar las gestiones pertinentes en el supuesto de que, a resultas de la investigación de un delito, se localice o descubre un niño, niña o adolescente en situación de riesgo social o requerido de protección por carecer de apoyo familiar, en cuyo caso tal situación corresponde ser puesta en conocimiento de los Juzgados de Niñez y Adolescencia y, a partir de allí, éstos pueden dar inicio a una investigación a fin de determinar la real necesidad de la aplicación de medidas de protección ajenas al marco de un negocio penal, procurando ubicar familiares que puedan asumir la responsabilidad de la

recepción de tal niño o niña, o la necesidad de la intervención del Estado, a través del Ministerio de Desarrollo Social o la SENNIAF, con la subsecuente ubicación en casa hogares o albergues, primer paso para la posible colocación en adopción, medida ésta última que se comprende como la última medida posible.

Y referente a los albergues, podemos destacar algunos como: San José de Malambo, Fundación Ofrece un Hogar, Casa Hogar Metro Amigo, Albergue de María, Asociación de Aldeas Infantiles, S.O.S., Asociación Pro Nutrición Infantil, Casa Esperanza Pro Rescate del Niño en la Calle, Hogar de Señoritas Santa Rita, Ciudad del Niño, Fundación Ofrece un Hogar, Hogar Luisa McGrath, etc.<sup>4</sup>, los cuales están en su mayor parte concentrados en la ciudad capital.

#### **2.9.4 Organizaciones no gubernamentales (O.N.G) y otras entidades colaboradoras en materia de adopciones**

Las organizaciones no gubernamentales son entes que no pertenecen al Estado y que brindan apoyo al Estado entre las que podemos destacar: Unicef, San José de Malambo, Fundación “Valórate”, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, y la Red nacional de apoyo A La Niñez y a Los Adolescentes (REDNIAP).

Existen otras instituciones en la cual brinda apoyo de manera directa o indirecta a los estamentos antes mencionados en materia de adopción entre los que destacan:

1. La Policía Nacional de Niñez y Adolescencia:
2. La Defensoría del Pueblo

---

<sup>4</sup> Nota. Sobre este tema se dispone del censo de estas entidades preparado por MÉNDEZ, ROXANA. Censo de Instituciones que atienden Niños y Adolescentes en Situación de Riesgo Social. Editado con apoyo del Convenio Andrés Bello y el Centro Regional de Formación de Educadores de Calle. Panamá, 1995. 19-29 pp.

3. La Defensoría Pública (defensor del menor)
4. Secretaría de Transparencia
5. Asamblea Nacional
6. Hospitales o Centros Médicos
7. MIDES - COAI
8. Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia
9. Unidad de Acceso a la Justicia y Género.
10. Colegio Nacional de Abogados
11. Asociación Panameña de Planeamiento de la Familia
12. Registro Civil

## **2.10 Sujetos esenciales en materia de adopción**

Evidentemente, para iniciar esta fase se debe contar con dos sujetos: Uno es el adoptante, la persona con interés de adoptar, y, el otro, el niño, niña o adolescente en estado de adoptabilidad.

Para lograr el encuentro de tales sujetos se debe cumplir con una serie de lineamientos y procedimientos los cuales han de ser evaluados, inicialmente, por la autoridad central SENNIAF.

### **2.10.1 La figura del adoptante**

En primer lugar, se ha de considerar la edad de los individuos adoptantes. Como resulta comprensible, existe una edad mínima para poder hacerse cargo de otra persona, dado que es necesario gozar de todos los derechos y estar en condiciones de cumplir con todos los deberes propios de un padre o una madre, es decir, los



derechos y deberes inherentes a la patria potestad.

Aunque en la vida social habitual, no se requiere de la demostración de una idoneidad para ser progenitor y que nacido el concebido, se le reconozca a uno como padre o madre, en el proceso de adopción si es necesario atravesar una serie de fases para demostrar que se cuenta con las aptitudes necesarias para afrontar la educación y crianza de un niño y, así como también, con la voluntad legítima de hacerlo.

Para verificar la veracidad de una solicitud, se suelen emplear distintas medidas, como ser sujeto de entrevistas y la realización de visitas al domicilio de los solicitantes.

En este punto, consideramos oportuno destacar dos ejemplos de derecho comparado para enfatizar que la referida exigencia de nuestro procedimiento no es ejemplo aislado. En España, se exige que una de las partes haya cumplido 25 años y puede aplicar para ambos o el que haya cumplido la edad y que la diferencia de edad entre adoptado y adoptante sea de dieciséis años. (Código Civil Español (Art. 175), 2015)

En Argentina el mínimo es 30 años, aunque es posible reducirlo acreditando un enlace matrimonial de, al menos, tres (3) años o, -certificando medico en el que dé constancia de la imposibilidad de la mujer para quedar embarazada. La complejidad de estas exigencias -relacionadas con la persona de los adoptantes- no termina aquí, ya que en cada país existen excepciones y casos especiales que, para muchos, se interpreta como más obstáculos a la hora de solicitar una adopción, ya que también suele exigirse un máximo de distancia entre la edad del adoptado y la del menor de los dos adoptantes.

A veces, como ocurre en el caso de la legislación argentina, es necesario asimismo superar la edad del adoptado en 18 años como mínimo, lo cual se toma

como garantía de que sus padres contarán con la madurez necesaria para asumir su crianza con responsabilidad.

En el artículo 137 del Código Civil argentino se señala, específicamente, lo siguiente:

Artículo 315.- “Podrá ser adoptante toda persona que reúna los requisitos establecidos en este Código cualquiera fuese su estado civil, debiendo acreditar de manera fehaciente e indubitable, residencia permanente en el país por un período mínimo de cinco años anterior a la petición de la guarda.

No podrán adoptar:

- a) Quienes no hayan cumplido treinta años de edad, salvo los cónyuges que tengan más de tres años de casados. Aún por debajo de este término, podrán adoptar los cónyuges que acrediten la imposibilidad de tener hijos.
- b) Los ascendientes a sus descendientes.
- c) Un hermano a sus hermanos o medio hermanos.” (Código Civil de la Nación Argentina, 1997)

Como nos lo señala la autora, con la legislación introducida con la Ley N°24.779 de 26 de marzo de 1997, se dio una reducción de la edad para adoptar, dado que antes se exigían los 35 años de edad. Esta misma autora agrega que la legislación argentina establece el principio de que toda persona que reúna los requisitos establecidos por la ley puede ser adoptante, cualquiera que fuere su estado civil, reconoce como único valor “el constituir una regla de no discriminación.” (Lloveras, 1998)

En el caso de Panamá, las personas adoptantes deben poseer comprobadas condiciones afectivas, morales, de salud física y psicológica y sociales, así como disponer de los recursos económicos indispensables para garantizar a la persona adoptada la satisfacción de sus necesidades básicas, que los hagan idóneos para asumir de manera responsable la función de padres o madres con los derechos y obligaciones que ésta genera, además, no deben tener antecedentes penales.

A su vez, debemos destacar que también hay ciertas limitaciones frente a la persona del posible adoptante, previstas en la propia Ley 46 de 17 de julio de 2013,

se trata de una serie de protocolos que se deben cumplir, tendientes a proteger al niño.

En ese sentido, como bien lo establece el artículo 51 de la LGA, una persona solo puede adoptar bajo las siguientes condiciones:

**Artículo 51.** Persona adoptante. Puede ser adoptante:

1. La persona mayor de edad legalmente capaz y en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
2. El hombre y la mujer unidos en matrimonio por un periodo mínimo de dos años o en unión de hecho, conforme a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá siempre que exista consentimiento de ambos. (...) (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013)

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como autoridad central encargada por la Ley de Adopción para realizar el estudio de los futuros padres o adoptantes, es la entidad a la cual le corresponde recibir la documentación correspondiente.

La documentación que el solicitante nacional de adopción debe presentar a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia incluye todo lo indicado en el artículo 75 de la Ley 46 de 2013, a saber:

**“Artículo 75.** Documentación requerida para adopción nacional. Los solicitantes nacionales interesados en adoptar deberán aportar la siguiente documentación junto a su solicitud:

1. Certificado de nacimiento de la persona o personas interesadas en adoptar.
2. Certificado de matrimonio o prueba de la unión de hecho, si fuera el caso.
3. Certificación de trabajo, o dos últimas declaraciones de renta en caso de ser independiente, y carta de referencia bancaria u otro documento que permita establecer la capacidad de satisfacer las necesidades materiales del niño, niña o adolescente.
4. Evaluación psicosocial a los hijos e hijas de las personas adoptantes o de cualquiera persona que resida permanentemente en el hogar de las personas adoptantes, exceptuando a los colaboradores del hogar en caso de que existan, que refleje la opinión de los entrevistados.
5. Certificado médico de buena salud física y mental expedido por un médico idóneo en la República de Panamá para los casos nacionales, o idóneo en el país de recepción para los casos internacionales.
6. Evaluación psicológica expedida por un psicólogo con idoneidad para el ejercicio

de la profesión. Dicha evaluación estará sujeta a lo establecido en el artículo 78. En caso de requerirse, se podrá solicitar un informe de psicólogo clínico o forense.

7. Dos fotografías recientes tamaño carné en colores.

8. Fotografías en colores, tamaño postal, de la fachada, del interior y de la parte posterior de la residencia de la persona o personas solicitantes.

9. Certificación de información de antecedentes personales.

10. Evaluación de trabajo social de los adoptantes, realizada por un profesional idóneo de Trabajo Social.

11. Dos cartas de recomendación de personas de reconocida solvencia moral que no sean parientes y que hayan conocido a la persona por un periodo mayor de diez años.

12. Aceptación del seguimiento posadoptivo durante los tres años siguientes a la adopción.

13. Para los solicitantes nacionales, certificado de culminación del Programa de Formación para Futuros Padres Adoptivos emitido por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia o por una organización colaboradora aprobada para este fin por esta Secretaría. Para los solicitantes extranjeros, la Secretaría verificará la validez de los certificados expedidos por las autoridades centrales o entidades colaboradoras en materia de adopción del país de origen.

14. Declaración jurada que establezca la intención de las partes de adoptar.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia podrá solicitar la actualización o renovación parcial o total de la documentación.” (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013)

#### **2.10.1.1 Prohibiciones dentro de las adopciones**

Antes de iniciar el proceso de adopción las personas interesadas en adoptar se debe tener en claro que la ley -en vista de proteger al adoptable- establece ciertas prohibiciones, las cuales se pueden distinguir en dos direcciones: La primera dirigida hacia quienes mantengan lazos familiares biológicos, como hermanos u otro familiar, por ejemplo, a los padres a los cuales se les ha revocado la patria potestad sobre su hijo o hija; mientras que la otra serie de prohibiciones se dirige hacia terceros y hacia los mismos operadores del sistema de administración de justicia o tengan algún grado de participación en la tramitación del proceso en cuestión o hacia aquellos que, tengan participación en la administración de bienes pertenecientes al adoptable

Estas prohibiciones se establecen en el artículo 46 de La Ley General de Adopciones, disposición que por su relevancia citamos en el presente documento:

1. La adopción del niño o niña que está por nacer.
2. La adopción del niño o niña de la madre adolescente no emancipada, siempre que tenga apoyo familiar dentro del segundo grado de consanguinidad.
3. A la madre o el padre biológico otorgar de manera directa y voluntaria al niño, niña o adolescente a los supuestos padre o madre adoptivos.
4. A la madre o al padre biológicos o representante legal del niño, niña o adolescente disponer expresamente quién adoptará a su hijo o hija, salvo que se trate del hijo o hija del cónyuge, conviviente en unión de hecho o de la familia ampliada.
5. La adopción por el cónyuge o conviviente en unión de hecho sin el consentimiento del otro.
6. A la madre y al padre adoptivo disponer de los órganos y tejidos de la persona adoptada para fines ilícitos.
7. A las personas que participan en el proceso de adopción tener relación de cualquier clase con las entidades públicas o privadas dedicadas al acogimiento temporal y con los organismos acreditados extranjeros que se dedican al cuidado de niños, niñas y adolescentes declarados en estado de adoptabilidad.
8. A los potenciales madres o padres adoptivos tener cualquier tipo de contacto con las madres o padres biológicos del niño, niña o adolescente o cualquier persona que pueda influenciar en el consentimiento de la persona, autoridad o entidad involucrada en el proceso de adopción. Se exceptúan los casos en que los adoptantes sean familiares biológicos o de la familia ampliada.
9. La obtención directa o indirecta de beneficios indebidos, materiales o de cualquier índole, por su familia biológica y ampliada o cualquier persona, así como por entidades públicas o privadas y autoridades involucradas en el proceso de adopción.

Como es evidente, muchas de las prohibiciones, tiene como propósito el evitar cualquier posibilidad de que los niños o niñas, especialmente, los recién nacidos e infantes, puedan ser objetos de negociaciones, de transacciones particulares o

cualquier tipo de comercio o tráfico.

En el mismo artículo 46 de Ley General de Adopciones se establece que los expedientes en los que se descubra la ocurrencia de alguna de las prohibiciones anteriores, será suspendido inmediatamente su trámite y se compulsara copias al Ministerio Público, “sin perjuicio de las nulidades correspondientes.”

Ciertamente, de la lectura integral de la ley se percibe que para las adopciones se busca, como preferencia, aquellas personas que mantengan vínculos familiares con el niño a adoptar, excepto abuelos y hermanos, quienes no podrán adoptar a su nieto o hermano, respectivamente.

### **2.10.2 Figura del o los adoptados (niños, niñas y/o adolescentes)**

Es aquella persona que, no siendo hijo o hija por consanguinidad, lo es conforme a los términos establecidos por esta Ley.

Algunos solicitantes al momento de solicitar una adopción acusan de tanto el sistema como la infraestructura son ineficientes para la capacidad de adopciones pedidas.

Un niño, niña o adolescente puede ser adoptada en los siguientes casos:

- La persona menor de dieciocho años cuando el Juez competente haya declarado su estado de adoptabilidad y determine que se restablezca el derecho a la familia a través de la adopción.
- La persona mayor de edad que haya convivido y mantenido vínculos afectivos familiares con las personas adoptantes, por un periodo mínimo de dos años antes de haber cumplido la mayoría de edad.

El niño, niña o adolescente deberá ser escuchado durante el procedimiento de adopción y expresar sus opiniones, las que serán valoradas de acuerdo con su grado de madurez y desarrollo. Esto es conforme con lo normado en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, que prevé el derecho del niño a ser escuchado en todo asunto que lo afecte.

Se requerirá el consentimiento de la persona que va a ser adoptada en todas las adopciones sean mayores de edad o aún sean niños, niñas y adolescentes, ya que lo que se busca es un hogar para el niño, niña y/o adolescente, para satisfacer todas sus necesidades materiales y afectivas, y no al revés.; en caso contrario, si la persona sujeta a la adopción repudia o simplemente manifiesta su deseo de no ser adoptado se respetará su decisión y se tomarán los mecanismos legales hasta que dicho menor de edad o adulto manifieste un cambio de opinión. Si, por el contrario, accede a ser adoptado el proceso continuó a fin de otorgar al niño, niña y/o adolescente de un hogar y una familia en cuyo seno se le proteja y cuide como un miembro más.

En los casos de adopciones a favor de hermanos se procurará que los hermanos susceptibles de ser adoptados no sean separados antes, ni durante el procedimiento de adopción, así como que sean adoptados por una misma familia. Hay casos donde no se respeta este principio por lo cual el Consejo Técnico debe realizar las gestiones pertinentes para evitar que hermanos puedan padecer el sufrimiento de una separación.

En los casos cuya investigación lo permita se tomará en cuenta la manifestación, la opinión y/o el consentimiento del niño, niña o adolescente de permanecer con sus hermanos como una condición para decretar la adopción.

Sólo siempre y cuando se hayan evaluado infructuosamente todas las

posibilidades de lograr la adopción conjunta de los hermanos y sobre la base del principio del respeto de los derechos y garantías del niño, niña o adolescente, la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Adopciones podrá solicitar adopciones por separado, en cuyo caso las personas adoptantes estarán obligadas a mantener la comunicación entre los hermanos.

Para la adopción de niños, niñas o adolescentes indígenas se dará preferencia a la solicitud formulada por adoptantes de su propia etnia, siempre que cumplan con los requisitos de esta Ley.

Para la adopción del hijo o hija de crianza se requerirá la convivencia familiar mínima de dos años, comprobada mediante los medios comunes de prueba.

En caso de que el cónyuge o conviviente en unión de hecho solicitante de adopción falleciera durante el proceso, se podrá continuar el trámite iniciado por medio de apoderado legal, siempre que sea en beneficio del niño, niña o adolescente.

La presentación de la solicitud de adopción del hijo o hija de crianza del cónyuge o conviviente en unión de hecho no constituye o implica una inhabilitación de la patria potestad o relación parental, por lo cual se requiere contar con dicha declaratoria judicial.

Para la adopción del hijo o hija de crianza se requerirá la convivencia familiar mínima de dos años comprobada mediante los medios comunes de prueba.

En caso de que el cónyuge o conviviente en unión de hecho solicitante de adopción falleciera durante el proceso, se podrá continuar el trámite iniciado por medio de apoderado legal, siempre que sea en beneficio del niño, niña o adolescente.

Sobre el tiempo de demora de la tramitación de las solicitudes de adopción, debemos indicar que tradicionalmente se ha tenido la percepción pública de que se



trata de un trámite muy demorado, situación que casi siempre se ha achacado, a priori, a los Jueces de Niñez y Adolescencia. Así, lo destacaba el periodista Jean Marcel Chéry, en un artículo publicación en 2005:

“Muchos niños esperan años para ser adoptados por demora de juzgados se cuenta que tanto los Jueces de menores tienen ‘engavetadas’ alrededor de 122 solicitudes. Al mes solo se efectúan cinco adopciones en el país.” (Chery, 2005)

A pesar del tiempo transcurrido desde 2005, es fácil percibir que el sentir general en nuestro medio, frente a la figura de la adopción, se mantiene incólume.

## **2.11 el procedimiento de adopción de niños, niñas y adolescentes en Panamá**

El proceso de adopción a favor de niño, niña o adolescente, necesariamente implica –en un primer momento– que el mismo sea retirado del hogar biológico o su familia consanguinidad para enviarlo a otras personas mayores de edad, dentro de su propio grupo familiar ampliado, que puedan cuidar del mismo; de no existir alternativas familiares, entonces, se puede colocar de manera temporal en un hogar sustituto, casa hogar u otra alternativa institucional donde se vele por el bienestar del niño.

Para poder clasificar o entrar en el banco de datos de personas interesadas en adoptar se debe tener en cuenta lo enunciado por el artículo 51 que refiere quienes pueden adoptar a una persona solo pueden adoptar bajo las siguientes condiciones:

- “Artículo 51. Persona adoptante. Puede ser adoptante:**
1. La persona mayor de edad legalmente capaz y en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
  2. El hombre y la mujer unidos en matrimonio por un periodo mínimo de dos años o en unión de hecho, conforme a lo establecido en la Constitución Política de la

República de Panamá siempre que exista consentimiento de ambos...” (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013)

La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como autoridad central encargada por la Ley de Adopción para de conocer y dar pie a la investigación de los futuros padres o adoptantes establece en su artículo 75 la documentación que debe presentar ante esta oficina para ser candidato a una adopción:

**“Artículo 75.** Documentación requerida para adopción nacional.

Los solicitantes nacionales interesados en adoptar deberán aportar la siguiente documentación junto a su solicitud:

1. Certificado de nacimiento de la persona o personas interesadas en adoptar.
2. Certificado de matrimonio o prueba de la unión de hecho, si fuera el caso.
3. Certificación de trabajo, o dos últimas declaraciones de renta en caso de ser independiente, y carta de referencia bancaria u otro documento que permita establecer la capacidad de satisfacer las necesidades materiales del niño, niña o adolescente.
4. Evaluación psicosocial a los hijos e hijas de las personas adoptantes o de cualquiera persona que resida permanentemente en el hogar de las personas adoptantes, exceptuando a los colaboradores del hogar en caso de que existan, que refleje la opinión de los entrevistados.
5. Certificado médico de buena salud física y mental expedido por un médico idóneo en la República de Panamá para los casos nacionales, o idóneo en el país de recepción para los casos internacionales.
6. Evaluación psicológica expedida por un psicólogo con idoneidad para el ejercicio de la profesión. Dicha evaluación estará sujeta a lo establecido en el artículo 78. En caso de requerirse, se podrá solicitar un informe de psicólogo clínico o forense.
7. Dos fotografías recientes tamaño carné en colores.
8. Fotografías en colores, tamaño postal, de la fachada, del interior y de la parte posterior de la residencia de la persona o personas solicitantes.
9. Certificación de información de antecedentes personales.
10. Evaluación de trabajo social de los adoptantes, realizada por un profesional idóneo de Trabajo Social.
11. Dos cartas de recomendación de personas de reconocida solvencia moral que no sean parientes y que hayan conocido a la persona por un periodo mayor de diez años.
12. Aceptación del seguimiento post adoptivo durante los tres años siguientes a la adopción.
13. Para los solicitantes nacionales, certificado de culminación del

Programa de Formación para Futuros Padres Adoptivos emitido por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia o por Adolescencia y Familia o por una organización colaboradora aprobada para este fin por esta Secretaría. Para los solicitantes extranjeros, la Secretaría verificará la validez de los certificados expedidos por las autoridades centrales o entidades colaboradoras en materia de adopción del país de origen.

14. Declaración jurada que establezca la intención de las partes de adoptar.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia podrá solicitar la actualización o renovación parcial o total de la documentación.” (Ley 46 de 17 de julio de 2013, 2013)

Para iniciar esta fase se deben materializar dos presupuestos imprescindibles: Evidentemente, que exista el adoptante con interés de adoptar; y que exista y dé su consentimiento el niño, niña o adolescente adoptable.

A lo que se suma el cumplir estrictamente con los requerimientos legales y con procedimientos, de manera que se pueda lograr una evaluación positiva de la solicitud por la autoridad central: la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la cuales pueden aprobar o rechazar la solicitud en cuestión.

El proceso de adopción, propiamente tal, inicia a solicitud de los adoptantes, ya sea por parejas o a título individual, en la cual, por medio de un abogado, se presentan ante la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para solicitar que se les otorgue la oportunidad de obtener un hijo o hija en adopción.

Por otra parte, debemos ser conscientes de que la legislación en materia de adopción está consagrada en miras de atender al interés del niño a adoptar, no del adoptante, así lo prevé, indubitavelmente, el texto del artículo 25 de la Ley 46 de 2013, cuando señala que los principios básicos que deben guiar tanto la declaratoria de adoptabilidad, como el proceso de adopción, consisten en lo siguiente:

1- Se aplicará en atención al interés de la persona adoptada, el cual consiste en el

respeto a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política de la República de Panamá, los instrumentos internacionales de promoción, protección y defensa de los derechos humanos vigentes en la República de Panamá y las leyes nacionales.

2- El Interés superior del niño, niña y adolescente, cuyo objeto busca asegurar la protección de todos los derechos a los que contemple la ley entre ellos el de vivir con una familia ya sea biológica o, por defecto en un nuevo hogar con otros familiares permanentes.

3.- La adopción al final se le puede considerar como la última medida de protección, que aplicará para el restablecimiento de derecho a la convivencia familiar del niño, niña y/o adolescente.

4.- Primacía de la adopción nacional sobre la internacional.

Frente a la existencia de un menor en riesgo o que por su situación se corrobore que el mismo no cuenta con familia que asuma la responsabilidad de atenderle o simplemente carezca de la misma (niños expósitos), es deber del Estado velar por protegerle y dar cumplimiento efectivo a los lineamientos constitucionales y de Derecho Convencional establecidos para asegurar la plena satisfacción de sus derechos, incluyendo el derecho a la vida, al respeto a su dignidad y contar con una familia en cuyo seno pueda desarrollarse como una persona productiva y feliz.

## **2.12 La declaratoria de adoptabilidad**

Es irrefutable la afirmación de que todo niño por ley tiene derecho a una familia, vivir y crecer con esta dentro de las condiciones mínimas de educación, atención y responsabilidad de los padres hacia su crianza velando para que el mismo sea un

adulto responsable y un ciudadano que apoye a su país.

Si dentro de un grupo familiar existen miembros que expongan a un niño, niña o adolescente a una situación de riesgo para su integridad moral, emocional o física, o de cualquier manera haga peligrar su bienestar, le corresponde a las autoridades estatales de índole administrativo, como la SENNIAF, y/o de investigación o jurisdiccionales, como el Ministerio Público y el Órgano Judicial, iniciar las investigaciones pertinentes –en el límite de sus competencias-, a fin de determinar las causas, así como los efectos que tal situación ha acarreado a dicho menor de edad, así como la identificación de las posibles alternativas de solución a su situación.

Si el elemento de riesgo no puede ser inmediatamente neutralizado se ha de recabar al menor de edad de dicho hogar y buscar alternativas dentro de su grupo familiar ampliado, a fin de que lo reciban y atiendan hasta que sea completado el procedimiento en cuestión; a él o los padres se les indagará por medio de un proceso judicial y administrativo en el cual se determinará si existen elementos de prueba que demuestren la necesidad de decidir la separación de tal menor de edad con respecto a su familia de origen.

En la realidad social, las excepciones deberían de ser los casos en que los padres traten a sus hijos de manera descuidada, pero, de comprobarse ello, tales “padres” pueden ser inhabilitados para seguir ejerciendo la patria potestad sobre sus hijos. Pero, si durante el proceso las autoridades investigadoras descubren que no hay personas dentro de la familia que pueda continuar con los cuidados del niño, niña o adolescente, el mismo ha de ser ubicado, provisionalmente, en un hogar sustituto, ya sea conformado por particulares cuya idoneidad haya sido verificado por personal de trabajo social o remitido a una institución de manera temporal hasta que se pueda dar

una respuesta permanente.

Ahora bien, para que a un niño, niña o adolescente se le incluya en el banco de datos de adoptabilidad deberá cumplirse con un procedimiento administrativo destinado a agotar las gestiones de localizar un familiar que pueda asumir, de manera idónea y efectiva, los cuidados del menor de edad y sólo en el supuesto de que tales gestiones resulten infructuosas iniciará el trámite denominado “Declaratoria de Adoptabilidad”, por el cual el niño, niña o adolescente en cuestión verá cortados sus vínculos jurídicos con su familia biológica y se le ingresará a un banco de datos del cual, posteriormente, se seleccionara a los niños que se ubicaran con los solicitantes de adopción que, cumplan los requerimientos de ley para asumir dicha responsabilidad.

Como se ha señalado, la autoridad central que coordina todo el procedimiento administrativo relativo a las adopciones en Panamá es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y de tal entidad ha de partir la iniciativa de lograr la declaratoria de un menor de edad en estado de adoptabilidad, para que pase a ser ingresado en el banco de datos que implicará que sea, efectivamente, considerado candidato a adopción. Sin embargo, tal medida debe ser considerada como las últimas opciones ya que se comprende que el mejor interés de los niños es que los mismos convivan y se desarrollen en el seno de su familia biológica.

A pesar de todo ello, como ha sucedido en toda sociedad humana, en nuestro país también se da el abandono de niños, niñas o adolescentes por parte de sus madres: niños expósitos, es decir, entregamos voluntariamente a instituciones que puedan atenderlos. Esta situación se encuentra regulada en el artículo 31 de la Ley General de Adopción.

Se trata de una manifestación voluntaria de colocación de niños, niñas o adolescentes, es decir, el procedimiento por el cual los padres acuden a las instituciones estatales a manifestar los motivos que justifiquen entregar a su hijo al Estado para que el mismo lo proteja y le otorgue a un hogar donde se protejan sus derechos y reciba todos los cuidados y afectos necesarios para su correcto desenvolvimiento en la sociedad; aunque se prevé expresamente que no cabe las manifestaciones de pobreza extrema.

Es importante aclarar, que en el propio artículo 31 de la Ley General de Adopción, se establece que todo padre o madre que decidida voluntariamente dar su hijo en adopción, deberá someterse a un programa de orientación y sólo en caso de inasistencia o si se mantuviese en su decisión dentro del término de 15 días luego de haberse sometido a dicho programa, la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia procedería, entonces, a remitir el caso al Juzgado de Niñez y Adolescencia para que resuelva sobre la inhabilitación en el ejercicio de la patria potestad.

### **2.13 La pérdida de patria potestad de los padres biológicos**

La pérdida de la patria potestad de los padres biológicos de los niños, niñas o adolescentes futuros adoptables es una materia que aparece regulada en los artículos 7 a 44 de la Ley General de Adopción de la República de Panamá.

En el marco del derecho sustantivo de familia destacamos, por su pertinencia, el concepto de patria potestad, el cual se comprende como la relación parental que tienen los padres o progenitores hacia sus hijos, un conjunto de deberes y obligaciones hacia sus hijos, a partir del nacimiento hasta que cumplan la mayoría de edad. Sin embargo, nuestra legislación prevé la posibilidad de que los progenitores sean despojados de tal derecho deber, en el marco del correspondiente proceso de Familia, incluso penal,

si se considera que el artículo 179 del Código Penal, que tipifica como delito la corrupción de personas menores de edad, cuando el autor es pariente de la víctima, por consanguinidad, afinidad o adopción, imposibilitándolo jurídicamente de mantener bajo sus cuidados a su hijo, hija o adolescente, traspasando dicha responsabilidad a un tercero o, incluso, con la emancipación del niño, niña y/o adolescente.

Específicamente, en el ámbito penal, el artículo 50, numeral 3ro., literal g, se establece la suspensión de la patria potestad y el ejercicio de la tutela, como unas de las penas que forman parte del catálogo de penas accesorias, que el juez o tribunal penal puede imponer en una sentencia condenatoria

El artículo 339 del Código de la Familia establece las formas de terminación a la patria potestad definitiva de un niño, niña y/o adolescencia, incluyendo, entre tales formas, el sometimiento a un proceso de adopción del hijo o hija (Art. 339.3) o la inhabilidad perpetua de los padres Art.339.4).

En cuanto al procedimiento para poder declarar la pérdida definitiva de la patria potestad de un niño, niña o adolescente, en la Ley General de Adopción se establece la emisión de una resolución por parte de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, donde manifestara por escrito los motivos por los cuales el niño, la niña y/o adolescentes se le deberá tramitar la pérdida definitiva de la patria potestad por parte de los padres biológicos, iniciativa que deberá ser puesta en conocimiento del Juez competente, es decir, los Juzgados de Niñez y Adolescencia.

Una vez recibida la solicitud de declaración de pérdida de la patria potestad, el Juzgado le dará la entrada correspondiente mediante Auto que deberá ser emitido en el término de dos días (Art. 37 LGA).

El Juzgado realizará los trámites correspondientes, lo cual incluye la realización



de una Audiencia Oral, para lo cual se fijará fecha y se citará a las partes; esta audiencia deberá realizarse en un término de veinticinco días, contados a partir de la recepción de la solicitud.

En dicha audiencia cada parte podrá anunciar las pruebas que estime pertinentes, para sustentar su petición; si se desconoce el paradero de los padres se les emplazará a través de un periodo de circulación nacional durante tres días, a cargo del solicitante.

La audiencia deberá contar con la presencia de la representación del Ministerio Público y el Defensor del Niño, Niña y/o Adolescente, quienes emitirán concepto dentro de la misma y, en los casos que lo considere necesario, acudirá la representación de Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, pudiéndose requerir incluso que los representantes de los hogares sustitutos (institucionales) podrán ser escuchados (Art. 38).

En el supuesto que se adelante el proceso con padres ausentes, para su representación se designara un defensor de ausente, en base al listado establecido por la Corte Suprema de Justicia, Sala Cuarta, de Negocios Generales.

Según el artículo 41 de la LGA, el Juez deberá pronunciarse en la misma audiencia oral, accediendo a declarar la pérdida definitiva de la patria potestad o negando tal solicitud, quedando notificados todos los comparecientes.

## **2.14 Especial consideración de los niños expósitos**

En el caso de que existiese algún caso de niño expósito, el artículo 77, en su segundo párrafo, de la Ley No. 46 de 2013, faculta a la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para solicitar al Tribunal Electoral, al Departamento de Registro

Civil, que se proceda a la inscripción del niño, niña o adolescentes que, por algún motivo, no haya sido previamente inscrito.

A falta de un documento que acredite quiénes son los padres biológicos del expósito se procederá con un nuevo registro dispuesto o decretado mediante resolución que emita la autoridad competente, es decir, el Juzgado de Niñez y Adolescencia, dando en adopción al menor de edad originando un número de identificación, nombre de padres y un nombre propio para el niño (a) y adolescente. En el caso de no tener padres se pondrán dos testigos que den fe que no se ha logrado la identificación de sus padres biológicos.

A dichos niños, niñas o adolescentes se les aplicara la Ley 55 de 11 de julio de 2017, la cual regula la protección a los recién nacidos y adiciona un artículo al Código Penal (Gaceta Oficial No 28320 de 12 de julio de 2017), despenalizando a las madres que abandonen a un menor de edad, buscando mayor protección para ella y su hijo. Con dicha Ley 55 se crea el Sistema de Protección al Recién Nacido Víctima del Abandono, como parte de la SENNIAF. Conforme a dicha legislación se podrá entregar a un recién nacido una sola vez de manera voluntaria, sin responsabilidad penal a fin de proteger y dar seguridad jurídica al infante (Arts. 3-4) y el mismo debe ser recibido en los centros receptores donde se encuentre el personal médico idóneo para brindarle seguimiento de salud. La misma Ley prevé que posterior a tal atención inmediata, se le notificara a la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para que realice el procedimiento necesario para proteger los derechos y garantías del recién nacido.

Una vez se dé la referida comunicación, la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia deberá realizar las comunicaciones correspondientes a fin de verificar si el recién nacido está inscrito o registrado en la base de datos, de lo contrario

se realizará el trámite correspondiente a fin de inscribirlo.

Cuando se entregue al recién nacido debe cumplirse con una serie de requisitos que tanto la madre o centro de recepción donde se encuentra el recién nacido deben proporcionar para realizar la inscripción adecuada entre ellos: nombres, apellidos, sexo, fecha de nacimiento y cualquier otro dato necesario que pueda identificar e individualizar al recién nacido.

Adicional se establece que, en aquellos casos donde se desconozca el nombre o paradero de la madre o sus familiares, se ha de seguir el procedimiento descrito en el artículo 9 de la Ley 55 de 11 de julio de 2017, el cual señala lo siguiente:

Artículo 9.- "... En cuanto al nombre y apellido si estos se desconocen, el oficial de Registro Civil, podrá asignarle un nombre y apellido de uso de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Registro Civil. (Ley N°55 de 17 de julio de 2017, 2017)

## **2.15 Fases de las adopciones**

La Ley 46 del 17 de julio de 2013 refiere los pasos para la tramitación de la adopción de menores de edad y las divide en cinco (5) fases, en la que se centra todo el proceso de adopción, podemos señalar las siguientes:

1. Pre adoptivo de evaluación.
2. Pre adoptivo de asignación.
3. Pre adoptivo de acogimiento.
4. Constitución de la adopción
5. Post adoptivo de seguimiento.

Cada fase contempla determinadas acciones por cada una de las instituciones intervinientes, de resultado de tal actividad dependerá si el menor de edad pueda ser insertado de manera expedita a un hogar sano que proteja sus derechos y garantías,

amparados en los procedimientos legales vigentes.

En la fase inicial se requiere de tres elementos:

1. Un menor de edad que esté expuesto a peligro o negligencia comprobada y que luego de una investigación proceda a ser sujeto a los procedimientos de la adopción;
2. Una institución administrativa-judicial que realice la tramitación interna necesaria en miras de proteger el interés superior del menor, así como realizar las gestiones necesarias tendientes a agilizar el proceso en el tiempo establecido por la ley; y
3. El adoptante, es aquella persona interesada en integrar a su hogar a un niño, niña y/o adolescente y que debe cumplir con los lineamientos que la ley establece para ser candidato a una adopción.

#### **2.15.1 Preadoptivo de evaluación**

Esta fase aparece regulada desde la Sección 1 de la Ley General de Adopción, específicamente en los artículos 76 al 92. Con respecto al inicio del proceso de adopción debemos tener en cuenta que para el éxito del sistema el mismo depende de la existencia de personas solicitantes de adopción, los cuales deben acudir a las oficinas de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, para formalizar la solicitud respectiva, quedando en espera de la disponibilidad de un niño, niña o adolescente, normalmente los adoptantes mantienen la pretensión de servir de hogar para un infante que encaje con su patrón cultural (raza, cultura, religión, estilo de vida, etc.) .

Como hemos señalado antes, las solicitudes de adopción deben ser evaluados por la autoridad central, SENNIAF, la cual podrá aprobar o rechazar la solicitud,

atendiendo al grado de cumplimiento de los presupuestos legales.

La verificación de las condiciones del adoptante incluye una evaluación psicosocial la cual se debe efectuar en tres (3) días de entrevistas por separado y no consecutivas, las mismas se realizarán de la siguiente manera: una entrevista personal con la pareja adoptiva (o individuo; si es un adoptante individual) en su domicilio; una entrevista por separado a cada miembro de la familia que sea mayor de los siete (7) años de edad; y una última entrevista a toda la familia presente.

Como resultado de dichas entrevistas se evaluarán aspectos que constarán en el expediente del o los solicitantes de adopción (Artículo 78 de la LGA), a saber:

- Los motivos de los solicitantes para adoptar.
- Las fortalezas y necesidades de cada uno de los miembros del hogar.
- Como los solicitantes perciben las actitudes y sentimientos de la familia respecto a los solicitantes hacia la aceptación de los hijos adoptados y la paternidad de los niños nacidos de ellos.
- Las actitudes de los solicitantes hacia el comportamiento del niño, niña y/o adolescente y la disciplina.

La evaluación se le otorga un carácter confidencial y será conservada dentro del expediente del adoptante y archivada con él mismo.

Esta fase la evaluación psicosocial, puede tener una duración máxima de treinta días calendario, aparte del término que se faculta a esta fase de valuación.

También se debe realizar evaluación de la propia fase preadoptiva, conforme al artículo 81 de la Ley General de Adopción y, en el caso de que se trate de una solicitud de adopción del hijo del cónyuge o de un hijo de crianza, la etapa preadoptiva de asignación será de treinta días calendarios exceptúa el periodo de tiempo del

“acogimiento” pre adoptivo.

En esta fase inicial no podemos ignorar el aspecto que implica la existencia de solicitudes voluntarias de ofrecimiento de niños, es decir, el factor consistente en el hecho de que una madre desee otorgar u ofrecer un niño en adopción, de manera voluntaria, y compelida por ciertas circunstancias familiares o sociales que le impiden asumir los deberes inherentes a la patria potestad, o por su íntima convicción de su propia no idoneidad para ejercer maduramente dicha responsabilidad.

Cuando una madre manifieste que desea entregar a su niño, niña y/o adolescentes, debe acudir ante la Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescentes y Familia, en dicha institución lo someten al programa de orientación cuyo objetivo principal es asesorar y señalar las consecuencias jurídicas-legales de los procesos de adopción; en caso de manifestar entregar al niño, niña y/o adolescente en adopción y no asiste, o incumple con su participación dentro del programa, se considerará como desinterés y se procederá al trámite de investigación familiar y/o en su defecto la adopción del niño, niña y/o adolescente.

En el caso del embarazo de adolescentes, las instituciones estatales deben entrar a socorrer a la misma a fin de protegerla, aunque la misma este emancipada, tal compromiso de estatal se colige de la normativa nacional. Ejemplo de ello, lo encontramos en la Ley No 29 de 13 de junio de 2002, “Que garantiza la salud y la educación de las adolescentes embarazadas” y que, posteriormente, recibe modificaciones mediante la Ley 60 de 30 de noviembre de 2016, “Que reforma la Ley 29 de 2002 sobre la menor de edad embarazada y se dictan otras disposiciones” (G.O. # 28,169-A de 1 de diciembre de 2016) en esta última se incluye, expresamente, a entidades tales como al Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio

de Educación, Caja De Seguro Social Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y el Instituto de la Mujer (INAMU), como responsables de adelantar políticas a favor de este sector de la población infantil.

La Ley 60 de 30 de noviembre de 2016, en su artículo 9, modifica el artículo 11 de la Ley 29 de 2002, creando con la modificación, el denominado Consejo Nacional de Atención a las Madres Adolescente adscrito al Ministerio de Desarrollo Social. Según la referida disposición, sobre el mencionado Consejo recae la responsabilidad de supervisar los avances y resultados de la implementación de dicha Ley.

De la existencia de tal legislación se desprende que nuestro Estado no ha descuidado su deber de proteger a las adolescentes embarazadas, sino todo lo contrario, se plantea con dicha normativa el objetivo del Estado de proveer a las adolescentes en tal situación, de todo el apoyo que requieran para que puedan atender a su embarazo en debida forma, aspecto éste que evidentemente contribuye a que las mismas no lleguen a ser fáciles víctimas de grupos antisociales que pretendan acceder al producto de tales gestaciones con aviesos e ilícitos propósitos, reduciendo, así mismo, la posibilidad de que dichas jóvenes se vean tentadas de desatenderse de sus hijos, dejándolos sin su apoyo, lo cual implicaría la necesidad de la consideración de otras medidas de protección a favor de tales infantes, incluyendo la extrema medida de la adopción.

Por otra parte, como hemos explicado en apartados anteriores, si un menor de edad se encuentra sumido en factores de riesgo ha de ser retirado de su medio habitual por las autoridades competentes, y, en el supuesto de que tal situación sea insalvable, se ha de proceder a adelantar el procedimiento tendiente a la perdida de patria potestad hacia los padres y una vez culminada dicha inhabilitación, se introduce al niño

en estado de adoptabilidad.

### **2.15.2 Preadoptivo de asignación**

En esta fase, luego de superarse la fase anterior, el denominado Comité de Asignación Familiar aprueba la solicitud y procede a asignar al menor de edad a la familia adoptante (artículos 82 al 90).

En esta fase las personas interesadas en adoptar a un niño, niña o adolescente deben contar con una “declaración de idoneidad para adoptar”, así como haber sido anotados o registrados en el banco de datos de personas adoptantes idóneas.

La declaración de idoneidad para adoptar, está regulado en el artículo 82 de la Ley General de Adopción, norma que señala que una vez se completen las investigaciones y evaluaciones realizadas a las personas solicitantes por la Secretaría Nacional, Niñez y Familia, esta entidad expedirá una resolución administrativa por la cual se decretará que los interesados han cumplido con los requerimientos de ley. Conforme a la LGA, dicha idoneidad se debe tramitar en el término de cinco días y su vigencia será de dos años renovables; también, cabe, como es razonable, la posibilidad de que la solicitud de idoneidad para personas adoptantes sea denegada y, así mismo, se puede cancelar la idoneidad concedida, dentro del término de su vigencia, en el supuesto de que se dé algún incumplimiento de las exigencias legalmente impuestas a los adoptantes.

### **2.15.3 Preadoptivo de acogimiento**

Con una evaluación favorable por parte de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia se emite una resolución en la cual se otorga el preadoptivo de



acogimiento, la misma deberá estar motivada, y la duración de dicha etapa preadoptiva será de treinta (30) días, según lo establece el artículo 81 de la LGA.

Una vez otorgado al niño, niña o adolescente, su permanencia con la familia de acogimiento será supervisado y evaluado por un equipo técnico de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el cual realizará tres (3) visitas domiciliarias a fin de comprobar y evaluar la adaptación del niño, niña o adolescente en el nuevo entorno familiar de la familia adoptante. Las visitas domiciliarias en el caso de los solicitantes nacionales, se realizarán en el hogar, pero, en el caso de las solicitantes internacionales, las mismas se realizarán en el domicilio temporal en el que se encuentran.

En esta fase el acogimiento preadoptivo no genera derechos para las personas solicitantes para con los niños, niñas y/o adolescentes, no obstante, se vigila por las obligaciones de cuidado, protección y la atención integral propias del seno familiar.

Específicamente, el artículo 91 de la Ley General de Adopción estipula un periodo para la verificación de la calidad de la interrelación por asignación. Un equipo técnico, designado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, es el encargado del acompañamiento de los adoptantes y para ello se desarrollan las referidas visitas, teniendo a corroborar la interrelación del niño (a) y adolescente desde el punto de vista afectiva, la dinámica familiar e integración adecuada con los adoptantes. Dicho acompañamiento reflejará los aspectos favorables como desfavorables afectados durante la interrelación familiar el cual se plasmará en un informe, este informe debe expresar de manera objetiva cómo se da la interrelación del adoptado hacia los adoptantes, así como la manera en que dichos adoptantes se manejan con el niño, niña y adolescente (Art. 90).

En el caso que el niño, niña o adolescente permanezca aún en un hogar sustituto institucional, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia debe designar un periodo de interrelación entre adoptado y los adoptantes en tal medio, diligencia necesaria que permitirá crear el método para el proceso de vinculación de ambas partes; se exceptúan los casos donde el adoptado y los adoptantes muestren una clara empatía, pudiendo así la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia proceder con la fase de acogimiento pre adoptivo.

En síntesis, las tres visitas domiciliarias y las evaluaciones se requieren para evaluar el desenvolvimiento y adaptabilidad del niño, niña y/o adolescente dentro del nuevo hogar. (Art. 91 de la LGA).

En esta fase si bien es cierto ya está establecido de manera legítima los cuidados de un niño, niña y/o adolescente a un individuo o una pareja por medio de la adopción empieza la fase de investigación postadoptiva; donde se le debe indicar a su hijo o hija que el mismo fue adoptado, por el cual la Ley establece que todo niño, niña y/o adolescente tiene derecho a conocer sus orígenes y si lo estima conveniente una vez siendo adulto acercarse a su familia biológica.

En el caso de Panamá este tipo de información es restrictiva y solo se sabe por mecanismos judiciales plenamente probados y justificados.

En los inicios de la fase post adoptiva el estado por medio de sus instituciones busca seguir al niño, niña y/o adolescente en su familia y si la misma está cumpliendo con su rol de padres en cuidarlos y protegerlo como un miembro más de su hogar.

En el caso de las adopciones otorgadas a parejas o individuos en suelo panameño es más fácil el seguimiento; mientras que la adopción internacional deben recurrir a enlaces o agencias internacionales a fin de que realicen las respectivas

visitas y monitoreo a esos padres de nacionalidad extranjera que acudieron a Panamá para otorgar a ese niño, niña y/o adolescente un hogar con el amor que los mismos merecen.

#### **2.15.4 Postadoptivo**

Esta fase o etapa está regulada en los artículos 101 de la Ley General de adopción; la fase postadoptiva inicia con un monitoreo de será responsable del seguimiento periódico cada 4 meses por un periodo de 3 años a la nueva familia a fin de determinar la nueva relación familiar de adoptado y adoptantes respectivamente, por medio de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), aunado a lo establecido en el artículo 53 de la Ley General de adopción donde indica que:

Artículo 53. Obligación de las personas con interés de adoptar. Las personas interesadas en adoptar tienen la obligación de completar los trámites y aprobar los cursos requeridos por ley para obtener la idoneidad como adoptantes. Las personas declaradas idóneas para adoptar son portadoras de un interés y están obligadas a prestar toda su colaboración a las autoridades a fin de que se evalúe la integración del niño, niña o adolescente a la familia adoptiva. Luego de constituida la adopción, los adoptantes se comprometen a informarle al adoptado su condición de hijo adoptado antes de los siete años, siempre que este tenga la capacidad de comprensión, caso contrario se realizará antes de la prepubertad. Dicha información deberá efectuarse conforme a los parámetros de orientación que se les impartan por los facultativos correspondientes.

Mientras que en el artículo 102 de la Ley General de Adopción prevé que, ante el incumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad, la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia compulsará copias de las diligencias administrativas

respectivas al Juzgado de Niñez y Adolescencia, “para lo que corresponda en derecho”, norma ésta última que interpretamos como la procedibilidad de proceso de protección a favor del niño, niña o adolescente así afectado, dándose la situación que la legislación vigente en materia de niñez y adolescencia no prevé ningún tipo de sanción para los “padres” que incumplan sus deberes, salvo lo que resulta de la suspensión de sus derechos de patria potestad pero, implicaría que el niño cayera en una especie de círculo vicioso, siendo que precisamente a resultas de un proceso, de igual naturaleza, a su favor fue declarado en estado de adoptabilidad, por razón de la no idoneidad de sus propios padres biológico, en el ejercicio de la patria potestad.

En este punto, consideramos que la norma se ha quedado corta pues, más bien se debería de incluir, expresamente, el deber de poner en conocimiento de tal hecho al Ministerio Público, por constituir tal hecho un delito tipificado en el artículo del Código Penal, sin embargo, para los funcionarios del SENNIAF pesa, igualmente, el deber de denunciar que tienen todos los funcionarios, por razón de sus funciones, según lo imperativamente previsto en el artículo 83.1 del Código Penal, norma que a la letra dice:

“Artículo 83. Obligación de denunciar. Tienen obligación de denunciar acerca de los delitos de acción pública que, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de estas, lleguen a su conocimiento:

1. Los funcionarios públicos, en los hechos que conozcan en ejercicio de sus funciones.

2. Los médicos, farmacéuticos, enfermeros y demás personas que ejerzan cualquier rama de las ciencias médicas, siempre que los hechos hayan sido conocidos en el ejercicio de la profesión u oficio.

(...)”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Código Procesal Penal. Compilación de Códigos Nacionales. Librería y Ediciones Barrios & Barrios. 2da. Edición. Panamá, enero de 2018. Pág. 261.

### **2.15.5 Constitución de la adopción**

La constitución de la adopción es la etapa, dentro del procedimiento de adopción, donde la autoridad jurisdiccional, por medio de resolución concede -en adopción- a un niño, niña o adolescente a una persona natural adoptante o pareja adoptante, con carácter definitivo. Dicha resolución contendrá todos los datos necesarios a fin de identificar al adoptado, a sus nuevos padres y demás generales necesarias para que lo resuelto sea puesto en conocimiento del Tribunal Electoral, para los fines de inscripción.

#### **2.15.5.1 Inscripción de la Adopción del Niño, Niña o Adolescente.**

Conforme al artículo 100 de la LGA, concedida la apelación, el Juez tiene un término de 3 días, a partir de que la sentencia quede ejecutoriada, para remitir copia autenticada de la misma al Registro Civil para su inscripción. A su vez, dicha entidad tiene cinco días hábiles para su inscripción y con un término máximo de cinco días adicionales para remitir la copia de la marginal de la inscripción al Juzgado, para que repose en el expediente respectivo.

El tema de la inscripción tiene un aspecto etario que debe ser considerado: La inscripción de niños cuyas edades no sobrepasen los siete años, se puede realizar en la Sección de Hechos Vitales y Actos Jurídicos del Registro Civil, del Tribunal Electoral.

Sin embargo, para los casos de niños (as) mayores de siete (07) años y adolescentes su inscripción será en la Sección de Anotaciones del Tribunal Electoral, ya que, por su edad escolar, ya no pueden realizarse los cambios de número de cédula o identificación, por lo cual sólo podrían realizarse cambios de nombre o apellidos, en

el caso de menores de edad, por una orden judicial o cuando el adoptado cumpla su mayoría de edad.

Debemos resaltar que lo anterior obedece a lo normado en los artículos 107 a 109, además del artículo 122 de la Ley No. 31 de 25 de julio de 2006, "*Que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral.*" (Gaceta Oficial # 25,599 de 31 de julio de 2006), -con el artículo 122 modificado por el artículo 1 de la Ley No. 75 de 17 de noviembre de 2009 (Gaceta Oficial # 26409-A de 18 de noviembre de 2009)-, conforme a lo cual, para la materia de inscripción de una adopción de un niño, niña o adolescente que no ha cumplido los siete años podrá modificarse su nombre y además su número de identificación personal o número de cédula y fecha de nacimiento. Es decir, se dará una nueva inscripción del adoptado, conservándose sólo el día, hora y sexo de nacimiento, mientras que los demás datos serán los indicados en la sentencia de adopción (Art.108).

Sin embargo, si el adoptado ya ha arribado a los siete años de edad, no se permite realizar el cambio de identificación personal del niño, niña o adolescente, es decir, se mantiene la inscripción y no se da una nueva inscripción. Prohibición que, según los funcionarios entrevistados, se fundamenta en la consideración de que el mismo ya ha entrado en la fase educativa y cualquier cambio lo podría perjudicar al momento de realizar algún trámite jurídico, es decir, lo que se busca es proteger la integridad del menor y su única identidad, por lo que se ha optado -en la práctica- por negar absolutamente lo permitido para menores de siete años y solo permitir modificaciones en nombre y apellidos. Esto a pesar de que en el último párrafo del

artículo 109 de la Ley No. 31 de 25 de julio de 2006, permite la opción de que, en caso de niños adoptados mayores de siete años, los padres pueden solicitar conservar o no la inscripción original, con el subsecuente cambio de número de cédula en caso de darse nueva inscripción.

En cuanto al tema de la confidencialidad, debemos anotar que conforme a la legislación vigente en nuestro país, si en algún momento de su vida una persona desea tener información sobre sus orígenes y verificar si fue adoptado durante su infancia, tiene dos opciones: La primera consiste en el poder acudir al Juzgado de niñez y Adolescencia o en la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, donde puede solicitar copia de su expediente de adopción, indicando los datos que requiere que dicha institución le aclare.

La segunda opción, poco utilizada, consiste en que el adoptado, siendo mayor de edad, puede solicitar ante el Tribunal Electoral, Departamento de Registro Civil, “Copia Íntegra del Certificado de Nacimiento”, el cual actualmente cuenta con un costo de quince balboas (B/15.00). En la misma constaran todas las modificaciones que ha recibido su registro de nacimiento. Dicho trámite tiene un tiempo de espera de uno a tres días, aunque depende de las cantidades de modificaciones realizadas al registro; aplica igual para divorcios, matrimonio, cartas de naturalización y defunción.

El artículo 28 de la Ley General de Adopciones establece que el niño, niña o adolescente tiene derecho a conocer sus orígenes así como que el Tribunal Electoral mantendrá el carácter confidencial de la información, e incluso en su inscripción el niño, niña o adolescente aparecerá registrado como un ciudadano más con el nombre de sus padres y demás elementos que se detallan en la partida de nacimiento, ya que en la primera fase de inscripción sólo se requiere de los datos del menor de edad y los

padres.

En el registro no aparecerán datos que señalen o de pie a sugerir que el niño, niña o adolescente fue sujeto de algún proceso o corrección de datos en su registro de nacimiento, corresponderá a los padres adoptivos el informar a su hijo sobre su origen, atendiendo a la edad y madurez del mismo, salvo que para el momento de su adopción tuviera conciencia de lo ocurrido y tal información fuera innecesaria

#### **2.15.6 Post adoptivo de seguimiento**

Esta fase o etapa está regulada en los artículos 101 y 102 de la Ley General de adopción.

La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia será responsable del seguimiento periódico cada cuatro meses por un periodo de tres años. Sólo se aplica para las personas que realizaron y cumplieron los requisitos establecidos en la Ley 46 de 17 de julio de 2013 ó Ley General de Adopción.

Una vez constituida la adopción, el Juez de Niñez y Adolescencia emite una resolución donde establece una serie de puntos que se desarrollan dentro de la investigación y, a su vez, el nombre de los nuevos padres del menor adoptado; el nombre de éste, entre otros. Concluida la fase judicial se remite copia de la resolución al Tribunal Electoral para su respectiva inscripción.

En el caso de las provincias de Herrera y Los Santos, desde la promulgación de la Ley se han registrado pocas adopciones, ya sea porque se registra en la sede del Tribunal Electoral más cercana a la residencia de los padres adoptantes o se registra en la sede principal del Tribunal Electoral, en la ciudad de Panamá, este último a raíz de que dicho proceso de adopción se ventila en la ciudad capital.



## **2.16 Aspectos previos relacionados con la materia de adopción**

### **2.16.1 Diferencia entre hogar sustituto, casa hogar, albergues y la familia acogente**

Partimos en el presente apartado resaltando lo normado en el artículo 6 de la Ley General de Adopción, disposición que prevé lo siguiente:

Artículo 6.- Responsabilidad estatal. Corresponderá al Estado la obligación de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el proceso de adopción, ...

Cuando no exista alternativa familiar, el Estado a través de la autoridad competente delegará de manera temporal las obligaciones derivadas del ejercicio de la guarda, así como la representación legal y la administración de bienes de los niños, niñas y adolescentes en las familias acogentes mientras se restablece el derecho a la convivencia familiar. (...)”

Para cumplir con tal deber del estado de protección, haciendo realidad tal “delegación” de carácter “temporal”, se cuenta con dos alternativas el acogimiento familiar u ubicación en un albergue o casa hogar, ambas alternativas se han de considerar como hogar sustituto, con un carácter no permanente.

En nuestro Derecho Positivo existe otra figura jurídica que igualmente se relaciona con la materia del cuidado o protección temporal de niños, niñas o adolescentes, pero que no debe confundirse con lo antes indicado, nos referimos al “Hogar de Cuidado Diario”, tema que trataremos brevemente a continuación.

En el año 2015 presentó el Proyecto de Ley N°57, por el cual se establecería una Red Nacional de Hogares de Cuidado Diario, Hogares que quedarían a cargo de la figura de la “Madre Cuidadora” preparado por la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional. Entre sus considerados, dicho

proyecto sostenía el propósito de apoyar a los niños de extrema pobreza e hijos de madres trabajadoras, de hasta seis años de edad, sabedores de que dentro dicho tramo de edad se desarrollan las bases de las futuras capacidades intelectuales de todo ser humano. (La Estrella de Panamá, 2015)

La Asamblea Nacional aprobó el referido proyecto, en tercer debate, el 22 de marzo de 2018, naciendo, finalmente, como norma positiva como la Ley N°34 de miércoles 30 de mayo de 2018, por la cual se “Que Crea Los Hogares De Cuidado Diario y el Programa de Madres Cuidadoras para la Atención Integral a la Primera Infancia.”, publicada en la Gaceta Oficial No.28537-C de 31 de mayo de 2018.

Lo primero que resalta en relación al texto de la Ley 34 de 2018, con respecto al proyecto que le sirvió de base, es el hecho de que el grupo etario protegido se redujo de un máximo de seis (6) a un tope de cinco años de edad.

En cuanto al concepto de “Hogar de Cuidado Diario”, observamos que en el artículo 5 de la Ley 34 de 2018, expone que el mismo consiste en un entorno seguro y de inclusión social para el desarrollo integral de los niños menores de cinco años, en el cual una madre cuidadora o personal certificado en atención a la primera infancia, brinda desde su casa o vivienda, cuidados y atención durante el día a niños de las familias en la comunidad. (La Estrella de Panamá, 2015)

También la Ley 34 de 2018, prevé la creación de Multihogar de Cuidado, con tres madres y con 25 niños; así como el concepto de Hogar de Cuidado Diario Integrado, destinado a la atención de niños con necesidades especiales, puede atender hasta cinco niños de los cuales un máximo de dos presenta dificultades leves en su desarrollo. En cuanto a la remuneración, se prevé el cobro de un impuesto

mensual por cada niño y niña, cuya cuantía no aparece cuantificada en la ley pero que corresponderá al presupuesto de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (Ver Anexo 7)

Para fungir como madre cuidadora se requiere, incluyendo la mayoría de edad y poseer educación básica, así como el cursar un curso de capacitación a impartir por Programa de Madre Cuidadora, correspondiéndole a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familias, así como al Ministerio de Desarrollo Social, el monitoreo y coordinación de este programa.

Regresando al tema de los hogares sustitutos, concretamente en relación a albergues y casas hogares, debemos destacar que mediante el Decreto número 450-2008 de 22 de diciembre de 2008, emitido por la Contraloría General de la República, se aprobó el "Manual De Procedimientos para Supervisión del Cumplimiento de los Estándares de Calidad, en Casas Hogares y/o Albergues, regulados por el Ministerio De Desarrollo Social (MIDES)", publicado con fe de errata en Gaceta Oficial No. 26417 de 30 de noviembre de 2009

En el Decreto No. 450 de 2008, se definen los conceptos de Albergues y de Casas Hogares. Por albergues se comprenden los centros de atención temporal (no mayor de seis meses). Brindan servicio a adultos mayores, lactantes, infantes, infantes discapacitados, niños (as) de edad escolar y adolescentes. Mientras que las Casas Hogares son definidas como centro que ofrecen atención a niños, adolescentes y adultos mayores, que viven permanentemente en éstas. Se señala, además, que las Casas Hogares, también, brindan servicio a adultos mayores independiente, semidependientes y dependientes.

En nuestra área de Azuero, es decir, Herrera y Los Santos se cuenta con tres

albergues: Hogar María Auxiliadora, en Chitré; Diócesis de Chitré; Centro de Adolescentes San Juan Bautista ubicado en Macaracas y Nutre Hogar Los Santos-Herrera ubicado en Las Tablas, dichos centros de albergues son supervisados por la Secretaria Nacional De Niñez, Adolescencia Y Familia (SENNIAF).

Las Casas Hogares y Albergues están esquematizadas bajo la premisa de un programa la cual se encuadra a garantizar a todos los niños, niñas y adolescencia menores de dieciocho años, los cuales se encuentran privados de su convivencia familiar, en las cuales se mantendrán hasta que se emita la resolución judicial en la que se resuelva sobre su destino final.

Con respecto a la institución específica de los albergues, debemos destacar que mediante el Decreto Ejecutivo N°26 del 21 de abril de 2009 se regula la apertura y la respectiva supervisión de albergues de niños, niñas y adolescentes en la República de Panamá

En dicho Decreto Ejecutivo N°26 de 2009, artículo 3 (Ver Anexo No. 8), se define el concepto de Albergues como “centros con carácter residencial destinados al cuidado y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.” (Decreto Ejecutivo N°26 de 21 de abril de 2009, 2009) Recalcamos que los niños, niñas y/o adolescentes que llegan a estas instituciones de acogida han sido sujeto a procesos de protección ante la jurisdicción de Niñez y Adolescencia, constituyéndose la adopción una vía o alternativa para salir de estos centros. Otra vía es cuando, por fin, se identifica un familiar que sea idóneo para asumir la responsabilidad de la crianza y cuidados de dicho niño, niña y/o adolescente, otorgándose al mismo la guarda y crianza de dicho menor de edad, por motivos de protección.

Si ninguno de estos supuestos de solución se hace realidad, entonces, el niño,

niña o adolescente permanece en la institución de acogida, ya sea albergue o casa hogar hasta cumplen la mayoría de edad, procurándose que puedan aprender algún oficio o que se encaminen hacia los estudios universitarios, de manera que se independicen de la institución y realicen una vida adulta como cualquier otro ciudadano.

Sobre el propósito de la Casa Hogar, también, debemos tomar en cuenta lo previsto en el artículo 542 del Código de la Familia, según el cual en caso de menor abandonado o en estado de peligro, su guarda deberá asignarse a Casa Hogar, donde será cuidado en el ambiente familiar adecuado. Dicha norma señala, así mismo, que esto procederá cuando el niño, niña o adolescente no pueda ser entregado a sus padres, guardadores o familiares, ubicación que corresponderá ser dispuesta por el “Juzgador”, mediante resolución. Siendo el Juez de Niñez y Adolescencia, el competente en esta materia, según lo indica el artículo 754.3 del Código de la Familia.

Todo lo anterior, no debe confundirse con la figura u institución del “Hogar Sustituto” o “Colocación Familiar”, a la cual se refiere el Título VI, del Libro I “De las Relaciones Familiares”, artículos 364 a 376 del Código de la Familia.

En el artículo 364 se establece, expresamente, lo siguiente:

Artículo 364.- “La colocación familiar u hogar sustituto consiste en ubicar a un menor de edad, un anciano, un discapacitado o a un enfermo desvalido en un centro u hogar distinto al de sus padre, guardadores o parientes, con la obligación de alimentarlo, custodiarlo, educarlo, asistirlo y readaptarlo socialmente.” (Código de la Familia de la República de Panamá, 1994)

Por su parte, en el artículo 365 ibídem, se señala que el acogente en hogar sustituto puede ser una persona natural o jurídica. En la práctica, en aquellas provincias que carecen de casas hogares destinados a niños, niñas o adolescentes,

como sucede en la Provincia de Los Santos, cualquier particular -previa evaluación psicológica y de trabajo social del equipo interdisciplinario del Juzgado de Niñez y Adolescencia competente- puede fungir como hogar sustituto de manera provisional ante una situación en que se deba brindar una solución inmediata para asegurar la protección de un menor de edad. Además, pueden servir como hogar sustituto cualquier entidad jurídica como lo puede ser un albergue o una casa hogar; en este último supuesto se colige de lo normado en el artículo 365 del Código de la Familia, cuando se señala que, en caso de persona jurídicas, la representación provisional del menor de edad acogido en hogar sustituto recae sobre el representante legal de dicha persona ficticia.

En el caso de hogar sustituto formado por persona naturales, en otras palabras, la familia de acogida, es a la que se comprende aplicable lo previsto en el artículo 369 del Código de la Familia, en el sentido de quienes funjan como tal no puede ser excluidos para optar en el futuro del niño, niña o adolescente que hubiese acogido con la figura del hogar sustituto.

Sobre esto último, debemos indicar que a pesar de que la legislación en estudio no excluye a los agentes de solicitar, en el futuro, la adopción del niño, niña o adolescente acogido en hogar sustituto, existe opiniones en el sentido de que ambos conceptos no son conciliables. Tal es la opinión de la Magistrada Judith Cossú, del Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, quien en entrevista periodística expresó que “ha habido una confusión respecto al uso del término familia de acogida, dado que la misma es una medida inmediata y temporal para la protección del menor, contraria a la adopción que sí es una figura jurídica de carácter temporal.” (Simons, 2016)

Sobre este último, no podemos obviar que el 18 de septiembre de 2017, el

Ministro de Desarrollo Social presentó, ante la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley No. 538, tendiente a lograr la aprobación de una nueva Ley General de Adopción.

Para el tema que aquí nos ocupa, hemos considerado de utilidad transcribir los siguientes fragmentos de la exposición de motivos del referido proyecto.

“Ahora bien, se llegó a la conclusión que la Ley General de Adopciones, debía centrarse única y exclusivamente en su ámbito de aplicación, es decir, a la regulación de la institución jurídica que origina o crea el vínculo filial adoptivo, y el trámite de la misma, a diferencia de otras figuras e instituciones jurídicas de protección de derechos que no generan vínculo filial, como es el hogar sustituto o el acogimiento.

De allí que al asumir esta postura, la Comisión se abocó a hacer observaciones que parten de principios ya reconocidos en las legislaciones anteriores, haciendo énfasis en la prohibición de que se otorguen "hogares sustitutos en vía de adopción", ya que al permitirse en la Ley 46 de 2013 que las familias acogentes quienes tienen a su cuidado a niños, niñas y adolescentes de forma temporal en un futuro puedan optar por solicitar la adopción del niño, niña y adolescente acogido; se desvirtúa la figura jurídica de la adopción.” (El subrayado es nuestro). (Proyecto de Ley N°538 de 18 de septiembre de 2017, 2017)

En otras palabras, en el proyecto actualmente en trámite en la Asamblea Nacional, se pretende incluir disposiciones que excluya expresamente a los hogares sustitutos como posibles candidatos a solicitar la futura adopción del niño, niña o adolescente.

En nuestra opinión tal postura, más que contribuir a la agilización de los trámites o a la resolución de dificultades de pureza doctrinal, tendrá resultados contraproducentes. Ciertamente, conforme la idiosincrasia imperante en la sociedad panameña, si una pareja acepta servir para el acogimiento familiar a un niño, niña o adolescente, lo más seguro es que tal experiencia -aunque formalmente se indique que ha de ser con un carácter provisional-, en la mayoría de los casos ha de esperar que ello dé lugar al surgimiento de sentimientos afectivos recíprocos, por lo que excluir

a priori a dicho hogar sustituto de la posibilidad de adoptar, acarrearía, lo más probable, la reducción de familias o individuos dispuestos a ofrecerse como tales.

La idea del hogar sustituto surgió de la necesidad de substraer a los niños, niñas o adolescentes de un ambiente inapropiado para su desarrollo físico y emocional, con carencia primordialmente de carácter moral y afectivo, reemplazando tal medio no idóneo para fungir como familiar por un hogar que sustituyera la familia de origen, supliendo las deficiencias de la misma.

La ubicación en hogar sustituto, sólo se debe ordenar en caso extremo, es decir, cuando se realice la investigación familiar y no exista alternativa familiar inmediato. El Estado a través de la autoridad competente delegará de manera temporal las obligaciones derivadas del ejercicio de la guarda, así como la representación legal y la administración de bienes de los niños, niñas y adolescentes en las familias acogentes, mientras se restablece el derecho a la convivencia familiar.

En cuanto al tema de los albergues, consideramos de interés destacar la información suministrada por la directora del SENNIAF, para septiembre de 2017, Licda. Yasmín Cárdenas Quintero, quien en entrevista manifestó que hasta junio de ese año: 2017, se mantenían 2083 menores de edad en 57 albergues de ocho provincias y que sólo 42 niños fueron adoptados, “de ellos 23 son del sexo femenino y 19 varones.” (Moreno Vega, 2017)

A pesar de la relevancia vital de las casas hogares y los albergues, debemos anotar que a lo largo de nuestra investigación y gracias al contacto que hemos mantenido con funcionarios responsables en la atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, hemos percibido la opinión mayoritaria en el sentido de que al entregar a un niño, niña y/o adolescente a un hogar de acogida se



busca mantenerlo dentro de un ambiente que, por lo menos, se asemeje al propio de familiar, mientras se adelanta la investigación entre la familia extendida del niño, niña y/o adolescente, en miras de lograr que sea un familiar consanguíneo el que asuma el deber de proteger y cuidar al menor de edad, percibiéndose la ubicación de los niños en albergues o casas hogares como una alternativa de carácter temporal.

Sin embargo, la realidad es que las cifras revelan que lo que se da es una institucionalización de miles de niños, niñas o adolescentes, que no pueden ser regresados a sus familias de origen, por la deficiencia de las mismas, pero que tampoco son adoptados, como bien queda en evidencia con los números suministrados por la directora de la SENIAFF, en la entrevista periodística antes citada.

Debemos recordar que, según la actual Ley General de Adopciones, las asignaciones de los niños serán decididas por miembros de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y la Familia, pero, sólo luego de un estudio detallado y manteniendo la debida supervisión a los hogares sustitutos, no es de extrañar, entonces, el bajo número de adopciones que se llegan a materializar.

En cuanto a la otra opción: la colocación en hogar sustituto en una familia, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y la Familia parece destacarla como una alternativa más apropiada, ello lo colegimos del señalamiento que dicha Secretaría hace de los beneficios que, para los niños, niñas y/o adolescentes sin apoyo familiar, representa el ser enviados a una familia de acogida, beneficios entre los cuales se incluyen los siguientes:

- Minimiza los efectos de la separación de la familia de origen.

- Permite la socialización y el desarrollo en un ambiente familiar, con adultos protectores, donde las expresiones de afecto producen efectos favorables.
- Resguarda, especialmente en bebés y niños/as pequeños, los cuidados básicos personalizados y las necesidades afectivas de apego seguro, para un desarrollo Psico-afectivo sano.
- Logra mejores avances en el desarrollo evolutivo psicomotor, especialmente del lenguaje y de habilidades cognitivas

En otras palabras, los beneficios que buscan para los niños, niñas y/o adolescentes al incluirlos al programa de familias acogente son: que los niños, niñas o adolescentes tengan participación en la socialización y desarrollo dentro de un ambiente familiar, donde se mantengan o se produzcan efectos favorables tanto emocional como físicas de los mismos; disminuye el impacto de la separación de sus familias biológicas o de origen hacia los niños, niñas y/o adolescentes; permite una atención básica más integral ya que se enfoca de manera individual y personalizada dentro de un ambiente sano donde se estimulan su desarrollo psicomotor y su desarrollo psicoafectivo.

Las familias de acogida deben contar con una formación, la cual se describe en el artículo 13 de la Ley General de Adopción, en el cual se establece que las personas o familias interesadas en ser familias acogentes deberán completar una jornada de capacitación acumulable a treinta horas del Programa de Formación para Familias Acogentes dictadas ya sea por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia o por una organización no gubernamental previamente autorizada por la

Secretaría antes de recibir la idoneidad. En el párrafo final del artículo 13 se señala que la familia acogente deberá comprobar que ha completado la capacitación de primeros auxilios y reanimación cardiopulmonar (RCP), y cuya certificación debe ser emitida por autoridades como Cruz Roja, SINAPROC u otra organización acreditada, lo cual es necesario antes de recibir la idoneidad correspondiente.

Además de cumplir con los anteriores requerimientos, la persona o familia interesada en servir como hogar de acogimiento aún deberá satisfacer las condiciones previstas en el artículo 14 de la Ley General de Adopción, éstas condiciones son las siguientes:

**“Artículo 14.** Condiciones para ser considerada familia acogente. Las personas que desean ser consideradas idóneas para ser familia acogente deberán presentar la solicitud que contenga todos los documentos requeridos en la presente Ley.

Los solicitantes deben poseer comprobadas condiciones afectivas, sociales, morales y de salud física y psicológica, así como disponer de los recursos indispensables para garantizar al niño, niña o adolescente colocado en su hogar la satisfacción de sus necesidades básicas.

En el caso de las familias acogentes con vínculo de parentesco por consanguinidad con el niño, niña o adolescente, si se carece de los recursos económicos necesarios para garantizar el nivel de vida adecuado, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia gestionará su incorporación en programas de fortalecimiento familiar.

La existencia de descendientes de los solicitantes no impide que puedan optar por ser familia acogente.”

Para hacer considerado como hogar de acogida aquellas personas que hayan cumplido con todos los requerimientos antes descritos serán favorecidos con la emisión de una resolución de idoneidad expedida por la SENNIAF, y cuya vigencia es por tres (03) años renovables.

Para ser parte del programa, él interesado deberá acercarse a la autoridad administrativa, en este caso Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a fin de presentar una solicitud y la anexar la documentación que establece el artículo

15 de la L.G.A.:

- 1. Certificado de nacimiento de la persona o personas interesadas.*
- 2. Certificado de matrimonio o prueba de la unión de hecho legalmente reconocida si fuera el caso o certificación de la unión de hecho por las autoridades tradicionales indígenas cuando sea el caso.*
- 3. Certificación de trabajo u otro documento que permita establecer la capacidad de satisfacer las necesidades materiales del niño, niña o adolescente.*
- 4. Informe de entrevista psicosocial a los hijos e hijas de los interesados o de cualquiera persona que resida permanentemente en el hogar de estos, que refleje la opinión de los entrevistados, exceptuando a los colaboradores del hogar en caso de que existan.*
- 5. Certificado médico de buena salud física y mental expedido por un médico idóneo en la República de Panamá.*
- 6. Evaluación psicológica de los solicitantes, realizada por un psicólogo clínico con idoneidad para el ejercicio de la profesión en la República de Panamá.*
- 7. Dos fotografías recientes tamaño carné en colores.*
- 8. Fotografías en colores, tamaño postal, de la fachada, del interior y de la parte posterior de la residencia de la persona o personas solicitantes.*
9. Certificación de información de antecedentes personales.
10. Evaluación social de los solicitantes, realizada por un profesional idóneo de Trabajo Social, con dos años de experiencia como mínimo en el ejercicio de la profesión.
11. Dos cartas de recomendación de personas de reconocida solvencia moral que no sean parientes y que hayan conocido a la persona por un periodo mayor de diez años.
12. Certificado de culminación del Programa de Formación para Familias Acogentes emitido por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia o por una organización no gubernamental aprobada para este fin por esta Secretaría.

Una vez aportado y siendo admitida por la autoridad competente, se le comunicara que debe pasar por el proceso de evaluaciones que pueden ser visitas domiciliarias, entrevistas y pruebas psicológicas a las personas interesadas, a su vez se les realizara una investigación psicosocial para determinar si son o no idóneos para ser familias acogentes

**Artículo 16.** Procedimiento de evaluación. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, procederá a su admisión, mediante

la providencia correspondiente, y con esta inicia el procedimiento de evaluación.

En esta etapa, el equipo técnico designado de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia o de aquellas organizaciones no gubernamentales aprobadas por esta Secretaría para realizar evaluaciones podrán realizar visitas domiciliarias, entrevistas y pruebas psicológicas a las personas solicitantes, así como otras investigaciones psicosociales que sean necesarias para determinar la idoneidad de la familia acogente.

Esta etapa tendrá un término máximo de quince días, contado a partir de la admisión de la solicitud de familia acogente. Durante este periodo, las personas solicitantes deberán asistir al Programa de Formación para Familias Acogentes impartido por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia u organizaciones no gubernamentales aprobadas para este fin por esta Secretaría.

**Artículo 17.** Evaluación psicológica y social. Las personas solicitantes deberán ser evaluadas en un término no mayor de cinco días y el contenido de dicha evaluación será reglamentado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Estas evaluaciones son de carácter confidencial y solo serán accesibles dentro del proceso, por lo cual, una vez finalizado el mismo, deberán ser archivadas y si se conserva en los expedientes, este archivo debe darse de una manera que se asegure tal confidencialidad. Según lo establecido en el artículo 18 se ordena a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia que deberá digitalizar dichos expedientes en un formato electrónico seguro y remitir los expedientes originales cada cinco años a su sección de archivos; lo anterior es con el propósito de mantener la confidencialidad de los datos de los padres, así como de los menores de edad-.

En este mismo orden de ideas podemos señalar que conforme al artículo 8 de la LGA, las parejas homosexuales se encuentran tácitamente excluidas como opción para servir de hogar de acogimiento familiar:

**Artículo 8.** Otorgamiento de acogimiento familiar. El acogimiento familiar podrá ser otorgado, por la autoridad administrativa y bajo control jurisdiccional posterior, a una

sola persona, a una pareja de hombre y mujer unidos en matrimonio o en unión de hecho, a la familia extendida o a grupos familiares de la comunidad, en el siguiente orden:

1°. Parientes por consanguinidad o afinidad con el niño, niña o adolescente.

2°. Personas o grupos familiares de la comunidad y que reúnan las condiciones de aptitud y solidaridad necesarias para constituirse en familias acogentes dando prioridad a aquellos que formen parte de la red de relaciones comunitarias y/o lazos sociales del niño, niña o adolescente.

La resolución de idoneidad, como hemos indicado antes, es emitida por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y se otorga luego de la evaluación respectiva la cual debe darse en un término máximo de quince días calendario, a fin de que se apruebe o no la idoneidad en un término máximo de cinco días calendario y con posterioridad ingresados banco de datos. La idoneidad se otorgará por un periodo de tres años y podrá ser renovada. Durante este trayecto la idoneidad puede ser suspendida, revocada o vencida, los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de la familia acogente serán removidos inmediatamente y colocados en otro hogar sustituto.

Las responsabilidades que adquiere la familia acogente son descritas en el artículo 22 de L.G.A. a saber: Brindar todos los cuidados inherentes a su calidad especial aunados a los que habitualmente brinda un buen padre de familia a sus hijos. Estos cuidados incluyen la adecuada atención médica, emocional y afectiva, educación, vivienda, vestimenta, derecho al esparcimiento, derecho a la libertad de opinión y expresión, orientados conforme a su edad y contexto cultural, así como cualquier otro.

Conforme al artículo 10, para la renovación de la idoneidad el interesado deberá apersonarse a la SENNIAF y presentar la documentación pertinente antes del

vencimiento de la idoneidad. Todos los documentos para la renovación deberán presentarse a la vez y estar fechados dentro de los noventa días anteriores a su presentación; la renovación debe ser resuelta en el término de cinco días, deberá verificarse toda la documentación antes de ser entregada de lo contrario a falta de algunos serán devueltas por incompletas, de no realizarse a tiempo dará pie a suspenderla

Se revocará la idoneidad de idoneidad para ser familia de acogida cuando se cumplan los elementos comprobables detallados en el artículo 11 de la Ley General de Adopciones, entre las cuales se incluye que los niños, niñas y/o adolescentes hayan sido víctimas de abuso, maltrato o negligencia por parte de los hogares sustitutos, o que éstos incumplan con los estándares establecidos en la L.G.A.

Para la familia de acogida cuya idoneidad fue revocada cabe un recurso el cual es la Apelación y como su nombre lo indica se puede apelar en contra de la autoridad y dicha impugnación ha de ser resuelta por la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia:

***Artículo 12. “Recurso de apelación. Contra la resolución que niega o revoca la idoneidad del hogar sustituto cabe recurso de apelación, el cual deberá ser anunciado en el acto de notificación de las partes o dentro de los dos días hábiles siguientes a esta y sustentado dentro de los siguientes tres días hábiles, así como resuelto por la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia dentro de los cinco días siguientes a su sustentación”***

Una vez aprobada ser familia acogente y siendo otorgada su respectiva idoneidad se ingresa al banco de datos, quedando a la espera que se comuniqué a fin de recibir al menor requerido de protección en su hogar:

***Artículo 20. Colocación en familias acogentes. La Secretaría Nacional***

*de Niñez, Adolescencia y Familia solicitará la colocación de niños, niñas y adolescentes en familias acogentes que hayan cumplido con los requisitos establecidos en esta Ley. Estas colocaciones serán autorizadas por el juez competente en el término máximo de cinco días hábiles.*

*La solicitud de colocación se realizará de acuerdo con el orden cronológico de la base de datos de familias acogentes idóneas, siguiendo el perfil y contexto cultural del niño, niña y adolescente y según la disponibilidad de la familia. La solicitud será acompañada de la información médica, psicológica y de la educación del niño, niña y/o adolescente. En el caso de urgencia inminente de colocación, el juez competente tendrá dos días hábiles para resolver la solicitud de colocación.*

*En ambas situaciones, el defensor del niño, niña o adolescente deberá emitir concepto en el término de tres días hábiles.*

*Contra esta resolución solo cabe el recurso de reconsideración.*

Respecto a la capacidad del número de niños que se puede recibir hay que destacar que hay un límite máximo establecido en el artículo 21 de la LGA., de no más de cinco niños, niñas o adolescentes en cualquier momento. Estos incluyen a los hijos existentes de la familia acogente y a cualquier otro niño que resida en el hogar.

Con respecto a la supervisión del hogar de acogida el mismo personal de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia u otra colaboradora realizaran la misma, según se expresa en el artículo 22 de la LGA.

**Artículo 22.** *Responsabilidades de las familias acogentes. Las familias acogentes tendrán la obligación de brindar a los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado todos los cuidados inherentes a su calidad especial aunados a los que habitualmente brinda un buen padre de familia a sus hijos. Estos cuidados se considerarán mínimos, pudiendo la ley exigir cuidados especiales dependiendo de las condiciones propias de cada caso.*

*Los cuidados antes señalados incluyen la adecuada atención médica, emocional y afectiva, educación, vivienda, vestimenta, derecho al esparcimiento, derecho a la libertad de opinión y expresión, orientados conforme a su edad y contexto cultural, así como cualquier otro derecho. Dichos cuidados deberán ser realizados de acuerdo con lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño.”*



Para la colocación del menor de edad en el hogar de una familia antecoge, según el artículo 19 de la LGA, se procede de manera cronológica según el registro del banco de datos de familias acogentes idóneas clasificadas; dicha base de datos debe ser amoldado al perfil y entorno cultural del niño, niña o adolescente que va a ser recibido. En base a ello, se verifica dentro del banco cuál es la familia acogente más apropiada conforme al perfil del menor de edad en cuestión, de manera de minimizar el impacto socio cultural sobre el mismo; impacto que ha de haber estado sufriendo desde la extracción de su núcleo familia biológico; aunado se deberá adjuntar información de carácter psicológico, médico y de educación del niño, niña o adolescente.

De ser necesario, por el peligro o la urgencia comprobada para la colocación del niño, niña o adolescente en una familia de acogida, es el Juez competente el que debe resolver la petición de la Secretaría General de Niñez, Adolescencia y Familia, dentro del término de dos días hábiles y contra la decisión de colocación del menor con una familia de acogente, queda la posibilidad de la interposición de un recurso de reconsideración. (Artículo 20 de la Ley General de Adopción).

## **2.17 Proceso de adopción vs la exposición del niño, niña o adolescentes a delitos relacionados a la temática de las adopciones**

No podemos cerrar los ojos ante el hecho de que en toda actividad en que exista un interés o un mercado que necesite ser suplido y que disponga de recursos económicos para hacer valer sus deseos o su voluntad de satisfacción, también existe el peligro de que personas inescrupulosas procuren obtener beneficios económicos

aprovechando tal interés, siempre pendientes de encontrar formas de esquivar los procedimientos legales para lograr sus fines.

Y, la adopción de niños, niñas y adolescente, históricamente no se ha visto librada de tales prácticas delincuenciales, especialmente por los controles que éstos implican al momento de valorar a las personas interesadas en adoptar.

Los delincuentes o personas -incluyendo abogados, funcionarios públicos, y otros- que deseen obtener un beneficio determinado, siempre buscan esquivar los procedimientos legales a fin de alcanzar sus metas, por lo cual resulta de extrema importancia que no se descuide la aplicación de las normas de procedimiento, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional, de manera de reducir al mínimo la posibilidad de que niños, niñas o adolescentes puedan quedar en manos de individuos incapaces de ejercer sus roles como padres o con intenciones inconfesables que nada tenga que ver con el sincero deseo de velar por el bienestar de un menor de edad.

Es deber de todo Estado Social de Derecho el velar de manera constante por el interés superior de los niños, primordialmente en relación a aquellos para los cuales los mecanismos naturales y sociales de protección han fallado.

Ciertamente la sociedad contemporánea ha progresado inmensamente, en comparación al estado en que se encontraba la humanidad en los siglos inmediatamente anteriores; sin embargo, especialmente en este Siglo XIX, se ha dado una crisis de valores que abarca una situación de insensibilidad frente al dolor ajeno, la falta de empatía y el deseo desmedido de lucro imperan por doquier, éste es común en los países desarrollados.

Y dentro del marco de males que se deben enfrentar en la sociedad actual se incluye, evidentemente, la persecución de la conducta ilícitas de quienes, al margen

de toda consideración moral, recurren a cualquier medio -incluyendo el uso de los medios tecnológicos- para obtener ilícitamente beneficios económicos

En respuesta a tal situación, el Estado ha de reaccionar haciendo uso de todo el abanico de herramientas que mantiene en su poder para hacer posible la vida en sociedad, entre tales herramientas está el Derecho Penal, con la última ratio de control social, evitando que los “delincuentes” puedan aprovechar cualquier vacío o lagunas jurídicas, así como la debilidad o inoperancia de una familiar, para hacer uso de algún niño, niña o adolescente como sujeto de explotación.

Actualmente entre los actos delictivos hacia niños, niñas o adolescentes se incluyen una pluralidad de acciones, tanto a nivel nacional como internacional, entre las cuales podemos detallar: la pornografía infantil; la trata de menores de edad; incumplimiento de deberes familiares, tanto en sus modalidades dolosa como culposa; secuestro o desaparición de menores de edad; todas las modalidades de delitos contra la libertad y la integridad sexual; los delitos contra la familia y estado civil, incluyendo las adopciones ilegales o irregulares; etc.

Pero, concretamente, entre los delitos que pueden relacionarse a la materia de adopción podemos incluir los siguientes:

## **2.18 Abandono de niños y otras personas incapaces de velar por su seguridad o su salud**

El delito tipificado como abandono de niños se encuentra tipificado en el Código Penal de 2007, en su artículo 148, disposición que establece lo siguiente:

Artículo 148. “Quien abandone a un niño o niña menor de doce años o a una persona incapaz de velar por su seguridad o su salud, que esté bajo su guarda y cuidado, será sancionado con prisión de uno a dos años. Si el abandono pone en peligro la

seguridad o salud del niño o la niña o de la persona incapaz, la sanción será de cuatro a seis años de prisión.

Si, debido a las condiciones y al lugar del abandono, se causa un grave perjuicio para la salud de la persona, el culpable será sancionado con prisión de seis a ocho años. Si sobreviene la muerte, la pena será de ocho a doce años de prisión.”

Evidentemente, la norma transcribe estable tres diferentes conductas prohibidas, la forma básica y dos agravadas, saber: El colocar al niño en una situación de abandono, aunque no corra peligro; Cuando, el menor de edad sea dejado en una situación de abandono que razonablemente considerada se pueda estimar que implica un peligro efectivo para su seguridad o salud; y cuando el niño o niña además de ser abandonado, sufre un perjuicio grave para su salud, debido a las condiciones y al lugar en que hubiese sido dejado. No basta que haya sufrido un perjuicio para su salud, dicho perjuicio tiene que ser grave para que se materialice en delito.

En lo que respecta a este delito se exigen a priori dos elementos objetivos iniciales: el niño o niña debe ser menor de 12 años de edad y el autor debe ser el titular de la guarda y cuidado del menor de edad, es decir, debe haber una relación previa entre la víctima y el autor.

Como bien explica la doctora Aura Emérita Guerra de Villalaz, se trata de un delito de carácter doloso, no se trata de incumplir con los deberes de guarda y crianza, sino que deliberadamente se abandona a una niño o niña o persona incapaz.<sup>6</sup>

Ante la frecuente ausencia de tal opción familiar, estos casos son puestos en conocimiento de la Dirección de Adopciones para el inicio de los trámites de adopción.

Hoy por hoy hay informes que indican un aumento en donde los padres que no realizan el reconocimiento filial hacia sus recién nacidos hijos, siendo el 2015 alrededor

---

<sup>6</sup> GUERRA DE VILLALAZ, Aura Emérita. Compendio de Derecho Penal. Parte Especial Editorial Cultural Portobelo. 3ra.edición. Panamá, 2017. Pág. 76

de 1,731 casos de reconocimientos posteriores, siendo las madres las que acudan a las instancias judiciales para realizar el trámite de reconocimiento judicial de su menor hijo.

En este punto, consideramos importante destacar que aparte de la regulación penal, el Estado en los últimos años también ha adelantado iniciativas legislativos en el ámbito del Derecho de Familia para salvaguardar los derechos de la niñez panameña, en ese sentido se puede destacar la Ley de Paternidad Responsable ó Ley 39 de 30 de abril de 2003, con la cual se modificó y adicionó el Código de la Familia, estableciéndose el proceso especial de reconocimiento de la paternidad ante la jurisdicción de Niñez y Adolescencia, así como la inclusión de un procedimiento administrativo expedito de la paternidad ante el Tribunal Electoral, Sección del Registro Civil.

Medidas como la antes indicada pueden influir en el ánimo de madres que se puedan ver ante la disyuntiva de abandonar a sus hijos o asumir sus responsabilidades frente a los mismos.

Referente a los niños expósitos en los años 2013-2015 se manifestó una alta tasa de casos donde se encontraban a recién nacidos abandonados a su suerte.

El último caso registrado fue el de una recién nacido que fue encontrada, el día 6 de abril de 2018, abandonada en los predios de la Casa Cural de Atalaya. El día 10 de abril de ese mismo año la presunta madre se apersonó a las oficinas del Ministerio Público, donde alegó que había abandonado a la recién nacido debido a que su pareja sentimental estaba detenida y por su condición de salud no podía cuidarla; a pesar de la situación, las autoridades retornaron al recién nacido con su madre, no descartándose la investigación penal por el hecho en cuestión.

Debemos destacar que conforme a la Ley 55 de 11 de julio de 2017, en su artículo 12, se adiciona el artículo 148-A al Código Penal, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 148-A. Queda exenta de la responsabilidad penal la madre que por primera vez entregue a un recién nacido a un centro receptor dentro de los primeros siete días de vida certificados por un pediatra idóneo o a falta de este, por un médico idóneo.

La figura del centro receptor es definida en la Ley 55 de 2017, en su artículo 2, comprendiéndose por tales aquellos puestos de salud, subcentros de salud, centros de salud, unidades locales de atención primaria de salud, policlínicas, centros médicos públicos o privados, hospitales públicos y privados, albergues a nivel nacional dotados de personal idóneo o tiempo completo y debidamente certificados por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con la finalidad de recibir y custodiar provisionalmente a un recién nacido.

Según la referida ley, la madre podrá entregar, sólo una vez, un niño en custodia de un centro receptor, éste último está obligado a recibir al recién nacido e informar a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para que estos asuman la custodia y realicen el trámite correspondiente a fin de ubicar al recién nacido dentro de una familia acogente idónea (Art. 11 de la Ley 55 de 11 de julio de 2017), en un periodo de veinticuatro (24) horas, debiendo ser autorizada dicha colocación del recién nacido por un Juzgado de Niñez y Adolescencia, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, mientras que el defensor del menor deberá emitir el concepto en un término de veinticuatro horas.

En caso de reincidencia por parte de la madre, según la propia Ley 55 de 2017, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia deberá informar al Ministerio

Público para que realice la investigación penal correspondiente (Art. 10), paralelamente se realizara una investigación por parte de la Dirección de Protección de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Art. 14 ley 55 de julio de 2017).

Cabe destacar que el centro de recepción de recién nacidos debe colocar un logo distintivo en las entradas del centro o en lugares distintivos a fin de identificarse, dicho logo será elaborado por la Dirección de Protección de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Adicionalmente, debemos resaltar que según hemos sido informados por funcionarios de dicha entidad, en relación a los niños originarios de familias disfuncionales, la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, implementa el Programa de Protección al Derecho a la Convivencia Familiar”, con el cual se busca que los progenitores restituyan o establezcan un ambiente sano familiar, teniendo presente que los hijos observan las acciones de sus padres e imitan - siendo incluso victimarios-, creando adultos distantes o agresivos que repetirán el ciclo de violencia de manera indefinida.

Si una vez concluido el Programa y manifiestan su interés de colocar a su hijo o hija en adopción de manera voluntaria se realizará un estudio de caso para analizar su viabilidad o negativa a la petición de sus progenitores.

En el tema de abandono de infantes no podemos obviar la mención de factores culturales -tal vez no influyente en nuestro medio-, tales como en la India y África, en las que impera el abandono de niñas y los infanticidios cometidos contra neonatos y niñas menores de cinco años, los y las cuales son incluso muertos por estimárseles una carga o, en el caso de las niñas, por ser consideradas como seres

“religiosamente” impuros; que no pueden continuar con el legado familiar (continuación del apellido); que requerirán de una dote que implicara un golpe para la economía familiar; a todo lo cual se suma una lista interminable de “razones” por las que se incurre en el abandono o muerte de las niñas.

Como una curiosidad o ejemplo digno de emitir, mencionamos también aquí la práctica, desarrollada en países tales como Alemania, Austria y Bélgica, del programa denominado “Puertas de Esperanza (“Door of Hope”), consistente en un sistema de buzones para bebés, este sistema fue creado para que las madres o familiares que tengan un bebé lo entreguen de manera anónima, segura y si la repercusión de una investigación judicial toda vez que los mismos son entregados en centros de atención ya que lo que buscan es erradicar los infanticidios en bebés, por lo general niñas, o el abandono de las mismas en basureros o lugares clandestinos donde su vida se ve comprometida.

Aunque se presenta como algo moderno, no podemos ignorar la realidad que dicho programa guarda similitudes con el sistema que imperaba en la época colonial, tanto en España como en América Latina, del denominado “torno” que se mantenía en los monasterios, sistema con el cual se colocaba discretamente al bebé en un espacio exterior de la edificación, el cual con un sistema de torno quedaba en el interior, torno que accionaba a la vez una campanillas que alarmaban a los religiosos del depósito de un infante requerido de atención.

## **2.19 El delito de adopción ilegítima y tráfico de personas menores de edad**

Nuestro Código Penal trata específicamente el tema de la adopción realizada al



margen de la ley, éste en el Capítulo III Delitos contra la Identidad y Tráfico de Personas Menores de edad, del Título V, Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil, del Libro Segundo del Código Penal, en el artículo 207, disposición que establece lo siguiente:

Artículo 207. Quien venda, ofrezca, entregue, transfiera o acepte a un niño, niña o adolescente a cambio de remuneración, pago o recompensa será sancionado con pena de prisión de cinco a diez años.

3. Igual pena se aplicará a quien oferte, posea, consienta, adquiera o induzca la venta de una niña, niño o adolescente con fines de adopción ilegítima, en violación a los instrumentos jurídicos aplicables en materia de adopción. Cuando la venta, ofrecimiento, entrega, transferencia o aceptación de un niño, niña o adolescente tenga como fin la explotación sexual, la extracción de sus órganos, el trabajo forzado o la servidumbre, la pena se aumentará de un tercio a la mitad del máximo."

Es una realidad que enfrenta la sociedad actual el hecho de que existen parejas e individuos que ante la falta de la posibilidad de tener hijos propios -o incluso sólo para evitarse las molestias de un embarazo-, y ante la perspectiva de un largo proceso de adopción ante el Sistema de Administración de Justicia y el aparato estatal en general -el cual suele ser considerado como burocracia engorrosa-, opten por seguir una vía más expedita al margen de la legalidad. Asimismo, aprovechando la disponibilidad de recursos económicos por parte de dicho mercado, tampoco falta los particulares y funcionarios inescrupulosos dispuestos a satisfacer tal demanda, lo cual resulta aún más peligroso cuando se trata de solicitudes internacionales de adopción

Países como Chile, México, Perú y Colombia son algunos de los Estados países de América en los que se recurrido al aumento de pena como un instrumento para desalentar las actividades clandestinas relacionadas con el tráfico de menores de edad, tanto con la colaboración de los progenitores que pueden llegar a sus hijos a

cambio de un precio o, lo que es aún mucho peor, los niños o niñas que son sustraídos, secuestrados y traficados con tal finalidad, -o para su explotación sexual o laboral, o para su sacrificio para la extracción de órganos-, pudiendo ser víctimas de acciones aisladas o acciones enmarcadas como parte de la actividad de redes nacionales o internacionales de delincuentes.

Sobre estos delitos, el doctor José Acevedo anota que los mismos consisten en lo siguiente:

“...vender, ofrecer, entregar, transferir o aceptar a un niño, niña o adolescente a cambio de remuneración, pago o recompensa, así como el acto de adquirir o inducir la venta con fines de adopción ilegítima, en violación a la ley sobre la adopción. En este caso la conducta se hace de manera fraudulenta. Se vende o se transfiere en adopción al menor con fines de recibir alguna remuneración y en desconocimiento de los fines propios y deontológico del acto de adoptar.”<sup>7</sup>

Alguno de los modos operandi de estas organizaciones incluye el captar a aquellas familias con problemas de vulnerabilidad económica para sustraer, ocultar y posteriormente vender a sus niños. Situación ésta se dio en Chile, donde en el año 2017 la policía de investigaciones de Chile incautó una serie de documentos que revelaban la existencia de irregularidades en adopciones, en las cuales no sólo participan personas civiles sino también, miembros de instituciones legalmente constituidas. En el 2017, se publicó información conforme a la cual en Suecia existen alrededor de 2065 niños chilenos adoptados de manera irregular.

Ejemplo de estos son los niños sustraídos del brazo de sus madres al momento en que se dirijan a los centros de inscripción para realizar el registro del recién nacido y con posterioridad entregados a matrimonios de buenos recursos o matrimonios

---

<sup>7</sup> ACEVEDO, José Rigoberto. Comentarios al Código Penal. Derecho Penal. Impresión Taller Senda. Panamá, 2008. 322 y 323 pp.

extranjeros, otros casos es el secuestro de jóvenes adolescentes donde las embarazan para obtener al recién nacido y realizar la venta de los mismos.

El secuestro o rapto de niños, niñas y adolescentes es común en países como México, Guatemala e incluso los Estados Unidos de América, denotando que la desaparición de niños, niñas y adolescentes se facilita en países que no cuentan con la legislación necesaria para proteger a sus niños y a la vez mantiene amplios sectores de su población sumida en la pobreza.

En el caso de Guatemala la situación de la debilidad estatal frente a su deber de velar la protección de su niñez fue tal, especialmente a finales de la década de 1990, que ello implicó una verdadera hecatombe en perjuicio de su niñez, con un número indeterminado de adopciones ilegítimas que aún no ha sido establecido con seguridad, situación que se dio a consecuencia de un cambio de legislación que permitió la realización de adopciones a nivel de notarías públicas, sin mayores controles sobre los intervinientes en tales transacciones, ello implicó incluso la condena del Estado guatemalteco por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Sentencia de 9 de marzo de 2018, en el Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala (Ver Anexo No. 4 del presente documento)

En dicha sentencia se concluyó, entre otras cosas, lo siguiente:

“..., al conceder las adopciones internacionales de J.R. y de Osmín Tobar Ramírez, Guatemala (a) no verificó adecuadamente la situación jurídica de los niños a efectos de determinar su adoptabilidad; (b) no evaluó ni determinó si la adopción internacional de los niños era la medida que mejor se adecuaba a su interés superior y que el procedimiento de adopción por notaría no ofrecía garantías suficientes para tener en cuenta el interés superior de los niños como una consideración primordial; (c) no respetó el derecho de los hermanos Ramírez a ser oídos en el procedimiento de adopción; (d) no tuvo en cuenta el carácter subsidiario de la adopción internacional, frente a otras posibles opciones de cuidado en el país de origen de los niños, y (e) no evaluó ni tomó medida alguna para descartar la posibilidad de que las adopciones de los hermanos Ramírez estuvieran generando beneficios económicos indebidos.(...)”

... el Estado violó el derecho a ser oído, el derecho a la vida familiar libre de injerencias arbitrarias y a la protección de la familia establecidos en los artículos 8.1, 11.2 y 17.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 de la Convención Americana en perjuicio de este último.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 9 de marzo de 2018. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, 2018)

Adicionalmente, debemos tener en cuenta que, con el avance de la tecnología, nos encontramos con la situación de que los grupos delincuenciales se aprovechan el descuido social en el cuidado de los menores de edad, y por medio de los mecanismos de acercamiento que implican las redes sociales y el uso generalizados de celulares, logran sus ilícitos fines. Ejemplo de ello, es el hecho de que, en las redes sociales como Facebook, Messenger, Twitter, Instagram, entre otras, es fácil la creación de perfiles falsos que permiten a los malhechores mantener las conversaciones dirigidas a los niños, niñas y/o adolescentes donde aprovechan sus situaciones familiares o el interés que demuestran por tales contactos para lograr la sustraídas de sus hogares, de manera voluntaria o involuntaria.

Regresando a la consideración del texto del artículo 207 del Código Penal soy consciente de que algunos lectores le podría extrañar la no exclusión aquí del denominado delito de tráfico de niños, tipificado en el párrafo de dicha norma penal, sin embargo, la experiencia a nivel internacional ha demostrado la existencia de sobrados ejemplos en que la figura de la trata de menores de edad, ya sea con su compra a sus padres por magras o con su secuestro, sirve como fuente de suministro de mercancía para redes de adopciones ilegales o ilegítimas, a nivel internacional.

Con respecto a las adopciones ilegítimas, considero relevante destacar el contenido del artículo 18 y 19 de la Convención Interamericana sobre Tráfico

Internacional de Menores, aprobada por Panamá mediante la Ley N° 37 de 25 de junio de 1998 (Gaceta Oficial No. 23,576 de 1 de julio de 1998), disposición que prevé lo siguiente:

Artículo 18 “Las adopciones y otras instituciones afines constituidas en un Estado Parte serán susceptibles de anulación cuando su origen o fin fuere el tráfico internacional de menores.

En la respectiva acción de anulación, se tendrá en cuenta en todo momento el interés superior del menor.

La anulación se someterá a la ley y a las autoridades competentes del Estado de constitución de la adopción o de la institución de que se trate.

Artículo 19: “La guarda o custodia serán susceptibles de revocación cuando tuvieren su origen o fin en el tráfico internacional de menores, en las mismas condiciones previstas en el artículo anterior.” (Instrumentos Internacionales sobre Derechos de la Infancia y la Mujer ratificados por la República de Panamá. , 2009, pág. 90)

Dichas disposiciones son partes del derecho positivo panameño, por lo que su aplicación resulta imperativa en cualquier causa de adopción ilegítima que se adelante ante nuestro Sistema de Administración de Justicia, jamás se podrá atender, entonces, favorablemente una solicitud de reconocimiento de una adopción sobre un menor de edad, si se verificase el origen espurio de dicha adopción.

## **2.20 Delitos contra la identidad**

La apropiación de un niño, niña y/o adolescentes sin la debida documentación o sin lazos familiares constituye un delito, aunado a que erradican cualquier información tendiente a borrar su verdadera identidad, convierte a estos niños, niñas y/o adolescentes en personas sin identidad ciudadana y son usados en un tráfico donde las personas adoptantes caen y ocultan el hecho que sus hijos o hijas fueron sujetos de una sustracción violenta o voluntaria del seno familiar al que originariamente pertenecían.

En nuestro país dicho delito se encuentra tipificado en el artículo 205 del Código Penal, que señala lo siguiente:

Artículo 205. Quien suprima o altere la identidad de un menor de edad en los registros del estado civil será sancionado con prisión de tres a cinco años. La misma pena se aplicará a quien, a sabiendas, entregue un menor de edad a una persona que no sea su progenitor o a quien no esté autorizado para recibirlo.”

El derecho a una identidad está reconocido en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el artículo 8 de la misma CDN, se impone al Estado, la obligación de velar por la protección de dicha entidad, así como el restablecerla, si es necesario. Recordemos que la Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por Panamá mediante Ley N°15 de 1990. El artículo 7 de la CDN señala lo siguiente:

Artículo 7.- “Cada niño tiene el derecho a un nombre y a una nacionalidad, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.”

Asimismo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho a la identidad, en los artículos 18 y 19, como bien lo resaltó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la antes comentada Sentencia de 9 de marzo de 2018, en el Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala, un caso que tiene por trasfondo una adopción ilegal, a la víctima se le violentó, igualmente, el derecho a la identidad. Textualmente, los magistrados de la CIDH, señalaron lo siguiente:

“La Corte verificó que a Osmín Tobar Ramírez se le cambió el nombre, la identidad y se le separó de su cultura, como consecuencia de un procedimiento de adopción que se llevó a cabo en incumplimiento de las más mínimas garantías materiales y procesales exigibles en esta materia, así como sin que se le garantizara un recurso efectivo que lo amparara ante dichas violaciones.

Además, la Corte constató que actualmente Osmín Tobar Ramírez tiene

legalmente el nombre de Ricardo William Borz, respecto del cual el Estado ha indicado que puede solicitar un cambio ante una notaría. Sin embargo, Guatemala no ha adoptado medida alguna para realizar las modificaciones pertinentes en su registro y documento de identificación, a pesar de su responsabilidad en los eventos que generaron dicho cambio de nombre e identidad y de haberse reconocido a nivel interno las irregularidades cometidas en el proceso de declaratoria de abandono, así como a nivel internacional esta violación específica.”

Por tanto, la Corte concluyó que Guatemala violó el derecho a la identidad y el derecho al nombre de Osmín Tobar Ramírez, consagrado en el artículo 18 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 y 19 del mismo tratado.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opiniones Consultivas, 2017)

Con respecto a la temática del derecho a la identidad hay una arista que no es incluida dentro de la regulación penal, nos referimos a la no inscripción del nacimiento de niños, lo que conforme a la doctrina facilita la tarea de los traficantes de niños al poder acceder a niños que ni siquiera existen para el sistema jurídico político del Estado.

De la investigación, pudimos constatar que ello se plantea con respecto a los denominados chiríticos, normalmente hijo de indígenas de las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. así como de panameños nacidos en Darién, tanto de origen indígena como latino (Ver Anexo 5).

En relación a los chiríticos, el doctor Ítalo Antinori se refiere a ellos con las siguientes palabras: “Hay un grupo considerable de personas, en su mayoría menores de edad, que no poseen identidad legal ni están inscritos en el Registro Civil del Tribunal Electoral de la República de Panamá, a pesar de que son hijos de padres panameños que, por la necesidad de una adecuada atención médica, nacieron en San Vito, Costa Rica.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> ANTINORI, Ítalo Isaac. En defensa de los Niños y Adultos que no tienen Identidad. Informe Especial.

## **2.21 Delitos contra la libertad e integridad sexual de los niños, niñas o adolescente**

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, tiene programas como de prevención y atención a niñas, niños o adolescentes que puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad, propicias para ser victimizada en delito de naturaleza sexual. Este programa busca brindar una atención integral a la víctima, sus familias (si es en el seno familiar) donde se coordinarán las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a fin de brindar, apoyar y dar seguimiento al caso donde se presente señales de violencia de índole sexual, especialmente en el propio ámbito familiar.

Como métodos de prevención la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, realiza de manera coordinada capacitaciones dirigidas a niños, niñas o adolescentes a fin de fomentar el fortalecimiento psicosocial contra la violencia sexual, así como brindar capacitaciones y talleres avocados a indicar cuáles son los indicativos de que un niño, niña o adolescentes pueda estar siendo víctima de un delito sexual y tenga a bien denunciarlo para su investigación.

En cuanto a la materia que aquí nos ocupa, el tema de los delitos sexuales guarda importancia como una de las manifestaciones de explotación infantil que de darse en el propio seno o cuando se trate de una situación en que ha quedado en claro la no idoneidad de los padres o guardadores de las víctimas para ejercer el rol propio de un titular de la patria potestad, dejando a sus hijos e hijas en una situación de



desprotección ante los agresores externos, entonces, se hace necesaria la intervención del Estado para suplir la omisión o acción dañina de los padres, que ha puesto en entredicho la integridad sexual, moral y afectivo de un niño, niña o adolescente.

Y si, además, se da la situación adicional de que no se logre la identificación de ningún miembro del grupo familiar del cual sea originario dicho menor de edad víctima de un delito Contra la Libertad e Integridad Sexual, entonces, podría llegarse incluso a la institucionalización de la atención de dicho niño, pudiendo ser considerado para una posible adopción.

Sobre los tipos de delitos sexuales consideramos que es evidente de todos y cada uno de ellos podría tener por víctima a un niño, niña o adolescente sin apoyo familiar, tratándose de una posible víctima totalmente vulnerable. Nos referimos al contenido del Título III “Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual”, del Libro II del Código Penal, tanto en su Capítulo I “Violación y otros Delitos Sexuales” o su Capítulo II “Corrupción de Personas Menores de Edad, Explotación Sexual Comercial y otras Conductas.”

Algunos de las modalidades específicas de estos tipos penales incluyen como parte de sus elementos objetivos el presupuesto de la minoría de la víctima, ejemplo de ello, lo constituye la pornografía infantil, la posesión de pornografía infantil, el estupro, la corrupción de menores de edad, la explotación sexual de menores de edad, etc.

En los casos que un padre o madre de familia, un educador o cualquier otra persona detecte la posibilidad de que un niño, niña o adolescentes puedan estar siendo víctimas de explotación sexual comercial, los mismos podrán -deberán en el

supuesto de los docentes o cualquier otro funcionario público, como bien lo ordena el artículo 83 del Código Procesal Penal- acercarse a la Secretaria Nacional de Adolescencia, Niñez y Familia, así como al Ministerio Público, por medio de sus diferentes Fiscalía especializadas en Familia y Fiscalía de Adolescente, o la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), en su Sección de Explotación Sexual, para presentar la denuncia correspondiente.

No está demás indicar que ante la problemática de las adolescentes embarazadas, hayan o no sido víctimas de un delito de naturaleza sexual, la legislación actual impone a organismos tales como la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la función de crear e implementar políticas tendientes a reducir la cantidad de embarazos en niñas o adolescente, así como la prevención de enfermedades de transmisión sexual; imponiendo también la necesidad de crear enlaces con el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto de la Mujer (INAMU). Esta materia se rige por la Ley No. 29 de 2002, modificada por la Ley No. 60 de 30 de noviembre de 2016, en cuyo artículo 4 se prevé lo siguiente:

Artículo 4. Toda adolescente embarazada debe ser informada en un lenguaje sencillo en las instalaciones de salud públicas o privadas donde sea atendido, sobre las disposiciones legales que le otorgan protección y derechos, establecidas en las leyes, convenios y códigos. Esta misma información y la condición de salud, así como los tratamientos médicos que reciba la menor, serán proporcionados a sus padres, tutores o representantes legales.

Todas las instituciones de salud públicas o privadas, así como los centros educativos o centros de atención y protección al menor de edad, debidamente acreditados, están obligados a remitir al Ministerio de Salud la documentación en que conste la atención brindada a una menor de edad embarazada en un período no mayor de quince días posterior a la fecha de la atención.

Cuando de la información suministrada por la menor de edad embarazada se sospeche la posible comisión de un delito, la institución

de salud pública o privada, así como los centros educativos o centros de atención y protección al menor de edad, debidamente acreditados, remitirán el formulario de sospecha de la posible víctima al Ministerio Público y a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para las acciones correspondientes.” (Ley N°60 de 30 de noviembre de 2016 que reforma la Ley N°29 de 2002, sobre la menor embarazada y dicta otras disposiciones, 2016)

Ciertamente, legislación como la antes referida es de utilidad para asegurar la atención de las adolescentes en Estado de embarazo, de manera de reducir la posibilidad de que jóvenes madres sin recursos económicos ni apoyo puedan ser víctimas de organizaciones de trata de menores de edad. Sin embargo, aún está pendiente el implementar, por el Órgano Ejecutivo, un efectivo programa de educación sexual.

Ello, a pesar de que ya en febrero de este año 2018, el Comité de los Derechos del Niño<sup>9</sup> recomendó Panamá, la despenalización del aborto y que se enfocase más en la educación sexual ya que al facilitar más información a los menores de 19 años se podría reducir los embarazos no planificados en los niños, niñas o adolescentes; así como en materia de prevención de enfermedades de transmisión sexual como VIH-SIDA. Este último mal, ha aumentado significativamente, siendo los jóvenes de quince a diecinueve años más propenso a su adquisición, esto coloca a Panamá en segundo lugar en Centroamericana con más casos registrados de VIH, superados sólo por Honduras.

---

<sup>9</sup>Nota: El Comité de los Derechos del Niño de la ONU es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes. También supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar un informe dos años después de su adhesión a la Convención y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".

## **2.22 Corrupción de servidores públicos**

La corrupción es una de las lacras sociales que más entorpece el desarrollo de América Latina, tanto a nivel del funcionariado público, de alta, media y baja categoría, como entre la clase empresarial y comerciante, en todas partes, lamentablemente, se encuentran ovejas negras, así mismo puede ocurrir entre los servidores públicos que mantengan competencia, por imperativo de la ley, a intervenir en la tramitación de un proceso de adopción, ya sea a nivel administrativo, como jurisdiccional.

Y, por ende, no se puede ignorar la posibilidad de que se incurra -dolosas o culposas- en la ejecución de una acción u omisión en relación a los procedimientos de un proceso de adopciones, tendientes a perjudicar el cauce normal de un proceso o, más grave aún, adelantar el mismo, acelerando su tramitación ignorando la carencia de los requisitos previstos por la ley para dicho proceso, incurriéndose así en la materialización de una adopción ilegítima, irregular o ilegal.

En Panamá, el Código Penal regula las distintas modalidades del delito de corrupción de servidor público entre los artículos 345 al 350 del Capítulo X, Contra la Administración Pública, del Libro II del Código Penal; el delito de corrupción se incluye entre los delitos Contra la Administración Pública, dado que, como bien señala el Dr. JOSÉ ACEVEDO, el mismo hace que los ciudadanos dejen de creer o tener confianza en la administración pública. (Código procesal penal, 2018)

El artículo 346 tipifica lo que en doctrina se conoce como el delito de prevaricato, dicha disposición establece lo siguiente:

Artículo 340. El servidor público que, desempeñándose como miembro del Órgano Judicial o del Ministerio Público, autoridad administrativa, árbitro o cualquier cargo que deba decidir un asunto de su conocimiento o competencia,

personalmente o por persona interpuesta, acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero, beneficio o ventaja para perjudicar o favorecer a una de las partes en el proceso, o a consecuencia de haber perjudicado o favorecido a una de ellas, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.

Igual sanción se aplicará al funcionario del Órgano Judicial o del Ministerio Público que:

1. Por colusión o por otros medios fraudulentos, profiera resolución manifiestamente contraria a la Constitución Política o a la ley, de modo que cause perjuicio.
2. Por colusión o por otros medios fraudulentos, reciba o dé consejos jurídicos a cualquiera de las partes, de modo que cause perjuicio.
3. Retarde maliciosamente un proceso sometido a su decisión.

Si de las conductas previstas en este artículo resulta la condena de una persona inocente, la sanción será de cinco a diez años de prisión.

En el artículo 345 del C.P se tipifica el delito de corrupción propiamente tal, es el tipo base o corrupción sencillo, mientras que el artículo 346 se prevé el delito de prevaricato.

En cuanto al tema del delito de prevaricato en relación a un proceso de adopción no encontramos ningún antecedente en la jurisprudencia patria pero, en el ámbito de derecho comparado, encontramos el caso de la denuncia de prevaricato interpuesta contra el Magistrado de la Corte Constitucional de Colombia, Jorge Iván Palacio Palacio -magistrado de dicha alto en el período 2009-2017) quien emitió voto favorable, en la Sentencia SU617/14 de 28 de agosto de 2014 -sentencia a la cual nos referimos anteriormente al tratar el tema de la adopción por parejas homosexuales-, con respecto a la Acción de Tutela interpuesto por Verónica Botero, en contra de la decisión del Instituto Colombiano Familiar de negar la solicitud de adopción de los hijos biológicos de su pareja lesbiana Ana Leiderman -quien había quedado embarazada tras inseminación artificial-, afirmándose en la denuncia que, supuestamente, el Magistrado tenía interés personal en el caso, que conocía a los

niños y mantenía vínculos familiares con el padre biológico de los mismos.

Dicha denuncia no prosperó y se mantuvo la adopción en cuestión, la cual se constituyó en la primera adopción realizada por una pareja homosexual lesbiana en la República de Colombia, pero con el presupuesto o salvedad de que uno de los miembros de la pareja sea padre biológico del adoptado.

Otro caso que concluyó de manera muy distinta, al antes mencionado, lo constituye el de la niña guatemalteca Anyeli Liseth Hernández Rodríguez, la cual fue sustraída de su hogar en el año 2006 para ser luego ser víctima de una adopción ilegal.

Por Sentencia de 16 de junio de 2015, el Tribunal Primero B de Mayor Riesgo de Guatemala condenó a ocho personas por distintas penas, comenzando con el Juez de Niñez y Adolescencia de Escuintla, licenciado Mario Peralta, que decretó la adopción, el cual fue condenado a la pena de cuatro años, por prevaricato; la directora de la Asociación Particular sin fines de lucro que tramitó la adopción y entregó a la niña a una pareja norteamericana, fue condenada a 18 años y 8 meses de prisión, por los delitos de trata de personas, asociación ilícita y uso de documentos falsificados; a la ciudadana que se hizo pasar por la madre de la niña, se le condenó a la pena de 16 años y 8 meses de cárcel, por supresión y alteración del estado civil, usurpación del estado civil, falsedad ideológica y trata de personas; a tres miembros de la Procuraduría General de la Nación, que fungieron como representantes del Ministerio Público durante la tramitación del proceso de adopción, fueron declarados responsables de incumplimiento de deberes, y condenado a la pena de tres años de prisión conmutables; al abogado de la pareja extranjera que adoptó a la niña se le condenó a 8 años de prisión por trata de personas; y a un notario que había iniciado el trámite de adopción sobre la niña Anyeli Liseth, pero que no lo completó, fue

condenado a la pena de cuatro años de prisión conmutable por el delito de trámite irregular de adopción en grado de tentativa. Finalmente, el tribunal ordenó la investigación de la pareja extranjera y e ordenó activar una alerta Alba-Keneth internacional para localizar a la niña.<sup>10</sup>

En este caso ocurrido en la hermana República de Guatemala se pone en evidencia, de manera clara, la multitud de delitos que pueden materializarse en relación a la adopción irregular de un niño, niña o adolescente.

Regresando a nuestro marco normativo penal, debemos destacar que en materia de corrupción de servidores públicos no se excluye la consideración de la responsabilidad que le pudiera caber a los sujetos particulares que tengan participación en un caso de corrupción, así lo prevé el artículo 347 del Código Penal, disposición que establece lo siguiente:

Artículo 347. Quien, bajo cualquier modalidad, ofrezca, prometa o entregue a un servidor público donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja para que realice, retarde u omita algún acto propio de su cargo o empleo o en violación de sus obligaciones será sancionado con prisión de tres a seis años

El doctor José Acevedo, define el delito previsto en el artículo 347 antes transcrito, como el delito de soborno a funcionario público, destacando que el mismo implica que un particular sea el que ofrezca, promete o entrega al funcionario público cualquier beneficio o ventaja, “sin que éste previamente lo solicite.”

Siendo que un proceso de adopción, tanto en su fase administrativa como

---

<sup>10</sup> NOTA: El Sistema de Alerta Alba-Keneth fue creado en Guatemala el 10 de agosto de 2010, cuando el Congreso de la República de Guatemala aprobó de urgencia nacional el Decreto Número 28-2010. Esto con el objetivo de coadyuvar en la búsqueda y localización de niños, niñas y adolescentes que se encuentran desaparecidos o sustraídos, procurando dar respuesta de forma inmediata y adecuada a las sustracciones y desapariciones de niños, niñas y adolescentes, esto para garantizar la realización de acciones inmediatas que aseguren su localización y protección.

jurisdiccional está en manos de una multitud de funcionarios públicas, no sólo jueces y abogados, sino también psicólogos, trabajadores sociales y otros profesionales al servicio del Estado, la posibilidad de un soborno, o tentativa de soborno, por parte de un adoptante desesperado o un abogado particular inescrupuloso, no deja de ser una realidad que no puede ser descartada.



**CAPÍTULO III**  
**MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1 Descripción del estudio**

El presente trabajo de investigación se basa en un estudio del derecho administrativo y judicial, específicamente en los tramites y demoras ante las instituciones referentes en materia de adopción y sus implicaciones sociales; a su vez ver el impacto de este tipo de procesos dentro del punto de vista del niño, niña y/o adolescente sujeto a el proceso de adopción bajo la categoría de personas que no han cumplido la mayoría de edad, en panamá es a los 18 años, y cuyo destino depende de las instituciones garantes a proteger su opinión o asignarles el hogar que más se asemeje al perfil del adoptado.

### **3.2 Tipo de estudio**

El mismo se desarrollará bajo un tipo de investigación denominado trabajo de campo o diseño de tipo no experimental dentro de los parámetros del enfoque mixto. Es decir, un nivel de investigación exploratoria y descriptiva toda vez que se persigue evaluar a las entidades judiciales y administrativas que tienen la obligación de cumplir su rol de aplicar los principios de celeridad y de protección al niño, niña y adolescente tal como lo establece la Ley 46 de 2013.

### **3.3 Tipos de fuente de información**

Los sujetos que participaran en este trabajo personas civiles y estudiantes de derecho, abogados, jueces de niñez que haya o estén manejando el tema de esta investigación, miembros de la secretaria nacional de niñez y adolescencia en Panamá.

### **3.3.1 Fuentes primarias**

Las fuentes de información primaria de este trabajo son extraídas de la publicación en medios de prensa escrita, tesis de grado relacionada en materia, libros, jurisprudencia y demás relacionadas en materia de adopción con la legislación anterior.

### **3.3.2 Fuentes secundarias**

La información secundaria es por medio de entrevistas, cuestionarios y datos estadísticos, proporcionados por los despachos judiciales y administrativos.

## **3.4 Universo y muestra**

El universo de la presente investigación ésta representada datos estadísticos proporcionados por las entidades colaboradoras regionales y las respuestas de los encuestados.

## **3.5 Hipótesis**

La hipótesis de esta investigación se fundamenta nuestra investigación es la siguiente:

**H.1 “¿Está cumpliendo la ley 46 de 17 de julio de 2013 con los principios de celeridad y protección de los niños, niñas y/o adolescentes en los procesos de adopción?”**

### **3.5.1 DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE LAS VARIABLES**

La definición conceptual de las variables dentro de esta investigación son las siguiente:

VI: La variable independiente de nuestra hipótesis investigadora es: **ESTÁ**

**CUMPLIENDO LA LEY 46 DE 17 DE JULIO DE 2013 EN LOS PROCESOS DE ADOPCION.** La cual deriva de la Ley de adopción actualmente vigente y está relacionada con el procedimiento en materia de adopción a nivel nacional.

**V.D:** La variable independiente a manejar dentro de esta investigación es la siguiente: ***PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y PROTECCION DE LOS PROCESOS DE ADOPCION.*** Principios elementales en la adopción y que se enfocan al niño, niña y/o adolescentes y sus repercusiones a futuro.

### **3.5.2 DEFINICION OPERACIONAL**

La variable independiente de **está cumpliendo la ley 46 de 17 de julio de 2013 en los procesos de adopción**, operativamente se define por medio de encuestas efectuadas dentro de las cuales permiten detectar si se cumplen de manera práctica dicho tiempo dentro del proceso penal o por el contrario si hay retrasos donde son y detecta los errores o retrasos dentro del mismo.

La variable dependiente ***PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y PROTECCION DE LOS PROCESOS DE ADOPCION.*** Se enfoca en el impacto del menor y si el niño, niña y/o adolescencia se les respeta y aplica estos principios dentro de sus procesos de adopción y si las mismas tal cual están tipificadas actúan de manera garante hacia el niño, niña y/o adolescente., operativamente podemos señalar que implica figuras como el adoptando, él o los adoptantes, las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales que intervienen y la familia biológica del niño, niña y adolescente.

### **3.6 Métodos e instrumentos de recolección de muestra**

Se utilizará las técnicas utilizadas para realizar esta investigación destacamos:

- ✓ Revisión Bibliográfica, extracción de principios rectores, conceptos, parámetros o protocolos judiciales y administrativos para la realización del tema a desarrollan.
  
- ✓ Aplicación de Encuestas y Entrevistas: se realizan preguntas cerradas en las encuestas para obtener el ítem de respuestas y obtener resultados concretos sobre el tema a desarrollar.; referente a las entrevistas realizadas a instituciones regionales se busca extraer datos estadísticos y explicación más detallada sobre los registros de adopciones y su operatividad regional dentro del tema a tratar.

Se aplicará la herramienta de cuestionarios y/o encuestas a miembros de la sociedad para medir el impacto de nueva Ley de adopción.

Contará con la participación de:

Un (01) Jueces de Niñez y Adolescencia de Los Santos.

Un (01) Jueces de Niñez y Adolescencia de Herrera.

Diez (10) Funcionarios del Órgano judicial en despachos de niñez y adolescente.

Doce (12) funcionarios de Ministerios.

Cincuenta y dos (52) estudiantes de derecho.

Veinte (20) ciudadanos de la sociedad.

**CAPÍTULO IV**  
**MARCO ANALÍTICO**

En el presente capítulo se realizará la capitulación de los datos e ítem obtenidos para fundamentar nuestra investigación durante los últimos 3 años.

Se realizaron visitas a las instituciones a fin de obtener información verbal sobre el tema de adopción, tuvimos imprevistos como la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia donde se nos remitió información basado en citas de la Ley elementos que de antemano sabemos por la publicidad resultando infructuosas las entrevistas.

#### **4.1 Información del Tribunal Electoral**

En materia de adopción podemos reseñar que han sido muy bajas las inscripciones, ya que la Ley electoral provee que las inscripciones sean otorgadas en el lugar donde nace el menor o por el contrario en el hogar matrimonial o residencia fijada por los padres adoptantes por lo cual es difícil su inscripción en las oficinas regionales dentro de la jurisdicción de Herrera y Los Santos.

#### **4.2 Información del Ministerio de Desarrollo Social**

Actualmente, esta institución de carácter regional no está llevando a cabo el trámite de adopción, pero en su defecto realizan apoyo de asistencia logística o investigativa en los cuales son sustentadas en documentación remitida a sus despachos donde solicitan determinada acción y por la distancia u otro motivo logístico la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

### **4.3 Información de medios impresos y televisivos panameños en materia de adopción**

A lo largo de esta investigación los medios escritos y televisivos han otorgado gran cobertura sobre la crisis que enfrenta la niñez y adolescencia panameña; tanto así que la directora de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Idalia Martínez, presentó su renuncia el 15 de junio de 2016, su destitución surge a raíz de múltiples escándalos relacionados en tema de adopción y presuntamente se ve involucrada en una investigación penal por un caso relacionado con su cargo.

### **4.4 Análisis de la encuesta aplicada a abogados de la provincia de Los Santos**

Se le aplicó una encuesta a 4 abogados de los cuales solo 2 personas de las encuestadas indicaron haber realizado o tramitado algún tipo de solicitud dentro del proceso de adopción.

De las encuestas realizadas a estos letrados del derecho, surgen los siguientes comentarios:

20% han tramitado o realizaron gestiones legales en materia de adopción,

90 % conocen el trámite de adopciones,

100 % conocen las instancias judiciales donde aplican las adopciones,

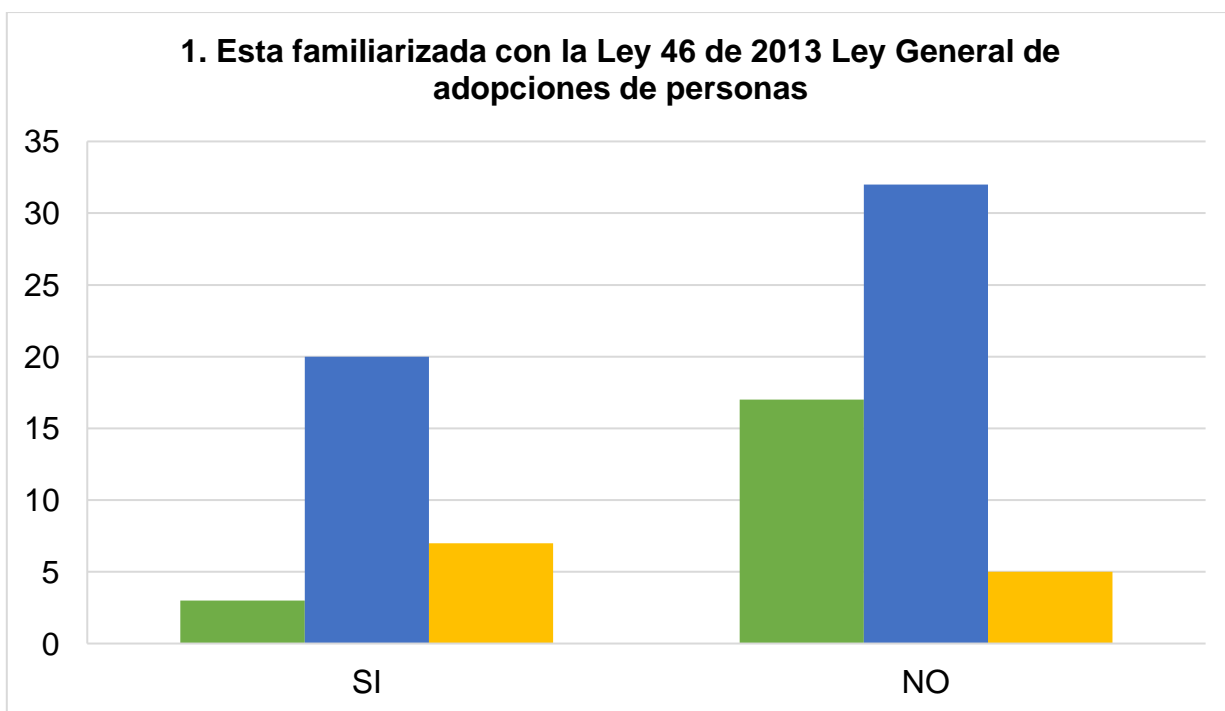
Según sus respuestas, los encuestados conocen la figura de adopción y sus instancias tanto judiciales como administrativa donde se tramita dicho proceso, pero la negativa mayoritaria es en el hecho de que físicamente no han realizado los trámites de adopción toda vez que hay dos factores el primero no clasifican para la asistencia jurídica (abogado estatal) o por el traslado a la ciudad capital para el monitorio del caso.



#### 4.5 Datos estadísticos de los cuestionarios realizados

Se realizaron una serie de graficas de cuestionarios a ciudadanos, estudiantes y funcionarios. Las presentes gráficas son el resultado de encuestas realizadas a personas en condición de ciudadanos (aquellos que no han estudiado derecho), estudiantes de derecho (estudiantes en diferentes cursos dentro de la especialidad de derecho y ciencias políticas) y funcionarios (funcionario público que brinda sus servicios al estado en asuntos relacionados a la adopción de niños, niñas y/o adolescentes en Panamá).

Gráfica N° 1



Descripción:

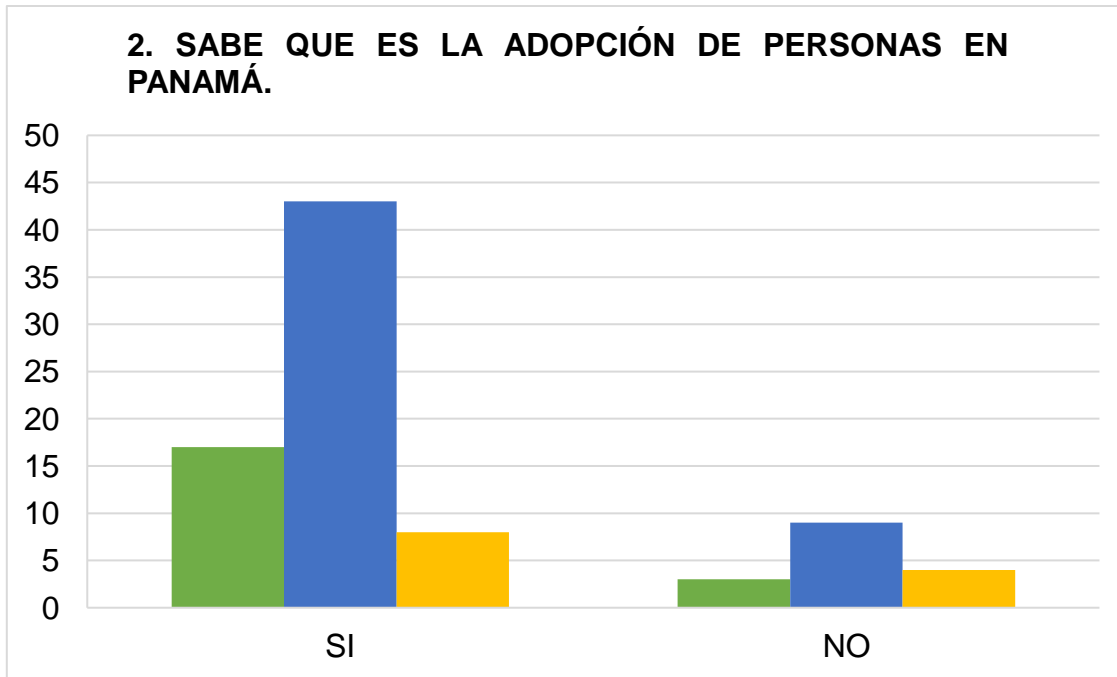
Por parte de **los ciudadanos** podemos destacar que muy pocos conocen a profundidad la Ley que regula la adopción de niños, niñas y/o adolescentes en Panamá.

Al escuchar las respuestas negativas, cierto porcentaje negativo refiere que ha escuchado ciertos aspectos sobre la Ley, pero no lo suficiente para opinar a profundidad.

Los **estudiantes de derecho** refieren que, en efecto, sí han escuchado sobre la Ley de adopción ya que se los diferentes medios de comunicación, prensa, radio y televisión están divulgando el tema de la adopción y sus autoridades, por el sector negativo solo conocen los medios de comunicación, pero es tema que no les interesa o no han profundizado más allá de las clases.

Sin embargo, al compartir opiniones con algunos **funcionarios** en el aspecto por su condición como tal deben tener conocimiento o por lo menos mantienen copia de la ley para consulta, aunque son pocas las solicitudes realizadas en las oficinas de Herrera y Los Santos, el aspecto negativo refiere el funcionario encuestado es que solo unos pocos funcionarios intervienen en la tramitación por lo que en práctica es poco accesible saber o tramitar un proceso de adopción.

Gráfica N° 2



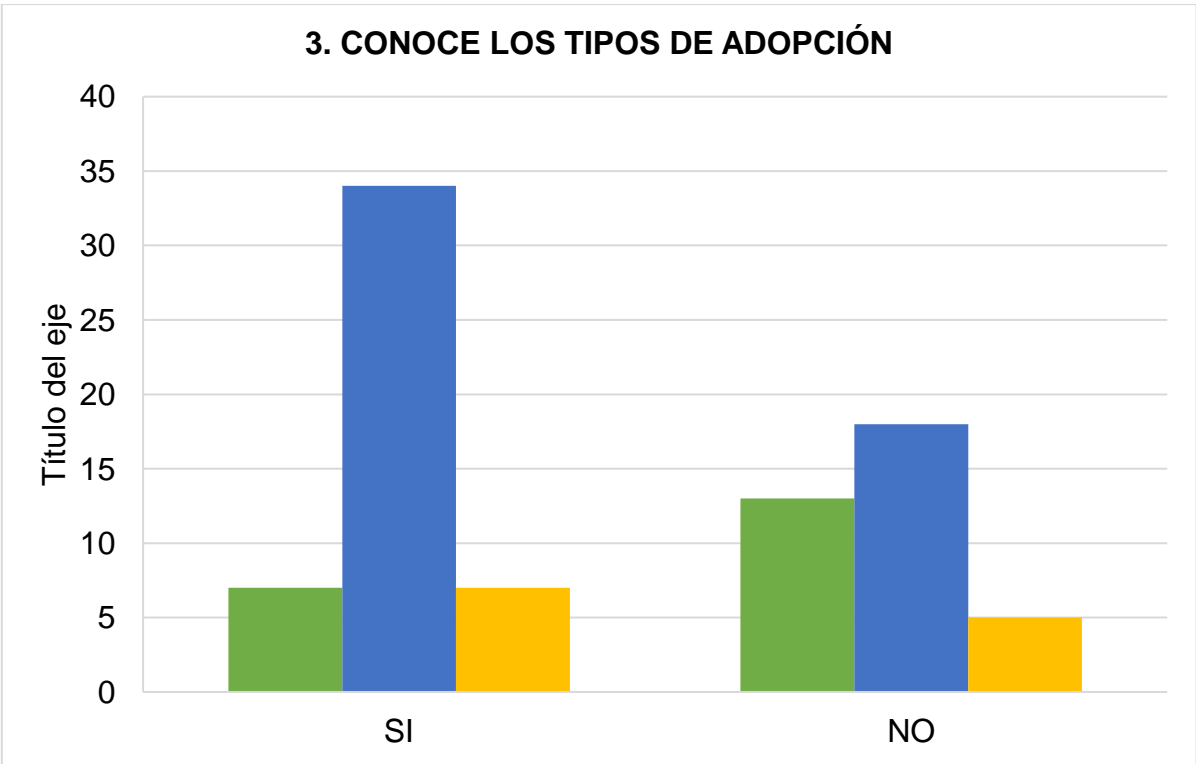
#### Descripción

Por parte de **los ciudadanos** podemos destacar que en su mayoría conocen la figura de la adopción de personas o la han escuchado mencionar en los medios de comunicación durante las diferentes polémicas entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia reconocida por las siglas (SENNIAF). Por parte de la negativa los ciudadanos destacan que por su diario vivir no saben que es la adopción.

**Los estudiantes** refieren en su mayoría tener conocimiento del mismo ya sea por sus clases en derecho de familia y ante las diferentes polémicas que surgen en medios de comunicación; en el aspecto negativo refiere poco interés en que es la adopción o simplemente desconocen su función.

**Los funcionarios públicos** en las encuestas manifestadas que por las funciones que desempeñan saben que es la adopción de personas. Y en el aspecto negativo los encuestados no recuerdan o no conocen que es adopción.

**Gráfica N°3**



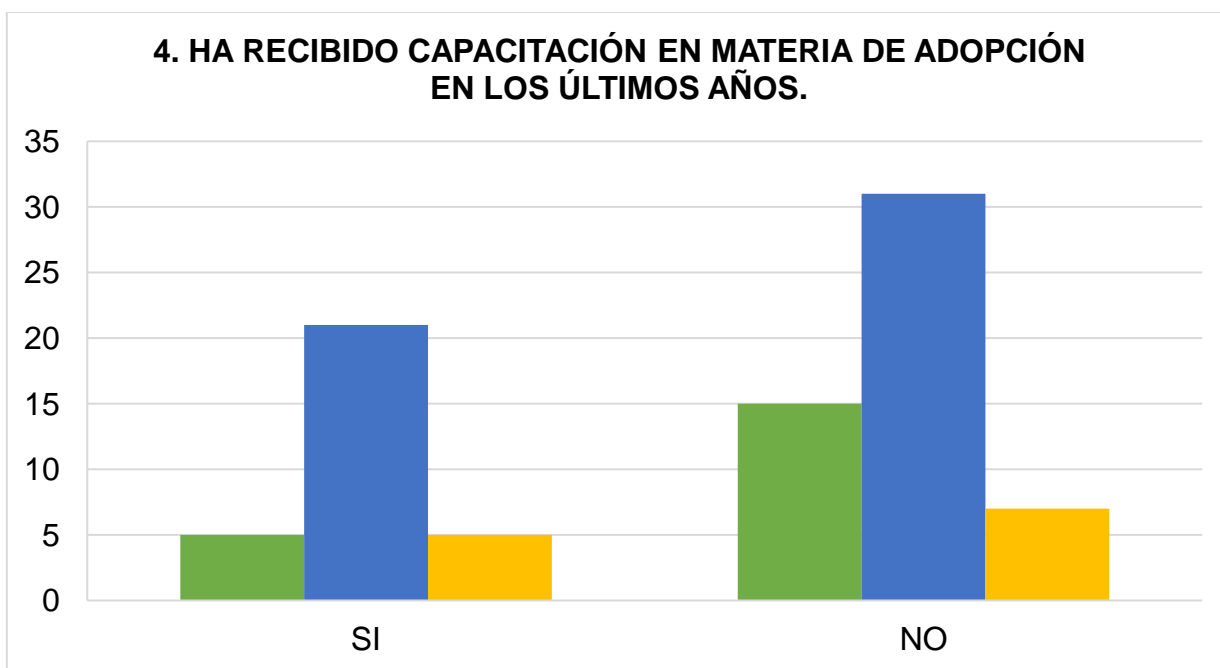
**Descripción**

Por parte de los **ciudadanos** predomina el aspecto negativo ya que como tal desconocen los diferentes tipos de adopción.

Los **estudiantes de derecho** refieren conocer sobre el termino e incluso varios citan algunos tipos, por el contrario, las personas que opinaron negativo señalan que desconocen los tipos de adopción vigentes o que este tipo de materia (derecho de familia) no es su área de trabajo por lo que desconocen.

Sin embargo, al compartir opiniones con algunos **funcionarios** es positiva ya que como tal solo conocen jurídicamente la figura, pero como en otras preguntas responden que esta región no se tramita con regularidad.

Gráfica N°4



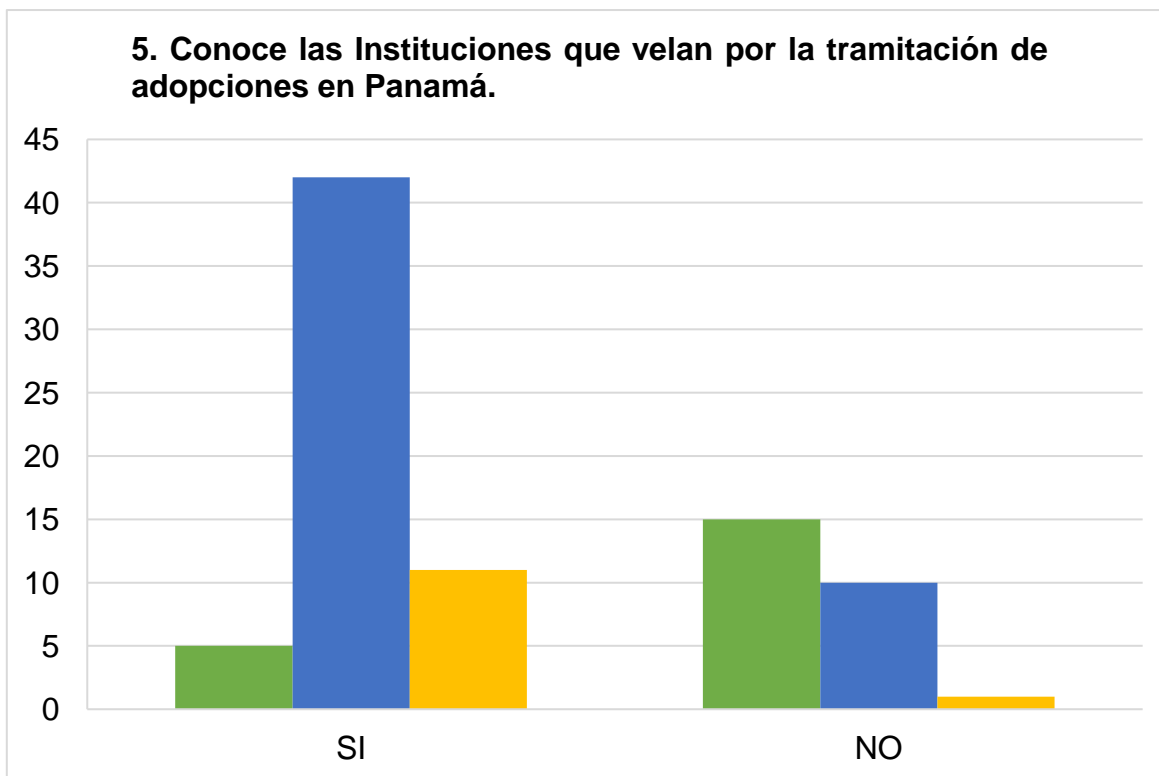
Descripción:

Los **ciudadanos** recalcan que lo poco que conocen es por medio de comunicación y en algunos casos conocen a familiares y amigos que en algún momento del pasado realizaron trámites para adoptar o lograron adoptar a una persona.

Por parte de los **estudiantes de derecho**, puede distinguirse una baja participación en capacitaciones por iniciativa propia y lo que conocen es por medio de las clases donde escuchan dicha temática o en los medios de comunicación, los pocos que si han recibido capacitación fue con la legislación anterior (Ley 61 de 2008).

Al conversar con **funcionario** señala que hay poca vacante de participación para los funcionarios en materia de adopción y por lo general asiste el jefe de despacho (jefe o director) y en su defecto la secretaria o personal psicológico y los mismos se convierten en agente replicador en sus despachos u oficinas.

Gráfica N° 5



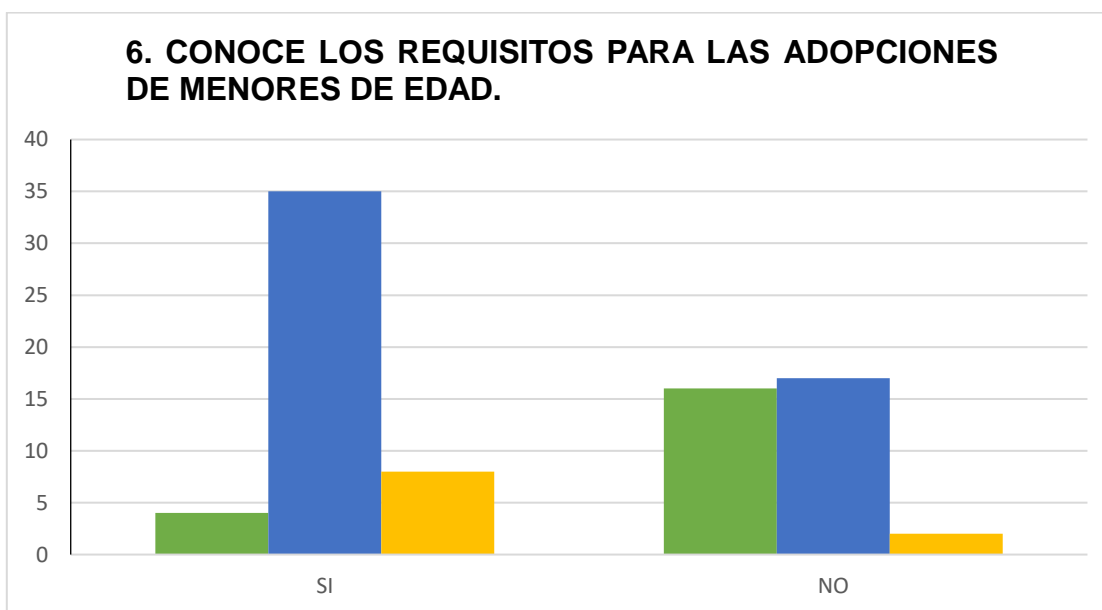
#### Descripción

Por parte del **ciudadano** desconocen en su mayoría cuáles instituciones intervienen y los que afirmaron conocer solo refieren instituciones como: Juzgado de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la SENNIAF.

El **estudiante de derecho** predomina que por sus estudios sí conocen los diferentes Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaria Nacional Niñez Adolescente y Familia y en algunos casos indican la Asamblea Nacional de Diputados.

Al cuestionar al **funcionario** marca la afirmación su “Sí”, por trabajar con el Estado y manejar aspectos relacionados con la niñez conocen los protocolos y delimitación de las instituciones que tienen participación en materia de adopción.

**Gráfica N°6**



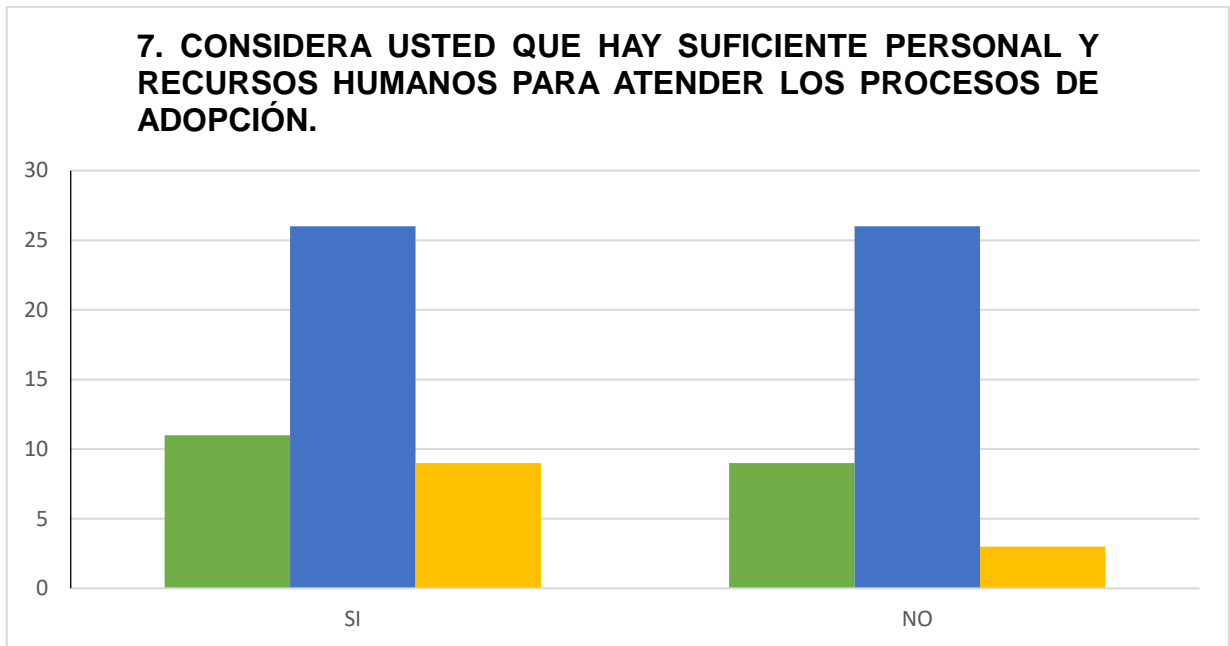
#### Descripción

Por parte del **ciudadano**, en su mayoría no conocen los requisitos toda vez que no han pensado en adoptar a una persona, pero los que contestaron afirmativo relatan que, si conocen uno que otro requisito, pero no tan técnico como lo enmarca la Ley.

El **estudiante de derecho** predomina el “sí” ya que al estudiar en varias clases o han escuchado en exposiciones sobre el tema de adopción. Los que enmarcan el “no” afirman por su especialidad o fuentes de ingresos no litigan en la espera de familia.

Al cuestionar al **funcionario** como tal mantiene conocimiento empírico sobre el mismo, pero siempre refieren al ciudadano a la autoridad competente a fin de que sea dicha entidad la que la asesore y le dé más detalles sobre la solicitud de adopción.

Gráfica N°7



#### Descripción

Por parte del **ciudadano** considera que, si hay suficiente personal para hacer frente a la demanda de casos de adopción de niños, niñas y/o adolescentes en Panamá, por el contrario, algunos ciudadanos afirman que el Estado gasta dinero en otras cosas y no aporta a las instituciones y juzgados con personal para hacer su trabajo.

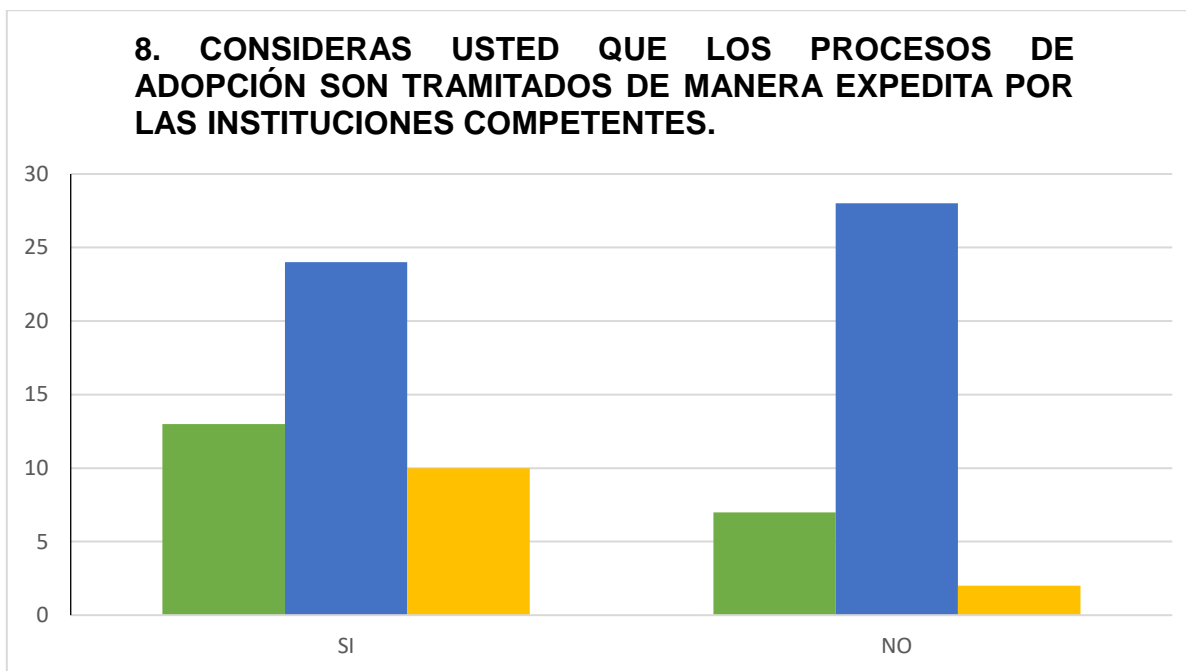
El **estudiante de derecho** predomina el “sí” ya que en nuestras provincias (Herrera y Los Santos) no hay muchas solicitudes de adopción por lo que de presentarse si hay personal para atender.

Al cuestionar al **funcionario** por sus funciones consideran que nuestra región no hay mucha tramitación en materia de adopción por lo que no les afecta en sus



funciones y de presentarse una adopción se debe remitir a SENNIAF Panamá para que determine lo concerniente a esta.

Gráfica N° 8



#### Descripción

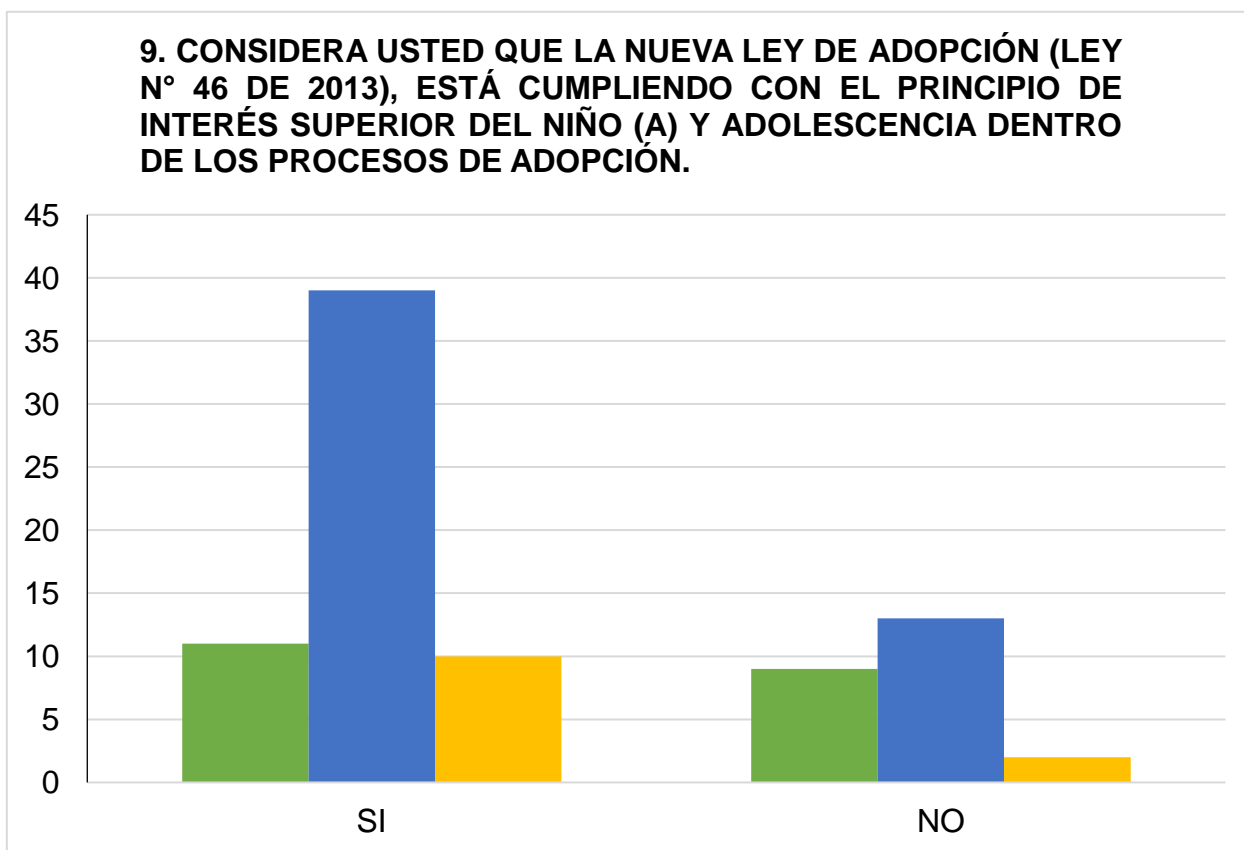
Por parte del **ciudadano** consideran que como cualquier institución tienen sus demoras, pero consideran en su gran parte que si han mejorado los tiempos para tramitar las adopciones.

El **estudiante de derecho** predomina el “no”, ya que la mayoría de los trámites se deben realizar en Panamá por lo que si alguien (pareja o individual) desea adoptar a un niño, niña y/o adolescente debe acudir a la ciudad capital de Panamá para realizar los trámites ante la ya que en las sedes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia reconocida por las siglas (SENNIAF), por lo cual las

instituciones del interior son de mero apoyo; los que contestaron que “sí” resaltan el hecho de que al ser pocos en la región de Herrera y los Santos.

Al cuestionar al **funcionario** como tal resalta que por lo menos en materia de adopción se están tramitando por orden de llegada o por la situación de urgencia eminente que surge en el proceso y son situaciones puntuales a resolver.

Gráfica N°9



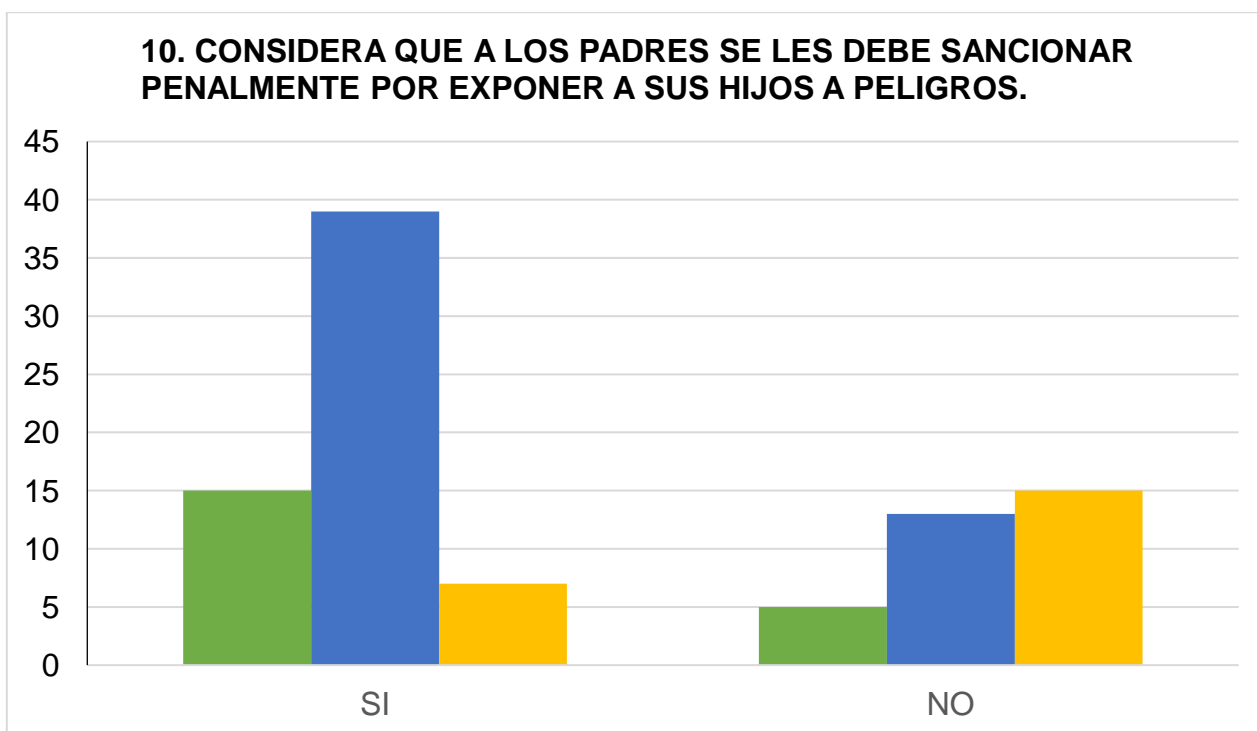
#### Descripción

Por parte del **ciudadano** consideran que las instituciones están buscando proteger a los niños, niñas y/o adolescentes, pero aún falta apoyo del gobierno central. Por el contrario, existen ciudadanos que consideran estas instituciones burocráticas y lentas que mantienen meses sus expedientes sin tramitarlo.

El **estudiante de derecho** predomina el sí ya que las autoridades si realizan la protección hacia la niñez, pero tienen muchas limitantes por el contrario los que opinan que “no” señalan demoras injustificadas en las instituciones y hay que estar consultando constantemente de lo contrario lo omiten de cualquier tramitación basados en el poco interés de los interesados.

Al cuestionar al **funcionario** como autoridad y funciones relacionadas a la niñez estos afirman que, si se protege al menor dentro de las situaciones legales presentadas, realizando investigaciones y tramitando lo necesario a fin de cumplir con termino de ley

**Gráfica N° 10**



#### Descripción

Por **parte de los ciudadanos** podemos destacar que, al ser padres, abuelos o personas relacionan con niños, niñas y/o adolescentes consideran que debe existir

algún tipo de castigo de ya que no es aceptable que los progenitores expongan a sus hijos a peligros.

Los **estudiantes de derecho** refieren que en lo que han podido aprender en clases o por su experiencia laboral si existen sanciones penalmente e incluso la inhabilitación de funciones. Sin embargo, los pocos que han apuntado al NO, señalan que no debería haber sanción penal toda vez que la mayoría de dichos casos son de familias numerosas de escasos recurso.

Sin embargo, al compartir opiniones con algunos **funcionarios** resalta que si bien en algunas circunstancias los menores deben salir del seno familiar siempre hay alternativas a fin de que se mantenga en la familia.

Una vez realizada los cuestionamientos ante los ciudadanos, estudiantes de derecho y funcionarios denotamos que cada uno tiene una visión reducida o amplia de las adopciones y ante las múltiples explosiones entre la antigua directora (Idalia Martínez) frente a diferentes circunstancias planteadas durante su administración permitió el desarrollo a mayor amplitud de las encuestas planteadas.

## **GLOSARIO**

1. **ABANDONAR.** - Es dejar a una persona en situaciones de desamparo material con peligro para su seguridad física. El vocablo se comprende el desamparo de los que por algún motivo deben ser protegidos por quienes tienen el deber u obligación de ello.
2. **ABANDONO INFANTIL:** El abandono de menores es un concepto previo básico para la adopción; considerándose una situación de abandono o desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos quedan privados de la necesaria asistencia moral o material. (Tomado de Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1998. Pág. 33)
3. **ACOGIMIENTO:** entrega de un niño, niña y/o adolescencia con carácter temporal a la persona que preste cuidado como un buen padre de familia.
4. **ACOGIMIENTO PREADOPTIVO:** el cuidado integral brindado por la futura persona adoptante o la futura familia adoptante asignada al niño, niña y/o adolescente dentro del procedimiento de adopción por un periodo determinado conforme a lo establecido en la presente Ley General de Adopción.
5. **ACTA DE ADOPCIÓN.** - El acta correspondiente, con las mismas características que la de nacimiento, y el acta de nacimiento original queda preservada tal como se señaló en el apartado anterior.
6. **ADOPCIÓN.** - Viene del latín adoptio y adoptar, de adoptare, de ad y optare, desear. Acción de adoptar o prohiar (recibir como hijo al que no lo es). Acto por el cual se recibe como hijo propio, con autoridad judicial o política, a

quien no lo es por naturaleza; si excluir el resquicio que esto consiente para legalizar ciertas ilegitimidades.

7. **ADOPCIÓN FRAUDULENTA.** - Con las mejores intenciones por parte de los adoptantes, frustrados en sus anhelos de paternidad y maternidad naturales, o imposibles ya una y otra, algunos matrimonios pretenden aparecer ante el mundo, y sobre todo ante ese "hijo", como padres verdaderos. Con tal finalidad se simula el parto frente al Registro Civil, con la cooperación, casi siempre lucrativa, de parteras o personas relacionadas con maternidades y clínicas de partos.
8. **ADOPCIÓN DE HECHO.** - Por obstáculos legales, al no reunirse ciertos requisitos, por desidia o por desconocimiento de los trámites, ante situaciones que cabe calificar de adopción de hecho, por el trato que los "adoptantes" dan a los incorporados de tal forma a la familia.
9. **ADOPCIÓN HOMOPARENTAL:** Adopción realizada por parejas homosexuales o padres del mismo sexo. (JIMÉNEZ, Justino. Adopción Homoparental. Puebla, México, 2014. Fecha de Consulta: 3 de febrero de 2018. Dirección:<https://es.slideshare.net/justinguemayel/ensayo-adopcion-por-matrimonios-de-parejas-del-mismo-sexo>)
10. **ADOPCIÓN PLENA.** - Tiene como objeto que el adoptado deje de pertenecer a la familia de origen, quedando únicamente ligado en lo referente a los impedimentos matrimoniales, adquiriendo todos los derechos y obligaciones correspondientes a un hijo legítimo en la familia del adoptante, la diferencia existente entre esta y la figura anterior, radica en que en esta figura pueden adoptar tanto matrimonio como personas no

casada.

11. **ADOPCIÓN SEMIPLENA O SIMPLE.** - Es la que solo genera el parentesco civil entre el adoptante y el adoptado, misma que se limita a una relación jurídica entre ambos a excepción de la imposibilidad de contraer matrimonio con los descendientes del adoptado.

12. **ADOPTADO.** Es el menor que mediante un procedimiento administrativo es dado a una familia para ser tratado como hijo.

13. **ADOPTANTE:** Es la persona física que solicita mediante un procedimiento le sea entregado a un menor en el que nadie ejerce la patria potestad, para que sea tratado como su hijo.

14. **ADOPTIO.** Adopción de una persona alieni juris, es decir sometida a la patria potestad de otras personas.

15. **ADOPTIO IMITATUR NATURAM.**- Es la imitación de la naturaleza, debido a que genera una relación paterno-filial en donde la naturaleza no ha dado hijos a los matrimonios.

16. **ADROGATIO. O Adrogación.** En Roma, la adopción de un ciudadano libre. En virtud de la “adrogatio”, un pater familias, con todos los bienes pertenecientes a ese conjunto familiar, pasaba al poder de otro jefe de familia, de la cual formaba parte en lo sucesivo. Esto producía la reconvención del adrogado en “alieni juris”, no capaz (Tomando de CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 2008. Pág. 198)

17. **ADROGADO.**-En Roma, el ciudadano sui iuris, es decir, con capacidad jurídica, que se da en adrogación, sufriendo una capitis deminutio mínima,



y su personalidad civil se extingue; pasando todos sus bienes al adrogante. Es una adquisición universal, admitida por la costumbre y se extiende también a los derechos reales y a los créditos. (Tomado de PETIT, Eugenio. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional. México, 1966. Pág. 606).

18. **ADOPCIÓN:** Institución Jurídico de protección permanente, de orden público y de interés social, constituida como última medida de protección a favor del hijo o hija que no lo es por consanguinidad y que les restituye el derecho a formar parte de una familia.
19. **ADOPTADO:** persona que no siendo hijo o hija por consanguinidad lo es conforme a los términos establecidos por Ley.
20. **ADOPTANTE:** persona mayor de dieciocho años que cumple con los requisitos y los procedimientos establecidos en la Ley General de Adopción, para adoptar a una persona hijo o hija de otro.
21. **AUTORIDAD CENTRAL:** entidad responsable de realizar las investigaciones, evaluar las competencias de la familia consanguíneas, solicitar la pérdida definitiva de la patria potestad de los progenitores y/o la declaratoria de adaptabilidad del niño, niña y/o adolescente. Además de dar seguimiento pre y postadoptivo, así como los demás trámites administrativos concernientes a la adopción nacional e internacional.
22. **COAI:** como la institución que en primera instancia debe recibir y conocer los casos de niños, niñas o adolescentes en situación de riesgo social, para posteriormente los canalice a las instancias legales competentes o instituciones de protección dependiendo de cada situación en particular.;

remitir al COAI y poner a orden de SENNIAF los casos de niños, niñas y adolescentes ingresados a albergues para la investigación sobre la alternativa familiar.

**23. ESTADO DE ADOPTABILIDAD:** Declaración Judicial que establece la privación del derecho de familia del niño, niña y/ o adolescentes y que ordena su restitución a través de la adopción en los términos establecidos en la presente ley.

**24. FAMILIA ACOGENTE:** La familia que asume la responsabilidad de aceptar una persona en colocación familiar u hogar sustituto. El acogente adquiere la condición jurídica de representante provisional del acogido (Art. 365 del Código de la Familia), la familia acogente puede optar por una futura adopción del niño, niña o adolescente acogido, pero ello no es requisito, cada caso se ha de considerar conforme al Principio del Interés Superior del Niño (Artículo 369 del Código de la Familia, según fue modificado por el artículo 122 de la Ley No. 46 de 2013)

**25.. FAMILIA AGNATICIA:** Derive del término latino adgnatio, que es el vínculo jurídico que une a los parientes por línea masculina, es decir, a todas las personas que se encuentran bajo la potestad de un mismo paterfamilias, o que se encontrarían, si éste no hubiese fallecido (Tomado de IGLESIAS, Juan. Derecho Romano. Ariel Derecho. 13A edición. Madrid, 2001. Pág. -336).

**26. FAMILIA BIOLÓGICA NUCLEAR:** el padre y la madre de la persona menor de edad.

**27. FAMILIA CONSANGUÍNEA:** La que comprende a todas las personas

naturales unidas por el vínculo de parentesco hasta el segundo de consanguinidad en línea recta, directa ascendente y colateral, de conformidad con la certificación del árbol genealógico emitida por el Registro Civil del Tribunal Electoral.

28. **HOGAR SUSTITUTO:** Acogimiento en institución o albergue solicitado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia autorizado por un Juez competente que proporciona de forma temporal al niño, niña y/o adolescente cuidados, alimentación, educación y vivienda.

29. **JUEZ COMPETENTE:** Autoridad judicial competente en lo relativo a los procesos de pérdida de patria potestad, declaración de competencia o incompetencia de la familia consanguínea, declarar la Adoptabilidad, así como de la adopción nacional e internacional.

30. KAFALA.: La "kafala" es una medida de protección de la menor característica de los países de inspiración coránica. Mediante la kafala un matrimonio (entre un hombre y una mujer) o una mujer llamada kafil se hace cargo de un menor (makful), a quien garantiza su mantenimiento y educación, pero sin creación de vínculos de parentesco (vínculo por consanguinidad, afinidad, adopción, matrimonio u otra relación estable de afectividad análoga a esta). Ello se debe a que el Corán (libro sagrado del islam) prohíbe que el makful se integre en la familia con los mismos apellidos y los mismos derechos sucesorios que los hijos naturales, tan sólo admite que el niño acogido se beneficie de los cuidados materiales y de la educación que le proporciona la nueva familia. (Tomado de Kafala y Adopción. Blog del abogado Antonio Caro. Madrid, 1 de julio de 2012

Dirección: <http://kafalayadopcion.blogspot.com/>)

31. **MENOR DE EDAD:** Un menor de edad, o menor, es la persona que no ha llegado a cumplir los dieciocho (18) años de edad (Artículo 34-A del Código Civil. Panamá).
32. **NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE:** Se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta antes de cumplir los catorce años y adolescente, a toda persona que, habiendo cumplido los catorce años de edad, no ha cumplido los dieciocho años (Artículo 2, numeral 3, de la Ley No. 14 de 23 de enero de 2009. Que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia).
33. **PELIGRO EMINENTE:** Toda situación directa e indirecta que vulnera los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y requiera una pronta actuación de las autoridades competentes para preservar la vida y honra de los niños, niñas y adolescentes.
34. **PROTECCIÓN:** El conjunto de medidas de amplio espectro que recaen sobre la persona humana, dotada de personalidad propia y potencial, que por razón de su edad o circunstancias particulares, requiere de la aplicación de medidas generales o especiales, que garanticen el logro de su potencialidad vital y la consolidación de las circunstancias mínimas para la construcción de su personalidad, a partir del conocimiento objetivo del otro y de la necesidad de alcanzar la realización propia.( GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. Derecho de la Infancia-adolescencia en América Latina: De la situación Irregular a la protección integral. 1998. Pag.67)
35. **ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL:** Organización que no tiene

como objetivo lucro económico y que no pertenece ni al sector privado tradicional, ni al sector público, inscrita en el registro correspondiente, en cuyos estatutos figure como fin la protección de niños, niñas y adolescentes y que, reuniendo los requisitos previstos en las normas, obtenga la correspondiente autorización de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

**36. PRIVACION DEL DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR:** El presunto abandono de los derechos de la familia del niño, niña y adolescente.

**37. PÉRDIDA DEFINITIVA DE LA PATRIA POTESTAD:** Medida de inhabilitación de carácter permanente en el ejercicio de la patria potestad conforme a lo establecido en el Código de la Familia.

**38. PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA FAMILIAS ACOGENTES:** programa donde las personas o familiares interesados en ser familias acogentes deberán completar un curso de treinta (30) horas será dictado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia u otra organización no gubernamental previamente autorizada antes de recibir la idoneidad para las familias acogentes.

**39. SUSPENSION DE LA PATRIA POTESTAD:** Medida de protección de carácter provisional que limita el ejercicio a lo establecido en el Código de la Familia.

## CONCLUSIONES

- ✓ La importancia de este tema consiste en desarrollar es de conocer de manera clara cuales son los procedimientos que se efectúan dentro de una adopción a su vez, conocer los procesos administrativos derivados a la adopción, las instancias a las cuales se deben acudir dependiendo de la fase en la que se encuentre y ante todo mostrar que la ley ha flexibilizado un poco el sistema de adopción pensando en el bienestar de los menores.
- ✓ Han aumentado los niveles de solicitudes para adoptar, por tal razón surge la necesidad de una Ley que permita flexibilizar la burocracia de la adopción y así acortar el tiempo de espera, es importante conocer las ventajas de esta Ley General de Adopción.
- ✓ Para algunos el trámite para lograr la adopción es lento, burocrático y normalmente suele suceder que los menores de edad, cuya adopción se solicita, no sean entregados a las personas interesadas en adoptar, o que estas últimas dejen el proceso, desanimados por su lentitud o por las controversias que se pueden plantear con las familias de origen del niño a adoptar.
- ✓ La actual Ley de adopción contempla más elementos para la protección del niño, niña y adolescente, permitiendo acelerar los procesos y dar un hogar a los niños, niñas y adolescente en estado de Adoptabilidad.

## RECOMENDACIONES

Entre las investigaciones podemos citar como recomendaciones para los intervinientes en materia de adopción:

1. La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia debe mantener una plataforma a nivel descentralizado entre ellas los Bancos de Datos de candidatos a padres adoptivos así como el Banco de Datos de los niños adoptados.
2. Ante tantas sedes de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a nivel del interior el proceso sería más factibles aumentando así la cantidad de hogares para niños en estado de adaptabilidad y no dilatando así los procesos judiciales y administrativos de adopción a varios años vitales del niño y adolescente.
3. Las autoridades intervinientes deben realizar los correctivos necesarios a fin de velar por los niños, niñas y adolescentes que por las diferentes circunstancias están sin el calor de una familia, viviendo en hogares de acogidas o en instituciones como orfanatos o centros de atención infantil, no es cuestión de ley sino de actitud institucional.



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Acevedo, J. (2008). *Comentarios al Código Penal*. Panamá: Taller Senda.
- Amantze Regueiro, S. (2013). El secuestro como abandono: adopciones e institucionalizaciones de niños durante la última dictadura militar en argentina. *Revista Katálisis*, Obtenido de:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802013000200003>.
- Anónimo. (2011). *Sumerios y Babilonios*. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Arango Durling, V. (2000). *Introducción a los derechos humanos*. Madrid: Editorial Reus.
- Arcia Méndez, E. (1998). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina. De la situación irregular a la protección integral*. Santa Fe de Bogotá: UNICEF.
- Bedregal, F. (2006). *Guía jurisprudencial práctica aplicaba al proceso de alimentos*. (Inédito).
- Bonfante, P. (1979). *Instituciones del Derecho Romano*. Madrid: Editorial Reus.
- Bonnecase, J. (1997). *Tratado elemental de Derecho Civil*. México: Ediciones Harla S.A.
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Chery, J. (1 de mayo de 2005). Los procesos de adopción en el MINJUMNFA también son lentos. Niños esperan años para ser adptados por demora de los juzgados. *La Prensa*, págs. Consultado el 23 de febrero de 2018 en Dirección:  
[https://impresa.prensa.com/mas\\_de\\_la\\_prensa/Ninos-esperan-adoptados-demora-juzgados\\_0\\_1460104109.html](https://impresa.prensa.com/mas_de_la_prensa/Ninos-esperan-adoptados-demora-juzgados_0_1460104109.html).
- Código Civil de la Nación Argentina. (1997). *Ley N°24.779 de 28 de febrero de 1997 que incorpora al Código Civil, como Título IV "De la Adopción" de la Sección Segunda del Libro I*. Buenos Aires. : Fecha del consulta 2 de marzo de 2018.  
[https://www.oas.org/dlei/esp/Ley-de-Adopcion\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dlei/esp/Ley-de-Adopcion_Argentina.pdf).
- Código Civil de la República de Panamá*. (2016). Panamá: Sistemas Jurídicos.
- Código Civil Español (Art. 175). (2015). *Ley N°21 de 1997 modificada por la Ley N°26 de 28 de julio de 2015*. Consultado el 15 de marzo de 2018:  
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>.
- Código de la Familia de la República de Panamá. (1994). Panamá: Librería & Editorial Barrios & Barrios.
- Código procesal penal*. (2018). Panamá: Librería y Ediciones Barrios & Barrios.

Constitución Política de la República de Panamá. (1972). Panamá: Defensoría del Pueblo.

*Convenios sobre infancia ratificados por la República de Panamá.* (2002). Panamá: UNICEF.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-683/15 por Demanda de Inconstitucionalidad en Materia de Adopción por Parejas del mismo Sexo. (Obtenido de: Dirección:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-683-15.htm> de Fecha: 4 de noviembre de 2015. Recuperado el 30 de enero de 2018. de 2015).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU617/14 de 28 de agosto de 2014 (Obtenido de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/SU617-14.htm> de Fecha: 28 de agosto de 2014. Recuperado el 13 de marzo de 2018 de 2014).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opiniones Consultivas*. Obtenido de: [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_opiniones\\_consultivas.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es) : Recuperado el 30 de enero de 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Sentencia de 9 de marzo de 2018. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*. Fecha de Consulta: 23 de abril de 2018. Dirección: [www.corteidh.or.cr/casos.cfm](http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm).

Decreto Ejecutivo N°26 de 21 de abril de 2009. (2009). *Por el cual se dictan normas para regular la apertura y funcionamiento de albergues para niños, niñas y adolescentes*. Gaceta Oficial N°26379: Consultado el 30 de junio de 2018. Dirección: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26379/21630.pdf>.

*Diccionario Jurídico Epasa.* (1998). Madrid: Editorial Espasa Calpe.

*El Corán.* (2000). Madrid: Editorial Alba.

El Nuevo Día de Puerto Rico. ((Recuperado el 19 de enero de 2018) de 30 de junio de 2017). Unos 22 países permiten el matrimonio homosexual. págs. Obtenido de: <https://www.elnuevodia.com/noticias/mundo/nota/unos22paísespermitenelmatrimoniohomosexual-2336133/>.

Garell, P. (1970). *El próximo oriente asiático*. Barcelona: Editorial Labor.

Garelli, P. (1970). *El próximo oriente asiático*. Barcelona: Editorial Labor.

Guerra de Villalaz, A. (2017). *Compendio de derecho penal*. Panamá: Editorial Cultural Portobelo.

Ibarra y Rodríguez, E. (1950). *Napoleón: Historia del Mundo en la Edad Moderna*. Barcelona: Editorial Ramón Sopena.

Iglesias, J. (2001). *Derecho romano*. Madrid: Editorial Ariel Derecho.

*Instrumentos Internacionales sobre Derechos de la Infancia y la Mujer ratificados por la República de Panamá*. (2009). Panamá: UNICEf.

La Estrella de Panamá. (6 de mayo de 2015). Una red para cuidar a los niños. *La Estrella de Panamá*, págs. Recuperado el 16 de diciembre de 2017 de Dirección: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/para-cuidar-ninos/23863593>.

Ley 46 de 17 de julio de 2013. (17 de julio de 2013). Ley General de Adopciones de la República de Panamá.

*Ley N°14 de 23 de enero de 2009 Que Crea la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia*. (2009). Panamá: Gaceta Oficial N°26211 de 28 de enero de 2009.

*Ley N°31 de 25 de julio de 2006 que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil de Tribunal Electoral*. (2006). Panamá: Gaceta Oficial N°25,599 de 31 de julio de 2006.

*Ley N°34 de miércoles 30 de mayo de 2018, por la cual se crean los Hogares de Cuidado Diario y el Programa de Madres Cuidadoras para la Atención Integral a la Primera Infancia*. (2018). Panamá: Gaceta Oficial N° 28537-C de 31 de mayo de 2018.

*Ley N°38 de 31 de julio de 2000*. (2000). Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.: Gaceta Oficial N°24109 de 2 de agosto de 2000.

*Ley N°53 de 27 de agosto de 2015 que regula la carrera judicial*. (2015). Panamá: Órgano Judicial.

*Ley N°53 de 27 de agosto de 2015. Que regula la Carrera Judicial*. (2015). Panamá: Órgano Judicial.

*Ley N°55 de 17 de julio de 2017*. (2017). *Que regula la protección de los recién nacidos*.

*Ley N°60 de 30 de noviembre de 2016 que reforma la Ley N°29 de 2002, sobre la menor embarazada y dicta otras disposiciones*. (2016). Panamá: Gaceta Oficial N°28169 de 1 de noviembre de 2016.

- Ley N°75 de 17 de febrero de 2009 que modifica el artículo 122 de la Ley N°31 de 25 de julio de 2000.* (2009). Panamá: Gaceta oficial N°26409-A de 18 de noviembre de 2009.
- Lloveras, N. (1998). *Nuevo régimen de adopción. Ley 24.779.* Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Méndez, R. (1995). *Censo de instituciones que atienden niños y adolescentes en situación de riesgo social.* Panamá: Convenio Andrés Bello y el Centro Regional de Formación de Educadores de Calle.
- Minguijón y Adrián, S. (1953). *Historia del derecho español.* Barcelona: Editorial Labor.
- Morales, J. (1996). *Derecho Romano. Ley de las XII Tablas. Principios del Derecho Romano y Procedimiento Judicial Romano.* México: Editorial Trillas.
- Moreno Vega, J. (18 de septiembre de 2017). Solo el 2% de niños en albergues son adoptados. *Diario El Siglo*, págs. Fecha de Consulta: 20 de mayo de 2018. Dirección: <http://elsiglo.com.pa/panama/solo-2-ninos-albergues-adoptados/24023272>.
- Normas internacionales de derechos humanos. (1970). *International Human Rights Factshe.* Obtenido de <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/International-Human-Rights-Factshe1970.et-Esp.pdf>
- Petit, E. (1966). *Tratado elemental de derecho romano.* México: Editora Nacional.
- Pfeifer, C. (2009). *Diccionario Bíblico Arqueológico.* Bogotá: Editorial Mundo Hispano.
- Proyecto de Ley N°538 de 18 de septiembre de 2017. (2017). *Adopciones de la República de Panamá.* Panamá.
- Puig Brutau, J. (1954). *Fundamento de Derecho Civil.* Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.
- Schultz, F. (1960). *Derecho romano clásico.* Barcelona: Bosch Casa Editorial, S.A.
- SENNIAF. (2002). *Convenios sobre infancia ratificados por la República de Panamá.* Panamá: Impresora Pacífico: Obtenido de: [http://senniaf.gob.pa/?page\\_id=47](http://senniaf.gob.pa/?page_id=47). Obtenido de Dirección: [www.enniaf.gob.pa/?page\\_id=47](http://www.enniaf.gob.pa/?page_id=47)
- Seux, M.-J. (1987). *Leyes del antiguo oriente.* Navarra: Editorial Verbo Divino.
- Simons, R. (6 de noviembre de 2016). Familias de acogida, un reto de Senniaf. *La Prensa*, págs. Fecha de Consulta: 13 de mayo de 2018. Dirección: [https://www.prensa.com/sociedad/Ninos-opciones-hogar\\_0\\_4614288555.html](https://www.prensa.com/sociedad/Ninos-opciones-hogar_0_4614288555.html).
- Troitiño, E., & Cruz, V. (2000). *La ciudadanía social de la niñez y la adolescencia.* Órgano Judicial y UNICEF.

## **ANEXOS**

## **ANEXO No.1**

### **Título: “Decapitó a su hija, la triste historia de Cristal Out”**

Periódico: Mi Diario. Fecha: 18 de abril de 2016 Por: Carlos Ávila Rivas

El crimen de Cristal Out Fernández no solo trascendió fronteras, sino que también evidenció el fallo de nuestro sistema de justicia de menores.

El día 21 de enero de 1997, la sociedad panameña fue sacudida por la noticia de que la niña Cristal Out Fernández, de 6 años de edad, había sido asesinada a manos de su propia madre, Mariela Fernández Dávila, en Costa Rica, tan solo tres días después de haber sido entregada por disposición de la jueza Rosenda Sarmiento, en ese entonces jueza Segunda Seccional de Menores en Panamá.

La pequeña Cristal nació en Holanda. Ella fue el resultado del trabajo de prostitución que ejercía su madre, de nacionalidad venezolana, Mariela Fernández Dávila. Esto cambió la condición de la mujer, que era muy activa de noche, acudiendo a clubes nocturnos por todas partes del mundo.

Es así como el 25 de enero de 1993, la venezolana Mariela Fernández, madre soltera y con 22 años de edad, regaló a su hija Cristal Out a la familia panameña Márquez Rodríguez. Bendición inesperada.

Como un regalo de Dios fue visto por la familia Márquez Rodríguez, conformada por Eliseo Márquez y su esposa Digna de Márquez, quienes tenían cuatro hijos: Roger, Marlene, Mabel y Abdiel. La llegada a sus vidas de la pequeña Cristal Out los transformó.

Era una familia sencilla y trabajadora de Tocumen. Eliseo era taxista y Digna, su mujer, se dedicaba al transporte de estudiantes en un colegial.

“Nos la robaron para matarla”, expresó Mabel, tercera hija de los Márquez Rodríguez a La Nación de Costa Rica, luego de conocer la tragedia.

Mabel Márquez Rodríguez, en su declaración a los medios, relató que el 20 de enero de 1993 una prima le dijo que una extranjera, que trabajaba en el hotel Montreal, quería regalar a su hija porque sus actividades en un hotel de la zona roja le impedían cuidarla. Esto la motivó a presentarse en el hotel para conocer a la pequeña Cristal Out, quien en ese entonces tenía tres años y de inmediato se enamoró de la niña de piel clara y cabellos rubios. Era como una muñeca.

“La vi tan bonita, tan pequeña, tan indefensa, que no me la imaginaba bajo la responsabilidad de una mujer de vida desordenada y me pregunté ¿cómo es posible que esto suceda, ¿qué le irá a pasar a esta niña?”, declaró.

Ambas mujeres intercambiaron palabras en el restaurante del hotel donde trabajaba la venezolana Mariela Fernández.

Eso fue suficiente para que el mismo día, la familia Márquez Rodríguez se llevara a la niña para su casa, no sin antes hacerle firmar un documento a la venezolana en el que hacía constar la entrega.

Volvió para reclamarla cuatro años después, la venezolana Mariela Fernández retornó a la vida de la familia Márquez Rodríguez, el lunes 13 de enero 1997, exigiendo la devolución de la pequeña Cristal Out.



“El saludo fue corto y lo primero que expresó fue que no tenía dinero y que quería llevarse ese día o el siguiente a la niña”.

De inmediato la señora Digna le advirtió que tenía un paseo de tres días a una finca en La Mesa de San Martín, a lo que la venezolana Mariela Fernández no se opuso.

El jueves 16 de enero al retornar los Márquez Rodríguez a su casa fueron sorprendidos por miembros de la Fuerza Pública, quienes retuvieron a la señora Digna y la trasladaron al cuartel de Tocumen, denunciada de tener de forma ilegal a la pequeña Cristal.

En menos de 48 horas, la jueza Rosenda Sarmiento ordenó a Digna firmar una resolución en la que le obligaba a entregar a la pequeña a su madre biológica, a pesar de la insistencia de la angustiada mujer de que antes se le practicaran exámenes psicológicos a la venezolana.

El viernes 17 de enero, pasada la 1:00 p.m., ya la venezolana Mariela Fernández tenía de vuelta a su hija y el sábado 18 ambas ingresaron a Costa Rica por Paso Canoas.

Así fue el crimen: El taxista tico Alejo Berrocal presenció cómo llegó Mariela Fernández, con una bolsa plástica en una mano y un maletín en la otra a El Valle de Oro, provincia de Cartago, Costa Rica, en un autobús.

Se le acercó para preguntarle si conocía algún basurero clandestino, que traía unos desechos, por lo que recorrieron cinco minutos hasta llegar al vertedero.

“Ambos bajamos del taxi, ella no podía con la bolsa, yo la ayudé y fue entonces cuando sentí algo suave y tibio al sujetarlo por debajo”, relató

Berrocal en su momento. Luego ella sacó una bolsa negra pequeña y también la arrojó al basurero.

Cuando regresaron al pueblo, el taxista dejó a la venezolana esperando el bus mientras acudió a la delegación policial y narró lo ocurrido al oficial encargado Carlos Chávez, quien ordenó seguirla en lo que ellos regresaban al basurero.

Al buscar en la bolsa grande encontraron ropita de niña muy humilde y de pronto un escalofrío recorrió el cuerpo del uniformado al sentir los deditos de la pequeña.

“En los años de policía me sorprendí y se me vinieron las lágrimas al ver tanta atrocidad, más cuando encontré en un bolso la cabecita, por lo que avisé para que se dejara detenida a la mujer”, narró Chávez.

Ya en la delegación, Fernández confirmó que el cuerpo decapitado era el de su hija Cristal Out Fernández, y al cuestionarla el oficial del porqué había hecho eso, respondió: “Por qué se asombra, si eso es algo normal en mi país, era un ritual en el que se bañan con la sangre de las criaturas para permanecer jóvenes”.

El 4 de diciembre de 1997, los jueces Gerardo Segura -quien presidió-, Jeannette Castillo y Alcides Mora, del Tribunal Superior Primero Penal, Sección Primera, coincidieron con la solicitud de la fiscal Doris Guzmán y la condenaron a 35 años de prisión por el delito de homicidio calificado.

Las investigaciones determinaron que la venezolana Mariela Fernández, la madrugada del domingo 19 de enero de 1997, asesinó a su hija en el baño del hotel Venecia, en San José, después de llevarla al baño,

en donde la ató con cinta adhesiva la boca y estando viva empezó a cortar el cuello hasta decapitarla, luego se deshizo del cuerpo de la pequeña Cristal Out Fernández, su hija. Mariela sigue presa en su natal Venezuela.

## ANEXO No. 2

### **Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional**

*La Asamblea General,*

*Recordando* la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>5 2</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>5 3</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5 3</sup>, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>5 4</sup> y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer <sup>5 5</sup>,

*Recordando también* la Declaración de los Derechos del Niño, que proclamó en su resolución 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959, *Reafirmando* el principio 6 de esa Declaración, que establece que, siempre que sea posible, el niño deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material,

Preocupada por el gran número de niños que quedan abandonados o huérfanos a causa de la violencia, los disturbios internos, los conflictos armados, los desastres naturales, las crisis económicas o los problemas sociales,

Teniendo presente que, en todos los procedimientos de adopción y colocación en hogares de guarda, los intereses del niño deben ser la consideración fundamental,

Reconociendo que en los principales sistemas jurídicos del mundo existen otras instituciones valiosas que representan una alternativa, como la Kafala del derecho islámico, las que proporcionan atención sustitutiva a los niños que no pueden ser cuidados por sus propios padres,

Reconociendo asimismo que sólo en el caso de que una determinada institución esté reconocida y reglamentada por el derecho interno de un Estado serían pertinentes las disposiciones de esta Declaración relativas a esa institución y que esas disposiciones no afectarían en modo alguno a las instituciones que existiesen en otros sistemas jurídicos y que representan una alternativa,

Consciente de la necesidad de proclamar principios universales que haya que tener en cuenta en los casos en que se inicien procedimientos, en el plano nacional o internacional, relativos a la adopción de un niño o su colocación en un hogar de guarda,

Teniendo presente, sin embargo, que los principios enunciados más adelante no imponen a los Estados instituciones jurídicas tales como la adopción o la colocación en hogares de guarda.

Proclama los siguientes principios:

## A. Bienestar General De La Familia Y Del Niño

Artículo 1 Todos los Estados deben dar alta prioridad al bienestar de la familia y del niño.

Artículo 2 El bienestar del niño depende del bienestar de la familia.

Artículo 3 Como primera prioridad, el niño ha de ser cuidado por sus propios padres.

Artículo 4 Cuando los propios padres del niño no puedan ocuparse de él o sus cuidados sean inapropiados, debe considerarse la posibilidad de que el cuidado quede a cargo de otros familiares de los padres del niño, otra familia sustitutiva — adoptiva o de guarda — o en caso necesario, una institución apropiada.

Artículo 5 En todas las cuestiones relativas al cuidado de un niño por personas distintas de sus propios padres, los intereses del niño, en particular su necesidad de recibir afecto y su derecho a la seguridad y al cuidado continuado, deben ser la consideración fundamental

Artículo 6 Los encargados de los procedimientos de adopción y de colocación en hogares de guarda deberán haber recibido capacitación profesional u otro tipo de capacitación apropiada.

Artículo 7 Los gobiernos deberán determinar si sus servicios nacionales de bienestar del niño son suficientes y considerar la posibilidad de adoptar medidas adecuadas.

Artículo 8 En todo momento el niño deberá tener nombre, nacionalidad y representante legal. El niño, al ser adoptado, colocado en un hogar de guarda o quedar sometido a otro régimen, no deberá ser privado de su nombre, su nacionalidad o su representante legal a menos que con ello adquiera otro nombre, otra nacionalidad u otro representante legal.

Artículo 9 Los encargados de la atención del niño deberán reconocer la necesidad del niño adoptivo o del niño colocado en un hogar de guarda de conocer sus antecedentes a menos que ello sea contrario a los intereses del niño.

## B. COLOCACIÓN EN HOGARES DE GUARDA

Artículo 10 La colocación de los niños en hogares de guarda deberá reglamentarse por ley.

Artículo 11 Pese a que la colocación de niños en hogares de guarda tiene carácter temporal, puede continuar, de ser necesario, hasta la edad adulta, pero no deberá excluir la posibilidad de restitución a la propia familia ni de adopción antes de ese momento.

Artículo 12 En todas las cuestiones relativas a la colocación de niños en hogares de guarda deberán tener participación adecuada la futura familia de guarda y, según

proceda, el niño y sus propios padres. Una autoridad u oficina competente deberá encargarse de la supervisión para velar por el bienestar del niño.

## C. ADOPCIÓN

Artículo 13 El objetivo fundamental de la adopción consiste en que el niño que no pueda ser cuidado por sus propios padres tenga una familia permanente

Artículo 14 Al considerar distintas posibilidades de adopción, los encargados de la colocación deberán elegir el medio más adecuado para el niño.

Artículo 15 Los propios padres del niño y los futuros padres adoptivos y, cuando proceda, el niño, deberán disponer de tiempo suficiente y asesoramiento adecuado para llegar cuanto antes a una decisión respecto del futuro del niño

Artículo 16 Antes de la adopción, los servicios u organismos de bienestar del niño deberán observar la relación entre el niño que vaya a ser adoptado y los futuros padres adoptivos. La legislación deberá asegurar que el niño sea reconocido legalmente como miembro de la familia adoptiva y que goce de todos los derechos pertinentes a su condición de tal.

Artículo 17 Cuando no sea factible colocar a un niño en un hogar de guarda o darlo en adopción a una familia adoptiva, o cuando el niño no pueda ser cuidado adecuadamente en su país de origen, podrá considerarse la adopción en otro país como forma alternativa de proporcionarle una familia.

Artículo 18 Los gobiernos deberán establecer políticas, legislación y una supervisión eficaz, respecto de la protección de los niños que sean adoptados en otros países. Si las circunstancias lo permiten, la adopción en otros países sólo deberá realizarse cuando se hayan establecido esas medidas en los Estados de que se trate.

Artículo 19 Se deberán establecer políticas y promulgar leyes, cuando fuere necesario, que prohíban el secuestro n cualquier otro acto encaminado a la colocación ilícita de niños

Artículo 20 Por regla general, la adopción en otro país deberá efectuarse por conducto de los organismos o autoridades competentes y deberán aplicarse las mismas salvaguardias y normas existentes respecto de las adopciones en el país de origen. En ningún caso la colocación deberá tener como resultado beneficios financieros indebidos para quienes participen en ella

Artículo 21 En los casos de adopción en otro país que se tramiten por conducto de personas que actúen como agentes de los probables padres de adopción, se tomarán precauciones especiales para proteger los intereses jurídicos y sociales del niño

Artículo 22 No se considerará adopción alguna en otro país sin establecer antes que el niño puede legalmente ser adoptado y que se cuenta con los documentos pertinentes necesarios para completar el trámite de adopción, tales como el

consentimiento de las autoridades competentes. También deberá establecerse que el niño podrá inmigrar al país de los futuros padres adoptivos, unirse a ellos y adquirir su nacionalidad.

Artículo 23 En los casos de adopción en otro país, por regla general, deberá asegurarse la validez legal de la adopción en los dos países de que se trate

Artículo 24 Si la nacionalidad del niño difiere de la de los futuros padres adoptivos, se sopesará debidamente tanto la legislación del Estado de que es nacional el niño como la del Estado de que son nacionales los probables padres adoptivos. A este respecto, se tendrán debidamente en cuenta la formación cultural y religiosa del niño, así como sus intereses.

### ANEXO N°3

**Lista De Albergues De Niños (as) y Adolescentes A Nivel Nacional Supervisados por SENNIAF. Específicamente las ubicadas en Herrera y Los Santos**

<b>N°</b>	<b>Nombre De La Organización</b>	<b>Provincia</b>	<b>Distrito</b>	<b>Teléfono</b>	<b>Localización Física</b>
1	Hogar Maria Auxiliadora	Herrera	Chitre	996-4672	Chitré

**Totales En la provincia de Herrera: 1**

**Diócesis De Chitré**

2	Centro De Adolescente San Juan Bautista)	Los Santos	Macaracas	995-4235	Macaracas
---	--	------------	-----------	----------	-----------

3	Nutre Hogar Los Santos-Herrera	Los Santos	Las Tablas	994-0477	Vía Interamericana
---	--------------------------------	------------	------------	----------	--------------------

**Totales En la Provincia De Los Santos 2**



## **Anexo 4**

### **RESUMEN CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO RAMÍREZ ESCOBAR Y OTROS VS. GUATEMALA SENTENCIA DE 9 DE MARZO DE 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas)**

El 9 de marzo de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) dictó una Sentencia mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado de Guatemala por la separación arbitraria de la familia, en violación de la prohibición de injerencias arbitrarias en la vida familiar, el derecho a la protección de la familia, las garantías judiciales, el derecho a la protección judicial y la prohibición de discriminación, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y Osmín Tobar Ramírez. La Corte también declaró responsable al Estado por la violación del derecho a la integridad personal de las víctimas, la ausencia de una investigación de las irregularidades cometidas en el proceso de separación de la familia y la violación de los derechos a la libertad personal, la identidad y el nombre de Osmín Tobar Ramírez.

#### **I. Reconocimiento parcial de responsabilidad**

El Estado reconoció algunas de los hechos y violaciones alegadas por la Comisión y los representantes. La Corte aceptó dicho reconocimiento parcial de responsabilidad internacional y le otorgó plenos efectos jurídicos. Sin perjuicio de ello, en tanto se mantuvo la controversia con respecto a hechos y pretensiones de derecho no reconocidos por el Estado y teniendo en cuenta las atribuciones que le incumben al Tribunal como órgano internacional de protección de derechos humanos, estimó necesario dictar una sentencia en la cual se determinaron los hechos ocurridos y se precisaron las violaciones incurridas, toda vez que ello contribuye a la reparación de las víctimas, a evitar que se repitan hechos similares y a satisfacer, en suma, los fines de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos.

#### **II. Hechos**

##### **A. Contexto**

Desde inicios de los años 90 hasta finales de la primera década de los años 2000, las adopciones internacionales representaron un negocio muy lucrativo en Guatemala. El presente caso se enmarcó en un contexto de serias irregularidades en los procesos de adopción de niñas y niños guatemaltecos, favorecido por una debilidad institucional de los órganos de control y una normativa flexible e inadecuada que facilitó la formación de redes y estructuras de delincuencia organizada dedicadas al “lucrativo” negocio de las adopciones internacionales.

De acuerdo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria de

1977

significó una privatización de las adopciones que pasaron a ser otorgadas por notarios, con el único control y aval de la Procuraduría General de la Nación, permitiendo así “la eliminación de los candados institucionales establecidos por el Estado”. A partir de la entrada en vigor de esta ley y hasta el 2007, cuando fue derogada, el número de adopciones fue incrementando, lo cual afectó particularmente a las mujeres viviendo en situación de pobreza o extrema pobreza.

Además, la privatización del procedimiento de adopción por parte de los notarios permitió que, con el paso del tiempo, se consolidaran redes de delincuencia organizada transnacional dedicadas a la tramitación de adopciones irregulares, con intervención de múltiples actores que aprovecharon la falta de control oficial real.

En diciembre de 2007, se aprobó la Ley de Adopciones de Guatemala, la cual encargó el control sobre los procedimientos de adopción a una autoridad central, denominada Consejo Nacional de Adopciones, y al Poder Judicial, por medio de los Juzgados de Familia y Juzgados de la Niñez y Adolescencia.

## B. Marco normativo

En la época de los hechos, el sistema de protección de la niñez estaba regulado por el Código de Menores que preveía la adopción de medidas de protección para los menores de edad en “situación irregular”. Dicha situación irregular abarcaba a las niñas y niños “que se hallen en abandono o peligro”, lo que a su vez se definía como aquellas situaciones donde ningún adulto “los tuviera] a su cargo” o cuando pudieran “adoptar una conducta irregular o viciosa”.

Asimismo, la legislación guatemalteca contemplaba dos procedimientos de adopción, uno judicial y otro extrajudicial ante notario público. En el presente caso, las adopciones de Osmín Tobar Ramírez y J.R. se llevaron a cabo por la vía notarial.

## C. Hechos del caso concreto

Osmín Tobar Ramírez, de siete años, y J.R., su hermano menor de año y medio, fueron separados de su familia e internados en una casa hogar de la Asociación Los Niños de Guatemala el 9 de enero de 1997, luego de que se recibiera una denuncia anónima de que los niños habrían sido abandonados por su madre, Flor de María Ramírez Escobar. Al día siguiente de ser retirados del hogar, la madre de los niños, Flor de María Ramírez Escobar compareció ante el juzgado respectivo, pero no se le permitió verlos ni se le informó sobre su paradero. Luego de esto inició el proceso de declaratoria de abandono, para el cual se realizaron cuatro estudios socioeconómicos a distintos miembros de la familia Ramírez, dos realizados por la trabajadora social de la Asociación Los Niños de Guatemala donde estaban internados los niños, y dos por la Procuraduría General de la Nación. Además, se constató si la señora Ramírez Escobar y la abuela materna de los niños tenían antecedentes penales y se realizó un estudio psicológico a la señora Ramírez Escobar y a su madre.

El juzgado competente declaró a los hermanos Ramírez en situación de abandono

el 6 de agosto de 1997, confirió su tutela legal a la Asociación Los Niños de Guatemala y ordenó que dicha institución los incluyera dentro de los programas de adopción que patrocinaba.

La señora Ramírez Escobar presentó un recurso de revisión contra esta decisión. Dicho recurso fue inicialmente declarado sin lugar el 6 de enero de 1998, a pesar de que la señora Ramírez Escobar insistió en que no habían sido resueltos adecuadamente sus reclamos en contra de la declaración de abandono de sus hijos.

Los hermanos Ramírez fueron adoptados por dos familias estadounidenses distintas en junio de 1998. Ambos procedimientos de adopción se realizaron ante el mismo notario por el mismo abogado contratado por ambas familias. Si bien inicialmente la Procuraduría General de la Nación objetó dichos procedimientos, por considerar que permanecían recursos pendientes de resolver contra la declaratoria de abandono, el juzgado de familia respectivo rechazó dichos argumentos y ordenó que se otorgaran las escrituras de adopción de J.R. y de Osmín Tobar Ramírez. El notario concedió dichas adopciones el 2 de junio de 1998.

En diciembre de 1998, el padre de Osmín, Gustavo Tobar Fajardo presentó un recurso

de revisión contra la declaratoria de abandono, entre otras cosas, porque aún quedaban pendientes de resolver varios de los argumentos de la señora Ramírez Escobar. Dicho recurso se unió al de la madre de los niños y se declaró con lugar en noviembre de 2000. En esa oportunidad se consideró que no se había brindado suficiente oportunidad a los padres para demostrar que constituían un recurso familiar, emocional y psicológico idóneo para sus hijos, por lo que se ordenó realizar una serie de diligencias con ese propósito. Sin embargo, el proceso de revisión se archivó de manera definitiva en septiembre de 2002, “por no poderse proceder”, en tanto el señor Tobar Fajardo no había sufragado los gastos asociados a la citación de los padres adoptivos de los niños Ramírez en los Estados Unidos de América.

El señor Tobar Fajardo contactó a su hijo, Osmín Tobar Fajardo, por la red social Facebook en 2009. A partir de entonces mantuvieron comunicación de forma cotidiana, aunque con cierta dificultad por las diferencias de idioma. En mayo de 2011, Osmín viajó por un mes a Guatemala y se reencontró con su familia biológica y, en noviembre de 2015, decidió mudarse a Guatemala, donde vive actualmente con su padre. La señora Ramírez Escobar y el señor Tobar Fajardo no han tenido contacto con J.R. desde que fue separado de la familia.

### III Fondo

A. Derecho a la vida familiar y a la protección de la familia, derechos del niño, garantías judiciales y protección judicial, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos sin discriminación y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno

#### 1. Declaración de abandono

La Corte concluyó que la separación de la familia Ramírez fue realizada tras una investigación insuficiente, en un procedimiento que incumplió la propia legislación interna y violó el derecho a ser oído de los niños y sus padres y sin que una motivación adecuada y suficiente de las decisiones judiciales demostrara que la separación era

una medida necesaria para el interés superior de los hermanos Ramírez.

Además, la Corte consideró que las normas del Código de Menores aplicadas en el presente caso no se adecuaban al concepto del interés superior del niño, como derecho sustantivo, principio jurídico interpretativo fundamental y norma de procedimiento, ni a los demás principios rectores y derechos que se derivan de una concepción de las niñas y los niños como sujetos plenos de derecho y no solo objetos de protección. Además de las falencias ya verificadas en el proceso, la Corte consideró que el texto expreso de las normas reflejaba una percepción de los niños como personas incapaces y objetos de protección estatal, y no como personas a quienes el Estado debe respetar y garantizar la plenitud de los derechos consagrados en la Convención, así como algunas medidas especiales para su adecuada supervivencia y desarrollo. En virtud de lo anterior, la Corte consideró que las normas que regulaban el proceso de declaración de abandono en el Código de Menores no se adecuaban a la Convención Americana.

Por tanto, el Tribunal concluyó que el proceso de declaración de abandono constituyó una injerencia arbitraria en la vida familiar, una violación del derecho a las garantías judiciales y de la protección de la familia, consagrados en los artículos 8.1, 11.2 y 17.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 del mismo instrumento en perjuicio de este último.

## 2. Procedimientos de adopción

La Corte determinó que, al conceder las adopciones internacionales de J.R. y de Osmín Tobar Ramírez, Guatemala (a) no verificó adecuadamente la situación jurídica de los niños a efectos de determinar su adoptabilidad; (b) no evaluó ni determinó si la adopción internacional de los niños era la medida que mejor se adecuaba a su interés superior y que el procedimiento de adopción por notaría no ofrecía garantías suficientes para tener en cuenta el interés superior de los niños como una consideración primordial; (c) no respetó el derecho de los hermanos Ramírez a ser oídos en el procedimiento de adopción; (d) no tuvo en cuenta el carácter subsidiario de la adopción internacional, frente a otras posibles opciones de cuidado en el país de origen de los niños, y (e) no evaluó ni tomó medida alguna para descartar la posibilidad de que las adopciones de los hermanos Ramírez estuvieran generando beneficios económicos indebidos.

Adicionalmente, la Corte recordó que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción. Destacó que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco de corrupción, en el que un conjunto de actores e instituciones públicos y privados operaban bajo el manto de la protección del interés superior del niño, pero con el real propósito de obtener su propio enriquecimiento. En este sentido, la Corte consideró que el procedimiento de adopción extrajudicial, vigente en la época de los hechos y aplicado en este caso, no garantizaba y, en ciertos aspectos, directamente infringía los derechos a la vida privada y familiar, la protección de la familia, el derecho a ser oído y los derechos del niño.

Por tanto, concluyó que el Estado violó el derecho a ser oído, el derecho a la vida familiar libre de injerencias arbitrarias y a la protección de la familia establecidos en los

artículos 8.1, 11.2 y 17.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 de la Convención Americana en perjuicio de este último.

### 3. Recursos interpuestos contra la separación familiar

En el presente caso, el recurso interpuesto por los padres de los niños Ramírez se archivó por la presunta imposibilidad de citar a las dos familias adoptivas. La Corte determinó que el Estado no realizó un esfuerzo serio y de oficio para que el recurso interpuesto por los padres de Osmín Tobar Ramírez realmente contribuyera a poner fin a una situación violatoria de derechos y garantizara el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención, dado los intereses y derechos que estaban en juego. Por tanto, concluyó que el archivo del caso constituyó una violación al derecho a la protección judicial consagrados en el artículo 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1, 11.2, y 17.1 de la misma, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y su hijo Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 del mismo instrumento en perjuicio de este último.

Además, el Tribunal concluyó que la duración de más de tres años, para conceder la revisión de la situación jurídica de los niños, y de más de cinco años hasta su archivo sobrepasó el plazo que pudiera considerarse razonable para la resolución de este tipo de recursos, por lo que el Estado también incurrió en una violación del artículo 8.1 de la Convención, en relación con los artículos 11.2, 17.1 y 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y de su hijo Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 de la misma en perjuicio de este último.

### 4. Prohibición de discriminación

En adición a lo anterior, la Corte determinó que la decisión de separar a los hermanos Ramírez de su familia biológica se fundamentó en argumentaciones relativas a la posición económica de sus familiares, estereotipos de género sobre la atribución de diferentes roles parentales a la madre y al padre, así como sobre la orientación sexual de su abuela materna. El Tribunal consideró que estas constituyeron justificaciones discriminatorias que se utilizaron como base de la separación familiar. En consecuencia, concluyó que el Estado violó la prohibición de discriminación en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos a la vida familiar y la protección de la familia, consagrados en los artículos 11.2 y 17.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 de la Convención en perjuicio de este último.

La Corte advirtió que estos factores confluyeron de manera interseccional en la señora Flor de María Ramírez Escobar, quien, por ser madre soltera en situación de pobreza, formaba parte de los grupos más vulnerables a ser víctima de una separación ilegal o arbitraria de sus hijos, en el marco del contexto de adopciones irregulares en que sucedieron los hechos de este caso.

## B. Prohibición de trata de personas, garantías judiciales y protección judicial, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos

La Corte reconoció que la trata de personas, prohibida por el artículo 6.1 de la Convención Americana, incluye la trata de niñas y niños con fines de adopción. No obstante, consideró que, si bien existen elementos contextuales e indicios relacionados con otros casos de adopciones irregulares, estos no son suficientes para concluir que en el presente caso las adopciones irregulares de los hermanos Ramírez constituyeron trata de personas. El Tribunal concluyó que no contaba con elementos probatorios suficientes para concluir que los procesos específicos de los hermanos Ramírez hubieran constituido trata de personas, en violación del artículo 6.1 de la Convención Americana.

Sin embargo, consideró que sí existen indicios contextuales que el Estado ha debido investigar. En virtud de lo anterior, consideró que esta ausencia de investigación, aunada a los indicios sobre la posibilidad de que se hubiera incurrido en trata de niños con fines de adopción, constituye una violación del derecho a acceso a la justicia, derivado de una interpretación conjunta de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Por otra parte, la Corte concluyó que el Estado no había incurrido en una violación del artículo 2 de la Convención Americana por la falta de tipificación del delito de trata de personas con fines de adopción en la época de los hechos.

## C. Derecho a la libertad personal, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno

La Corte concluyó que el internamiento de Osmín Tobar Ramírez en un centro de acogimiento residencial constituyó una restricción a su libertad contraria a la Convención Americana, al no haberse demostrado que dicha medida era necesaria. Además, el haber separado a los hermanos Ramírez dentro de la casa hogar, la imposibilidad de visitas por parte de la señora Ramírez Escobar y la falta de revisión periódica de la idoneidad de dicha medida para el cuidado de Osmín Tobar Ramírez contribuyeron a la arbitrariedad de esta medida. Por último, el Tribunal consideró que la falta de regulación, supervisión y fiscalización de la Asociación Los Niños demuestra que el Estado tampoco tomó medidas para asegurarse que el acogimiento residencial era llevado a cabo conforme a sus derechos como niño. Por estas razones, la Corte concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad personal de Osmín Tobar Ramírez, consagrado en el artículo 7.1 de la Convención, en relación con los artículos 19, 11.2, 17.1, 1.1 y 2 de la Convención.

D. Derecho al nombre de Osmín Tobar Ramírez, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos La Corte verificó que a Osmín Tobar Ramírez se le cambió el nombre, la identidad y se le separó de su cultura, como consecuencia de un procedimiento de adopción que se llevó a cabo en incumplimiento de las más mínimas garantías materiales y procesales exigibles en esta materia, así como sin que se le garantizara un recurso efectivo que lo amparara ante dichas violaciones. Además, la Corte constató que actualmente Osmín Tobar Ramírez tiene legalmente el nombre de Ricardo William Borz, respecto del cual el Estado ha indicado que puede solicitar un

cambio ante una notaría. Sin embargo, Guatemala no ha adoptado medida alguna para realizar las modificaciones pertinentes en su registro y documento de identificación, a pesar de su responsabilidad en los eventos que generaron dicho cambio de nombre e identidad y de haberse reconocido a nivel interno las irregularidades cometidas en el proceso de declaratoria de abandono, así como a nivel internacional esta violación específica.

Por tanto, la Corte concluyó que Guatemala violó el derecho a la identidad y el derecho al nombre de Osmín Tobar Ramírez, consagrado en el artículo 18 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 y 19 del mismo tratado.

E. Derecho a la integridad personal, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos

Por último, la Corte concluyó que los hechos de este caso también implicaron una violación de la integridad personal, consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Flor de María Ramírez Escobar, Gustavo Tobar Fajardo y Osmín Tobar Ramírez, así como en relación con el artículo 19 del mismo instrumento en perjuicio de este último.

#### IV. Reparaciones

La Corte estableció que su Sentencia constituye por sí misma una forma de reparación. Además, ordenó al Estado: i) adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para facilitar y contribuir a una restitución de los vínculos familiares entre Osmín Tobar Ramírez y sus padres, incluyendo brindar el tratamiento psicológico, psiquiátrico y apoyo terapéutico que requieran las víctimas y becas para el estudio de los idiomas inglés y español, así como deberá hacer un esfuerzo serio, multidisciplinario y de oficio por iniciar, propiciar y, en su caso, continuar una vinculación de Flor de María Ramírez y Osmín Tobar Ramírez con J.R.; (ii) adoptar, de oficio, todas las medidas adecuadas y necesarias para modificar la partida de nacimiento de Osmín Tobar Ramírez, de manera que se le reinstituyan los vínculos legales familiares y demás derechos surgidos al momento de su nacimiento, así como el nombre y apellido y otros datos personales; (iii) iniciar y conducir eficazmente las investigaciones penales, administrativas y disciplinarias que correspondan por los hechos de este caso y, en su caso, determinar y sancionar a los responsables; (iv) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; (v) realizar un documental sobre los hechos del presente caso, el contexto en el cual se desarrollaron y las violaciones encontradas en la Sentencia; (vi) publicar la Sentencia y su resumen oficial; (vii) adoptar las medidas necesarias para crear e implementar un programa nacional efectivo para garantizar una adecuada supervisión, fiscalización y control de la institucionalización de niñas y niños; (ix) pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales y por el reintegro de costas y gastos, y (x) reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cantidad erogada durante la tramitación del presente caso.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos supervisará el cumplimiento íntegro

de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>



## **ANEXO No. 5**

Niños sin identidad en el 'Detroit'. Por: Jesús Simmons - | |

Mi Diario. Panamá, miércoles 19 de abril de 2017

“Aunque parezca increíble, en el distrito de San Miguelito hay niños y niñas que no cuentan con una nacionalidad.

Esto se debe a que, al nacer, no son inscritos por sus padres en el Registro Civil del Tribunal Electoral TE, por lo tanto, no hay constancia para las autoridades de su existencia.

Esto hizo que ayer, la directora regional del Registro Civil del TE en San Miguelito, Juana Cigarruista, solicitara cortesía de sala en la sesión del Consejo Municipal para exponer esta realidad.

Según Cigarruista, están haciendo diferentes giras para llegar a estas poblaciones indígenas y latinos, que no tienen una inscripción y son panameños.

Afirmó que los niños muchas veces nacen en Darién con parteras, y sus padres emigran a San Miguelito, o nacen en el distrito, pero por la dejadez o por la emergencia que se dé, también nacen en las casas. Aunque no hay estadísticas, sí ocurre, ya que en una escuela detectaron dos casos, dijo la funcionaria.

Señaló que, si pasa mucho tiempo, los padres tienen que probar que el menor de edad nació en Panamá, para ello deben mostrar boletines escolares, tarjetas de vacunación, certificados de bautismo y demás.

## **ANEXO No. 6**

### **Aparece madre de bebé abandonada en Casa Cural de Atalaya**

La recién nacida fue dejada el viernes y de acuerdo con los médicos se encuentra en buen estado de salud

Panamá. Nacional 09/04/2018 - 4:25 p.m. lunes 9 de abril de 2018 Redacción Digital La Estrella. [online@laestrella.com.pa](mailto:online@laestrella.com.pa)

Este lunes se presentó la madre de una recién nacida que fue abandonada en las afueras de la Casa Cural del distrito de Atalaya, provincia de Veraguas.

De acuerdo con los reportes, la madre de la infante, dijo que había abandonado a su hija porque no podía mantenerla y su esposo se encuentra preso.

Autoridades ordenaron a la mujer una revisión médica donde se mantiene fuertemente custodiada por unidades de la Policía Nacional

La bebé que fue abandonada el viernes 6 de abril aproximadamente a las 9:00 p.m. se encontraba envuelta en una sábana y ahora se mantiene en el hospital Luis 'Chicho' Fábrega en buen estado de salud.

El Ministerio Público se encuentra investigando este caso.

ANEXO 7

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL  
DECRETO EJECUTIVO No. 26**

**(De 21 de abril de 2009)**

**"Por el cual se dictan normas para regular la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes."**

**El Presidente de la República  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,**

**CONSIDERANDO:**

Que de acuerdo con el Código de la Familia, es deber del Estado implementar políticas públicas dirigidas a proteger el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

Que de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que estén privados permanente o temporalmente de su medio familiar.

Que es deber del Estado autorizar la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes y vigilar el cumplimiento de sus derechos, para lo cual se implementarán las medidas más adecuadas con el fin de lograr este objetivo.

Que los albergues para niños, niñas y adolescentes deben caracterizarse por su temporalidad, mientras persistan los factores de desprotección que los motivan, como recurso de protección o de apoyo, con el fin de eliminar o paliar los factores que generan dicha desprotección.

Que la intervención con la familia del niño, niña o adolescente constituirá para el Estado una tarea prioritaria mientras éste permanezca en el albergue.

Que la Ley 14 de 23 de enero de 2009, por la cual se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, establece entre sus funciones la de supervisar y evaluar la calidad en los programas y servicios sociales dirigidos a la niñez y la adolescencia ejecutados por entidades públicas y privadas, así como su apego al respeto por los derechos humanos.

**DECRETA:**

**TITULO PRIMERO**

**DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1. Objeto.** La presente norma tiene por objeto regular la apertura y ejercicio de albergues para niños, niñas y adolescentes de conformidad con las normas legales y los procedimientos vigentes en la República de Panamá.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente norma es aplicable a todos los albergues que acojan niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 3. Concepto de Albergue.** Los albergues son centros con carácter residencial destinados al cuidado y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

## **TITULO SEGUNDO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**

**Artículo 4. Competencia.** La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, será la autoridad administrativa encargada de aplicar la presente norma y la competente para conocer de todas las relaciones con los albergues.

### **CAPÍTULO PRIMERO DE LAS FACULTADES Y FUNCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**

**Artículo 5. Facultades de la Autoridad Administrativa.** Son facultades de la Autoridad Administrativa:

1. Autorizar, negar o cancelar el permiso de Funcionamiento a los albergues, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por este Decreto.
2. Establecer las estrategias y las medidas de control necesarias para llevar a cabo la supervisión en los albergues.
3. Emitir recomendaciones con el fin de mejorar su servicio y apoyar a los albergues en su cumplimiento.
4. Comunicar a las autoridades competentes las irregularidades que se detecten en el funcionamiento de los albergues.
5. Aplicar las sanciones correspondientes por las faltas, de conformidad con el Título VIII del presente Decreto Ejecutivo; y
6. Realizar las funciones que ésta u otras normas legales le asignen.

**Artículo 6. Funciones de la Autoridad Administrativa.** Son funciones de la Autoridad Administrativa:

1. Realizar y coordinar supervisiones a los albergues para observar las condiciones en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, de las instalaciones, mobiliarios, recurso humano que presta sus servicios en los albergues, siguiendo estándares de calidad.
2. Llevar el registro de los albergues autorizados por la Autoridad Administrativa;
3. Llevar el registro de niños, niñas y adolescentes en albergues y actualizarlo constantemente.
4. Proporcionar a los albergues asesoría profesional en materia jurídica, psicológica y de trabajo social, entre otras.
5. Promover y coordinar cursos permanentes de capacitación y actualización en derechos humanos de niños, niñas y adolescentes para todo el personal de los albergues.
6. Coordinar con instituciones gubernamentales la ejecución del cumplimiento de los derechos a los servicios básicos de los niños, niñas y adolescentes.
7. Aprobar el reglamento interno de funcionamiento y atención.
- 8.- Realizar las funciones que ésta u otras normas legales le asignen.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **DE LA AUTORIZACIÓN PARA ESTABLECER UN ALBERGUE**

**Artículo 7. Requisitos para obtener autorización para establecer un albergue.** Los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas constituidas como organizaciones sin fines de lucro, para que la Autoridad Administrativa expida un permiso de funcionamiento para establecer un albergue son los siguientes:

1. Presentar la solicitud de apertura mediante memorial dirigido al Director o Directora General de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en el que se describa el nombre, dirección, y demás generales completas del solicitante o Representante Legal.
2. Presentar copia autenticada de la escritura pública y sus reformas que acredite la personería jurídica emitida por el Ministerio de Gobierno y Justicia.
3. Presentar certificación de Registro Público sobre existencia y vigencia de la asociación.
4. Presentar un reglamento interno de funcionamiento y atención.
5. Presentar los planes y servicios básicos de atención que se ofrecen.
6. Indicar el número de niños, niñas y adolescentes que pueden recibir atención.
7. Constancia de la estructura física, con la distribución del espacio físico en que conste la accesibilidad acorde con la cantidad de niños, niñas y adolescentes que se puedan atender.
8. Lista del equipo y mobiliario disponible.
9. Certificado sobre las condiciones de seguridad de la estructura en que funcionará el albergue, expedido por autoridad competente.
10. Certificado expedido por el Ministerio de Salud sobre las condiciones de salubridad de las instalaciones en que funcionará el albergue.
11. Lista del personal calificado, en que se indique su especialidad o área de atención.
12. Presentar perfil del director(a) del albergue, quien deberá contar con estudios universitarios, en áreas de ciencias sociales, humanidades o afines.
13. Lista del personal de apoyo.
14. Certificado de salud física y mental del personal que labora en el albergue.

**Artículo 8. Actuación de la Autoridad Administrativa.** La Autoridad Administrativa, una vez recibida la solicitud, procederá a:

1. Verificar que la solicitud contenga todos los documentos requeridos.
2. Efectuar visita de reconocimiento a las instalaciones; y
3. Emitir resolución motivada, mediante la cual se otorgue o niegue el permiso de funcionamiento para operar.

**Artículo 9. Derecho a recurrir.** Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la presente norma, admiten recurso de reconsideración, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

**Artículo 10. El registro ante la Autoridad Administrativa.** Se crea dentro de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia el Registro de Albergues de Niños, Niñas y Adolescentes, en el cual deberán inscribirse todos los albergues existentes.

Los albergues existentes a la fecha de promulgación del presente Decreto Ejecutivo,

deberán inscribirse ante la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en los términos y condiciones expresados en la presente norma legal.

### **TÍTULO TERCERO DE LOS ALBERGUES**

**Artículo 11. Obligaciones de los albergues.** Los albergues deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Cumplir con los requisitos establecidos por esta norma, para obtener el permiso de funcionamiento y su respectivo registro.
2. Llevar el registro de los niños, niñas y adolescentes que tengan bajo su cuidado y remitirlo mensualmente dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente a que corresponda el informe a la Autoridad Administrativa.
3. Colocar en lugar visible el permiso de funcionamiento que expida la Autoridad Administrativa, en las instalaciones del albergue.
4. Garantizar el derecho a los niños, niñas y adolescentes de recibir atención integral, principalmente en atención médica y servicios educativos.
5. Implementar planes y programas que garanticen la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
6. Contar con un Reglamento Interno de Funcionamiento y Atención aprobado por la Autoridad Administrativa.
7. Contar con las instalaciones y recurso humano adecuado para garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
8. Colaborar con la Autoridad Administrativa y el Comité de Supervisión y Monitoreo en el ejercicio de sus facultades y funciones;
9. Informar inmediatamente a la autoridad correspondiente cuando se tenga conocimiento de que peligre la integridad física o la seguridad jurídica de un niño, niña o adolescente;
10. Contar con asesoría profesional en diversas áreas, entre éstas, jurídica, psicológica y de trabajo social.
11. Implementar cursos permanentes de capacitación y actualización a todo el recurso humano del albergue en el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, entre otros temas que fortalezcan la capacidad técnica en la atención con la población albergada.
12. Las demás obligaciones que ésta u otra norma establezcan.

**Artículo 12. Responsabilidad del Director o Directora del albergue.** El Director o Directora del albergue es la persona responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos que impliquen seguridad física, mental y jurídica de los niños, niñas y adolescentes que tengan bajo su responsabilidad.

**Artículo 13. Reglamento Interno.** Cada albergue deberá tener un reglamento interno de funcionamiento y atención que deberá contener, como mínimo lo siguiente:

1. Los objetivos del albergue.
2. Las obligaciones para los padres, madres, tutores o personas que tengan bajo su cuidado a los niños, niñas y adolescentes.

3. Las obligaciones del albergue con el padre, madre, tutores o personas responsables.
4. Las actividades para los niños, niñas y adolescentes.
5. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y
6. Las normas de convivencia para los niños, niñas y adolescentes dentro del albergue.

**Artículo 14. Registro interno de los niños, niñas y adolescentes.** Los albergues llevarán el registro de los niños, niñas y adolescentes, que tengan bajo su cuidado, el cual deberá indicar, como mínimo:

1. Nombre, datos personales, escolares, y de otra índole del niño, niña y adolescente.
2. Motivo y fecha de ingreso al albergue.
3. Datos generales de la persona que acompaña al niño, niña o adolescente al albergue.
4. Datos generales del padre, la madre o familiar del niño, niña o adolescente que haya sido privado temporal o parcialmente de la convivencia familiar.
5. Documentación relacionada con el caso (resoluciones administrativas, judiciales, informes iniciales e informes elaborados o recabados durante la estadía del niño, niña o adolescente).
6. Documentación de su estado de salud referida a información actualizada relativa a vacunas, enfermedades activas, alergias y contraindicaciones médicas, si las hubiere; medicación prescrita en su caso; y valoración de discapacidad si existiere;
7. Motivo y fecha de egreso del albergue; y
8. El Plan de Intervención Individualizada.

**Artículo 15. Informe del Albergue.** Los albergues deberán elaborar un informe por escrito, relativo a los ingresos y egresos de los niños, niñas y adolescentes, a fin de mantener actualizado el registro, y presentarlo a la Autoridad Administrativa todos los meses.

## **TÍTULO CUARTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ALBERGUES**

### **CAPÍTULO PRIMERO DE LAS INSTALACIONES**

**Artículo 16. Los servicios en las instalaciones del Albergue.** Las instalaciones que sean destinadas para establecer un albergue, deberán contar con los servicios indispensables para proporcionar a los niños, niñas y adolescentes, la comodidad e higiene necesarias conforme a su edad y condición.

**Artículo 17. Condiciones mínimas de las instalaciones.** Las instalaciones en que presten el servicio de albergue, deberán contar, como mínimo, con las siguientes áreas:

1. Cocina.
2. Comedor.
3. Dormitorios.
4. Sanitarios.
5. Primeros auxilios.
6. Descanso.

- 7. Estudio; y
- 8. Juego o recreo.

**Artículo 18. Áreas divididas.** Los Albergues deberán contar con áreas divididas para ser utilizadas para un fin específico, y con dormitorios separados para cada sexo y grupo de edades.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LA SEGURIDAD**

**Artículo 19. Inspecciones.** Los albergues deberán someterse a las inspecciones que lleve a cabo el Cuerpo de Bomberos y cualquier autoridad en materia de seguridad, con el objeto de evaluar si cuenta con los dispositivos de seguridad que éstos establezcan y cumplir con las recomendaciones que emita, conforme a las regulaciones de la materia.

**Artículo 20. Revisiones a lo interno del albergue.** La Dirección del albergue deberá velar por el mantenimiento adecuado de las instalaciones, tomar las medidas preventivas ambientales, y llevar a cabo las revisiones periódicas de sus estructuras y cualquier otra instalación que pueda representar un peligro.

**Artículo 21. Primeros auxilios.** Los albergues tendrán la obligación de contar con equipo de primeros auxilios, así como recurso humano capacitado para su utilización.

## **CAPÍTULO TERCERO DEL PLAN DE INTERVENCIÓN INDIVIDUALIZADA**

**Artículo 22. El Plan de Atención Individualizada.** Los niños, niñas y adolescentes durante su estancia en el albergue seguirán un Plan de Intervención Individualizada, que se concibe como una herramienta para la intervención educativa y social de manera integral, planificada y personalizada, con el objetivo de influir positivamente en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 23. Contenido del Plan de Intervención Individualizada.** El Plan de Intervención Individualizada contendrá el diseño del proceso educativo del niño, niña o adolescente, en el que se detallará una síntesis de la evaluación de las áreas de funcionamiento individual y de adaptación, una justificación de los objetivos a alcanzar, las actividades, su relación con la familia y recursos para conseguirlo. Los elementos del programa estarán sujetos a la temporalización y se establecerá un seguimiento continuo.

**Artículo 24. Elaboración del Plan de Intervención Individualizada.** El Plan de Intervención Individualizada será elaborado por el equipo técnico del albergue. Para ello, se tomará en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente de acuerdo a su edad y grado de madurez y la opinión de su padre, madre o familiares con quien viva.



## **CAPÍTULO CUARTO DEL PERSONAL QUE INTERVIENE EN EL ALBERGUE**

**Artículo 25. Cantidad de personal.** El número de personas que preste sus servicios en cada albergue será determinado en función de la capacidad de atención directa a niños, niñas y adolescentes, y por la capacidad económica de cada albergue.

**Artículo 26. Capacitación del personal.** El personal de los albergues, independientemente de su categoría, deberá recibir formación dirigida al cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como también, cursos teórico-prácticos en relación con cada una de sus áreas de trabajo.

**Artículo 27. Advertencias por motivo del personal.** La Autoridad Administrativa, en todo momento, podrá hacer observaciones y recomendaciones a los albergues.

## **CAPÍTULO QUINTO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESEN AL ALBERGUE**

**Artículo 28. Determinación de la población para la atención.** Los albergues podrán contar con el número de niños, niñas y adolescentes que les permita su capacidad económica, personal técnico, mobiliario que posean y por la superficie de sus instalaciones.

**Artículo 29. Población de niños, niñas y adolescentes.** Sin perjuicio de lo establecido en su Reglamento Interno, los albergues podrán admitir a niños, niñas y adolescentes, siempre y cuando éstos cuenten con áreas divididas para cuidar su privacidad y seguridad.

**Artículo 30. Atención médica.** Cada albergue deberá garantizar a los niños, niñas y adolescentes el derecho a recibir atención médica. Los albergues deberán cuidar en todo momento la higiene de los niños, niñas y adolescentes, para evitar enfermedades y propiciar un ambiente saludable.

**Artículo 31. Medidas para evitar contagios.** En el caso de presentarse alguna enfermedad contagiosa en alguno de los niños, niñas y adolescentes, los Albergues deberán tomar las medidas conducentes para evitar el contagio, con respeto a los derechos humanos, y notificar de inmediato a las autoridades de salud correspondientes.

**Artículo 32. La admisión de los niños, niñas y adolescentes.** Las etapas para la admisión de los niños, niñas y adolescentes y las obligaciones de quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, estarán desarrolladas en el Reglamento Interno de cada albergue.

## **CAPÍTULO SEXTO DE LA EDUCACION**

**Artículo 33. Educación fuera del albergue.** Los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho de asistir al grado escolar que les corresponda. La Dirección del Albergue tiene la obligación de garantizar este derecho, para tales efectos facilitarán la realización de los trámites de inscripción y regularización de sus estudios en el plantel educativo más cercano y adecuado al albergue.

El albergue debe contar con recurso humano calificado para brindar reforzamiento escolar a los niños, niñas y adolescentes, así como seguimiento a su rendimiento y comportamiento escolar.

## **TÍTULO QUINTO DE EL COMITÉ DE SUPERVISIÓN Y MONITOREO DE LOS ALBERGUES**

**Artículo 34. El Comité de Supervisión y Monitoreo.** Se crea el Comité de Supervisión y Monitoreo, para el seguimiento al funcionamiento de los albergues, integrado por:

1. El Director o Directora General de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescentes y Familia, quien lo presidirá.
2. Un representante de la Dirección de Inversión Social para el Desarrollo del Capital Social del Ministerio de Desarrollo Social.
3. Un representante de la Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá.
4. Un representante del Albergue, designado por la Dirección del Albergue.

**Artículo 35. La inspección del albergue.** El Comité de Supervisión y Monitoreo inspeccionará el funcionamiento de los albergues, por lo menos cada cuatro (4) meses. Quienes lleven a cabo la inspección y vigilancia deberán:

1. Identificarse con la credencial expedida por la Autoridad Administrativa.
2. Levantar el acta de supervisión e inspección que practiquen, en la que se harán constar, en su caso, las irregularidades o violaciones a la presente norma.
3. El representante del albergue visitado, designara a la persona que acompañara en la supervisión, que fungirá como testigo en el desarrollo de la diligencia, apercibiéndosele que en caso de no hacerlo, éste será designado por el Comité de Supervisión y Monitoreo.
4. Entregar un ejemplar legible del acta de supervisión a la persona responsable en el albergue; y
5. Entregar a la Autoridad Administrativa la relación de actas de visita.

**Artículo 36. Actas de supervisión.** Las actas de supervisión al albergue contendrán: fecha, domicilio, nombre o razón social del albergue, motivo de la supervisión, fundamento legal, nombres y firmas del director o persona designada por éste, representante y miembros del Comité de Supervisión y Monitoreo que la realice.

## **TÍTULO SEXTO**

### **DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

**Artículo 37. Derechos de los niños, niñas y adolescentes.** Los niños, niñas y adolescentes atendidos en los albergues gozarán de todos los derechos reconocidos en la Constitución Política, Convención sobre los Derechos del Niño y cualquiera otra norma del ordenamiento jurídico nacional.

De forma específica y por razón de su condición al permanecer en un albergue, a los niños, niñas y adolescentes se les respetarán los siguientes derechos:

1. Derecho a relacionarse y comunicarse con su familia, sin perjuicio de lo que, a favor de su interés pueda determinarse por la autoridad competente.
2. Derecho a conocer las normas de funcionamiento y convivencia del albergue, y que se le expliquen sus derechos y deberes, a que se le informe de su funcionamiento general y de cuantas cuestiones le incumban personalmente.
3. Derecho a conocer los detalles de la medida de protección adoptada y a manifestar su conformidad u oposición a la misma.
4. Derecho a que las medidas de protección que pudieren adoptarse, no supongan una discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, discapacidad o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.
5. Derecho a expresar su opinión y ser oídos antes de que se tomen decisiones en asunto que le conciernan personalmente.
6. Derecho a participar en la organización y funcionamiento del albergue.
7. Derecho a que la aplicación de las medidas no supongan un alejamiento de su medio social o, si ello fuese necesario en atención a su propio interés, a que aquéllas se realicen en condiciones similares a su medio sociofamiliar.
8. Derecho a acceder a los profesionales y responsables de su proceso judicial para tratar cualquier aspecto que tenga relación con su situación.
9. Derecho a recibir asistencia en salud y educación; y
10. Derecho a recibir una formación y una educación orientada a la comprensión, tolerancia y convivencia democrática, que le proporcione una preparación para participar activamente en la vida social y cultural y que se inspire en los principios de cooperación y solidaridad.

## **TÍTULO OCTAVO DE LAS SANCIONES Y LAS DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 38. Facultad de sancionar.** La Autoridad Administrativa impondrá sanciones en caso de incurrir en faltas por acción u omisión que vulneren el cumplimiento de cualquiera de las disposiciones previstas en la presente norma.

**Artículo 39. Clases de faltas.** Las faltas que se impongan serán las siguientes: muy graves, graves y leves.

**Artículo 40. Causales de las faltas muy graves.** Incurrir en alguna de las siguientes causas, generan las faltas muy graves contra lo dispuesto en el presente Decreto:

1. La reincidencia en las faltas graves.
2. El incumplimiento del Derecho a relacionarse y comunicarse con su familia.
3. La adopción de medidas de protección que supongan discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, discapacidad o enfermedad, religión, lengua,

cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.

4. El incumplimiento del derecho a recibir asistencia en salud y educación.
5. Estar funcionando el albergue sin el correspondiente permiso de funcionamiento.
6. Que en el albergue se organice, permita o tolere el desarrollo de actividades ilegales, sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de estas actividades.
7. Las modificaciones de la instalación que alteren las condiciones con las que se autorizó su funcionamiento, para las cuales sea precisa autorización previa, sin haberla obtenido.
8. El incumplimiento de cualquier norma que signifique un riesgo grave para la seguridad de las personas.
9. El exceso de la ocupación permitida, si conlleva riesgo para la seguridad de los niños, niñas y adolescentes.
10. La negativa a permitir el acceso a la instalación de la Autoridad Administrativa, a miembros del Comité de Supervisión y Monitoreo, o a cualquier otra persona autorizada para el monitoreo en el ejercicio de sus funciones; y
11. El deterioro del Estado general o de algún elemento determinado de la instalación que implique un peligro grave para la salud o la seguridad de los niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 41. Causales de las faltas graves.** Incurrir en alguna de las siguientes causas generan las faltas graves contra lo dispuesto en el presente Decreto:

1. La reincidencia en las faltas leves.
2. El incumpliendo del derecho a conocer las normas de funcionamiento y convivencia del Albergue.
3. El incumplimiento a que se le expliquen sus derechos y deberes, y/o que se le informe de su funcionamiento general.
4. El incumpliendo del derecho a conocer los detalles de la medida de protección adoptada y a manifestar su conformidad u oposición a la misma.
5. Impedir el derecho de expresar su opinión y ser oídos antes de que se tomen decisiones en asuntos que le conciernan personalmente.
6. Impedir el derecho a participar en la organización y funcionamiento del albergue.
7. Impedir el derecho de acercarse a su medio social;
8. El incumplimiento del derecho a acceder a los profesionales y responsables de su proceso judicial para tratar cualquier aspecto que tenga relación con su situación;
9. El incumplimiento de cualquier norma que signifique un riesgo para la seguridad de las personas.
10. El exceso no ocasional de la ocupación permitida, sin que conlleve un riesgo para la seguridad de los niños, niñas y adolescentes.
11. El mal estado de conservación y mantenimiento de la instalación, la falta en la higiene exigible de las instalaciones o los servicios.
12. El permitir la utilización de dependencias o servicios de la instalación a personas o grupos ajenos a las finalidades para las cuales ha sido autorizada y que dificulte la actividad normal de los niños, niñas y adolescentes; y
13. La obstrucción al ejercicio de la supervisión;

**Artículo 42. Causales de las faltas leves.** Incurrir en alguna de las siguientes causas generan las faltas leves contra lo dispuesto en el presente Decreto:

Son faltas leves las infracciones de la presente norma que no hayan sido calificadas como graves o muy graves.

**Artículo 43. Las sanciones.** Las sanciones a las faltas cometidas son:

1. Las faltas muy graves serán sancionadas con la cancelación del permiso de funcionamiento y el cierre del albergue.
2. Las faltas graves serán sancionadas con la suspensión del permiso de funcionamiento por un período máximo de seis (6) meses.
3. Las faltas leves serán sancionadas con amonestación por escrito.

La reincidencia en faltas graves da lugar al cierre del albergue y cancelación del permiso de funcionamiento.

**Artículo 44. Reincidencia de la sanción.** A efectos del procedimiento sancionador, se considera que existe reincidencia si durante los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la comisión de la sanción, hubiera sido nuevamente sancionado por una falta con la misma calificación.

**Artículo 45. Periodo de adecuación.** Los albergues que se encuentren funcionando antes de la vigencia de la presente norma, tendrán un periodo de seis (6) meses para implementar las medidas técnicas, administrativas y de infraestructura que garanticen su funcionamiento en forma efectiva, de conformidad con las nuevas disposiciones jurídicas señaladas en el presente Decreto Ejecutivo.

**Artículo 46. Vigencia.** Este Decreto Ejecutivo deroga cualquier disposición que le sea contraria y entrara a regir a partir de su promulgación.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 21 ( ) del mes de abril de dos mil nueve (2009).

**COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE**

**MARTÍN TORRIJOS ESPINO**

Presidente de la República

**MARÍA ROQUEBERT LEÓN**

Ministra de Desarrollo Social

No 26379 Gaceta Oficial Digital, jueves 01 de octubre de 2009 12

## **Anexo N°8**

### **CUESTIONARIO PARA TESIS DE MAESTRIA NE DERECHO**

#### **“ANÁLISIS DE LA LEY 46 DE 17 DE JULIO DE 2013 A LA LUZ DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO, NIÑA Y/O ADOLESCENTE”.**

**Sexo** ☐ M ☐ F **Edad:** ☐ 18 a 30 ☐ 30 a 50 ☐ 50 o + **Estatus:** ☐ Estudiante ☐ Ciudadano

**INSTRUCCIONES:** Lea detenidamente cada pregunta y marque con una equis (X) el recuadro la respuesta que más se ajuste a su opinión.

1. Está familiarizado con la Ley 46 de 2013 Ley General de adopción, referente a las adopciones de personas.

SÍ ☐ NO ☐

2. Sabe que es la adopción de personas en Panamá.

SÍ ☐ NO ☐

3. Conoce los tipos de adopción.

SÍ ☐ NO ☐

4. Ha recibido capacitación en materia de adopción en los últimos años.

SÍ ☐ NO ☐

5. Conoce las instituciones que velan por la tramitación de adopciones en Panamá.

SÍ ☐ NO ☐

6. Conoce los requisitos para las adopciones de menores de edad.

SÍ ☐ NO ☐

7. Considera usted que hay suficiente personal y recursos humanos para atender los procesos de adopción.

SÍ ☐ NO ☐

8. Consideras Usted que los procesos de adopción son tramitados de manera expedita por las instituciones competentes.

SÍ ☐ NO ☐

9. Considera usted que la nueva ley de adopción (Ley N° 46 de 2013), está cumpliendo con el principio de interés superior del niño (a) y adolescencia dentro de los procesos de adopción.

SÍ ☐ NO ☐

10. Considera que a los padres se les debe sancionar penalmente por exponer a sus hijos a peligros.

SÍ ☐ NO ☐