

Panamá, 23 de agosto de 2000.

Honorable Legisladora

TERESITA YANIZ DE ARIAS

Presidenta de la Comisión de los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, La Juventud y la Familia de la Asamblea Legislativa.

E. S. D.

Señora Legisladora:

Con sumo agrado hemos revisado el Anteproyecto de Ley de Adopción sometido a nuestra opinión, observando en él ventajas y desventajas en el procedimiento anotado.

Entre las ventajas podemos decir que este instrumento es muy útil ya que incorpora elementos nuevos e importantes, dignos de estar presente en la tramitación de la materia de adopción. Igualmente, procura asegurar el interés superior del menor como principio básico dentro de las jurisdicciones de menores, en la medida en que establece seguridad, credibilidad y certeza en los trámites que establece dentro de esta figura familiar.

Sin embargo, de manera muy general podemos anotar ciertas observaciones, que estamos seguros coadyuvan a la mejor estructuración de este cuerpo normativo.

En tal sentido, consideramos oportuno incluir un glosario de los términos más utilizados en la materia. De igual modo, apreciamos que existen planteamientos antagónicos, o si no es así, deberían clarificarse tales aspectos, nos referimos a los artículos 3, 10 y 19; que, por un lado señalan el derecho que

tiene todo niño o niña y adolescente de conocer a sus padres biológicos; y, por el otro lado, dice que una vez concluido el trámite de adopción, el adoptado se desvincula de su familia original o biológica no subsistiendo ningún nexo jurídico o consanguíneo entre los mismos. En el mismo sentido, el artículo 19 mencionado, corrobora lo anterior, cuando dispone: **“La persona que sea adoptada deja de pertenecer a su familia biológica o natural ...”**. Estamos claros que, ello responde quizás a que en nuestro sistema rige la adopción plena, sin embargo la tendencia universal es otorgarle al menor el derecho de conocer si es de su interés a sus progenitores biológicos.

En cuanto a los requisitos que se exigen para adoptar, el artículo 6 del Anteproyecto, establece requisitos diferentes a los establecidos en el artículo 291 del Código de la Familia que recoge lo pertinente; sin embargo, el artículo 7 del mismo Anteproyecto, refiriéndose a la adopción de panameños/as frente a la solicitud de adopción que presenten extranjeros, alude a los requisitos que establece el Código de la Familia, observamos entonces que debe haber concordancia entre estas normas. Ahora bien sabemos una vez aprobado este proyecto y convertido en Ley, de acuerdo a las normas de interpretación que consagra nuestro Código Civil, se aplicaría esta última, por tratarse de una Ley Especial, por lo que, estimamos, este artículo 7, podría estar demás.

En relación con el artículo 17, observamos la incorporación de la denominada Autoridad Central, ubicada dentro del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, con la función primordial de coordinar el trámite adoptativo concerniente a las adopciones nacionales e internacionales, pero en este sentido nos inquietan varias preguntas, por ejemplo: En qué consiste esta coordinación? Es este mecanismo funcional en nuestro sistema? Coadyuva a un trámite más ordenado, expedito u objetivo del mismo? No crearía este nuevo sistema conflictos con la jurisdicción de Familia y Menores? Podría propiciar dilatación en el trámite de

adopción? No deben, definirse los conceptos de adopción nacional y de adopción internacional?. Todas estas inquietudes dicen relación directa con los artículos 27, numerales 2),4) y 12); 30; 32 y 33 del Anteproyecto, que crean nuevos trámites en este proceso, que ya es dilatado. A propósito del artículo 27, el numeral 4, debe decir: **“una institución de salud del Estado”**. El numeral 12, de este mismo artículo se refiere a un Certificado de preparación de padres adoptivos, debe explicarse con precisión en qué consiste esta preparación. El mismo artículo 27 en relación con el artículo 33, involucra en este proceso ya demorado como hemos dicho antes, la intervención de dos esferas diferentes, lo cual a nuestro juicio es alargar el trámite, pues, actualmente, este proceso se surte ante una sola esfera y aún así es excesivamente demorado, lo que ha motivado quejas en ese sentido.

En otro orden, cabe señalar que de manera sistemática deben regularse en primer lugar los requisitos y luego los efectos de la figura tratada y no de modo inverso, como ocurre en el Anteproyecto examinado.

En igual sentido, es necesario anotar que en algunas normas del Anteproyecto se hace referencia al término Código, mientras que en otras se alude a la Ley, debe haber uniformidad en los términos empleados en el contenido integral del instrumento in comento. (Ver, Artículos 2,16,23,63, entre otros). Además, ésta se trata de una Ley Especial y no de un Código, por cuanto comprende una compilación de varios temas relativos a una esfera en general, ejemplo: Código Civil (esfera civil), que recoge lo referente a las personas, las obligaciones, los contratos, etc.; en tanto, que la Ley se refiere a una materia determinada.

En la parte pertinente a los requisitos se incluyen normas que no guardan relación con los mismos, ejemplo: los artículos 25, 26 y 29. Aunado a ello, se incluyen normas procedimentales que deben separarse de los requisitos y ubicarse dentro de los artículos que se refieren al

procedimiento, es decir, dentro de los artículos 42 a 50 inclusive.

El artículo 51, que trata lo concerniente a la nulidad de la adopción, en su parte final debe decir: **“por grave violación de leyes sustantivas o de procedimiento”**, y no con grave violación de leyes ...”, ya que el significado o alcance de la frase es distinto en ambos casos. Adicionalmente, cabe preguntarse, qué debe entenderse por **grave violación de leyes sustantivas o de procedimiento?**. Somos del criterio que tratándose de una materia tan delicada, lo pertinente es establecer causales taxativas de nulidad y no dejar este asunto a la interpretación discrecional del juez de la causa, quien al final será el que determine qué es una grave violación en aspectos tan amplios como “leyes sustantivas o adjetivas (procedimiento).

Respecto del artículo 52 tenemos una observación en cuanto a su último párrafo. En materia penal, no es procedente establecer una prohibición o una conducta punible, sin indicar con precisión cuál es la pena que corresponde al infractor. La norma alude a que la presente prohibición (que debe decir “prohibiciones”) **“serán castigadas en base a lo establecido en el Código Penal”**, con lo cual deja en absoluta ambigüedad o imprecisión lo relativo a la pena. Lo mínimo es indicar que artículo del Código Penal es aplicable, o si existe alguna norma de este cuerpo normativo que sancione una conducta similar.

En el Artículo 63 del Anteproyecto comentado, después del Estado Panameño, debe decirse: **“a través de la Jurisdicción Especial de Familia y del Menor, Leyes Especiales y Afines, hasta haber alcanzado la mayoría de edad según las Leyes de la República de Panamá.”**

Dentro de un contexto de forma, notamos que no hay división por capítulos sino simplemente el enunciado del tema a tratar. Debería analizarse este detalle para facilitar la comprensión del texto.

Luego de todo lo examinado, somos del criterio que este instrumento debe considerarse como una modificación al Código de la Familia y expresarse claramente que las normas contenidas en él referentes a la adopción quedan expresamente derogadas, con la promulgación de esta Ley.

Para concluir, deseamos indicar que si bien sabemos que la intención en la elaboración de este Anteproyecto es positiva, lo cierto es que debería reevaluarse la incorporación de figuras que generen trámites diferentes que no ayudan a que las gestiones de adopción sean expeditas, sino podría extender el período para decretar la misma, perjudicando con ello al sector más vulnerable dentro del trámite: los adoptados.

En razón de ello, nos permitimos recomendar mayor consulta sobre el mencionado Anteproyecto, de manera que se ajusten figuras introducidas y trámites inherentes a ellas, tomando en consideración la idiosincracia y necesidades reales de nuestro país.

Esperando haber brindado las opiniones solicitadas dentro del marco de objetividad que nos caracteriza, me suscribo, con mis atentos saludos,

 **Alma Montenegro de Fletcher**
Procuradora de la Administración.
Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.