



Estudio sobre la

Situación de los derechos de la niñez y la adolescencia privados de cuidados parentales.

Ubicados en centros de acogimiento o albergues.

Patria Portugal

Defensora del Pueblo
República de Panamá

Una McCauley

Representante del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNICEF PANAMA

Herald Ledezma

Director
Unidades Especializadas
Defensoría del Pueblo

Giselle Gómez Miller

Unidad de Niñez y Adolescencia
Defensoría del Pueblo

Este documento ha sido elaborado por la Dirección de Unidades Especializadas, Unidad de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de Panamá como parte del Plan Anual de Trabajo 2011, entre la Defensoría del Pueblo y la oficina de UNICEF en Panamá.

Asistencia técnica para la elaboración del estudio: **Licda. Dayra Campos.**

Foto de portada: UNICEF/Panamá/ Luis Alfaro.



ESTUDIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ
Y LA ADOLESCENCIA PRIVADOS DE CUIDADOS PARENTALES
UBICADOS EN CENTROS DE ACOGIMIENTO O ALBERGUES

Prólogo	4
Introducción	5
Metodología	9
I Los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales: contexto social.	17
II El estatus de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales y las instituciones de acogimiento temporal en el ordenamiento jurídico panameño.	21
III El Estado y su responsabilidad de supervisar la apertura y funcionamiento de las instituciones que brindan servicios de acogida a niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.	28
IV Las instituciones de acogimiento temporal, garantes del adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que alojan.	39
Conclusiones y recomendaciones	71
Bibliografía	77
Anexo	80
▪ Encuesta aplicada para el monitoreo a los albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes.	

Sin duda alguna nuestro principal objetivo lo constituye la protección de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Por ello, hemos venido desarrollando toda serie de acciones encaminadas a garantizarles las condiciones apropiadas para su desarrollo integral.

Pese a todos los esfuerzos realizados, no se ha podido escapar de la realidad que se presenta en nuestro país, en donde por distintas situaciones muchos niños, niñas y adolescentes no se encuentran bajo el cuidado de sus padres y terminan en instituciones de cuidados alternos, como lo son los centros de acogida o albergues. Los niños, niñas y adolescentes que por distintas razones viven sin la atención y el cuidado de sus padres están más expuestos a la pobreza, discriminación, exclusión, malos tratos, explotación y abuso sexual.

El presente estudio es producto del esfuerzo conjunto entre la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el marco del Programa Conjunto "Ventana de Paz", bajo el auspicio del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM). El estudio ha sido realizado con el propósito de hacer visible la situación de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, enmarcándonos en el grado de cumplimiento de las normas legales que regulan el tema de albergues, por parte de la autoridad competente.

Confiamos en que el presente documento sea una herramienta valiosa para nuestra labor como protectores de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, contribuya a visibilizar y mejorar la situación en la que viven los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental alojados en estas instituciones, en cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos, y genere el compromiso para establecer y promover alternativas a los cuidados institucionales basadas en la familia.

Ciudad de Panamá, diciembre 2011.



Patria Portugal
Defensora del Pueblo
República de Panamá



Una McCauley
Representante de UNICEF

Al igual que en otros países de la región latinoamericana, en Panamá se han realizado pocos estudios sobre las condiciones en que viven los niños, niñas y adolescentes que por diversas razones; tanto económicas, sociales, culturales o políticas, se encuentran privados de uno de sus derechos humanos de mayor importancia, como es el estar bajo el cuidado de su padre y/o su madre; este es el derecho a crecer y desarrollarse bajo cuidados parentales. Como consecuencia, una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes se encuentran viviendo en la calle o bajo otros cuidados alternos, ya sean de tipo informal o de tipo formal.

Esta falta de estudios y la falta de estadísticas oficiales conllevan a una imprecisión para poder evaluar adecuadamente la magnitud de esta problemática social y conocer el grado de cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que a diario enfrentan esta situación.

Dada la condición de indefensión y de mayor vulnerabilidad a la que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental y las múltiples consecuencias negativas que conlleva para su desarrollo el internamiento en centros de acogida o albergues, esta solución es considerada hoy día como la última opción en cuidados alternos; por consiguiente, el Estado tiene una responsabilidad especial en garantizar y proteger el cumplimiento de los derechos de esta población y asegurar que logren un desarrollo integral óptimo.

Además, el Estado está en la obligación de crear servicios alternos de cuidados, dándole prioridad a su entorno familiar o, a falta de este, en un hogar externo.

En nuestro país, al igual que en la mayoría de los países de la región, el alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones de acogida parece ser la única opción de cuidado que el Estado brinda a esta población.

Es así como, a través del presente estudio, se busca lograr una aproximación a la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de cuidados parentales en la República de Panamá y que han sido ubicados en instituciones de acogimiento (en nuestra legislación se les denomina instituciones de protección o albergues).

Para lograr este cometido, el estudio se ha enfocado en abordar el grado de cumplimiento de las normas legales que regulan la materia por parte de la autoridad gubernamental encargada de realizar las acciones administrativas de control y de supervisión de los albergues, de forma tal que se garanticen las mejores condiciones para un adecuado desarrollo y calidad de vida a los niños, niñas y adolescentes alojados en estos centros.

Por otra parte, evalúa la responsabilidad compartida que le corresponde a las organizaciones públicas o privadas que brindan los servicios de acogida, en cuanto a las condiciones óptimas que deben ofrecer en miras de lograr el acceso a los derechos de los niños, niñas y adolescentes alojados. Las administraciones de los albergues tienen la responsabilidad de la guarda y cuidado de esta población, por lo que deben, en todo momento, garantizar que sus derechos sean cumplidos.

El estudio se presenta en cuatro Capítulos: en el Capítulo I, Los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales: contexto social, se hace una reseña sobre la problemática a nivel mundial y la situación que se vive en Panamá; el Capítulo II, El estatus de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales y las instituciones de acogimiento temporal en el ordenamiento jurídico panameño, tiene como finalidad brindar al lector un marco referencial de las normas que regulan la materia; el Capítulo III, El Estado y su responsabilidad de supervisar la apertura y funcionamiento de las Instituciones que brindan servicios de acogida a niños, niñas o adolescentes sin cuidados parentales, refleja, sobre la base de encuestas aplicadas en los albergues, el nivel de cumplimiento por la propia autoridad administrativa de las normas que regulan la apertura y funcionamiento de los albergues; el Capítulo IV, Las Instituciones de acogimiento temporal, garantes del adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que alojan, tiene como finalidad evaluar el grado de cumplimiento por parte de los albergues de las normas legales que los regulan; finalmente, como aporte adicional, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

La realización de estudios sobre la situación de derechos humanos se constituye en un mecanismo de generación de conocimiento que se traduce en la práctica en instrumentos técnicos que permiten, en un momento dado, abogar por los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Al ser la Defensoría del Pueblo la institución nacional de derechos humanos, tiene como responsabilidad directa ejercer su rol de defensa y monitoreo de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes sin ningún tipo de discriminación. Para poder lograr este cometido, es esencial que conozca de primera mano las

situaciones ante las cuales se enfrenta este grupo poblacional, para tener una visión más real sobre las posibles situaciones de vulneración de derechos humanos que en un momento dado se estén cometiendo, por acción u omisión de quien tiene la responsabilidad de su cumplimiento, y tener una mayor incidencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas y el cumplimiento del marco legal que aseguren el acceso de los niños, niñas y adolescentes a hacer realidad su proyecto de vida como seres humanos en condiciones de equidad e igualdad.

El presente trabajo de investigación ha sido desarrollado sobre el análisis de encuestas aplicadas en instituciones o albergues de acogimiento de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional y que han sido dirigidas al personal administrativo de estos centros.

Las encuestas aplicadas tuvieron la finalidad de conocer el grado de cumplimiento del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, que regula la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes, tanto por la entidad pública encargada, así como por las organizaciones que brindan los servicios de acogida.

Una vez recabada la información, se procedió a analizarla dentro del contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño y las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños.

El estudio ha sido complementado con un estudio de la legislación vigente relacionada con la materia y se ha tomado como referencia otros estudios regionales y nacionales que abordan la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales.

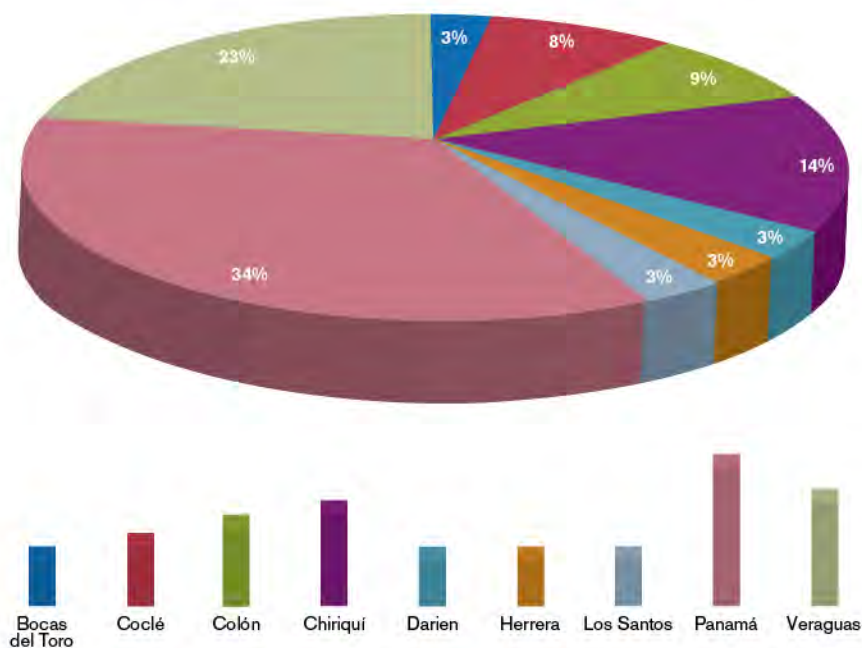
El presente estudio se realizó en 35 albergues de los 48 que funcionan a nivel nacional, lo que representa el 73% del universo. Se hace la observación de que factores de fuerza mayor como las inclemencias del tiempo que se dieron a nivel nacional en el mes de diciembre de 2010, hicieron imposible la aplicación de las encuestas en los 48 centros.

Características de los albergues

Del total de albergues encuestados, se observa que la mayoría, el 34%, están en la provincia de Panamá (12), un 23%, en la provincia de Veraguas (8 albergues) y un 14% en la provincia de Chiriquí (5). En la gráfica siguiente se muestra la distribución porcentual en el resto de las provincias.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 1
Distribución porcentual de albergues de niños, niñas
y adolescentes encuestados a nivel nacional. - Diciembre de 2010



En cuanto al tipo de población que acogen los albergues, encontramos que estos pueden ser clasificados como:

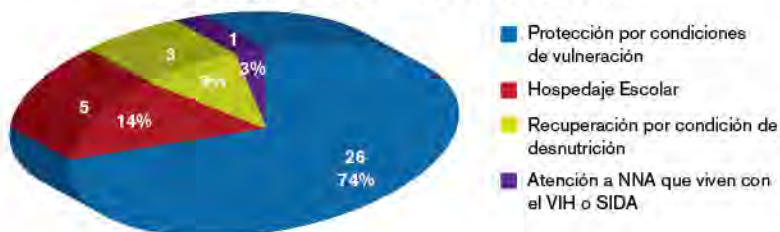
1. Albergues que dan alojamiento a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad en sus derechos o, como se denomina en nuestro ordenamiento jurídico por una “medida de protección” y que han sido enviados por una autoridad competente conforme lo establece el Código de la Familia;
2. Albergues de alojamiento escolar para niños, niñas y adolescentes que no tienen acceso dentro de su comunidad a centros escolares;
3. Albergues de recuperación nutricional, ya sea colocados por una orden judicial o por voluntad de los propios progenitores;
4. Albergues que brindan alojamiento a niños, niñas y adolescentes que viven con el VIH o Sida.

En este sentido, se observa que de los 35 albergues estudiados, el 74% corresponde a los albergues que ofrecen alojamiento a niños, niñas y adolescentes que tiene una condición de vulnerabilidad de sus derechos o por protección (26 albergues); el 14%, brinda hospedaje escolar y su funcionamiento gira en torno al calendario educativo, retornando los niños, niñas y adolescentes a convivir con sus familias en la temporada de verano o de vacaciones (5 albergues); un 5% corresponde a albergues que brindan servicios de recuperación nutricional (3 albergues); y un 1% ofrece alojamiento a niños, niñas o adolescentes que viven con el VIH o Sida (1 albergue).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 2

**Clasificación de albergues de acogimiento de niños, niñas y adolescentes alojados en los albergues por tipo de situación que atienden.
Cifras y porcentajes - Diciembre de 2010**



Características de la población de niños, niñas y adolescentes alojada en los albergues

Conforme a las cifras preliminares del último Censo de la República de Panamá¹, realizado durante el año 2010, se estima que la población alcanza los 3,405,813 habitantes. Del total, 1,290,069 son personas menores de 19 años².

De esta población, se procedió a investigar sobre los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de cuidados parentales y que, a su vez, se encuentran alojados en Centros de Acogimiento Temporal o las denominadas "Instituciones de Protección" o "Albergues" en nuestro marco legal, como una forma de cuidado alternativo.

En esta misma línea y de acuerdo con información suministrada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), para el año 2010 se encontraban aproximadamente 2,193 niños, niñas y adolescentes viviendo bajo estas condiciones y alojados en los 48 albergues que funcionan a nivel nacional³.

Sobre la muestra de los albergues en estudio (35 centros) se encontró que para el mes de diciembre de 2010, había un total de 1, 911 niños, niñas y adolescentes alojados en estos centros, de los cuales el 53% son de sexo masculino (1,013) y el 47% (898) son de sexo femenino.

1- Censos Nacionales 2010, Cifras preliminares. www.contraloria.gob.pa

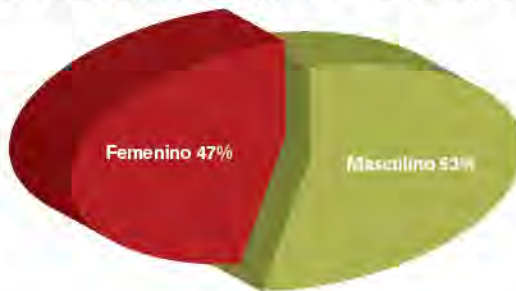
2- Por metodología utilizada por la Contraloría General de la República, no se reflejan los datos de las personas menores de 18 años, en su lugar se muestran los datos de las personas menores de 19 años, lo cual sirve de guía para estimar la población total de niños, niñas y adolescentes.

3- Fuente: Defensoría del Pueblo, Estudio de Violencia contra Niños en Albergues, 2010.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 3

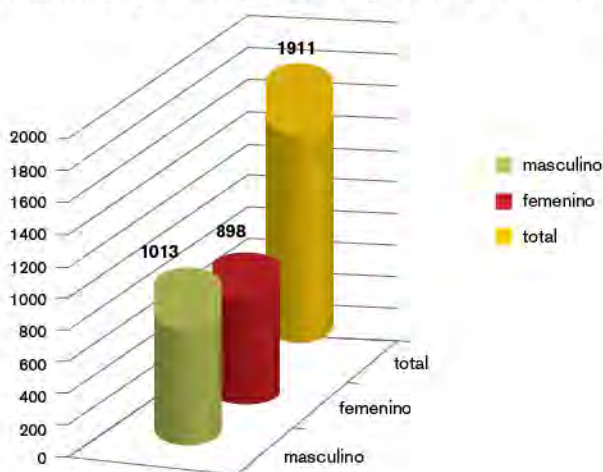
Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes alojados en albergues encuestados por sexo - Diciembre de 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 4

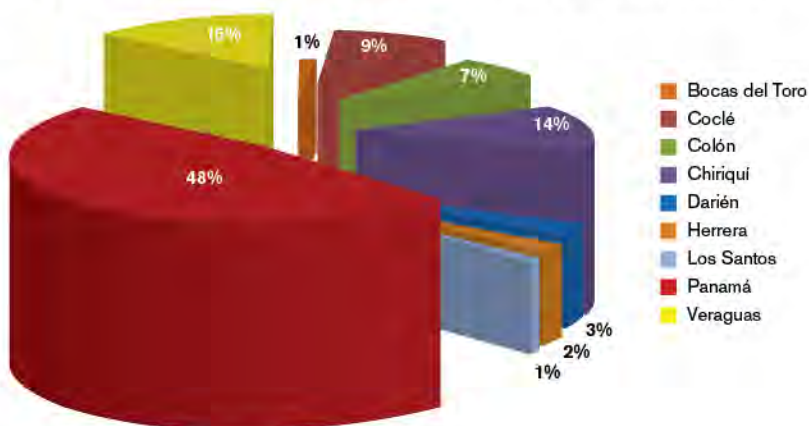
Población de niños, niñas y adolescentes alojados en albergues encuestados por sexo y totales - Diciembre de 2010



Sobre la distribución de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran alojados en albergues; el 48% se encuentran en la provincia de Panamá; un 15% en Veraguas; un 14% en Chiriquí; un 9% en Coclé; un 7% en Colón y el resto se distribuye en las provincias de Darién, con un 3%, Herrera, con un 2% y Bocas del Toro y Los Santos con un 1% cada uno.

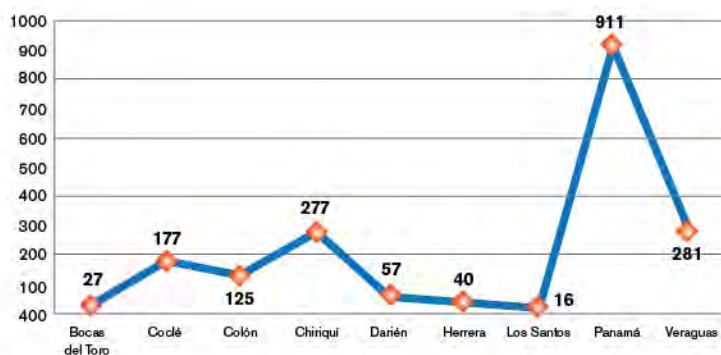
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 5
Distribución de niños, niñas y adolescentes alojados
en los albergues encuestados en porcentaje - Diciembre de 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

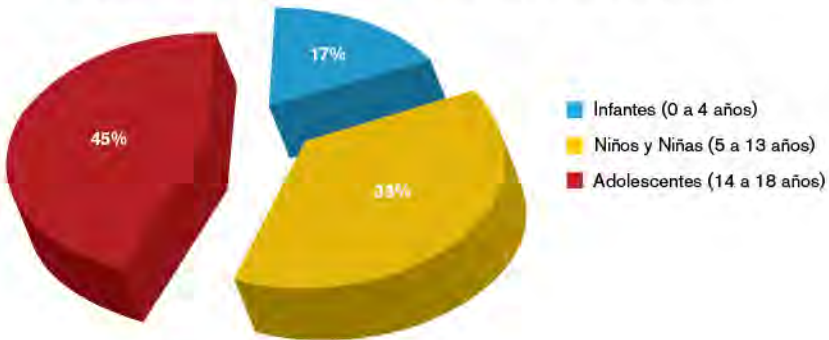
Gráfica No. 6
Niños, Niñas y Adolescentes alojados en los albergues
encuestados por provincia en cifras - Diciembre de 2010



En cuanto a la distribución de la población por grupo etario, encontramos que de la población alojada en los albergues, 866 son adolescentes, que representa el 45% de la población; 715 son niños y niñas que se encuentran entre los 5 y los 13 años, esto es el 38%; y 330 son infantes entre 0 y 4 años, que equivale al 17% de la población albergada.

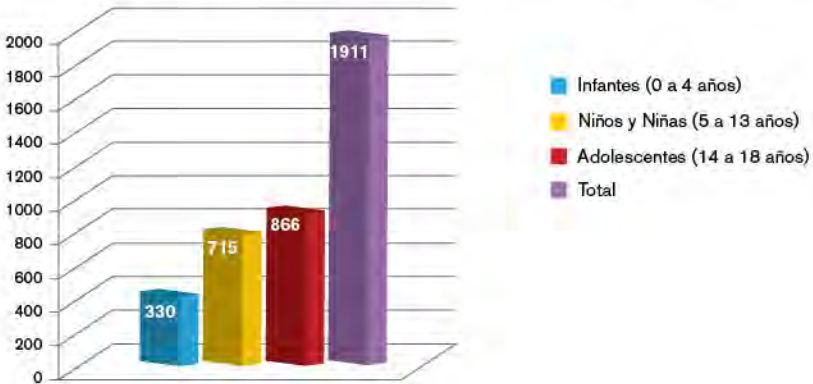
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 7
Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes
alojados en albergues encuestados - Diciembre de 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 8
Distribución de los niños, niñas y adolescentes por grupos etáreos
alojados en los albergues encuestados - Diciembre de 2010



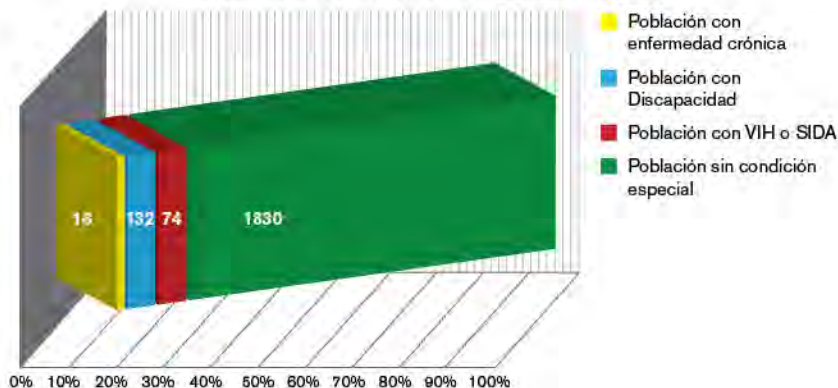
Finalmente, de los 1,911 niños, niñas y adolescentes albergados, 132 presentan alguna condición de discapacidad, 74 viven con el VIH o Sida, 18 tienen una enfermedad crónica y 1,830 no tienen ninguna condición especial.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 9

Niños, niñas y adolescentes alojados en los albergues por condición de discapacidad, VIH o SIDA y enfermedades crónicas.

Diciembre de 2010. Cifras y porcentajes

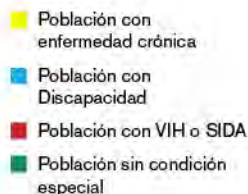


DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 10

Niños, niñas y adolescentes alojados en los albergues encuestados según condiciones de discapacidad, VIH o enfermedad crónica.

Diciembre de 2010



I. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRIVADOS DE CUIDADOS PARENTALES: CONTEXTO SOCIAL

Son considerados niños, niñas o adolescentes privados de cuidados parentales aquellas personas que no vivan con al menos uno de sus padres, por cualquier razón y bajo cualquier circunstancia.

En el Boletín "Children Without Parental Care "(Niños sin cuidado parental) publicado por Unicef en mayo de 2006, se señala que a nivel mundial se estima que hay millones de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental, en total abandono en las calles, en orfanatos o en instituciones de cuidado temporal. Más adelante indica que se estima que en Europa Central y Oriental casi 1,5 millones de niños viven en instituciones públicas; en Rusia, el número anual de los niños privados del cuidado parental se ha más que duplicado en los últimos 10 años; los conflictos bélicos han dejado huérfanos o separados de sus familias alrededor de 1 millón de niños; un estimado de 2 a 5% de la población de refugiados son niños no acompañados; se estima que el número de niños huérfanos por el VIH o Sida aumente a más de 25 millones; y en 12 países africanos, las proyecciones muestran que los huérfanos abarcarían al menos un 15 % de todos los niños menores de 15 años de edad antes de 2010.

En América Latina, debido a la falta de estadísticas, se hace difícil conocer a cuánto asciende la población de niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de cuidados parentales. De acuerdo al estudio realizado por Aldeas Infantiles S.O.S. Internacional y la RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) se estimó que para el año 2007 se encontraban 374,308 niños, niñas y adolescentes "institucionalizados", esto es, viviendo en instituciones de acogimiento o "albergues", sin cuidados parentales o lejos de su entorno familiar.

Estas cifras no muestran los niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, o bien, los niños, niñas o adolescentes que se encuentran viviendo bajo otras modalidades de atención, sin los cuidados parentales.

Panamá no escapa de esta situación, según el estudio **Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes, Informe de Panamá-2006**, de Susana Falca, para el año 2005 se estimaba que en la República de Panamá se encontraban 2,901 niños, niñas y adolescentes albergados en instituciones de acogimiento⁴.

4- Fuente: Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes, Informe de Panamá, 2006. Susana Falca, Consultora. Pág.4.

Al año 2008, sobre la base de datos ofrecidos por la Dirección Nacional de Niñez y Adolescencia⁵ del Ministerio de Desarrollo Social, se encontraban 1,937 niños, niñas y adolescentes alojados en albergues⁶. Se tiene conocimiento que en su momento esta Dirección estaba llevando a cabo un programa de fortalecimiento familiar con la finalidad de lograr la reunificación de niños, niñas y adolescentes con sus progenitores o su familia ampliada, como medio de reinserción familiar⁷.

Al momento de realizar el presente estudio, conforme a datos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) la población de niños, niñas y adolescentes alojados en albergues a inicios del año 2010 era de 2,193⁸. Cifra que indica, que a pesar que en el año 2008 se logró disminuir los niveles de la población menor de edad alojada en instituciones de alojamiento, dos años después la cifra había aumentado.

Se ha observado que las grandes causas que llevan a nivel mundial a que millones de niños, niñas y adolescentes se encuentren privados de cuidados parentales responden esencialmente a situaciones de índole político, ya sean conflictos bélicos o migraciones forzadas; por catástrofes naturales; por situaciones de pobreza y desigualdad, que coloca a las familias en situaciones de vulnerabilidad (la falta de ingresos adecuados conlleva un limitante para acceder a servicios de salud, vivienda, educación, a la alimentación), que conjugados con situaciones socio-culturales, los colocan en situaciones de mayor desventaja y mayor discriminación, en especial por su condición social y de origen étnico. Aunado a esta situación, se presentan otras situaciones agravantes, como son las crecientes tasas de personas que viven con el VIH o Sida, que cada día lleva a que más niños y niñas se encuentren huérfanos o privados de cuidados parentales, o bien que, por vivir con esta condición son abandonados, discriminados y marginados por sus progenitores.

Esta situación social se empeora aún más cuando no se cuenta con marcos legales que obligue a los Estados a garantizar una protección integral del cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, en especial de aquellos que se encuentran en las circunstancias antes descritas; y por la falta de políticas públicas que aseguren este reconocimiento.

5- A través de la Ley 14 de 2009, pasa a ser la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF).

6- Tercer Informe de Estado al Comité de los Derechos del Niño, Niños Privados de su Medio Familiar, MIDES, 2008

7- Programa de Protección de los Derechos a la Convivencia Familiar

8- Fuente: Estudio de Monitoreo de Violencia de Niños en Albergues, Defensoría del Pueblo, 2010.

En otras palabras, el problema se agudiza ante la carencia de una legislación adecuada, que procure, en primer lugar prevenir la separación de la familia por las causas aquí enumeradas; o bien que ante una situación de falta de cuidados parentales, no se cuente con sistemas de cuidados alternativos dentro de un hogar, y en su lugar, las normas legales permitan la institucionalización de estas personas por periodos prolongados.

Al estudiar un poco más esta problemática social, la realidad indica que una gran mayoría de niños, niñas y adolescentes son colocados innecesariamente en instituciones por grandes periodos de tiempo. Dado que en estas circunstancias de convivencia está demostrado que reciben menos atención individual y estimulación, los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales se ven limitados para desarrollar al máximo sus potencialidades, son susceptibles de cuidados inadecuados, maltratos y abusos. Está demostrado que uno de los principales problemas de las instituciones, es que no pueden suplir el entorno familiar y mucho menos los lazos afectivos entre progenitores-hijos o hijas y otros miembros de la familia.

Como consecuencia, esta situación conlleva a deficiencias en el desarrollo psicológico, emocional y social (retraso en el desarrollo de la personalidad, problemas de comunicación, insuficiencia emocional, falta de afecto hacia adultos, pasividad y desconfianza, entre otras); son más vulnerables y con mayores posibilidades a estar expuestos a abusos de toda índole y a violencia física y psicológica. Es aún más grave cuando las instituciones de acogida no cuentan con el personal idóneo y calificado, las estructuras y condiciones físicas son deficientes y existen débiles sistemas de supervisión de estos centros.

Estos niños, niñas y adolescentes a su vez son más susceptibles de sufrir distintos tipos de discriminación, con motivo de la situación en la que viven, ya sea discriminación en la escuela, en centros de salud y en la comunidad. Ser un niño institucionalizado lo convierte en un estigma social. Por consiguiente el principal derecho humano que se vulnera a la niñez y a la adolescencia institucionalizada es el derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Es por esta razón que el acogimiento en instituciones es considerado hoy día la última solución que un Estado debe ofrecer a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de cuidado parental y de su entorno familiar. En la actualidad, se considera un sistema obsoleto y que su uso responde a marcos legales deficientes, que no priorizan el reconocimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia como seres humanos.

En su lugar, como primera opción se recomienda ubicar al niño, niña o adolescente que esté en estas condiciones en acogimiento familiar, esto es, dentro de un hogar en su entorno familiar preferible, ya sea dentro de su familia inmediata o dentro de la familia ampliada; cuando esto no sea posible, la segunda opción es ubicarlo en un hogar de guarda o acogimiento residencial, o sea en un hogar fuera de su entorno familiar; en tercer lugar estaría la adopción; y como última opción, se debe considerar una institución de protección o residencial o lo que en Panamá conocemos como albergues.

Por otra parte, es esencial la obligación para los Estados, de garantizar otras formas alternas de cuidado para los niños, niñas y adolescentes, que se encuentran privados de su entorno familiar y es un derecho de éstos de recibir por parte del Estado la protección y asistencia especial que garantice su adecuado desarrollo, así como la regulación de estas formas alternas de cuidado.

Tanto en los hogares de guarda como en las instituciones residenciales, el Estado debe garantizar el cumplimiento de las condiciones adecuadas para el desarrollo óptimo de la niñez y la adolescencia, la capacitación técnica a la familia acogente, al personal de la institución, garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y el acceso a los servicios básicos.

En otras palabras, cualquiera que sea el medio de cuidado alternativo que se escoja, lo que debe existir es un sistema interinstitucional y multisectorial, que permita la coordinación entre las autoridades y las instituciones, la sociedad civil, la familia y la comunidad, un sistema de supervisión y control de estándares de los servicios alternativos de cuidado y un marco legal que sirva de soporte para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el funcionamiento de estos sistemas.

II. EL ESTATUS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRIVADOS DE CUIDADOS PARENTALES Y LAS INSTITUCIONES DE ACOGIMIENTO TEMPORAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PANAMEÑO

El abordar la relación existente entre la situación de vulnerabilidad de la niñez y la adolescencia privadas de cuidados parentales y la solución que el Estado le brinda a esta población para asegurar su adecuado desarrollo, nos permite conocer las falencias existentes en nuestro marco legal que imposibilitan brindarle a esta población adecuadas oportunidades, y detectar la necesidad de actualizar nuestra legislación para lograr las soluciones más óptimas para el desarrollo integral de ellos.

Sobre este tema, se hace necesario entonces hacer una referencia tanto a las normas contenidas en los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, ratificados por la República de Panamá, a nuestra normativa constitucional, las normas contenidas en el Código de la Familia y en las demás leyes y decretos que desarrollan la materia en forma especializada.

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por la República de Panamá mediante Ley 15 de 1990, consagra las garantías a las cuales la niñez y la adolescencia tienen derecho por su condición de seres humanos y la protección especial que el Estado debe brindar para lograr su efectividad.

Al analizar la Convención observamos que el derecho del niño, niña o adolescente a crecer y desarrollarse bajo los cuidados de sus progenitores y en el seno de una familia se convierte en el eje central para lograr su adecuado desarrollo armónico como ser humano. Así, en su artículo 7, la Convención hace referencia al derecho de todo niño, niña o adolescente a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; en el artículo 8 indica el derecho a la identidad (en especial el derecho a pertenencia a un grupo familiar); y, en el artículo 9, señala sobre el derecho del niño, niña o adolescente a no ser separado de sus padres, excepto cuando sea necesario y atendiendo a su interés superior.

Por otra parte, observamos que el artículo 20, nos habla sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar, ya sea en forma temporal o permanente, indicando que éstos tienen derecho a recibir por parte del Estado una protección y asistencia especial; por lo tanto, los Estados tienen la obligación de garantizar en su legislación nacional, otros tipos de cuidado para los niños, niñas o adolescentes que se encuentran viviendo bajo estas

condiciones, tomando en especial consideración, que se mantenga la continuidad en la educación y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico, en otras palabras que se mantenga la relación entre el niño y su lugar de pertenencia, esto es su familia de origen y su comunidad. Es importante resaltar que el Estado no necesariamente debe tener una legislación interna homologada para que los convenios y tratados internacionales firmados y ratificados por el estado panameño tengan aplicación inmediata en el país.

Para que sea posible asegurar jurídicamente este vínculo, el mismo artículo enuncia por orden de preferencia los cuidados alternos que el Estado tiene la obligación de proveer a los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales, siendo estos:

1. Colocación en un hogar dentro de su entorno familiar, esto es dentro de su familia ampliada
2. Colocación en Hogares de Guarda, corresponde al acogimiento en un hogar fuera del entorno familiar
3. La figura del Kafala en el derecho islámico (el niño es acogido en un hogar dentro de su familia o fuera de esta, el hogar cuidador asume los cuidados parentales, pero se mantienen los lazos familiares y la conservación del estado familiar del niño con su familia de origen)
4. La adopción
5. La colocación en instituciones de protección o lo que actualmente se conoce como instituciones de guarda (deben tener carácter temporal, constituye la última opción y únicamente cuando las otras soluciones no sean posibles)

La misma Convención señala que en todo momento la decisión que se tome debe basarse tomando en cuenta el interés superior del niño, principio éste que se encuentra en el artículo 3 y que en el tema abordado señala sobre la obligatoriedad del Estado de proporcionar protección y cuidado a esta población y garantizar normas adecuadas en los servicios destinados a la niñez y la adolescencia y en todos los establecimientos. El Estado entonces tiene la obligación de realizar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales, que abarquen tanto acciones de supervisión, control y monitoreo para asegurar un adecuado servicio en cada una de las modalidades de cuidado alternativo que se le dé a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren privados de cuidados parentales.

Aparte de las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre las modalidades de cuidados alternativos, y como respuesta a un proceso de consenso por parte de los Estados pertenecientes al Sistema de

las Naciones Unidas, se logró en el año 2010 la adopción de las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños⁹, en esta norma se desarrollan los principios, las modalidades de acogimiento, y responsabilidades que deben asumir los gobiernos, sociedad civil y la comunidad en la materia, tales como: acciones para la prevención de la separación de la familia, promoción del cuidado parental, la prevención de la necesidad de los sistemas alternos de acogida, las políticas que deben desarrollar los Estados en cuanto a las modalidades de sistemas alternos de acogida y sus medidas de control y monitoreo, entre otros aspectos.

Es importante reiterar que en nuestro país, una vez que la Convención sobre los Derechos del Niño, fue ratificada mediante ley, se constituyó en un instrumento jurídico de obligatorio cumplimiento; aunado a esto, debemos tener presente que desde el año de 1996, a través de diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia se incorporó al cuerpo constitucional de la república de Panamá (por medio de la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad) el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en estos fallos esta entidad señaló que en todas las medidas que se adopten institucionalmente, por autoridades o tribunales, concernientes a los niños, debe prevalecer el interés superior del niño¹⁰.

Sobre las normas contenidas en nuestra Constitución Política ésta establece en su artículo 56, que entre otros aspectos, el Estado protege a la familia, así como, la salud física, mental y moral de los menores¹¹ y garantizará el derecho de estos a la alimentación, la salud, la educación, y la seguridad y previsión sociales.

En cuanto a las normas contenidas en el Código de la Familia, observamos que en los numerales 7, 8 y 9 del artículo 489, se hace referencia a los derechos de las personas menores de edad e indica que éstos tienen derecho a no ser internados, sino en los casos y formas determinadas en este Código; a recibir buen trato por parte de sus padres o guardadores y a ser protegidos de toda forma de abandono, violencia, descuido o trato negligente, abuso sexual, explotación y discriminación; además indica que el menor de y en la calle, será sujeto prioritario de la atención estatal, a fin de brindarle protección adecuada.

9- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/541/142* de 24 de febrero de 2010.

10- Fallos de la Corte Suprema de Justicia de 20 de marzo de 1996, 13 de marzo de 1998 y 22 de julio de 1998.

11- Término utilizado en la mayoría de la legislación nacional para referirse a los niños, niñas o adolescentes.

No obstante, en el artículo 496, se señala que los “menores” en circunstancias especialmente difíciles, podrán ser ubicados en colocación familiar u hogar sustituto por un periodo provisional máximo de seis (6) meses. Por otra parte, el artículo 607, establece que el Estado garantizará la satisfacción de las necesidades primarias de alimentación, vivienda, salud, educación y estabilidad económica de la unidad familiar, a través de las instituciones especialmente creadas para estos fines.

En el Capítulo I, del Título IV, del mismo Código, que hace referencia a la Coordinación de la Acción Pública y Privada de Asistencia y Promoción de la Familia y el Menor, se reglamentan los aspectos relacionados con los hogares y albergues. Así observamos, que el artículo 722, que en su último párrafo señala que le corresponde al ente rector establecer los requisitos para la creación de estos centros, hogares y albergues y expedir la licencia respectiva para su funcionamiento. Estos centros quedan en la obligación de enviar semestralmente el informe estadístico de la atención que brinden.

Por otra parte, el artículo 723, hace referencia a las condiciones de idoneidad que deben reunir el personal que atiende y dirige los centros, hogares y albergues para menores, ancianos y minusválidos, que deberán reunir las condiciones de idoneidad y moralidad suficientes y las establecidas según la clase de servicios que presten, correspondiéndole al ente regulador asegurar la orientación y capacitación del personal y la supervisión de estos centros.

El artículo 727, señala que la organización, promoción, desarrollo, fiscalización y coordinación de los programas y políticas, tanto del sector público como privado, destinados a la prevención, protección integral y bienestar del menor, corresponde al Estado.

Sin embargo, a pesar de la existencia de todas estas normas contenidas en el Código de la Familia que indican la obligatoriedad del Estado de promover el desarrollo de la niñez y la adolescencia bajo cuidados parentales o dentro de su entorno familiar y que deben ser supervisadas las condiciones de los centros de alojamiento de la niñez y la adolescencia que no cuentan con cuidados parentales; es conocido que en Panamá, aún se carece de un sistema legal de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, y que muchas normas contenidas en el Código de la Familia, aún mantienen una visión tutelar del sujeto por parte del Estado.

Lo anteriormente expresado significa que en el sistema tutelar, al momento que el Estado toma una decisión sobre el sujeto, no considera las posibles consecuencias y afectación de los otros derechos humanos, pues es el Estado

el que decide sobre el individuo. En cambio en un sistema de protección integral, al momento de tomar una decisión, se debe evaluar si ésta es la más adecuada, en la medida que afecte en lo mínimo los otros derechos o garantías.

Los sistemas tutelares se caracterizan también por un alto grado de judicialización de todas las situaciones que en un momento dado afectan a los niños, niñas y adolescentes, en lugar de buscar soluciones más eficaces y eficientes a través de políticas públicas y en la esfera administrativa. Esto conlleva a que ante situaciones de pobreza y las consecuentes situaciones de vulneración de los derechos, la solución al problema es el internamiento del niño, niña o adolescente. Y para lograrlo, los sistemas tutelares promueven que el Estado propicie la apertura de instituciones de caridad dedicadas al internamiento de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de "riesgo". Es característico también del sistema tutelar la asignación a la instancia judicial de funciones administrativas, en lugar de que esté focalizada únicamente en sus funciones judiciales.

Por su parte en un sistema de protección integral, se procura eliminar todo tipo de internamiento de las personas menores de edad y se alienta a los Estados al desarrollo de políticas públicas que procuren por el fortalecimiento de la familia, la unificación familiar, la promoción del cuidado parental, el desarrollo del niño en un entorno familiar y la reinserción familiar.

Como se señaló anteriormente, algunas de las normas contenidas en el Código de la Familia que hacen referencia al sistema titular son:

Existen normas que consideran que un "hogar sustituto" o una "colocación familiar" se pueden dar en un "centro" (artículo 495); en caso de "abandonados", son asignados a Casas Hogares (artículo 542). A su vez, señala que en los casos de "menores" en circunstancias especialmente difíciles el juez podrá a solicitud de los padres, tutores o guardadores ingresarlos en los establecimientos de custodia, protección, educación o resocialización (artículo 547). También se permite que los padres, guardadores, autoridad competente (abarca también la instancia administrativa) puedan disponer de la colocación familiar (artículo 367) que a su vez se puede dar en un centro (artículo 495). En otro orden, el propio Código desarrolla aún más las categorías consideradas como situación de riesgo social (artículo 498), abarcando también a aquellos que: no asisten a la escuela; se dedican a la mendicidad, la vagancia; a deambular; el que consuma bebidas alcohólicas, drogas o estupefacientes; abandone el domicilio de sus padres; se emplee en ocupaciones peligrosas para la salud, moral o contrarias a las buenas costumbres; frecuente el trato con gente viciosa o viva en casa destinada al vicio.

Además se establece que el Estado incentivará todas las iniciativas del sector privado, de congregaciones religiosas y de grupos cívicos nacionales o internacionales, con miras a la creación de centros o establecimientos de asistencia, habilitación y rehabilitación para menores, ancianos y minusválidos (artículo 721) y que apoyará la creación de centros, albergues y hogares para la atención integral de los menores, ancianos y minusválidos en todo el territorio nacional (artículo 725).

Por otra parte, indica que la Jurisdicción de Niñez y Adolescencia es la competente para adoptar las medidas "tutelares" para el tratamiento, reeducación, asistencia y protección de "menores" (artículo 754). A su vez, nos encontramos que también se le otorga la responsabilidad de inspección de los establecimientos destinados a custodia, protección y educación de menores al Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, y lo faculta a adoptar las medidas que juzguen necesarias en interés de éstos (en el numeral 4 del artículo 755).

Lo que da lugar a interpretar que existe dualidad de funciones, entre el Ente Rector en la esfera administrativa y la instancia judicial.

Aunado a esta legislación, en Panamá, la situación se agudiza, al no contar con políticas públicas sociales que establezcan un sistema permanente de protección al derecho a la convivencia familiar, programas de reinserción familiar y muy grave, es la situación que no se cuenta con un programa adecuado de cuidados alternos, que permitan la colocación temporal del niño, niña o adolescentes en un hogar de guarda, en lugar de ser colocado en instituciones de alojamiento o los denominados albergues.

Hasta el año 2008, la responsabilidad administrativa de acreditar y supervisar el funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes era responsabilidad exclusiva del Ministerio de Desarrollo Social, en ese año, mediante la Ley 61 de 2008, Por la cual se Dicta la Ley General de Adopciones de la República de Panamá y otras disposiciones, se estableció en el numeral 10 del artículo 45, que la Dirección Nacional de la Niñez, Adolescencia y Adopciones era la encargada de acreditar y supervisar las entidades y hogares sustitutos.

Posteriormente, mediante la Ley 14 de 2009 se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), como una entidad descentralizada y especializada en materia de niñez y adolescencia; le fueron otorgadas todas las funciones que hasta ese momento eran responsabilidad de la Dirección Nacional de Niñez y Adolescencia, incluyendo las funciones de acreditación, supervisión y asistencia técnica de los albergues o instituciones de protección.

Dentro de este proceso de avance del marco legal en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, el Ministerio de Desarrollo Social, ante la inexistencia de un marco legal específico que regulara la materia, aprobó en abril de 2009, el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, que dicta normas para regular la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes.

"Este proceso se logró con la cooperación técnica de UNICEF, en el marco del Programa Conjunto "Ventana de Paz" apoyado por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM), y en su elaboración se contó con la participación de la SENNIAF y de los directivos de las instituciones públicas y privadas con competencia en asuntos de niñez y adolescencia, que brindan servicios de alojamiento en albergues a niños, niñas y adolescentes en Panamá, permitiendo que durante el proceso, se alcanzaran acuerdos y consensos sobre los aspectos que debían ser reglamentados".

III. EL ESTADO Y SU RESPONSABILIDAD DE SUPERVISAR LA APERTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES QUE BRINDAN SERVICIOS DE ACOGIDA A NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES

La SENNIAF, como entidad pública especializada en materia de derechos de la niñez, la adolescencia y la familia es la entidad gubernamental responsable de ejercer el rol de Autoridad Administrativa encargada de aplicar el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, que regula la apertura y funcionamiento de los alberges.

Es así como dentro de sus facultades tiene la capacidad legal para autorizar, negar o cancelar el funcionamiento de los albergues; establecer las estrategias y medidas de control para llevar a cabo la supervisión del funcionamiento, comunicar a las autoridades competentes sobre irregularidades que encuentre y aplicar las sanciones administrativas por las faltas que detecte en el incumplimiento de la norma legal.

Bajo este marco de acción, le corresponde realizar y coordinar las funciones de los albergues para observar las condiciones en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes ahí alojados; llevar un registro de los albergues autorizados para su funcionamiento; llevar el registro de la población menor de edad albergada; proporcionar asesoría técnica en materia jurídica, psicológica y de trabajo social; llevar a cabo la promoción y coordinación de cursos permanentes de capacitación y actualización en derechos humanos de niños, niñas y adolescentes para todo el personal del albergue; coordinar con las instituciones gubernamentales el acceso a los servicios básicos, aprobar el reglamento interno de funcionamiento y atención y ordenar la suspensión temporal del centro o su cierre definitivo cuando éste no cumpla con los requisitos legales.

Para evaluar la aplicación del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, se realizaron preguntas a al personal encargado de la administración de los albergues dirigidas a conocer por parte de ellos sobre la aplicación de la norma por parte de la Autoridad Administrativa.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de cada una de las preguntas realizadas y su correspondiente análisis:

A. Permiso de Funcionamiento

Una de las responsabilidades esenciales de la SENNIAF en su calidad de Autoridad Administrativa es la de otorgar el permiso de funcionamiento de los albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes, así como, ordenar su cancelación cuando los albergues incumplan el Decreto o bien aplicar las sanciones administrativas correspondientes.

En este sentido, es esencial aclarar que el Permiso de Funcionamiento es la certificación que otorga la SENNIAF garantizando que los Albergues se encuentran en óptimas condiciones para alojar a los niños, niñas y adolescentes que así lo requieran y que cumple con los estándares mínimos para garantizar el respeto de los derechos humanos de la población ahí albergada.

Este permiso no se debe confundir con la Resolución del Ministerio de Gobierno y Justicia por medio de la cual se otorga la personería jurídica a las asociaciones o fundaciones de interés privado sin fines de lucro¹², (una asociación privada sin fines de lucro, que entre sus objetivos esté el brindar servicios de alojamiento temporal, puede tener personería jurídica, pero no así el permiso de funcionamiento, pues debe reunir todos los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 26 de 2009 para que pueda alojar a los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales).

De los 35 albergues evaluados a nivel nacional, un total de 30 albergues indicaron contar con permiso de funcionamiento y 5 señalaron no contar con el mismo.

Al preguntarles por el número de Resolución que otorga el permiso de funcionamiento, se observa que de los 30 albergues que respondieron afirmativamente, 13 indicaron el número de resolución y 17 no lo indicaron.

Sin embargo, de estos 13 que dieron el número de la resolución, hicieron referencia a la resolución por la cual se reconoce la personería jurídica a las asociaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro¹³ y no así la que debe otorgar la SENNIAF como permiso de funcionamiento del albergue.

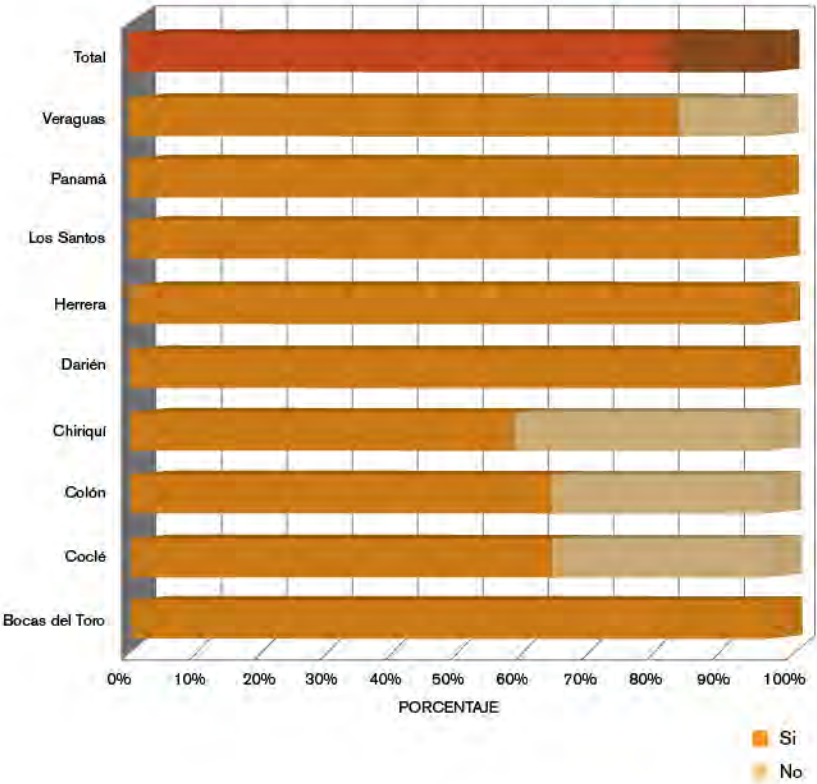
12- Regulado por el Decreto Ejecutivo 524 de 2005, Ministerio de Gobierno y Justicia

13- Regulado por el Decreto Ejecutivo 524 de 2005, Ministerio de Gobierno y Justicia

Si bien se entiende que la gran mayoría de estos Albergues iniciaron sus labores antes de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, corresponde a la SENNIAF proceder a realizar las acciones e inspecciones correspondientes y coordinar con las administraciones de los albergues para emitir los permisos de funcionamiento, inclusive realizar las gestiones para que aquellos que no cuenten con los requisitos exigidos, puedan cumplir los mismos o bien determinar las sanciones administrativas que procedan, suspensión temporal o cierre definitivo. El Decreto inclusive otorga un periodo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia para lograr este objetivo.

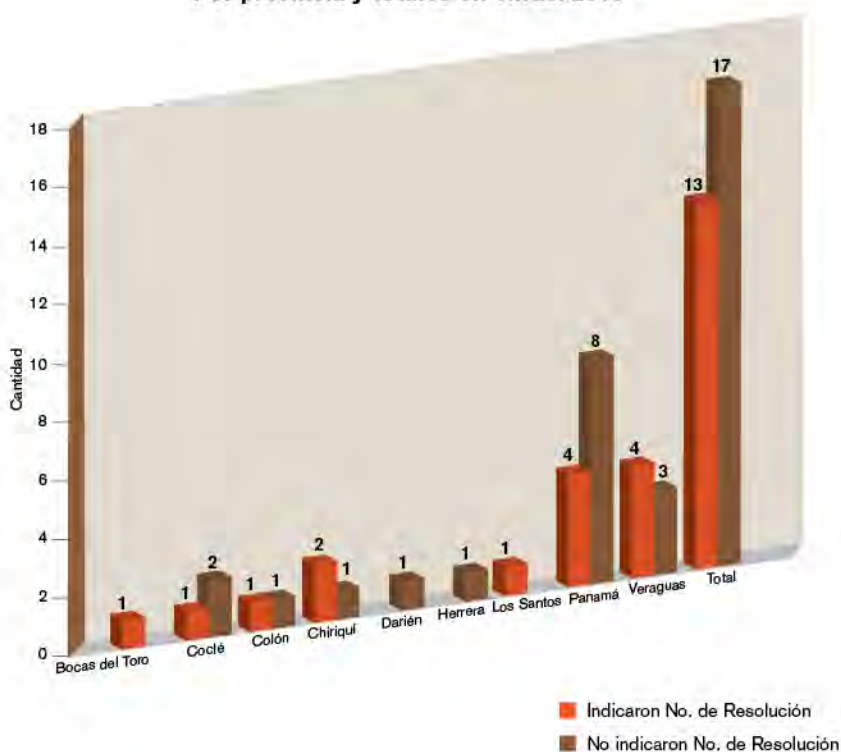
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 11
Albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes
que indicaron contar con un permiso de funcionamiento.
Por provincia y total, en cifras y porcentaje. Diciembre de 2010



DEFENSORIA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 12
Albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes
que manifestaron tener permiso de funcionamiento
e indicaron el No. de Resolución.
Por provincia y totales en cifras. 2010



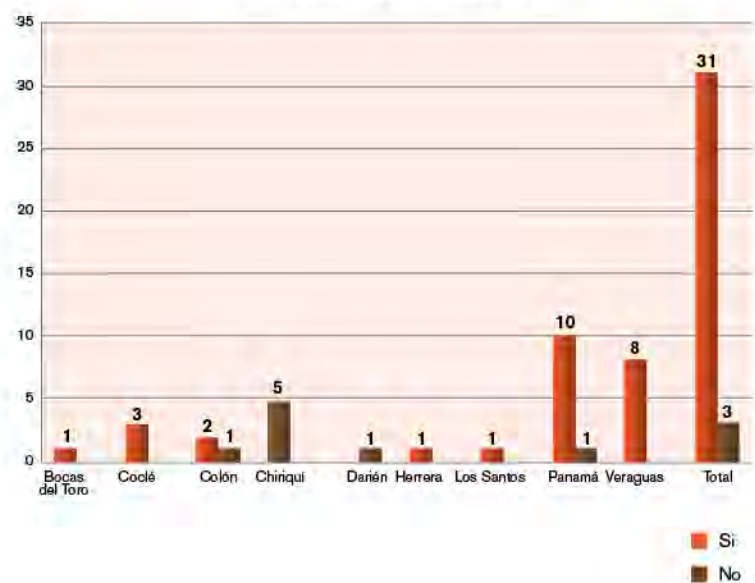
B. La supervisión y monitoreo del funcionamiento de los albergues

Con la finalidad de conocer si los albergues reciben algún tipo de supervisión, se preguntó si éstos reciben este tipo de control por parte de alguna entidad.

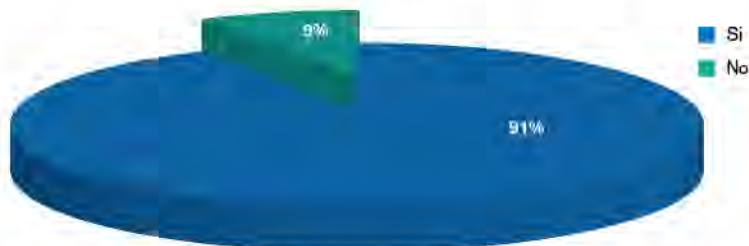
De los 35 albergues entrevistados, el 91% (32 albergues) indicó que sí son supervisados por alguna entidad y un 9% (3 albergues) indicó que no reciben este tipo de supervisión. Por provincia observamos que los tres albergues que señalaron que no reciben supervisión se encuentran en Colón, Darién y Panamá.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 13
Albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes
supervisados por alguna entidad.
Por provincia, en cifras. 2010



Gráfica No. 14
Albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes
supervisados por alguna entidad a nivel nacional.
En porcentaje. 2010



A fin de conocer, en forma especial, si la SENNI AF como autoridad administrativa, realiza su labor de coordinar las labores de supervisión del funcionamiento de los albergues, se procedió a preguntar cuál es la entidad que los supervisa.

Los resultados indican que a nivel nacional, de los 35 albergues, 18 indicaron que son supervisados por la SENNI AF y el resto por otras entidades, diversas.

En este punto, es importante destacar que con frecuencia se encontró que los albergues son supervisados por más de una entidad pública, inclusive por el propio Ministerio de Desarrollo Social, lo cual indica que podría estarse dando una dualidad de funciones. O bien, en otras ocasiones el albergue es supervisado también por el Ministerio de Salud (MINSA), sobre todo en aquellos albergues que alojan a niños, niñas y adolescentes con alguna condición de salud especial. Esta situación se observa en la Provincia de Colón, en el cual los tres albergues entrevistados indicaron que son supervisados por la SENNI AF, el MIDES y el MINSA.

De la información obtenida, también se puede detectar que muchos de los albergues desconocen que la SENNI AF es la autoridad administrativa encargada de la supervisión de su funcionamiento, toda vez que en sus respuestas, algunos señalaron que son ellos mismos, o bien su casa matriz, o bien, un auditor externo es el que supervisa este funcionamiento.

De igual forma se puede observar, que la SENNI AF tiene una mayor cobertura en cuanto a su función de supervisión en la Provincia de Panamá y Colón, esta

situación puede responder al hecho que la entidad hasta el momento mantiene sus oficinas únicamente en la ciudad de Panamá, factor que puede estar obstaculizando su capacidad técnica para realizar adecuadamente esta responsabilidad.

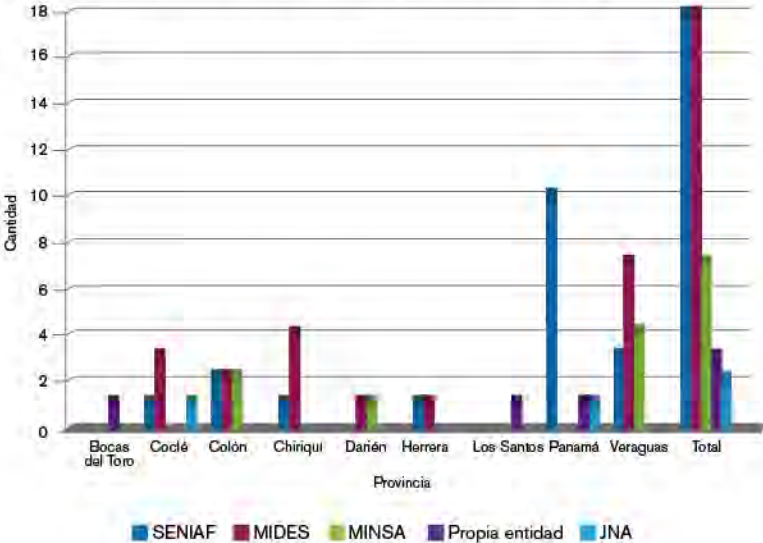
Cabría analizar, si en el resto de las provincias, esta labor de supervisión la realiza en coordinación con su ente rector que es el MIDES, pues es mayor la presencia de supervisión de este Ministerio a nivel nacional. Sin embargo, esta supervisión puede ser el resultado de las evaluaciones que el MIDES realiza a nivel nacional a las entidades sin fines de lucro por motivo de los subsidios que otorga.

En ningún momento los albergues manifestaron que son supervisados por el Comité de Supervisión y Monitoreo de los Albergues, establecido en el Título V del Decreto Ejecutivo 26 de 2009 (art. 33 y subsiguientes).

A nivel nacional, 2 albergues manifestaron que son supervisados por los Juzgados de Niñez y Adolescencia (JNA).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 15
Entidades que supervisan a los albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes. Por provincia, totales, en cifras. 2010



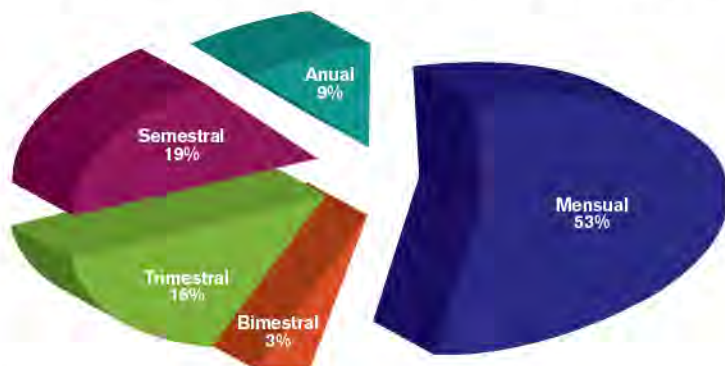
C. Periodicidad de la Supervisión

En cuanto a los albergues que indicaron que son supervisados por alguna entidad, observamos que el 53% señaló que esta supervisión la recibe en forma mensual, un 19% indicó que se realiza en forma semestral, seguida de un 16% que indicó que se realiza trimestralmente, un 9% señaló que la supervisión es anual y en un 3% se realiza bimestralmente. Por consiguiente se observa que no existe una uniformidad en la periodicidad en que se realizan las supervisiones en los albergues.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 16

Periodicidad de la supervisión a los albergues de alojamiento temporal de niños, niñas y adolescentes. En porcentaje. 2010



D. Obligación de proporcionar asesoría técnica a los albergues en materia jurídica, psicológica y de trabajo social

Entre otras de las funciones que le corresponde desarrollar a la SENNIAF como autoridad administrativa, está la de proporcionar asesoría técnica en materia jurídica, psicológica y de trabajo social, entre otras, a los albergues.

Para evaluar si los albergues están recibiendo este servicio, se procedió a consultarles si reciben esta asesoría. Como respuesta a la pregunta, se observa que un 54% respondió afirmativamente (19 albergues) y el 46% indicó que no la reciben (16 albergues).

Estas cifras pueden ser un indicativo que al momento de brindar la asesoría técnica a los albergues, la SENNIAF está cubriendo un poco más del 50% de estos, por lo cual se hace necesario el fortalecimiento del recurso humano técnico o bien la necesidad de establecer alianzas estratégicas con otras entidades o instituciones, con la finalidad de lograr ampliar la cobertura a nivel nacional, en especial en aquellos lugares más apartados o de difícil acceso.

E. Albergues que han recibido capacitación en Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes

Corresponde también a la SENNIAF promover y coordinar la realización de cursos permanentes de capacitación y actualización de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

A fin de evaluar si esta actividad se está llevando a cabalidad, se procedió a preguntar en primer lugar si han recibido este tipo de capacitación, y en caso de ser afirmativo, se solicitó que indicaran cuál o cuáles entidades brindan la misma y sobre cuáles temas. Es importante señalar, que al momento de responder, las personas entrevistadas hicieron referencia a capacitaciones en un periodo comprendido desde el año 2007 al 2010 (3 años).

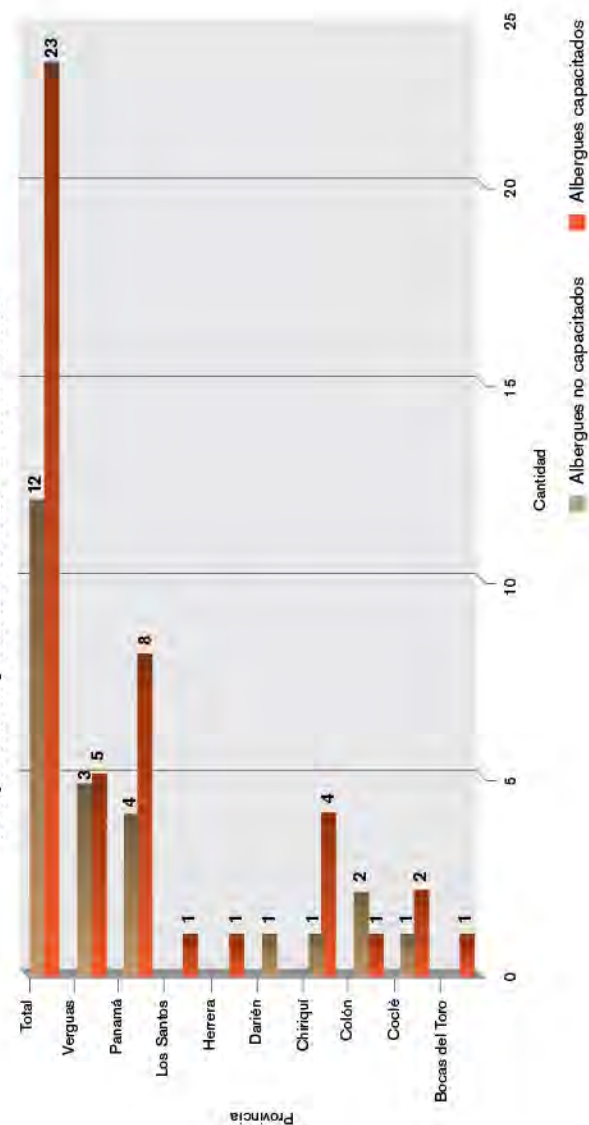
De los 35 albergues entrevistados, 23 respondieron afirmativamente y 12 indicaron que no han recibido este tipo de capacitación. Encontrándose en las provincias de Coclé, Panamá y Veraguas los albergues que no han recibido este servicio.

Al conocer cuáles son las Instituciones que han brindado las capacitaciones, se observa que han sido ofrecidas tanto por entidades públicas como por privadas.

Conforme a la información suministrada por los Centros, durante el periodo comprendido entre el año 2007 al 2010, se han impartido un total de 25 capacitaciones a nivel nacional, siendo el MIDES el que más capacitaciones ha realizado, con 10 en total; seguido de los albergues que realizan sus propias capacitaciones a lo interno, las cuales ascienden a 6; en tercer lugar se encuentran otras instituciones también privadas, el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia y la Defensoría del Pueblo con 2 capacitaciones cada una; y en cuarto lugar se encuentra la SENNIAF con 1 capacitación.

Centros como Ciudad del Niño y Hogares S.O.S. cuentan con sus propios programas de capacitación y han establecido alianzas con otras organizaciones y brindan capacitaciones a otros albergues.

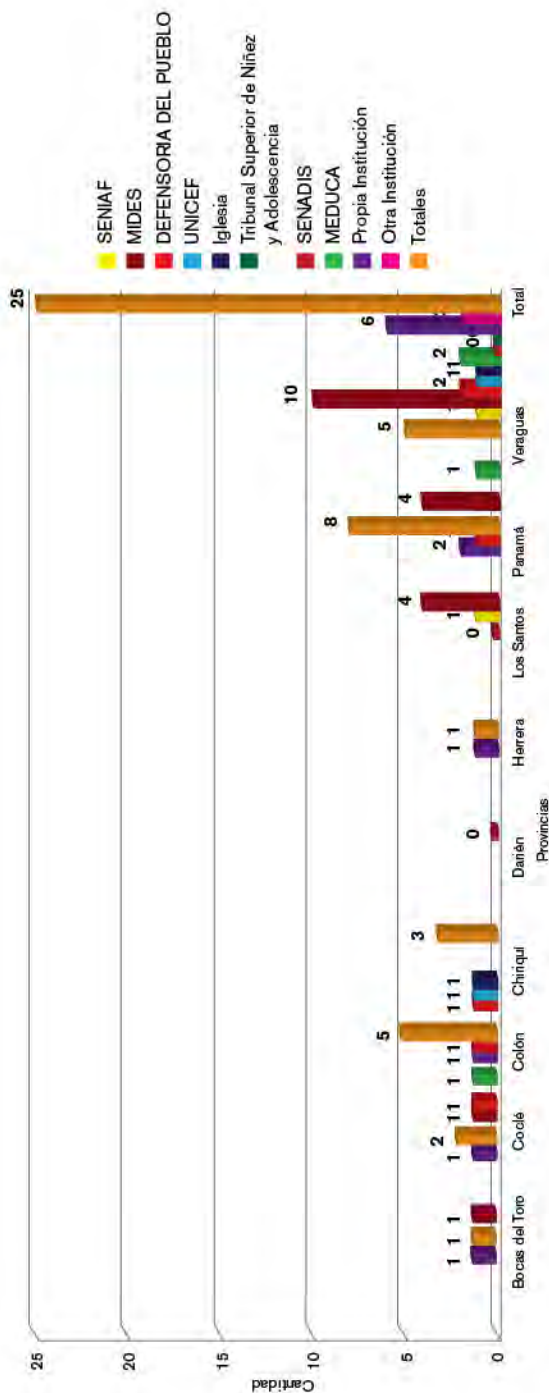
Gráfica No. 17
Albergues que han recibido capacitación para la atención de los NNA
Por provincia y total. Diciembre de 2007 a 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 18

Instituciones que han dado capacitación a albergues en temas de Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia. Por provincia y totales. 2007 a 2010



IV. LAS INSTITUCIONES DE ACOGIMIENTO TEMPORAL, GARANTES DEL ADECUADO DESARROLLO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ALOJAN

Las instituciones de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes tienen la obligación de cumplir con las normas legales que le permitan a esta población su desarrollo y las condiciones de vida más óptimas posibles. Y a su vez, deben asegurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a los servicios básicos y el reconocimiento y disfrute de sus derechos como seres humanos.

Para la obtención del permiso de funcionamiento por parte de la SENNIAF, los albergues deben cumplir una serie de requisitos ante esta entidad, que le permitan certificar que se encuentran en condiciones físicas y técnicas aptas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se alojan en el mismo.

Entre los aspectos más relevantes, se encuentran que el director del centro tenga estudios universitarios en áreas de ciencias sociales, humanidades o afines; deben contar con personal técnico calificado; certificado expedido por el Ministerio de Salud sobre las condiciones de salubridad de las instalaciones; certificado de las condiciones de seguridad; certificado de la salud física y mental del personal que labora en el albergue; llevar los registros de la población albergada y coordinar acciones con la SENNIAF, entre otros.

En los apartados siguientes se presenta un análisis del cumplimiento de cada uno de estos requisitos sobre la base de la información dada por los propios albergues.

A. Preparación académica de los directivos del albergue

Para que un albergue pueda obtener su permiso de funcionamiento debe cumplir con que el director o la directora del albergue cuenten con estudios universitarios en áreas de ciencias sociales, humanidades o afines, y debe contar también con el recurso humano adecuado para garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Al estudiar sobre la formación académica de las direcciones y los equipos de colaboradores con que disponen, se observa que un 26% de los albergues cuentan con personas de formación académica en administración de empresas (esto es 9 albergues); otro 26% los directores son sacerdotes, religiosas o

pastores (corresponde a 9 albergues, de éstos uno manifestó ser psicólogo); un 11% está bajo la administración de psicólogos, mientras que otro 11% no respondió (equivale a cuatro albergues cada uno); un 8% está a cargo de educadores (corresponde a 3 albergues); y el resto se encuentra a cargo de directores o directoras con preparación académica en profesiones como: trabajador social, laboratorista, abogado, corredor de seguros, contador, enfermera, cada uno representa un 3% (esto equivale a 1 cada uno). Por lo tanto, de los presentes datos se deduce que la mayoría de los directores y directoras de albergues tienen formación académica, pero no la requerida.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
 REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 19
Formación de los Directores de los albergues
de niños, niñas y adolescentes.
En cifras y porcentajes. 2010



B. Recurso humano técnico calificado

De igual forma se procedió a consultar si los albergues cuentan con personal especializado para la atención de los niños, niñas y adolescentes.

De los albergues consultados, el 94% indicó contar con personal especializado (psicólogo, trabajador social, abogado) y un 6% señaló no contar con este tipo de personal, haciendo la observación que hacen uso de los servicios que les proporciona el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, y el Ministerio de Desarrollo Social.

Se encontró también que algunos albergues, que alojan niños, niñas y adolescentes con discapacidad, que viven con el VIH o Sida, o bien, que sufren alguna enfermedad terminal o degenerativa, cuentan también con personal especializado: pediatras, enfermeras, técnicos en estimulación motriz y otros.

De igual forma, la mayoría de los albergues cuentan con maestros y profesores que desarrollan labores de enseñanza, guía de estudios y orientadores.

C. Plan de Intervención Individualizada

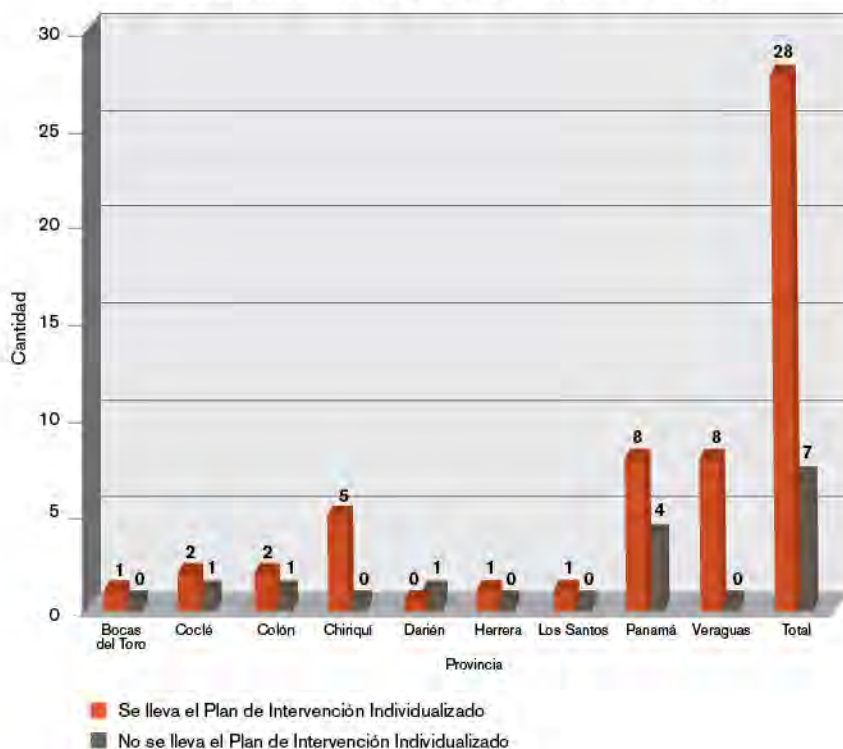
El Plan de Intervención Individualizada consiste en una herramienta de intervención educativa y social de manera integral, planificada y personalizada, que permita influir positivamente en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Debe contener el diseño del proceso educativo, la justificación de los objetivos a alcanzar, actividades, su relación con la familia y recursos para conseguirlo, está sujeto a la temporalidad y deben tener un seguimiento continuo. Debe ser elaborado por el equipo técnico del albergue y tomando en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente y la opinión del padre, la madre o familiares con quien viva¹⁴.

De los 35 albergues entrevistados, 28 manifestaron que si llevan el Plan de Intervención Individualizada y 7 manifestaron que no lo aplican.

Entre las causas por las cuales que no lo aplican, están: no cuentan con el equipo técnico (4 albergues) y porque el servicio que se brinda es de alojamiento escolar (1 albergue). Dos centros no dieron la razón por la cual no se aplica.

14- Artículo 22 a 23 del Decreto Ejecutivo 26 de 2009.

Gráfica No. 20
Albergues que llevan el Plan de Intervención Individualizado
para cada niño, niña y adolescente.
Por provincia, en cifras y totales. Diciembre de 2010

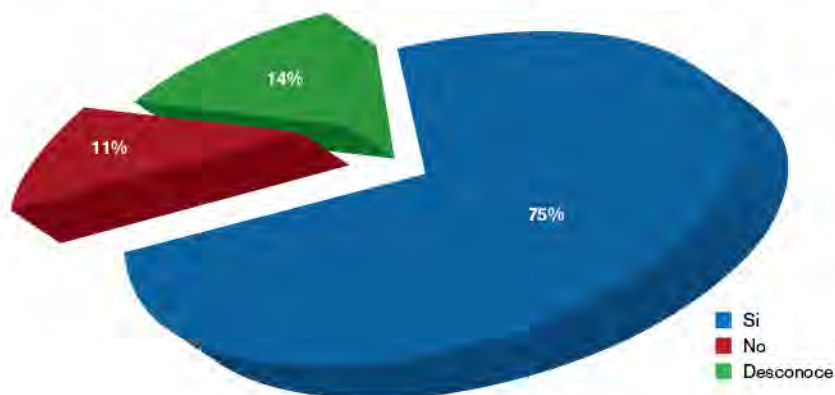


Los 28 albergues que indicaron que aplican el Plan de Intervención Individualizada manifestaron que es elaborado por personal idóneo; de estos, uno respondió que es elaborado por el abogado y otro albergue señaló que es elaborado por el Juzgado de Niñez y Adolescencia.

También se les preguntó si el Plan de Intervención Individualizada es elaborado sobre la base del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, ante lo cual el 75% respondió afirmativamente (21 albergues), el 14% indicó desconocer el Decreto Ejecutivo 26 de 2009 y un 11% señaló que no es elaborado sobre la base de este Decreto (3 albergues).

Gráfica No. 21

**Albergues de alojamiento de niños, niñas y adolescentes
que elaboran el Plan de Intervención Individualizado sobre la base
del decreto ejecutivo 26 de 2009. En porcentaje. 2010**



D. Certificado de salubridad de las instalaciones físicas

El certificado de salubridad de las instalaciones físicas indica que las mismas se encuentran en condiciones aptas para brindarles los servicios básicos de alimentación, higiene y salud de los niños, niñas y adolescentes, derechos humanos esenciales para garantizar su desarrollo integral y asegurar su supervivencia.

Del total de los 35 albergues encuestados sobre el cumplimiento del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, 26 albergues indicaron contar con el permiso de salubridad, lo que representa el 74%; sin embargo, al momento de pedirles la fecha de emisión del certificado únicamente 10 indicaron la fecha del certificado de salud. Por lo cual, no se pudo constatar la existencia de éstos, o bien su vigencia, con excepción de los albergues de la provincia de Veraguas que indicaron la fecha de emisión correspondiente al año 2010, lo que indica su vigencia, en contraste con un albergue en la Provincia de Panamá, que expresó que su certificado era del año 1995. Por lo tanto, en la mayoría de los albergues no existe certificado o el que existe no se encuentra vigente.

E. Certificado de seguridad de las instalaciones físicas

El certificado de seguridad tiene como objetivo, garantizar que las condiciones físicas del centro cuenta con todos los requisitos exigidos por la ley para prevenir accidentes; o bien, que se cuenta con las instalaciones y medios de seguridad necesarios ante un caso fortuito o de fuerza mayor que ponga en riesgo la vida y seguridad de los niños, niñas y adolescentes (contar con extintores en caso de fuego, salidas de emergencia, estructuras físicas seguras, etc.).

En este sentido, de los 35 albergues, 14 indicaron contar con permiso de bomberos, esto corresponde al 40%, de los cuales sólo 3 señalaron la fecha de emisión. Algunos manifestaron que los bomberos habían ido a realizar las inspecciones y se estaba en trámite, o bien, se estaba trabajando sobre las observaciones recibidas.

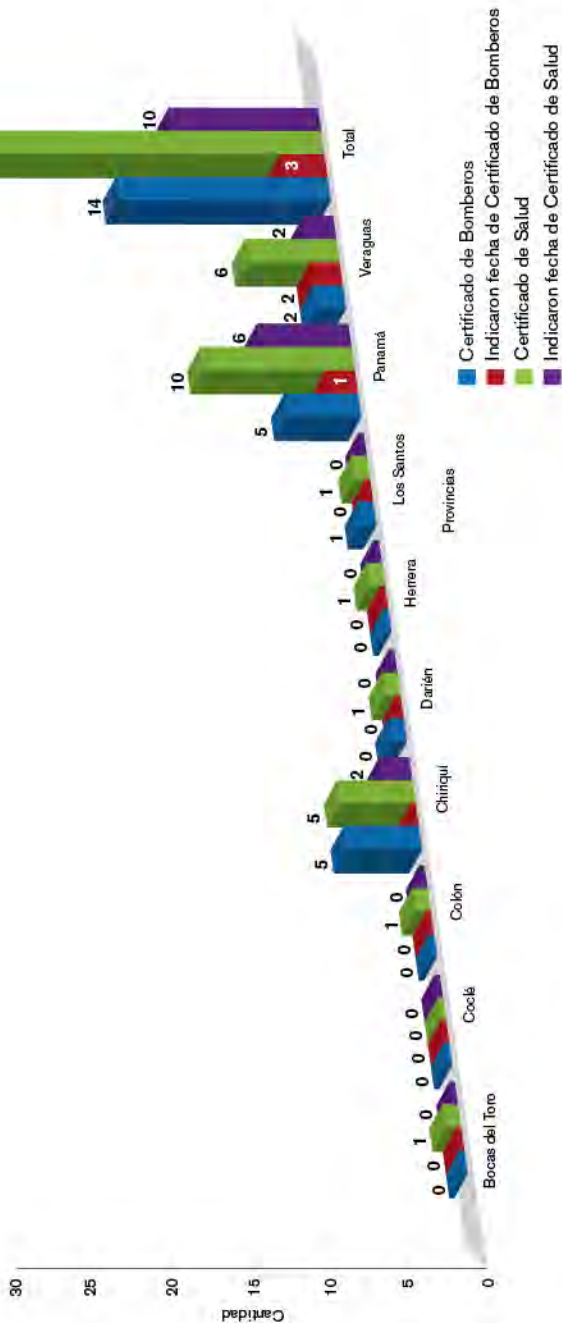
De igual forma, en la provincia de Veraguas, indicaron que la fecha de emisión correspondía al año 2010, en contraste con un albergue de la provincia de Panamá que señaló contar con un certificado de seguridad del año 1995.

Vale señalar que los certificados de salubridad tienen un periodo de vencimiento, por lo cual los mismos deben ser renovados anualmente y las normas que regulan la materia exigen que estén en un lugar visible. En este mismo sentido sería conveniente exigir las inspecciones de seguridad en forma periódica.

Es preocupante los bajos porcentajes de albergues que cuentan con los certificados de salubridad y seguridad, el no contar con los mismos, significa que se está poniendo en riesgo la vida de los niños, niñas y adolescentes que viven en estos lugares y por lo tanto es una violencia a su derecho humano a la supervivencia.

Gráfica No. 22

Albergues de acogimiento temporal de niños, niñas y adolescentes
que indicaron contar con permiso de Bombero y de Salud e indicaron la fecha.
Por provincia, total y en cifras. Diciembre de 2010



F. Certificado de salud física y mental del personal que trabaja en los albergues

Otro de los requisitos que los albergues deben cumplir para obtener el permiso de funcionamiento, es presentar el Certificado de Salud Física y Mental del personal que trabaja en el albergue. Para evaluar su cumplimiento se procedió a preguntar a los directivos si al momento de realizar la contratación se realizan estas evaluaciones.

De los 35 albergues, 22 albergues indicaron que sí se realizan evaluaciones médicas y de salud mental a sus colaboradores al momento de ingresar (esto es el 60%), 13 albergues indicaron que no se realizan este tipo de pruebas que no (equivale al 37%).

Con la finalidad de conocer si estas evaluaciones también son hechas en forma periódica por el albergue, como un medio para asegurar la calidad de los servicios que presta y, garantía de la atención que reciben los niños, niñas y adolescentes por parte de las personas que les brindan su cuidado y protección, se preguntó si las evaluaciones se realizan posteriormente a la contratación. En esta misma línea, 19 albergues manifestaron que se realizan evaluaciones posteriores a la contratación inicial, y 16 indicaron que no se realizan.

Es oportuno señalar que el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, únicamente exige la presentación de estos certificados al momento que el albergue solicite el permiso de funcionamiento, consideramos esencial que se actualice la normativa de forma tal que sea exigido cada vez que se contrata a nuevo personal y que se realice su práctica en forma periódica.

En su mayoría las evaluaciones son realizadas en algún Centro de Salud, aunque también se señaló que las evaluaciones psicológicas son realizadas en el mismo centro. Un albergue público ubicado en la provincia de Panamá, señaló que el problema es que el personal es contratado por el Ministerio de Desarrollo Social, y no se solicitan estas pruebas, pues el personal es asignado directamente.

Los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parental, y que se encuentran bajo cuidados alternativos están más expuestos a condiciones de explotación, abusos y maltrato, por lo cual es esencial conocer de antemano que el personal encargado de su atención cuenta con una salud física y mental óptima para brindarle su cuidado. Estas evaluaciones deben ser realizadas en forma periódica, como una forma del propio albergue de garantizar la calidad de sus servicios, y por parte del Estado, es un medio para garantizar las

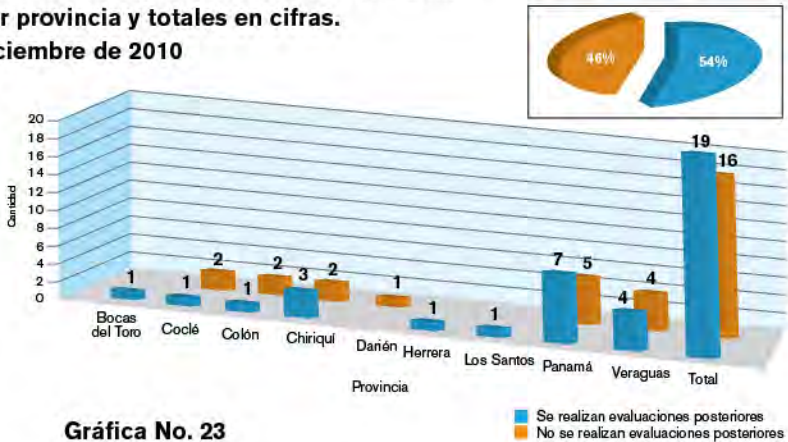
condiciones de protección con que deben contar estos niños, niñas y adolescentes para lograr su supervivencia y desarrollo, libre de cualquier tipo de abuso.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Albergues que realizan evaluaciones de la salud física y mental a sus colaboradores posterior a la contratación.

Por provincia y totales en cifras.

Diciembre de 2010

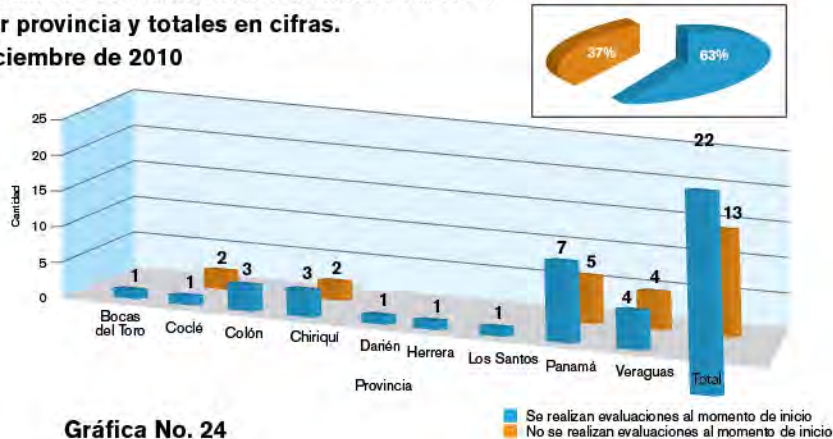


DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Albergues que realizan evaluaciones de la salud física y mental a sus colaboradores al momento de iniciar labores.

Por provincia y totales en cifras.

Diciembre de 2010



G. Reglamento Interno de Funcionamiento y Atención

Como requisito para otorgar el permiso de funcionamiento, también se solicita que los albergues cuenten con un Reglamento Interno de Funcionamiento y Atención. De los 35 albergues encuestados, se encontró que 27 (equivale al 97%) cuentan con Reglamento Interno de Funcionamiento y Atención y 8 (esto es el 3%) no cuentan con el mismo.

De los 27 Albergues que indicaron contar con el Reglamento, 16 señalaron la fecha de emisión del Reglamento y los otros 11 albergues, o bien no hicieron mención al respecto o bien indicaron no tenerlo a mano en ese momento. Los albergues que se encuentran bajo esta situación se encuentran en Veraguas, Panamá y Chiriquí.

Entre los Albergues que manifestaron no contar con el Reglamento, algunos comunicaron que el mismo está para la revisión por parte de la SENNIAF.

Algunos albergues facilitaron copia del Reglamento de Funcionamiento y Atención, al revisar uno de estos Reglamentos, se pudo observar que existen algunos aspectos sobre los cuáles es oportuno hacer observaciones: en ocasiones mantiene un lenguaje propio del sistema tutelar al referirse a los niños, niñas y adolescentes como "menores de edad". Sobre estímulos y sanciones, señala que "Preferiblemente, los estímulos y sanciones estarán basados en la suspensión, retiro o extensión de privilegios utilizados como reforzadores"; más adelante indica: "bajo ningún concepto, los derechos de la adolescentes serán parte del sistema de estímulos y sanciones"; "se preferirá utilizar reforzadores sociales antes que físicos" (enumerando los reforzadores sociales, que consisten en actividades de recreación y permisos y no define los reforzadores físicos); y continúa señalando que: "Al aplicar una medida correctiva inmediata se preferirá lograr el consenso del grupo de custodios para su aplicación y de ser posible, del Equipo Técnico".

De lo anterior es importante hacer las siguientes anotaciones: Se debe revisar el lenguaje que se utiliza en los Reglamentos a fin de que éste sea acorde con una perspectiva de derechos humanos y eliminar cualquier connotación de tipo discriminativa o que atente contra la integridad de los niños, niñas y adolescentes; ningún reglamento debe contener la permisibilidad de sanciones o "reforzadores" físicos y mucho menos utilizar este lenguaje sin dejar establecido el alcance de este tipo de "reforzadores", pues a simple vista se puede entender que se refieren a la utilización de castigos físicos o corporales.

En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño insta a los gobiernos a eliminar de su ordenamiento jurídico este tipo de castigos y de igual forma el Código de la Familia en su artículo 319 señala que los progenitores podrán corregir moderadamente a su hijo y el artículo 443 indica que el tutor podrá corregir moderadamente a su pupilo. Por otra parte, el Código Penal en el Capítulo II del Título V Sobre Delitos contra el Orden Familiar y el Estado Civil, tipifica la conducta del maltrato a niños, niñas y adolescentes; así podemos observar que en el artículo 203 se señala que constituye maltrato, causar, permitir o hacer que se le cause daño físico, mental o emocional, incluyendo lesiones físicas por castigos corporales.

Sobre los reforzadores sociales, que enumera, resulta que a pesar que el reglamento indica que no se utilizarán los derechos de los niños, niñas y adolescentes como reforzadores o sanciones, los reforzadores sociales que se enumeran abarcan limitaciones a derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, como lo son: el derecho al juego y a la recreación y el derecho a relacionarse con su familia. En el Reglamento 26 de 2009, como causales de faltas muy graves está el Incumplimiento del Derecho a Relacionarse con su Familia (ver numeral 2 del artículo 40) y la sanción es la cancelación del permiso de funcionamiento y el cierre del albergue (ver numeral 1 del artículo 43).

Por otra parte, es importante hacer la observación que el término “custodios” es una figura que se utiliza en los Centros de Cumplimiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal y no así, en los Centros de Acogida Temporal de Niños, Niñas y Adolescentes; y mucho menos es viable que una medida correctiva sea aplicada por este tipo de personal.

Finalmente, es importante hacer la resaltar que este Reglamento en su encabezado indica que ha sido revisado por la SENNIAF.

Vale reiterar que este Reglamento de Funcionamiento y Atención debe ser elaborado desde una visión integral de derechos humanos y respeto a la dignidad de los niños, niñas y adolescentes, en especial bajo el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, el Código de la Familia y el Decreto Ejecutivo 26 de 2009., con la finalidad de evitar cualquier tipo de norma que permita el abuso o violencia física y psicológica contra los niños, niñas y adolescentes.

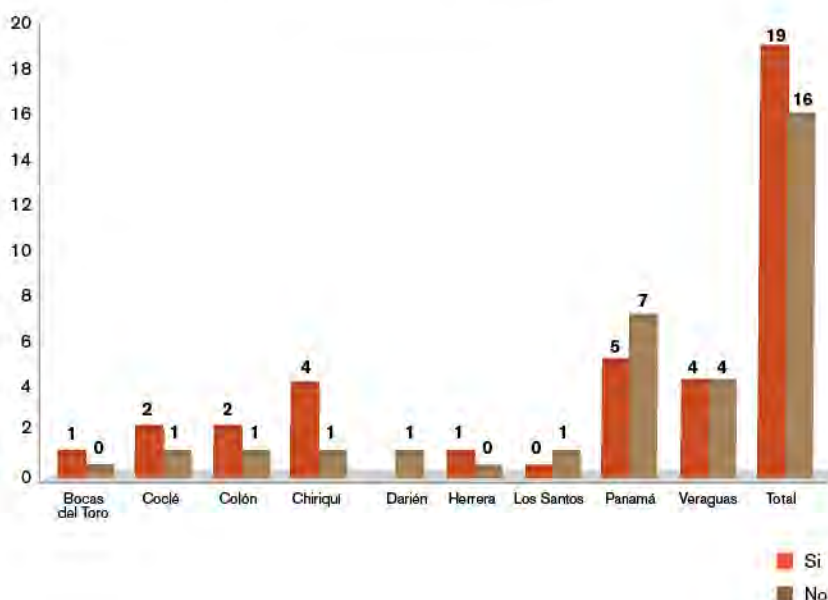
En este sentido la SENNIAF, debe brindar la asesoría técnica a los albergues para lograr este cometido y en los casos de albergues que cuenten con Reglamentos previos a la entrada en vigencia de las normas antes señaladas,

se recomienda hacer una revisión de los mismos y realizar los ajustes correspondientes (el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, establece un periodo de adecuación de 6 meses para los albergues que se encuentren en funcionamiento antes de la entrada en vigencia de la norma, la cual tuvo lugar el 1ero de octubre de 2010).

Sería propicio la elaboración de un reglamento modelo sobre la base de las normas precitadas y que pueda ser ajustado al funcionamiento administrativo de cada albergue.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

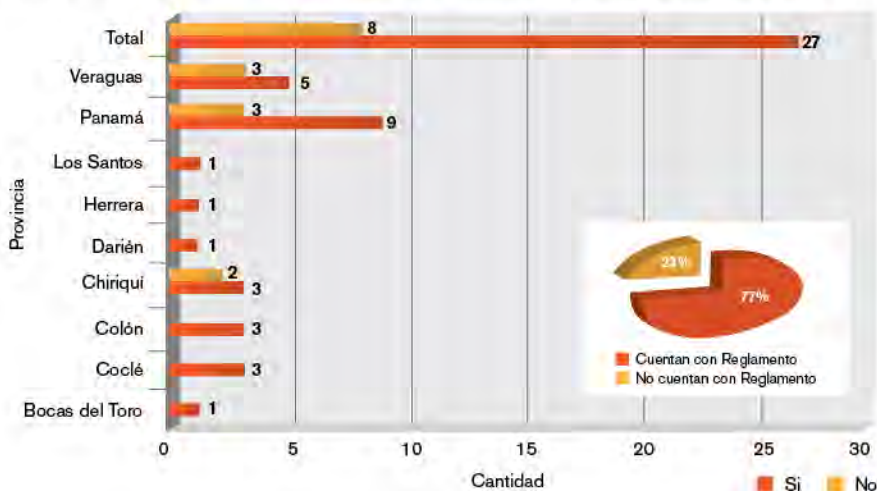
Gráfica No. 25
Albergues de acogimiento temporal de NNA que reciben
asesoría de la SENIAF
Por provincia y totales en cifras
Diciembre de 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 26

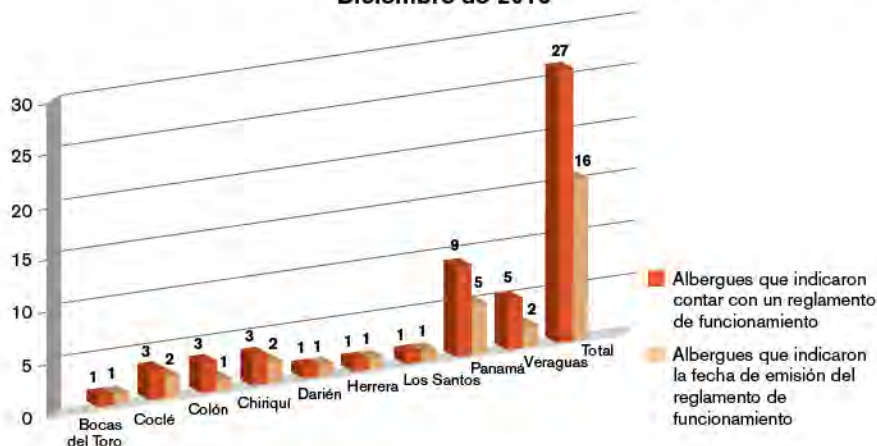
Albergues de acogimiento temporal de NNA que cuentan con reglamento de funcionamiento. Por provincia y totales. Diciembre de 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 27

Albergues de acogimiento temporal de NNA que señalaron contar con un reglamento de funcionamiento y que indicaron la fecha de emisión. Diciembre de 2010



H. Implementación de cursos de capacitación y actualización de todo el recurso humano en el albergue que fortalezcan la capacidad técnica en la atención e intervención de los Niños, Niñas y Adolescentes

Dentro de este mismo marco, le corresponde a los Albergues garantizar que su recurso humano se encuentre preparado para la atención integral de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, también es una responsabilidad de la SENNIAF la coordinación con las entidades públicas y privadas la realización de programas de capacitación en la atención de los niños, niñas y adolescentes.

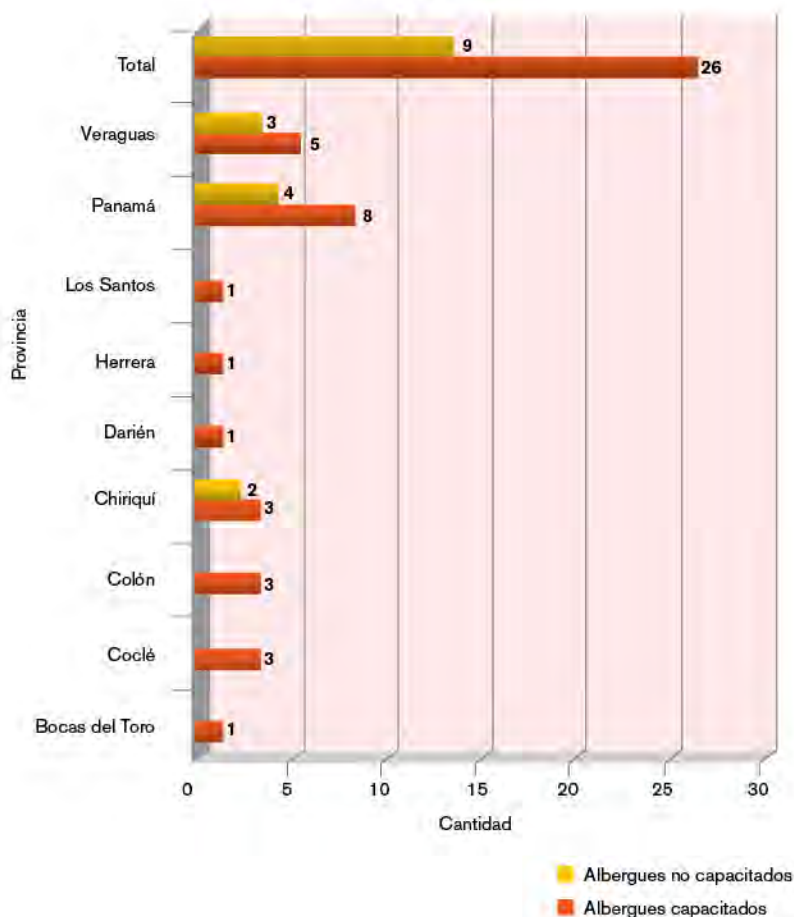
Con la finalidad de tener una guía para evaluar el grado de cumplimiento de estas obligaciones, se preguntó a los albergues si su personal recibe capacitaciones en la atención de los niños, niñas y adolescentes y cuáles son las entidades que brindan estos servicios. Las respuestas obtenidas abarcaron un periodo de tiempo comprendido entre el año 2007 al 2010.

De los 35 albergues, 26 manifestaron que han recibido capacitaciones para la atención de los niños, niñas y adolescentes y 9 albergues indicaron que no ha sido así, siendo las provincias de Veraguas (3), Panamá (4) y Chiriquí (2) donde se encuentran los albergues no capacitados.

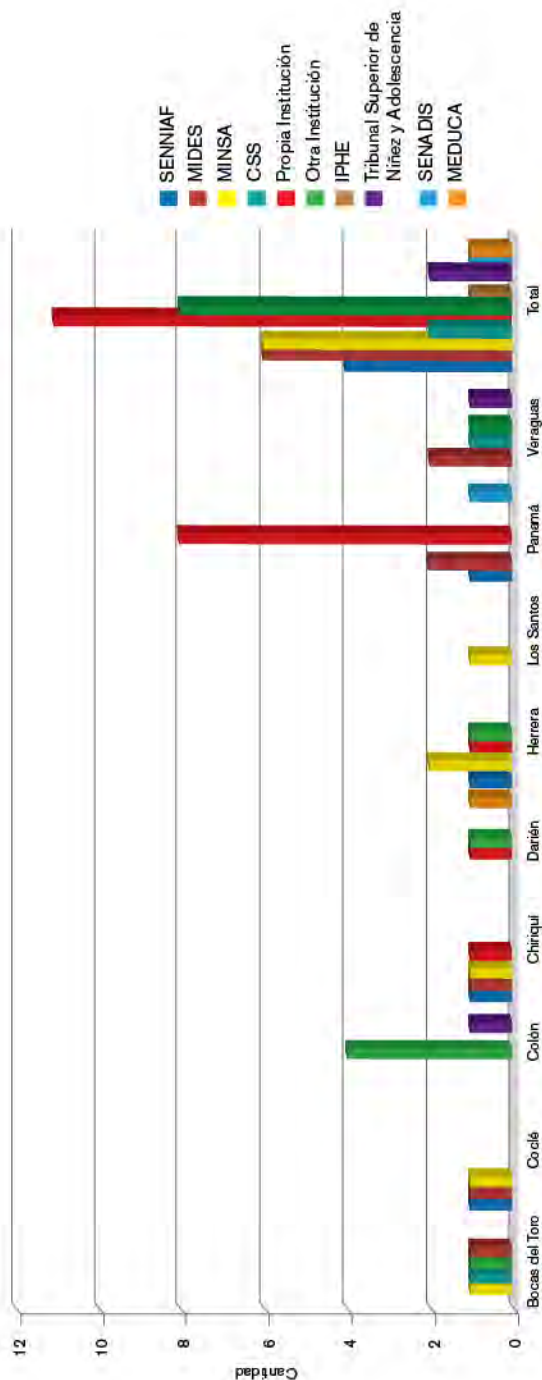
En ese periodo se han ofrecido un total de 42 capacitaciones a nivel nacional entre los 35 albergues de estudio, siendo los propios albergues los que han dado la mayor cantidad de capacitaciones (11), esto quiere decir que se capacitan así mismos; en segundo lugar se encuentran otras Instituciones (8), las cuales abarcan a otras ONG's, universidades y Organismos; y, en tercer lugar está el MIDES y el MINSA (6 cada una). Los temas desarrollados abarcan desde intervenciones psicosocial de niños, niñas y adolescentes, preparación de alimentos, hasta atención y cuidados de los niños, niñas y adolescentes que viven con VIH o Sida.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 28
Albergues que ha recibido capacitación para la atención de los NNA
En totales y por provincia
Diciembre de 2010



Gráfica No. 29
Entidades que han capacitado a albergues en la atención de la niñez y adolescencia
Por provincia y totales, 2007 a 2010



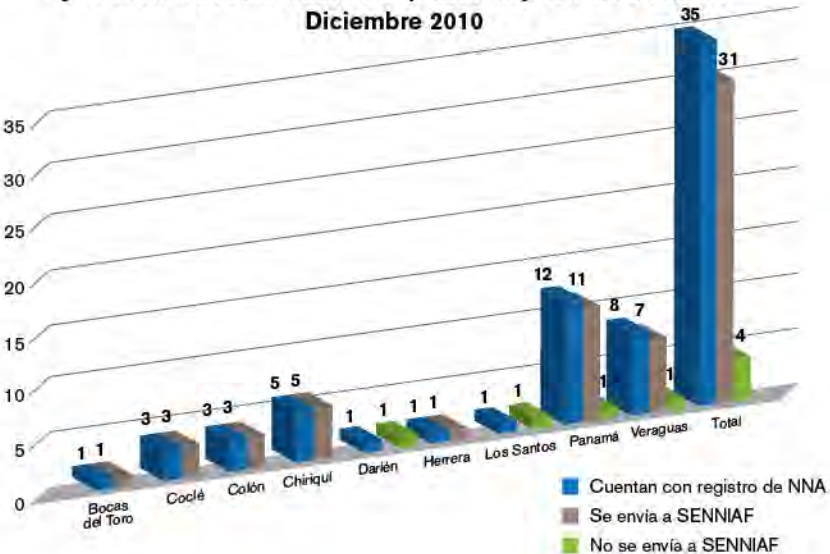
I. Responsabilidad de llevar Registros de los Niños, Niñas y Adolescentes bajo su cuidado y remitirlos a la Autoridad Administrativa

Otra de las Responsabilidades de los Albergues se encuentra en la obligatoriedad de llevar un Registro con los datos de los Niños, Niñas y Adolescentes y remitirlo periódicamente a la SENNIAF. Sobre esta responsabilidad encontramos que del total de los albergues 31 manifestaron enviarlo a la SENNIAF y 4 señalaron no hacerlo. Estos últimos indicaron, que la población alojada no se encuentra en condiciones de vulneración, si no que son personas menores de edad que se alojan en estos centros por la necesidad de asistir a un centro educativo.

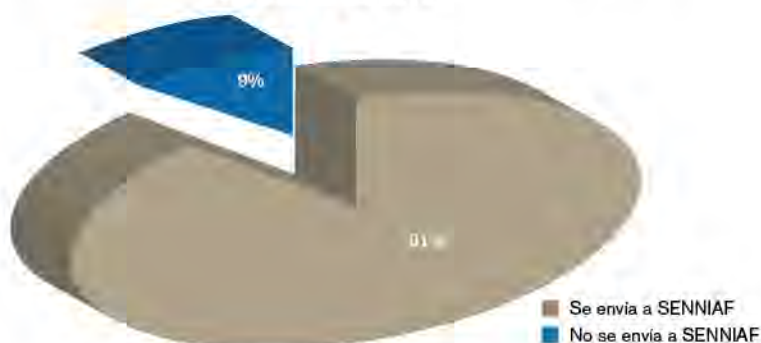
Es importante señalar que el Reglamento 26 de 2009, no hace diferencia en su aplicación por el tipo de albergue. Esto está establecido en el artículo 2 de la precitada norma que indica su aplicabilidad a todos los albergues que acojan niños, niñas y adolescentes. Su no cumplimiento es una violación directa a la norma legal y la misma no indica excepciones por el tipo de servicio que brinda el albergue, el punto central es la población que acoge y la responsabilidad de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes alojados.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 30
Albergues que llevan registros de niños, niñas y adolescentes
y lo envían a la SENNIAF. Por provincia y totales en cifras
Diciembre 2010



Gráfica No. 31
Albergues que envían los registros de los NNA a la SENNIAF
Diciembre de 2010



J. Responsabilidad de coordinar con la Autoridad Administrativa diferentes programas y planes del albergue

Con la finalidad de poder evaluar si los albergues cumplen con su responsabilidad de coordinar con la autoridad administrativa sus actividades, se procedió a consultar sobre la existencia o no de esta coordinación.

Del total de albergues consultados, 32 indicaron que sí, 1 indicó que no y otros 2 no dieron respuesta.

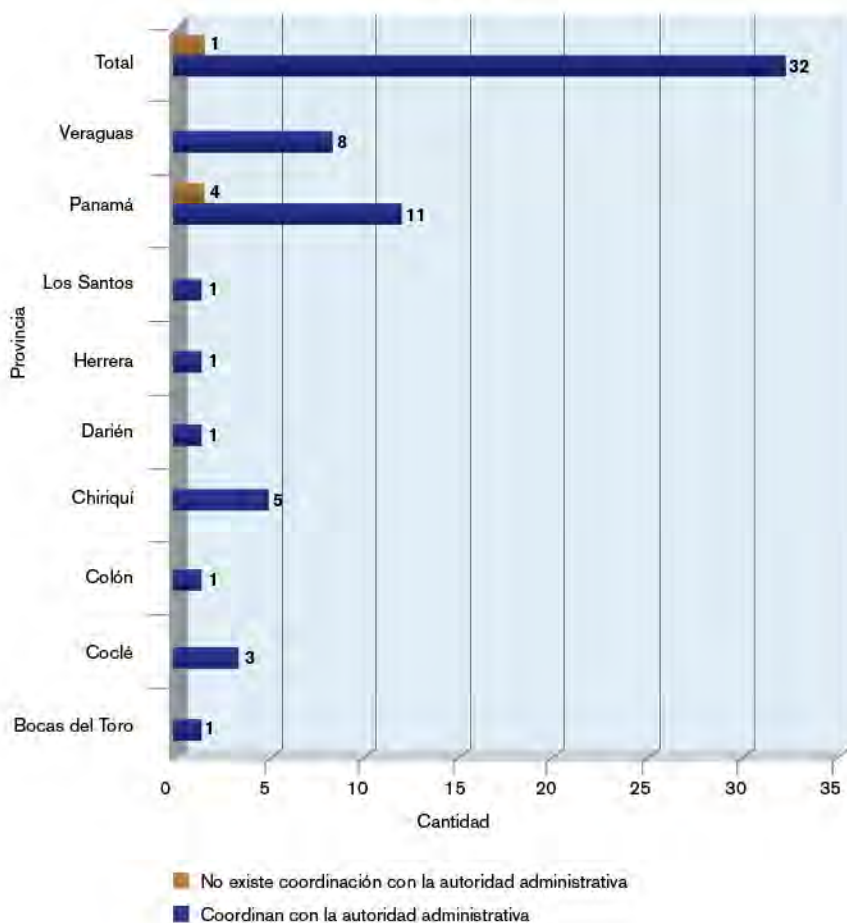
De las respuestas manifestadas, nuevamente se evidencia que algunos albergues desconocen que la SENNIAF es la Autoridad Administrativa, pues los albergues que respondieron afirmativamente, en ocasiones hacen referencia a actividades de coordinación con su casa matriz o a la administración en sí del albergue. Otros hacen referencia al MIDES (para coordinar el destino de donaciones), Juzgados de Niñez y Adolescencia, otro señaló que con el MIDES y los Juzgados de Niñez y adolescencia, pero que hace falta con la SENNIAF; en otra ocasión se refirieron a coordinación con la Iglesia.

Entre los que respondieron que realizan coordinación con la SENNIAF, se refirieron a actividades de capacitación y sobre la salida y entrada de niños, niñas o adolescentes

En forma específica el albergue cuya respuesta fue negativa, señaló que la coordinación la realiza con el propio albergue.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 32
Coordinación de los albergues con la Autoridad Administrativa
Por provincia, totales y en cifras
Diciembre de 2010



k. Condiciones Físicas de los Albergues

Para que los albergues se encuentren aptos para brindar las condiciones físicas favorables para lograr el adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que ahí se alojan están obligados, conforme lo señala el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, a contar con los servicios indispensables para proporcionar la comodidad e higiene necesarios, conforme a la edad y condición de la población. Como mínimo deberán contar con cocina, comedor, dormitorios, sanitarios y primeros auxilios, áreas de descanso, áreas de estudio, y áreas destinadas al juego y a la recreación. Las áreas deberán estar divididas para ser utilizadas para fines específicos y los dormitorios por sexo y grupos de edades.

Durante la aplicación de las encuestas únicamente se pudo evaluar las condiciones físicas de 31 albergues.

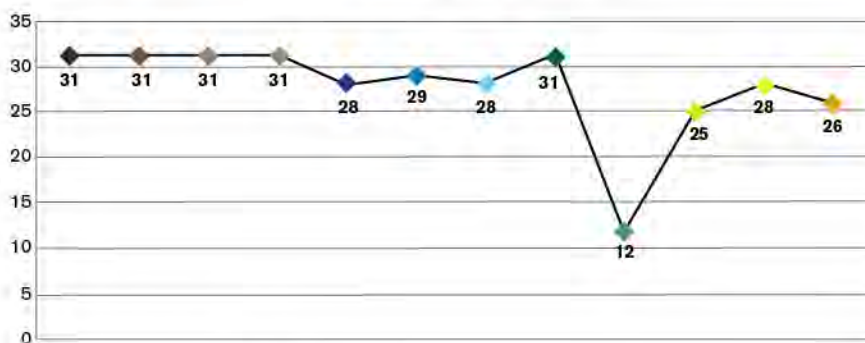
En 25 de los 31 albergues se encontraron las condiciones físicas en buen estado y con un adecuado mantenimiento. Únicamente 12 albergues cuentan con estructuras de accesibilidad para niños, niñas y adolescentes con alguna condición de discapacidad.

Se pudo encontrar también que 28 albergues cuentan con primeros auxilios, 29 con áreas de descanso, 28 con áreas de estudio y 28 albergues mantienen la separación por grupos de edad y sexo, aquellos que no lo tienen de esta forma responde a que la población alojada son lactantes o infantes, o bien alojan a población de un único sexo.

Es responsabilidad de la administración del albergue coordinar las inspecciones de seguridad por parte del Cuerpo de Bomberos y cualquier otra autoridad, así como realizar las revisiones a lo interno del albergue y velar por el mantenimiento de las instalaciones. Y por su parte la SENNIAF al realizar sus labores de supervisión, puede proceder a aplicar sanciones administrativas e incluso ordenar el cierre temporal o definitivo del centro cuando observe que no se cumple con estos requisitos.

DEFENSORIA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 33
Condiciones físicas de los albergues para
niños, niñas y adolescentes.
Diciembre de 2010



- ◆ Cocina
- ◆ Comedor
- ◆ Dormitorios
- ◆ Sanitarios
- ◆ Primeros Auxilios
- ◆ Área de descanso
- ◆ Área de Estudio
- ◆ Área de Juego o Recreo
- ◆ Cuenta con espacios de accesibilidad para NNA con discapacidad (baños, camas, rampas, etc.)
- ◆ Las instalaciones físicas se encuentran en buen estado y se le da el mantenimiento adecuado
- ◆ Las diferentes áreas se encuentran separadas una de las otras
- ◆ Los dormitorios están separados por sexo y grupos de edad

V. CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS ALBERGUES Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS

Como se ha señalado anteriormente los albergues tienen la obligación de garantizar el acceso a los derechos y servicios básicos a la población que aloja, para poder evaluar esta obligación se incluyeron en las encuestas preguntas que permitieran tener una proximidad a su cumplimiento. A su vez, los datos obtenidos fueron complementados con información obtenida al aplicar encuestas a 400 niños, niñas y adolescentes alojados en los albergues y que tenía como finalidad evaluar la percepción por parte de éstos del cumplimiento de sus derechos.

A. Derecho a la educación

El derecho a la educación abarca las condiciones en las que es ejercido este derecho, precisando que la igualdad de oportunidades, la accesibilidad y la disponibilidad para todos y todas son elementos esenciales del mismo.

Como resultado se ha podido conocer que el 71% de la población albergada asiste a escuelas en las comunidades, donde se encuentra el albergue. Mientras que el 26% recibe clases dentro del albergue, bajo los parámetros del Ministerio de Educación. Porcentaje que es bastante alto y que puede estar afectando el derecho del niño, niña o adolescente a relacionarse con la comunidad. Un 3% no asiste actualmente a ninguna institución educativa dado que aún no se encuentran en la edad escolar¹⁵.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 34

Condiciones físicas de los albergues para niños, niñas y adolescentes
Diciembre de 2010

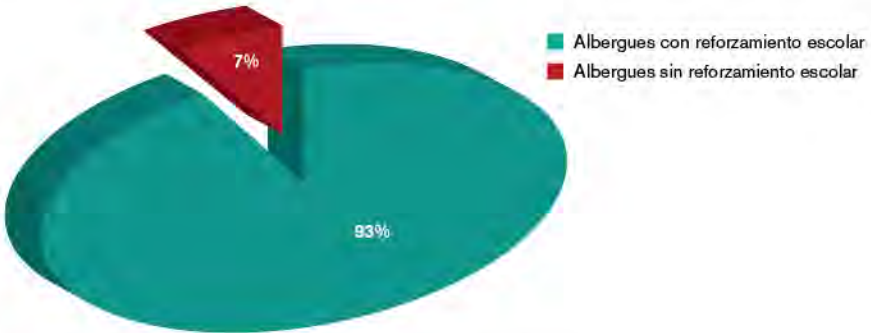


15- Fuente: Informe sobre Monitoreo de la Violencia contra Niños en Albergues, Defensoría del Pueblo, 2010.

Por otra parte se observa que un 93% de los albergues le brindan reforzamiento escolar a la población que aloja; un 82% de los albergues cuenta con biblioteca y un 75% cuenta con computadoras¹⁶.

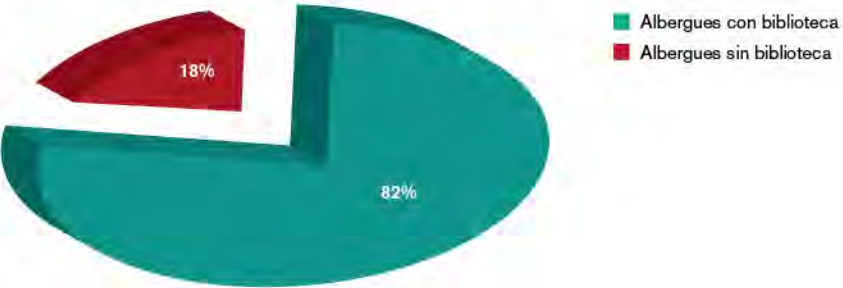
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 35
Albergues de acogimiento de niños, niñas y adolescentes que cuentan con reforzamiento escolar. En porcentajes. Diciembre de 2010



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

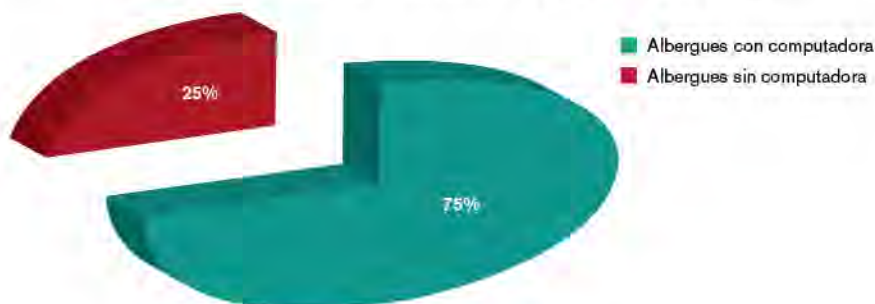
Gráfica No. 36
Albergues de acogimiento de niños, niñas y adolescentes que cuentan con bibliotecas. Diciembre de 2010



16- Fuente: Informe sobre Monitoreo de la Violencia contra Niños en Albergues, Defensoría del Pueblo, 2010.

Gráfica No. 37

Albergues de acogimiento de niños, niñas y adolescentes que cuentan con computadoras. En porcentajes. Diciembre de 2010



Principales obstáculos para acceder al derecho a la educación:

Por su parte el personal administrativo de los albergues ha expresado que los principales inconvenientes encontrados para asegurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la educación, se encuentran relacionados con la obtención de la matrícula escolar por negación del centro educativo, lo que representa una violación al derecho a la educación y en otras ocasiones sucede que los centros educativos expresan la necesidad de expulsar a los niños, niñas y adolescentes por factores de repetición del año escolar.

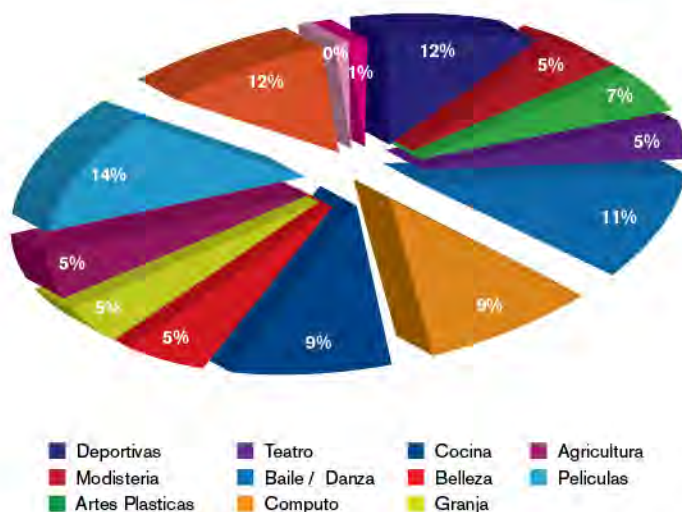
Otro de los aspectos señalados ha sido la necesidad de contar con personal especializado para reforzar los estudios de niños y niñas que presentan dificultad de aprendizaje y también manifestaron necesidad de contar con transporte para la movilización.

B. Derecho a realizar actividades Deportivas y Recreativas

Durante el tiempo de permanencia en el albergue los niños es recomendable su incorporación a diversas actividades recreativas, formativas y de aprendizaje de herramientas de vida.

Las principales actividades recreativas en que manifestaron los niños, niñas y adolescentes participar, fueron: paseos, películas, cómputo, actividades deportivas y de cocina.

Gráfica No. 38
Que actividades se desarrollan en los Albergues.
2010



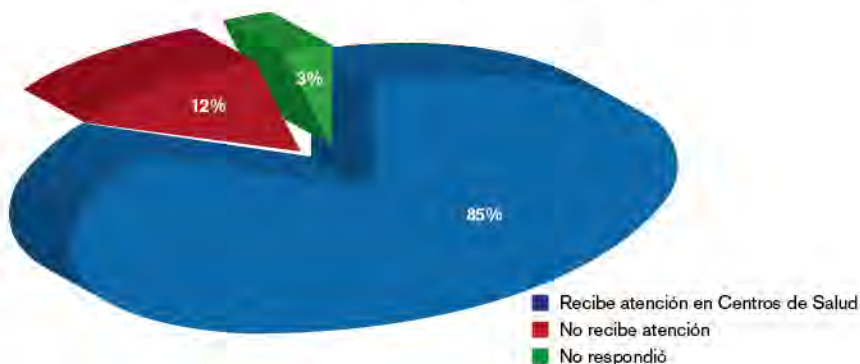
C. Derecho a la salud y a los servicios médicos:

Las personas a cargo del cuidado de niños, niñas y adolescentes son responsables de velar porque éstos reciban la atención médica que requieran.

Es obligatorio conforme lo establece el Decreto 26 de 2009, que estos cuenten con un centro de primeros auxilios, sin embargo únicamente 28 albergues contaban con esta área. Esta situación pone en riesgo el acceso de los niños, niñas y adolescentes a que ante una situación de urgencia médica no puedan recibir los primeros auxilios en tiempo oportuno. Es por esta razón que se solicita que los Albergues deben contar con un centro de primeros auxilios y personal especializado, en especial aquellos que reciben a niños, niñas y adolescentes con alguna condición de salud especial.

De acuerdo al Estudio de Monitoreo de Violencia contra los Niños en Albergues, al preguntarles a los niños, niñas y adolescentes alojados en estos centros sobre el acceso a la atención médica en centros de salud, los resultados indicaron que un 85% manifestó recibir atención médica en centros de salud, un 12% indicó que no reciben esta atención y un 3% no respondió.

Gráfica No. 39
Atención médica de los niños, niñas y adolescentes
en Centros de Salud. En porcentajes. 2010



En relación a las condiciones de vida de los niños y adolescentes para evitar la generación de enfermedades y quebrantos salud, en ese Estudio se investigó sobre la alimentación que reciben en el albergue, buscando conocer el cuidado por una alimentación sana y balanceada, que les permita tener acceso a los nutrientes necesarios para su sano desarrollo y crecimiento, de lo cual se observó como constante la presencia del pollo y huevos como fuentes de proteínas, y el arroz, pan y avena como fuente de energía. Las frutas reflejan el porcentaje menor de presencia en las comidas de los niños y adolescentes, siendo un aspecto a considerar en incrementar; las verduras estuvieron presentes en la mayoría de los albergues, siendo estas una fuente importante de nutrientes.

Niños que viven con el VIH o Sida en los Albergues de Acogimiento Temporal

A nivel nacional únicamente 2 albergues brindan acogida a niños, niñas y adolescentes que viven con el VIH o Sida, siendo estos el Hogar San José de Malambo en Arraiján, provincia de Panamá y el Hogar María, en la provincia de Colón (especializado para la atención de esta población).

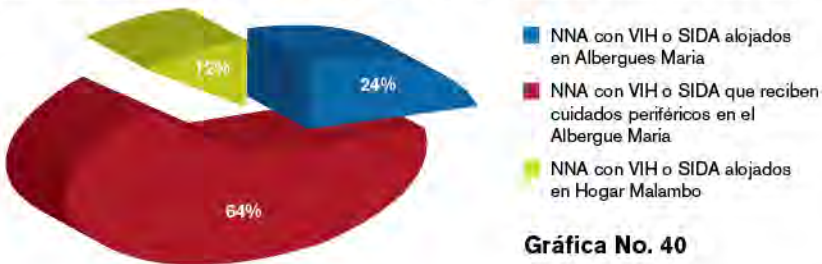
Con la finalidad de tener una aproximación sobre la población de niños, niñas o adolescentes que viven con el VIH o Sida y se encuentra alojados en los albergues, se pudo constatar que del total de 1,119 niños, niñas y

adolescentes el 4% vive con esta condición, esto es 74 niños, niñas y adolescentes, 50 están alojados en el Albergue María y 24 en el Hogar San José de Malambo.

Vale resaltar que el Albergue María brinda servicios periféricos a un total de 130 niños, niñas y adolescentes con esta condición, por lo cual podemos decir que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes con VIH o Sida que reciben atención en los albergues aumenta a un 11% aproximadamente, un índice bastante alto.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

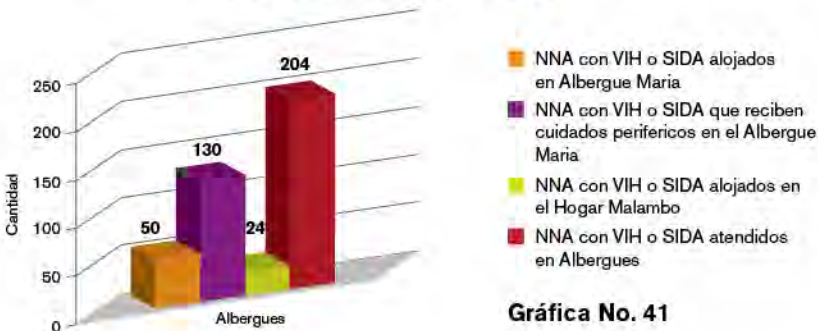
**Niños, niñas y adolescentes con condición de VIH o SIDA
que reciben cuidados en albergues. En porcentajes. Diciembre de 2010**



Gráfica No. 40

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

**Población de niños, niñas y adolescentes con condición
de VIH o SIDA que reciben cuidados en albergues.
Por albergue, tipo de cuidado: acogida y atención periférica.
En cifras. Diciembre de 2010**



Gráfica No. 41

Principales inconvenientes para garantizar el acceso a la salud:

Al preguntarle al personal administrativo de los 35 albergues encuestados, sobre los principales obstáculos para garantizar el acceso a la salud a los niños, niñas y adolescentes que tienen bajo su cuidado están: dificultad y demoras en obtener cupos de atención en los centros de salud, el costo de los medicamentos es excesivamente alto y se les dificulta su adquisición; requieren contar con personal especializado en el albergue (enfermeras, doctores) y dificultades que presentan para realizar la movilización a los centros de salud (vehículo).

D. Derecho a expresar su opinión y a ser oídos, y el derecho a la participación:

Todo niño y niña tiene derecho a ser escuchado y su opinión debe ser tomada en cuenta, en función de su edad y madurez, especialmente ante aspectos que afecten su vida.

Este máxima encuentra su marco legal en la Convención Sobre los Derechos del Niño, y en nuestro Código de la Familia; guarda estrecha relación con el Derecho a la Participación, en sus diferentes formas de ejercicio, en el sentido que una de las maneras de participar en la vida cotidiana es manifestando su sentir y sus ideas, y que éstas sean tomadas en cuenta, siendo así considerado por el mundo adulto como un interlocutor válido y merecedor de tolerancia y respeto, siempre atendiendo a su grado de madurez y desarrollo.

En el Informe de Monitoreo de Violencia contra los Niños en Albergues, al preguntarles a los niños, niñas y adolescentes si dentro del albergue cuentan con medios o canales para manifestar su acuerdo o desacuerdo con alguna medida o situación, o bien, comunicar algún inconveniente o agravio, a lo cual el 90% contestó que sí conoce de los canales pertinentes para manifestar su opinión, y los utiliza, mientras que el 10% dice no contar con los mismo.

Al preguntarles sobre lo que sentían que podían compartir o manifestar en el albergue, sin sentirse limitados por alguna consecuencia que ellos consideran negativa, respondieron en su gran mayoría que sienten que pueden decir cosas o situaciones tanto positivas como negativas. Además, el 74% de los encuestados dicen que han sido consultados ante situaciones que afectan sus intereses.

Esta información guarda relación con las respuestas dadas por el personal administrativo de los 35 albergues encuestados, que comunicaron que se

utiliza el diálogo con los niños, niñas y adolescentes, en forma directa o a través de las trabajadoras sociales y/o psicólogas.

Del total de los albergues, únicamente 2 manifestaron contar con sistema de quejas, uno cuenta con una oficina y otro cuenta con un buzón. Los otros indicaron que los niños, niñas y adolescentes manifiestan sus quejas en forma directa.

E. Derecho a relacionarse y a comunicarse con su familia:

Las instituciones de protección tienen el deber de velar por el respeto de todos los derechos de los niños, por lo que es fundamental que promuevan el contacto familiar y en la medida de lo posible su retorno a su familia.

El Decreto Ejecutivo 26 de 2009, señala que el niño, niña y adolescente tiene derecho a relacionarse y comunicarse con su familia sin perjuicio de lo que a favor de su interés pueda determinarse por la autoridad competente. FE

Al entrar a investigar sobre las condiciones de vida y su situación familiar, de los niños, niñas y adolescentes encontramos que en el Informe sobre Violencia de Niños en los Albergues, el 50% de los niños, niñas y adolescentes manifestó que mantiene relaciones familiares y el 89% de la población reciben visitas de manera continua, algunos con mas frecuencia que otros, pero con conocimiento de sus familiares, sus orígenes y la situación social en la que se encuentra su familia.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 42
Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes
que reciben visita de sus familiares



El alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes que mantienen relación con sus familiares es un indicativo de que su internamiento responde en muy poca medida a una orden judicial de protección para salvaguardar su vida e integridad por una situación de violencia que conlleve la necesidad del alejamiento de sus progenitores o familia. Por lo tanto se debería ahondar más en el estudio de esta situación, de forma tal que pueda servir de base para la creación de un programa piloto de fortalecimiento familiar y lograr la reunificación y reinserción familiar a través de un proceso de desinstitucionalización. Debemos resaltar que los albergues cumplen su función, pero existen otras políticas eventualmente aplicables y creemos que hay que abogar por la promoción de esas otras opciones más beneficiosas que se mencionan, como la desinstitucionalización y la reunificación, para el interés superior del niño.

F. Derecho a ser informado y a conocer las normas de convivencia

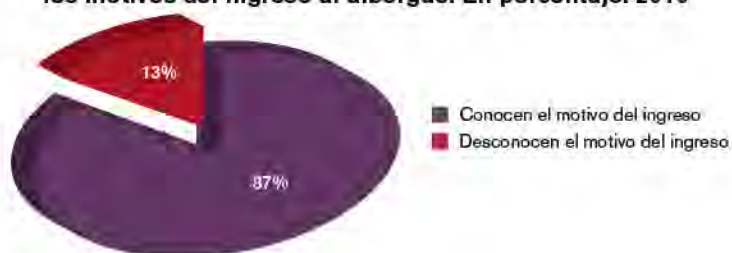
Los niños, niñas y adolescentes que alojados en albergues, a razón de esta particular condición de estar en una institución, tienen derecho a conocer las normas de funcionamiento y convivencia del albergue, y que se le expliquen sus derechos y deberes, a que se le informe de su funcionamiento general y de cuantas cuestiones le incumban personalmente.

En el Estudio sobre Monitoreo de Violencia contra los Niños en Albergues, al preguntarle a la población albergada si tenían conocimiento de las razones por las cuáles se encontraban en el albergue y si mantenían relación y comunicación con su padre, madre o algún familiar, 87% indicó que conoce los motivos por los cuales ingresaron al albergue, mientras que el 13% señaló no saberlos. La gráfica siguiente muestra la relación.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 43

Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes que conocen los motivos del ingreso al albergue. En porcentaje. 2010



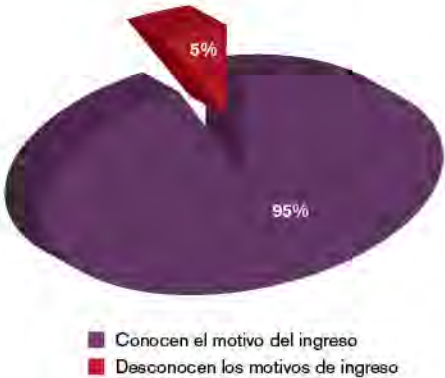
El mismo Informe indica que un 96% de la población conoce las normas de convivencia; un 95% de los niños, niñas y adolescentes manifestaron conocer sus derechos y responsabilidades. Sin embargo, al preguntarles si han recibido capacitación en derechos, este porcentaje baja a un 84%.

Esta información guarda relación directa con las respuestas dadas por las personas encargadas de la administración de los albergues quienes manifestaron que al momento de ingreso de los niños, niñas y adolescentes al centro se les comunica sobre las reglas de convivencia, sus derechos y responsabilidades y se les brinda capacitación en diversos temas durante su permanencia

Los resultados se muestran en las siguientes gráficas:

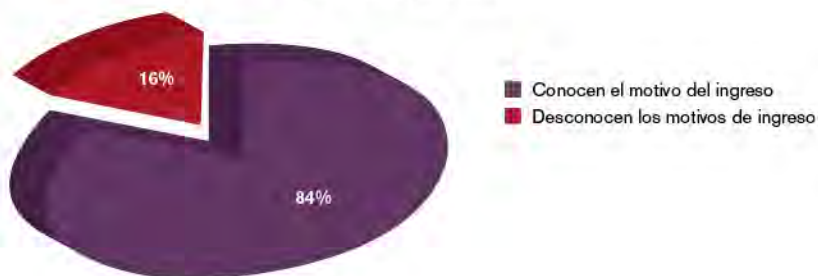
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gárfica No. 44
Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes
en conocimiento de sus derechos. En porcentaje. 2010



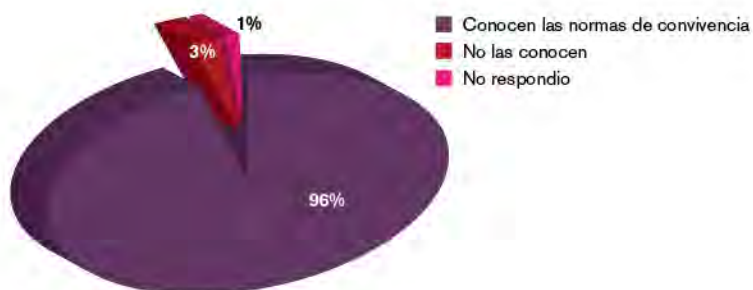
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 45
Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes
que reciban formación en derechos.
En porcentaje. 2010



DEFENSORIA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Gráfica No. 46
Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes
que conocen las normas de convivencia
En porcentaje. 2010



1. Estudios sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales

La situación de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales es muy compleja, y les conlleva múltiples consecuencias de desventaja en comparación con aquellos que se desarrollan y crecen en un entorno familiar y junto a sus progenitores. La falta de estudios especializados imposibilita conocer la magnitud real de la problemática social de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental. En este sentido Panamá al igual que los países de la región latinoamericana se enfrenta a la ausencia de estos estudios.

Recomendación

- Se recomienda la elaboración de un estudio, independiente de cualquier institución, sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales en la República de Panamá.
- Con la finalidad de conocer las consecuencias del internamiento de los niños, niñas y adolescentes y la situación de sus derechos, se recomienda la elaboración de un estudio psicosocial que permita evaluar este impacto de forma científica y desde una perspectiva de derechos humanos (esta investigación debería ser realizada con un equipo multidisciplinario conformado por profesionales de la psicología, de la sociología y el derecho, todos con especialización y experiencia comprobada en derechos humanos de la niñez y la adolescencia).
- Es conveniente la realización de un estudio sobre las decisiones administrativas y judiciales que llevan al internamiento de los niños, niñas y adolescentes y que abarque el periodo de estadía de esta población en los centros.
- Se hace necesario realizar una investigación sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes alojados en los albergues que presentan alguna condición especial por discapacidad o en su salud.

Estos estudios e investigaciones contribuirán a la generación del conocimiento en materia de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y se convertirán en una guía para el diseño de políticas sociales.

2. Contexto social y marco jurídico

Las causas que llevan a que se encuentren niños, niñas y adolescentes privados de sus cuidados parentales responden a problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales y la existencia de legislaciones débiles, que no toman en consideración la prevención de la separación de la familia y la promoción de la reunificación o reinserción familiar, esta situación se agrava más ante la ausencia de políticas sociales que desarrollen este tipo de programas. La legislación interna e internacional compone en su conjunto una herramienta en la lucha por la defensa de los derechos de los NNA, pero siempre que haya una voluntad política para aplicarla.

Mientras que en la actualidad se considera que la colocación de niños, niñas y adolescentes en centros de acogida es la última opción, por todas las consecuencias psico-sociales que afectan en su desarrollo como seres humanos, Panamá aún mantiene vigente normativas legales basadas en un sistema tutelar, lo que conlleva a que la solución que el Estado ofrece para los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales esté basada primordialmente en el internamiento en centros de acogida o los denominados albergues.

En Panamá, al año 2010, se encontraban aproximadamente 2,193 niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales y alojados en instituciones de acogida, cifra que ha aumentado en comparación con los 1,937 niños, niñas y adolescentes reportados en el año 2008.

La mayoría de los albergues aloja a niños, niñas o adolescentes que han sido internados como medida de protección por la autoridad competente; en segundo lugar, ofrecen hospedaje por razones educativas y en tercer lugar, ofrecen servicios para lograr la recuperación nutricional.

Dado que las "medidas de protección" abarcan múltiples causas, desde pobreza hasta abusos por parte de los padres o progenitores, observamos que un alto porcentaje, cerca del 89% de los niños, niñas y adolescentes mantienen contacto con sus progenitores o familiares. Por lo tanto, esto puede ser un indicativo, de que los niños, niñas y adolescentes alojados en los albergues se encuentran por razones sociales y económicas.

Recomendación

Lo anteriormente señalado constituye una guía que nos refleja la necesidad de diseñar un programa de prevención destinado al fortalecimiento de la unidad

familiar que permita desarrollar al máximo las potencialidades de la familia; tanto económicas, como de cuidados, para evitar la ruptura familiar por razones de supervivencia con motivo de situaciones de pobreza y desigualdad.

Se hace necesario también que el ente rector y la autoridad administrativa competente, diseñen y pongan en ejecución programas sociales que les permitan a los operadores de justicia optar por otra solución antes de ordenar el internamiento de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales. Estos programas deben abarcar: Programas de Fortalecimiento Familiar, Programas de Hogares de Cuidados Alternos y Programas de Reinserción Familiar.

Es imperante, además, realizar una revisión al marco normativo y promover una legislación que regule de forma especial las opciones de cuidado alternativo para los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales cónsona con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños; y que a su vez sirva de soporte para el mantenimiento de programas sociales en forma lineal, facilitando el desarrollo integral a esta población y con un adecuado respeto a los derechos humanos.

3. Cumplimiento del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, que regula la apertura y funcionamiento de los albergues de niños, niñas y adolescentes

En el mes de abril de 2009, el Estado panameño reglamentó las normas que rigen la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes, mediante Decreto Ejecutivo 26 de 2009, y se le otorgó la responsabilidad a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia la función de aplicar esta norma. A la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, se estableció un plazo de seis meses para que los albergues que estaban funcionando previamente, se pudieran poner al día con la nueva reglamentación. Sin embargo, a más de un año de la entrada en vigencia de esta norma, el presente estudio demuestra que aún se necesita fortalecer esfuerzos, tanto por la SENNIAF, como por las administraciones de los albergues, para lograr su efectividad.

Recomendación

Si bien la SENNIAF es la entidad encargada de realizar las inspecciones y coordinar con las administraciones de los albergues para proceder a emitir los permisos de funcionamiento, también debe realizar las gestiones para que

aquellos que no cuenten con los requisitos exigidos, puedan cumplir con ellos; y, en caso de que esto no se logre por omisión de los albergues, debe proceder a aplicar las sanciones administrativas establecidas en el Decreto Ejecutivo 26 de 2009.

Los albergues, como entidades responsables de los niños, niñas y adolescentes que alojan en sus instalaciones, tienen la responsabilidad de cumplir con todos los requisitos que aseguren su seguridad física y condiciones apropiadas para su desarrollo, por lo cual es necesario que obtengan los permisos de salubridad y seguridad, contraten personal idóneo y se realicen a estos las pruebas de salud física y mental que permitan certificar que son aptos para la atención de los niños, niñas y adolescentes. De igual forma, deben hacer las gestiones adecuadas para lograr una capacitación permanente en la atención e intervención de la población que alojan

El no cumplimiento del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, tanto por la autoridad Administrativa como por las administraciones de los albergues, pone en riesgo la garantía que estos deben ofrecer a los niños, niñas y adolescentes que ahí se alojan para asegurar su desarrollo integral y el respeto a sus derechos humanos y representa una violencia contra sus derechos y su vida. Por lo tanto, se hace necesario que el Estado dote a la SENNIAF, de forma urgente, de los recursos económicos, técnicos y humanos para que pueda lograr el cumplimiento a cabalidad de su responsabilidad de supervisión de los albergues.

Sería propicio que la SENNIAF, en coordinación con la Defensoría del Pueblo lleven a cabo un programa nacional de capacitación en derechos humanos a los albergues que abarque, también la reglamentación que regula el funcionamiento de estos, dentro del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y el Decreto Ejecutivo 26 de 2009.

Por otro lado, si bien las administraciones de los albergues tienen la obligación de garantizar el acceso a los servicios básicos y a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, corresponde a la SENNIAF la coordinación con las entidades públicas que prestan los servicios para que esta garantía sea efectiva. Y en caso de que aún se mantenga el acceso a estos derechos, deben poner en conocimiento a la Defensoría del Pueblo de la supuesta violación de derechos, a fin de que pueda ejercer el rol que le corresponde. Por lo tanto, se hace necesario se mejoren los canales de comunicación, a fin de evitar cualquier situación de vulneración de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, o bien que ante esta situación sean restituidos los derechos lo más pronto posible.

4. Sistema de supervisión y monitoreo para los servicios alternos de cuidado de niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales

Es ineludible el diseño de un programa de supervisión y monitoreo sobre la base de los requisitos que los servicios alternos de cuidado de niños, niñas y adolescentes deben cumplir. Este programa se debe elaborar sobre la base de los parámetros establecidos en las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y en el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, Que regula la apertura y funcionamiento de los albergues en la República de Panamá.

Recomendación

Se debe brindar cooperación técnica a la SENNIAF para lograr la creación de este sistema de supervisión, que le permita en forma oportuna constatar el cumplimiento de las normas que regulan los sistemas. Este programa debe tener carácter de permanente y periodicidad a través del tiempo; por consiguiente, se necesita ampliar el marco del Decreto Ejecutivo 26 de 2009, para que incluya los parámetros en que se debe hacer la supervisión.

A su vez, se recomienda brindar cooperación técnica para que la Defensoría del Pueblo, como entidad independiente encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación, pueda desarrollar un sistema de monitoreo independiente sobre los servicios de cuidados alternos para niños, niñas y adolescentes que implementa el Estado.

Instrumentos Jurídicos

- Constitución Política de la República de Panamá
- Código de la Familia de la República de Panamá
- Ley 15 de 1990, Que ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño
- Ley 61 de 2008, Que dicta la Ley General de Adopciones de la República de Panamá y Otras Disposiciones.
- Ley 14 de 2009, Que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
- Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños. 24 de febrero de 2010- A/RES/64/142*
- Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Naciones Unidas.1991.
- Decreto Ejecutivo 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.

Estudios y Reportes

- Committee on The Rights of The Child. Children without Parental Care, Fortieth session, Geneva, 12-30 September 2005-CRC/C/153
- Correa, Rosaria. Niños Discapacitados y Derechos. Panamá, Universal Books, 2005.
- Defensoría del Pueblo. Estudio de Monitoreo de Violencia de Niños en Albergues, 2010.
- Johnson, Kay. Better Care, Better Services, Standards for Children and Young People in Protection Care. Government of Western Australia. Department for Child Protection.
- Nicklett, Emily Joy. Laws and Policies for Children deprived of parental care in least developed and middle income countries: Interim Report on Survey Results-
- Pinheiro, Paulo Sérgio. Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas. ONU, Ginebra, 2006.
- Red Latinoamericana de Acogimiento familiar (RELI AF) y Aldeas Infantiles S.O.S. Internacional. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina: contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Buenos Aires. Argentina, junio de 2010.

- Servicio Social Internacional & UNICEF. Mejorar la Protección de los Niños Privados del Cuidado de sus Padres: La Necesidad de Reglas Internacionales. UNICEF. NY, agosto de 2004.
- Stratutch, Ernesto Durán y Valoyes, Elizabeth. Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia, 2009.
- UNICEF, Manual para la Aplicación de la Convención Sobre los Derechos el Niño. ATAR Roto Pres, Ginebra, 2001.
- UNICEF. Children Without Parental Care. 2006.

Sigla	Significado
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
NNA	Niño, niña, adolescente
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Encuesta
Monitoreo a los Albergues de acogimiento temporal de
niños, niñas y adolescentes. Diciembre 2010

Nombre del albergue: _____
Director: _____
Profesión: _____
Nombre de la persona entrevistada: _____
(En caso de ser distinta al Director) _____ Cargo: _____
Capacidad del albergue: _____

Cantidad de población que aloja

DATOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Infantes (0-4)			
Niños y niñas (5-13)			
Adolescentes (14-18 años)			
Población con discapacidad			
Población con VIH / SIDA			
Población con enfermedades crónicas			
Involutivas / degenerativas			

Tipo de albergue	Público	Privado	
Recibe subsidio estatal	Si	No	Monto anual estimado

Alguna entidad supervisa el funcionamiento y las condiciones del albergue	Si		No
---	----	--	----

Indicar el nombre de la entidad periodicidad de la supervisión	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestral	Anual
Cuenta el albergue con un permiso de funcionamiento	Si		No		
Indicar fecha y número de la Resolución					

Recibe asesoría legal, psicológica y de trabajo social por parte de la Secretaría Nacional de Niños y Adolescencia	Si		No
--	----	--	----

Periodicidad de la asesoría					
	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestral	Anual

Observaciones: _____

Cuenta con un reglamento interno de funcionamiento y atención (solicitar copia)	Si		No
Fecha de emisión			

Cuenta con un certificado de seguridad expedido por los Bomberos	Si		No
Fecha de emisión			

Cuenta con un certificado de salud en el centro	Si		No
Fecha de emisión			

Cuenta el albergue con personal especializado para la atención de los NNA	Si		No
---	----	--	----

Indique la Especialidad y cantidad	Si	No	Cantidad	Idóneidad
Psicólogo				
Trabajador Social				
Abogado				
Otra especialidad				

Personal de apoyo	
Ocupación	Cantidad

Recibe el personal técnico-administrativo y de apoyo capacitación sobre la atención e intervención de niños, niñas y adolescentes	Si		No
---	----	--	----

Entidad	Fecha	Cantidad de personal capacitado	Tema

Es evaluada la salud física y mental del personal técnico, administrativo y de apoyo al momento de iniciar labores	Si		No
--	----	--	----

Clinica o Centro Médico	
-------------------------	--

Posteriormente se realizan evaluaciones de la salud física y mental del personal técnico, administrativo y de apoyo del albergue	Si		No
--	----	--	----

Cuál es la frecuencia?	Trimestral	Semestral	Anual
------------------------	------------	-----------	-------

El albergue cuenta con un registro de los niños, niñas y adolescentes	Si		No
Se envía este registro a la SENNAF	Si		No
Frecuencia	Trimestral	Semestral	Anual
Última fecha de envío del registro			

Mantiene comunicación con la autoridad administrativa para coordinar el funcionamiento del albergue	Sí		No
---	----	--	----

Explique:

Indique cómo es la intervención que se da cuando peligra la integridad física o jurídica de un niño, niña o adolescente

Usted y el personal han recibido capacitación en el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes para fortalecer la capacidad técnica	Sí		No
Entidad	Fecha	Cantidad de personal	Tema

Plan de Intervención Individualizado

Cada NNA cuenta con un Plan de Intervención Individualizado	Sí		No
---	----	--	----

El Plan de Intervención Individualizado es elaborado por personal técnico idóneo?	Sí		No
---	----	--	----

El Plan de Intervención Individualizado ha sido elaborado sobre la base del Decreto Ejecutivo 26 de 2006	Sí		No
--	----	--	----

Observaciones:

Derechos de los NNA

Los NNA tienen acceso a relacionarse con sus progenitores y familia	Sí		No
---	----	--	----

Explique la forma

Se les da a conocer a los NNA sobre las normas de funcionamiento y convivencia del albergue, incluyendo sus derechos y deberes	Sí		
--	----	--	--

Explique la forma

Se pone en conocimiento de los NNA sobre la medida de protección adoptada y a manifestar su opinión sobre ésta	Si		
--	----	--	--

Explique la forma

Se permite que el NNA exprese su opinión?

Si es afirmativo indicar de qué forma y en cuales circunstancias

Los NNA participan en la organización y funcionamiento del albergue?

En caso de ser afirmativo indique en que forma

Los NNA contribuyen con el mantenimiento y tareas diarias del albergue?

Si es afirmativo indicar de qué forma y tareas por rangos de edad

Cuentan los NNA de servicios de salud y/o a seguridad social	Si		No
--	----	--	----

Indique en Centro o Clínica en el cual son atendidos

Indique los principales inconvenientes con los que se enfrenta para lograr el adecuado acceso a los servicios de salud de los NNA

Reciben los NNA educación formal?	Si		No
-----------------------------------	----	--	----

Indique el o los Centros de Estudio al cual asisten

Indique los principales inconvenientes con los que se enfrenta para lograr el adecuado acceso a la educación de los NNA

Cuenta el albergue con un sistema de quejas accesible para los NNA, explique su funcionamiento

Explique sobre las principales necesidades del Centro