Ruta especializada para la atención y respuesta a casos de maltrato físico y mental hacia niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar

Mesa Municipal de Protección de la Niñez y la Adolescencia del distrito de David, provincia de Chiriquí, República de Panamá

Rommel Jáuregui
Consultor

Abril 2019

Lo que les haces a los niños, los niños harán a la sociedad.

Karl Menninger
Psiquiatra y psicoanalista estadounidense

Presentación

El maltrato físico y mental hacia niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar vulnera derechos fundamentales que permiten asegurar una vida protegida y un desarrollo óptimo de todas sus potencialidades. Es un fenómeno cuya prevención y debido tratamiento constituye una ardua tarea y exige una labor conjunta y coordinada. Generar una cultura de respeto a la dignidad, derechos y de buen trato hacia la niñez y adolescencia debe ser un objetivo prioritario.

En cumplimiento a los compromisos adquiridos por Panamá como Estado parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, y con el objetivo firme de erradicar la violencia contra niñas, niños y adolescentes, hemos dirigido nuestros esfuerzos para que la lucha contra este fenómeno sea una prioridad; consecuentes con la responsabilidad de contribuir a recuperar la dignidad de la niñez y adolescencia más vulnerables con el fin de evitar graves consecuencias en su bienestar y desarrollo personal.

En este sentido, este Instrumento es fruto de un esfuerzo compartido para mejorar y hacer más efectiva la atención y respuestas de los casos de maltrato físico y mental hacia niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar; agilizando los procedimientos de actuación para obtener una respuesta rápida y eficaz. A través del mismo, se pretenden establecer unos criterios básicos y claros de actuación buscando con ello facilitar una atención oportuna y acertada de los casos. Lo que se busca en última instancia es que haya un beneficio evidente para las familias y los niños, pero sobre todo la restitución de sus derechos.

Este documento, que tiene su fundamento en el marco de derechos de la infancia y adolescencia, en coherencia con las normas legales que se refieren al tema y con la Convención sobre los Derechos del Niño, con énfasis en la responsabilidad de proteger integralmente a niños, niñas y adolescentes, y que busca garantizar ambientes seguros, entornos protectores y realizar las acciones necesarias para ello, no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr mejores condiciones de protección para los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Consideramos que debe rechazarse cualquier expresión de violencia y para ello, la actuación transversal de los sectores público, privado y social es fundamental; por lo cual mantenemos el compromiso asumido de proteger a los niños, niñas y adolescentes de las distintas formas de violencia y tomar las medidas necesarias para garantizar que sus derechos no sean vulnerados.

Francisco Vigil
Alcalde del Distrito de David
Presidente de la MMPNA

Yazmín Cárdenas Quintero
Directora General de la SENNIAF
Presidenta de la Comisión Técnica del CONIPREVINNA

Introducción

La presente Ruta Especializada tiene como objetivo ser una herramienta de trabajo dirigido a funcionarios públicos de instituciones gubernamentales responsables de detectar, evaluar, proteger, atender, investigar e impartir justicia en casos de maltrato físico y/o mental contra niños, niñas y adolescentes (NNA) en el entorno familiar.

Esta Ruta ha sido construida gracias a la participación de directivos, técnicos, fiscales, jueces, unidades policiales de niñez y adolescencia, con el apoyo técnico del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, y tiene como fundamento y marco de referencia leyes, reglamentos, protocolos, normas de salud, manuales, y otros documentos normativos legales y/o institucionales.

Se han elaborado una serie de flujogramas de procesos que presentan cada uno de los pasos o procedimientos de actuación que los funcionarios del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Policía de Niñez y Adolescencia, los Juzgados de Niñez y Adolescencia y el Ministerio Público en sus secciones penal y de familia, deben seguir ante una denuncia o detección de caso de maltrato físico y/o mental contra NNA por parte de padres, madres, otros miembros de la familia o tutores o responsables de su cuidado.

Contar con esta Ruta Especializada fortalecerá la coordinación inter-institucional y articulación de los procesos que permitan dar una atención y respuesta en tiempo y forma a NNA víctimas de maltrato físico y/o mental en el entorno familiar.

Siglas y acrónimos

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CONIPREVINNA	Comisión Nacional Intersectorial para la Prevención de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes
CGR	Contraloría General de la República
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MICS	Indicadores Múltiples por Conglomerados de Panamá
MMNPA	Mesa Municipal de Protección de la Niñez y la Adolescencia
MINSA	Ministerio de Salud
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PN	Policía Nacional
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Tabla de contenidos

Presentación 2
Introducción 3
Siglas y acrónimos 4
1. El maltrato físico y mental hacia niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar 6
2. Marco jurídico y conceptual 9
3. Ruta Especializada de Atención y Respuesta a casos de maltrato físico y mental contra Niños, Niñas y Adolescentes 13
Referencias bibliográficas 26

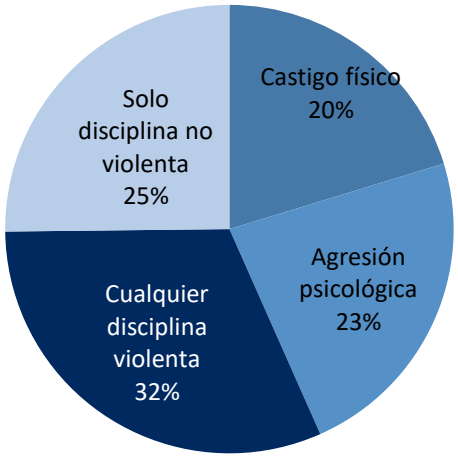
1. El maltrato físico y mental hacia niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar

Todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) tienen derecho a vivir libres de toda forma de violencia en cada uno de los entornos en los que crecen, siendo el entorno familiar clave para su desarrollo, supervivencia y bienestar. Sin embargo, los derechos de NNA se ven privados por el uso de la violencia por parte de familiares quienes la ejercen como forma de disciplina o modelo de crianza, fenómeno social que se reproduce en todos los países, clases y estratos sociales.

Los estudios mundiales[1] [2] y estadísticas recientes, "revelan que los niños sufren actos de violencia en todas las etapas de su infancia y en diversos entornos, y que esto ocurre a menudo a manos de individuos de confianza con quienes se relacionan todos los días".[3] Las estadísticas así lo demuestran: en 2017a nivel mundial, cerca de 300 millones de niños de 2 a 4 años (3 de cada 4) fueron víctimas de algún tipo de disciplina violencia por parte de las personas que los cuidaban; 250 millones (6 de cada 10) fueron castigados por medios físicos y 1 de cada 4 menores de 5 años (176 millones), vivían con una madre víctima de violencia doméstica.[4]

Panamá no escapa a esta realidad. La Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de Panamá (MICS, 2013) reveló que en el país, casi la mitad de los niños y niñas de entre 1 y 14 años (44.9%) experimentaron disciplina violenta en su familia en forma de agresión psicológica o castigo físico durante el último mes anterior a la aplicación de dicha encuesta. Por área geográfica, la tasa para el área urbana fue de 46.4% y para la rural de 42.7%. Para el caso de las comarcas indígenas, sube significativamente al 65.2% para la comarca Ngäbe Buglé y, para Guna Yala y Emberá-Wounaan, baja a 36.8% y 30.01% respectivamente.[5]

Gráfico 1. Métodos de disciplina ejercidos contra NNA de entre 1 y 14 años en la República: Encuesta MICS, 2013



Fuente de los datos: CGR-INEC. MICS, 2013

Por su parte, el Ministerio Público, reportó que de enero a noviembre de 2018 se presentaron a nivel nacional, 14,265 denuncias de violencia doméstica, 2,599 de maltrato contra NNA y 5,474 de violación y otros delitos sexuales, de las cuales, 1,822 y 366 casos correspondieron a la provincia de Chiriquí, ocupando el 5to y 3er lugar con el mayor número de del país. [6] [7]

La violencia que afecta a NNA en sus formas de castigos corporales, malos tratos psicológicos, abuso mental, agresión verbal, maltrato o descuido emocional en el entorno familiar tiene múltiples y variadas causas relacionadas a factores, condiciones, prácticas y creencias de tipo social, cultural, económica, política y/o religiosa, entre las que se pueden mencionar: la desestructuración y desintegración familiar; las relaciones disfuncionales entre los miembros de la familia; el estrés permanente, el abuso de alcohol y/o drogas por parte de uno o ambos padres o cuidadores;, historia de violencia doméstica o maltrato en la familia; repetición de patrones de crianza perjudiciales; el desempleo, la falta o insuficiencia de ingresos; el hacinamiento; vivir en entornos violentos, inseguros o en conflicto armado; la aceptación social del uso de la violencia como forma de disciplina; la falta de apoyo institucional, entre muchos otros. Cada una de ellas y en combinación, se constituyen como causas estructurales, subyacentes o inmediatas de la violencia y a su vez, como factores que pueden aumentar el riesgo de violencia contra NNA en el hogar.

Tabla 1. Análisis causal del maltrato como disciplina violenta en el entorno familiar

Manifestación	Los niños, niñas y adolescentes enfrentan entornos familiares marcados por la violencia. La disciplina violenta es parte del imaginario colectivo y de la norma social, afectando al 44.9% de niños y niñas de entre 1 y 14 años (2013), mientras que se registraron 2,594 casos de denuncia por maltrato infantil y 2,976 medidas de protección por la misma causa.
Causas inmediatas	Las madres, padres y cuidadoras (es) repiten patrones de crianza y disciplina violencia que han aprendido de sus padres. Las madres, padres o cuidadoras (es) que han sido víctima de violencia doméstica, tienden a repetir el patrón violento en la crianza de los niños, niñas y adolescentes. La desestructuración y desintegración familiar inciden en la desprotección de los niños, niñas y adolescentes en su entorno familiar, y afectan el desarrollo de relaciones familiares libres de violencia.
Causas subyacentes	Las prácticas de crianza y disciplina que legitiman el uso de golpes con la mano u objetos, gritos e insultos son socialmente aceptadas y son parte de las normas sociales. Limitado acceso a materiales e información sobre prácticas que crianza sin violencia, así como a servicios sociales de apoyo familiar y de escuelas para padres. La debilidad en los servicios sociales tiende a aumentar las presiones económicas y sociales en las familias más vulnerables, lo que expone a los niños, niñas y adolescentes a sufrir violencia fundada en la frustación, estres o tensiones de las madres, padres o cuidadoras (es).
Causas estructurales	La pobreza multidimensional que afecta a una importante proporción de la población, como resultado de la desigualdad en el ámbito económico, y la exclusión del desarrollo social y humano. El marco de políticas públicas presenta debilidades en cuanto a estrategias y planes focalizados en el fortalecimiento familiar, y en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Fuente del cuadro: UNICEF (SITAN, 2018)

Los autores de la violencia contra NNA en el entorno familiar suelen ser los progenitores, padrastros o madrastras, la pareja de uno de los padres, hermanos e incluso otros familiares cercanos como abuelos, tíos y primos. Los efectos inmediatos del maltrato en NNA son variados y pueden resultar en daños a la salud (lesiones leves y graves, discapacidad), la supervivencia (muerte prematura), el desarrollo (físico, emocional, social y psicológico) y la dignidad del NNA. A largo plazo, se asocia al desarrollo y padecimiento de una serie de enfermedades crónicas y degenerativas así como de trastornos mentales que pueden llevar a la muerte por suicidio u homicidio.[8]

Tabla 2. Autores, algunas formas específicas y efectos a corto y largo plazo del maltrato físico y mental hacia NNA

Autores	Formas específicas de maltrato físico y mental	Efectos a corto plazo	Efectos a largo plazo
Padre / madre	Golpes con objetos	Moretones o hematomas	Alcoholismo y drogadicción
Madre	Manotazos	Fractura de huesos	Obesidad
Padrastro / madrastra	Bofetadas	Discapacidad	Enfermedades cardiacas
	Patadas	Lesiones físicas graves	Enfermedades hepáticas
Pareja del padre o la madre	Zarandeo	Depresión	Enfermedades pulmonares
Abuelo/a	Azotamiento	Tristeza	Enfermedades mentales
Tío/a	Mordiscos	Ansiedad	Enfermedades relacionadas a la salud sexual y reproductiva
Primo/a	Quemaduras	Desesperanza	Pérdida de la vida por suicidio u homicidio
	Pellizcos	Angustia psicológica	
	Tirarles del cabello u orejas	Sensación de rechazo	
	Obligarlos a ponerse en posturas incómodas	Destrucción de la autoestima	
	Ridiculizarlo	Inseguridad	
	Aterrorizarlo	Trastornos de la memoria	
	Asfixia mecánica	Abuso de alcohol y drogas	
	Insultos	Alucinaciones	
	Injuria	Alopecia	
	Humillaciones	Retrasos en el desarrollo físico	
	Amenazas	Dificultades de aprendizaje	
	Menosprecio	Bajo rendimiento escolar	
	Incomunicación	Comportamientos violentos	
	Aislamiento	Inicio precoz de la actividad sexual	
	Denigración	Intentos de suicidio	
		Muerte por suicidio u homicidio (infanticidio)	

Fuente de la información: CDN (OG, 2011)

El Comité de los Derechos el Niño, en su Observación Genera No. 13 de 2011, establece que la violencia contra los NNA genera costos directos al Estado y a la sociedad relacionados con la atención y respuesta institucionales tales como la atención médica, los servicios jurídicos, de bienestar social y medidas alternativas de cuidado y, de manera indirecta, aquellos "(…) derivados de las posibles lesiones o discapacidades duraderas, los costos psicológicos u otros efectos en la calidad de vida de la víctima, la interrupción temporal o permanente de la educación y las pérdidas de productividad en la vida futura del niño. También son costos indirectos los asociados al sistema de justicia penal en el caso de los delitos cometidos por niños que han sufrido actos de violencia".[9]

Una gran cantidad de casos de maltrato físico y/o mental nunca se denuncian por lo que las cifras reales de este fenómeno son muchas más altas de las que presentan las estadísticas oficiales. Entre las razones para el sub registro, puede deberse a la edad y condición de desarrollo y dependencia de la víctima (bebés e infantes, por ejemplo) y, en el caso de niños mayores y adolescentes, por su desconocimiento a dónde acudir o qué hacer, por no tener los medios disponibles para hacerlo o simplemente por no sentirse capaz de hablar o denunciar la situación con familiares, profesores o adultos con los que se relaciona, ya sea por miedo a las consecuencias y/o por el control y coerción física y psicológica que ejerce el agresor sobre ellos. Otra posible causa es la omisión de la situación de maltrato o actitud pasiva por uno de los padres o cuando ambos son los agresores.

Es importante destacar, que la violencia no solo tiene consecuencias en la pérdida del derecho a la salud del NNA que la sufre (a nivel físico, psicológico, emocional e incluso espiritual) sino también es la causa de la privación de muchos otros derechos como lo son el derecho a la vida, a la intimidad, a vivir en familia, a la educación, a la protección, al juego y al ocio, entre otros, todos ellos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño.

2. Marco jurídico y conceptual

El maltrato infantil constituye una flagrante violación de los derechos del niño y de sus garantías fundamentales reconocidos en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales vinculantes y marcos legales nacionales de los Estados que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El Artículo 56 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que "El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales." Mediante la Ley 15 del 6 de noviembre de 1990 el Estado panameño ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Al adoptar este instrumento jurídico de carácter vinculante, el país se comprometió a adecuar su marco constitucional, legislativo y de políticas públicas a un enfoque de derecho y de protección integral.10 Sobre la protección contra toda forma de violencia, el Artículo 19 de la CDN estipula que:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentra bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación,

notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Como resultado de un análisis jurídico del Artículo 19 de la CDN, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 13 (2011) define así las diferentes formas de violencia contra NNA:[11]

Violencia física. Toda forma de perjuicio o abuso físico, malos tratos o lesiones físicas, que pueden ser mortal y no mortal. Incluye todos los castigos corporales, disciplina violenta, la intimidación física, homicidios, lesiones graves, auto-lesiones, la discapacitación deliberada del niño o niña para explotarlo con fines de mendicidad en la calle y en otros lugares.

Violencia mental. Toda forma de maltrato psicológico, abuso mental, agresión verbal y maltrato o descuido emocional. Puede consistir en: atemorizar, amenazar, aislar, ignorar, discriminar, insultar, humillar, menospreciar o ridiculizar a los niños y niñas, así como exponerle a la violencia doméstica, a un régimen de incomunicación o a toda forma de relación perjudicial.

Descuido o trato negligente. Consiste en la desatención de las necesidades físicas y psicológicas del niño o niña, como no protegerle del peligro, descuidar su educación, su alimentación y vestido, no proporcionarle servicios médicos, de inscripción del nacimiento y de atenciones básicas para su supervivencia y desarrollo.

Abuso y explotación sexual. Toda forma de violencia sexual, abuso sexual o violación sexual. Puede consistir en: tocamientos, incitación o coacción para que un niño o niña se dedique a cualquier actividad sexual o psicológicamente perjudicial, la utilización de un niño o niña con fines de explotación sexual comercial, la utilización de un niño o niña para la producción de imágenes o grabaciones sonoras de abusos sexuales, el comercio sexual infantil, la esclavitud sexual, la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes, la trata, y la venta de niños con fines sexuales y el matrimonio forzado.[12]

En su Informe V y VI al Comité de los Derechos del Niño (2016), el Estado panameño ha reconocido que a la fecha, el país no cuenta aún con una Ley y Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.[13] Sin embargo, reporta que para el periodo 2011-2015 se han aprobado leyes y normativas que han permitido avances importantes en el reconocimiento y protección de derechos de la niñez y adolescencia, tales como:

- Ley N° 79 de 9 de noviembre de 2011, sobre la trata de personas y actividades conexas;
- Ley N° 42 de 7 de agosto de 2012, General de Pensión Alimenticia.
- Ley N° 36 de 4 de mayo de 2013, sobre el tráfico ilícito de migrantes y actividades conexas.
- Ley 30 de 5 de mayo de 2015, que modifica y deroga disposiciones del Código de Familia sobre la edad de matrimonio a partir de los 18 años de edad.

De igual forma, el Estado informó al Comité haber suscrito y ratificado varios instrumentos jurídicos internacionales que los ha integrado al marco jurídico nacional, siento los siguientes:

- Ley N° 79 de 22 de octubre de 2013, que aprueba el Convenio sobre la Ciberdelincuencia hecho en Budapest, el 23 de noviembre de 2001.
- Ley N° 26 de 30 de marzo de 2011, que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles degradantes adoptada en Nueva York, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2002.
- Ley N° 27 de 30 de marzo de 2011, que aprueba la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada en Nueva York, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006.[14]

Como parte del marco jurídico nacional, el Código Penal adoptado por la Ley 14 de 2007 -que ha sufrido una serie de modificaciones y adiciones continuas por medio de otro grupo de leyes promulgadas desde 2008 hasta el presente-[15]tipifica los diferentes delitos relacionados con la privación de derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes a través de una serie de capítulos, secciones y artículos, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla N° 3. Contenidos del Código Penal de la República de Panamá según títulos, capítulos, secciones y número de artículos

Títulos	Capítulos y Secciones	Artículos
Título I. Delitos contra la Vida y la Integridad Personal	Capítulo I Delitos contra la Vida Humana	
	Sección 1ª Homicidio	132, 132A
	Sección 2ª Lesiones Personales	137, 138A
	Sección 3ª Aborto Provocado	141-144
	Capítulo III Abandono de Niños y otras Personas Incapaces de Velar por su Seguridad o su Salud	148
Título II. Delitos contra la Libertad	Capítulo I Delitos contra la Libertad Individual	149-150, 158-159
Título III. Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual	Capítulo I Violación y otros Delitos Sexuales	174-178
	Capítulo II Corrupción de Personas Menores de Edad, Explotación Sexual Comercial y otras Conductas	179-191
	Capítulo III Disposición Común	192
Título V. Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil	Capítulo I Violencia Doméstica	200-201
	Capítulo II Maltrato de Niño, Niña o Adolescente	202-204
	Capítulo III Delitos contra la Identidad y Tráfico de Personas Menores de Edad	205-208
	Capítulo IV Delitos contra la Familia	209-2012
Título XV. Delitos contra la Humanidad	Capítulo I Delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	440-441
	Capítulo II Delitos contra las Personas y los Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario	443, 448,
	Capítulo IV Delitos contra la Trata de Personas	Artículo 456-A, 456-C, 456-D, 456-F

Por su parte, el Código de la Familia, adoptado por la Ley No. 3 de 17 de mayo de 1994, dividido en los Libros Preliminar, Primero De la relaciones familiares, Segundo De los Menores, Tercero De la participación del Estado en la política familiar y Cuarto De la jurisdicción y los

procedimientos y subdividido en Títulos, Capítulos y Secciones, tiene como principios "La igualdad familiar, la igualdad de deberes y derechos de los cónyuges, la igualdad de los hijos y la protección de los menores de edad [además de regular] todo lo relacionado a los derechos y deberes de la familia, al estado civil y sobre la condición y capacidad legal de las personas aun cuando éstas residan en el extranjero".[16] En materia de protección, el Libro Segundo establece las garantías de los derechos fundamentales de toda persona desde su concepción hasta cumplir los 18 años así como las penas y sanciones contra quienes atenten o los priven de los mismos. El detalle de los contenidos de cada Título y Capítulo puede accederse a través de hipervínculo (enlaces) contenidos en la siguiente tabla:

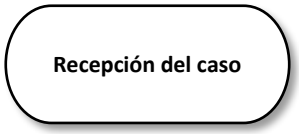
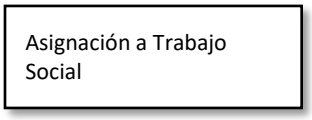
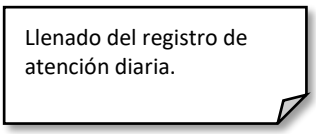
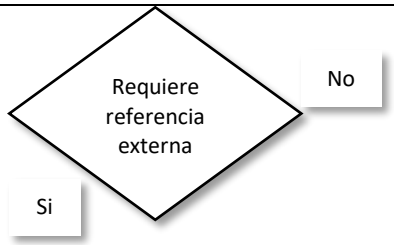
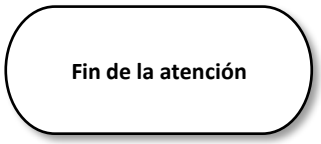
Tabla N° 4. Código de la Familia de la República de Panamá. Libro Segundo de los Menores

TITULO	Preliminar	Arts. 484-494
Capítulo I	De los principios básicos	
Capítulo II	De los derechos fundamentales del menor	
Título I	De los menores en circunstancias especialmente difíciles	Arts. 495-497
Título IV	De los menores carenciados	Arts. 505-507
Título V	De los menores trabajadores	Arts. 508-513
Título VI	De los menores víctimas de catástrofes	Arts. 514-516
Título VII	De los menores discapacitados físicos	Arts. 517-521
Título VIII	Del acto infractor	Arts. 522-531
Título IX	De las medidas tutelares	Arts. 533-552
Título X	Del tratamiento referente al uso y tráfico de drogas y estupefacientes o sustancias psicotrópicas	Arts. 553-558
Título XI	De las medidas por faltas y sanciones	Arts. 559-565
Título XII	De las disposiciones finales	Arts. 566-568

Si bien, se ha avanzado al presentar al Órgano Legislativo en abril de 2018 un proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías y de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, Niñez y Adolescencia sobre la base de los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, es una fortaleza que el país cuente con una Estrategia Nacional Multisectorial de Prevención de la Violencia 2018-2022 y sus mecanismos de implementación (CONIPREVINNA y MMPNA) lo que supone un gran avance hacia la construcción de subsistemas locales de protección especial de la infancia que prevengan y respondan eficazmente la violencia que afecta a NNA.

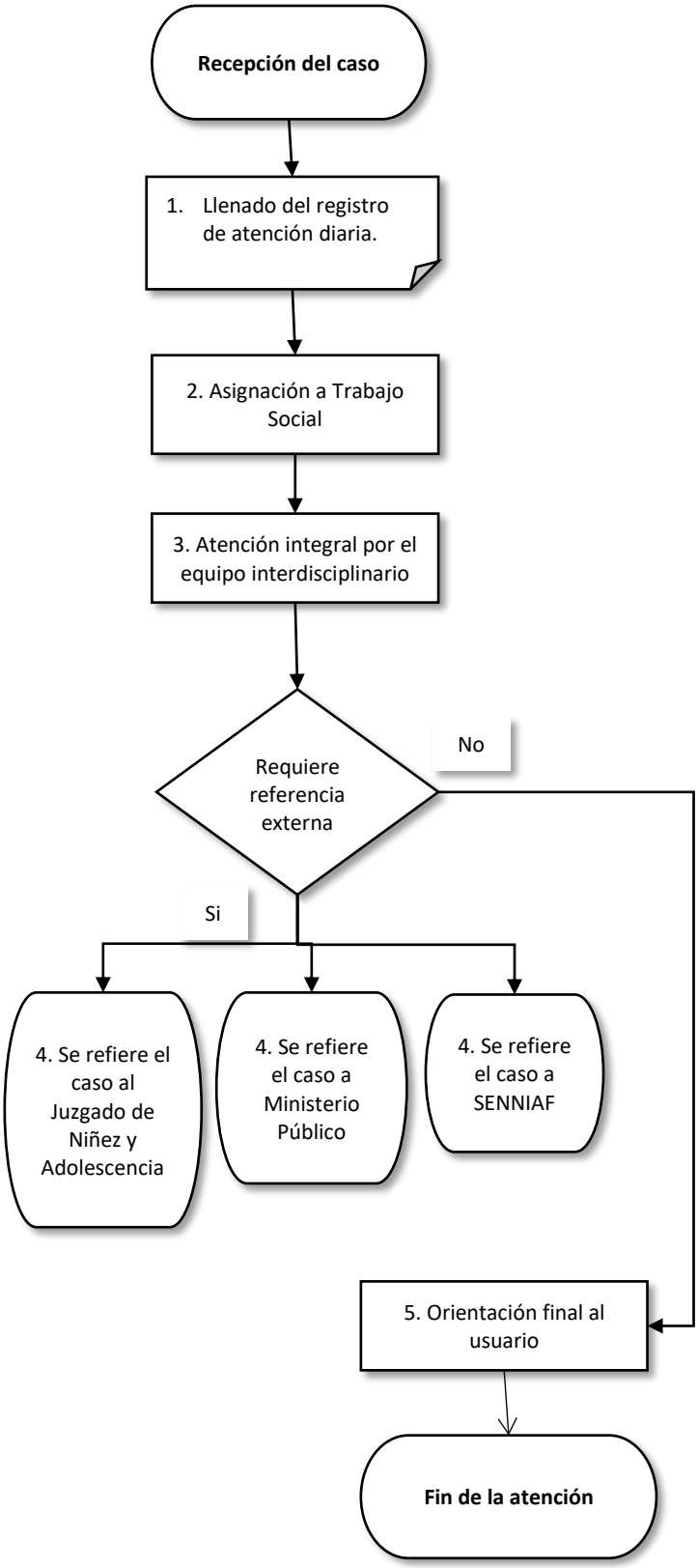
3. Ruta Especializada de Atención y Respuesta a casos de maltrato físico y mental contra Niños, Niñas y Adolescentes

Se presentan a continuación de manera individual los flujogramas de procesos y procedimientos que guían la actuación de las dependencias gubernamentales responsables de detectar, evaluar, proteger, atender, investigar e impartir justicia en casos de maltrato físico y/o mental contra niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar. Para facilitar la lectura de los flujogramas, se explican cada una de las formas geométricas utilizadas por medio de la siguiente tabla:

Formas de flujograma	Descripción
	La figura del óvalo indica el inicio de un proceso de atención y/o respuesta a un caso de maltrato físico y mental contra NNA.
	La forma del rectángulo indica un procedimiento o paso a seguir dentro de un proceso de terminado. Esta acción está determinada según una normativa legal o institucional ya prestablecida.
	La forma del rectángulo con una pestaña en la parte inferior izquierda, significa que es un procedimiento o paso que involucra el uso de un formato o sistema informático para la captación de datos.
	Las flechas son conectores que guían el orden secuencial de los procedimientos o pasos.
	La forma de rombo indica una toma de decisión dicotómica, es decir, se responde con un “si” o un “no” lo que conlleva a cada uno a continuar con o procedimiento determinado.
	La figura del óvalo al final del flujograma indica el final del proceso de atención y/o respuesta a un caso de maltrato físico y mental contra NNA.

Al final de los flujogramas individuales, se presenta una figura que articula los procesos de detección, denuncia, protección, atención y acción legal en los que participan las dependencias según su mandato constitucional e institucional. En el Anexo 1 que acompaña a este documento se encuentran todos los procesos articulados entre sí.

Institución:	Ministerio de Desarrollo Social
Dependencia:	Centro de Orientación y Atención Integral (COAI)



Descripción de los procedimientos

1. Personal de recepción llena el registro de atenciones diarias.

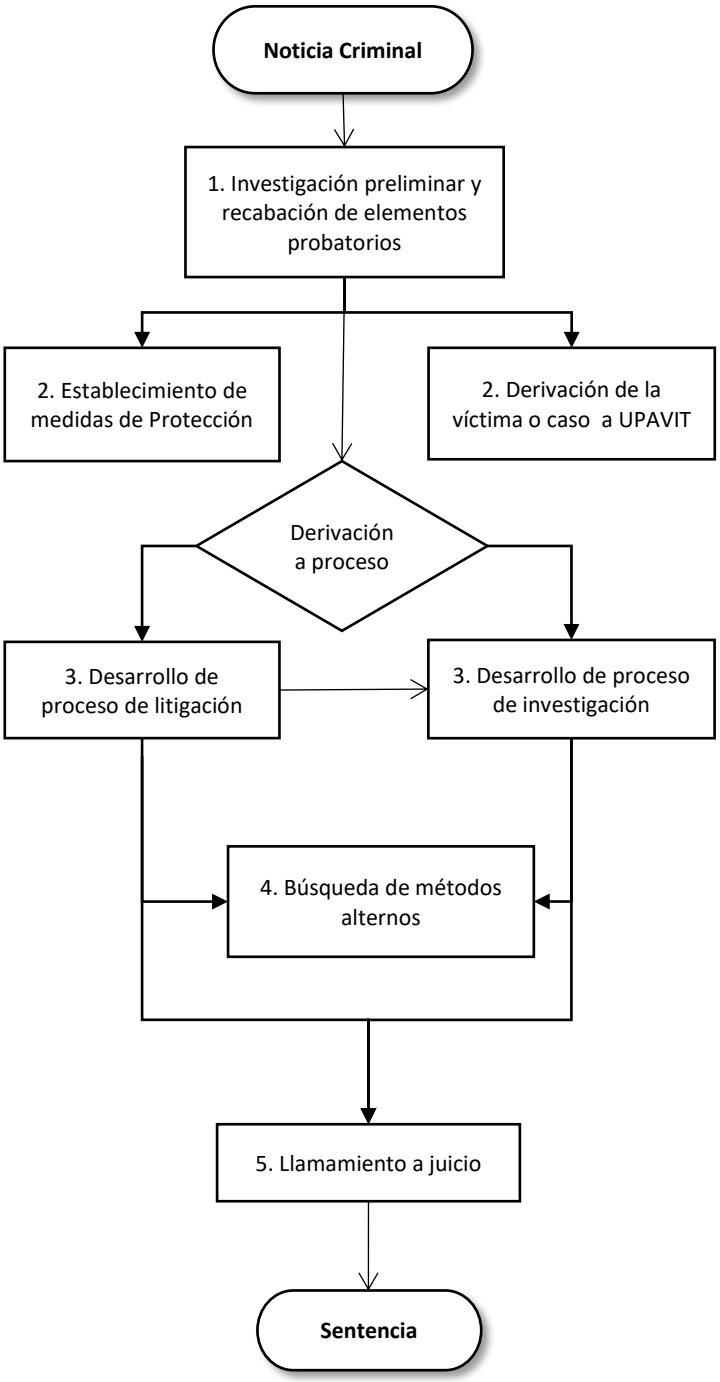
2. Se refiere el caso al profesional que brindará la atención y orientación, pudiendo ser del área de Psicología, Trabajo Social y/o Legal.

3. Si el caso lo requiere, se brindará una atención integral por parte del equipo interdisciplinario.

4. Si el caso requiere la intervención de otra institución, el COAI lo remitirá a la entidad que brindará la solución a los diversos aspectos que implique su problema. La competencia de COAI llega hasta la referencia a la autoridad judicial.

5. Se brinda a la persona orientación sobre maltrato y abusos contra niños, niñas y adolescentes.

Institución:	Procuraduría General de la Nación
Dependencia:	Ministerio Público - Sección Especializada de Familia



Descripción de los procedimientos

1. Inicio de la investigación a través de denuncias, compulsas e informes de otras entidades públicas, informes de sospechas, informes de llamadas anónimas, primer interviniente de la Policía Nacional o procesos generados en Casas de Justicia y Paz. Se despliegan gestiones tendientes a obtener elementos como entrevistas de posibles testigos, comisiones a los organismos auxiliares (IMLCF, DIJ, etc.), inspecciones oculares, requerimientos de información a otras entidades, verificación de casos previos penales o de familia.

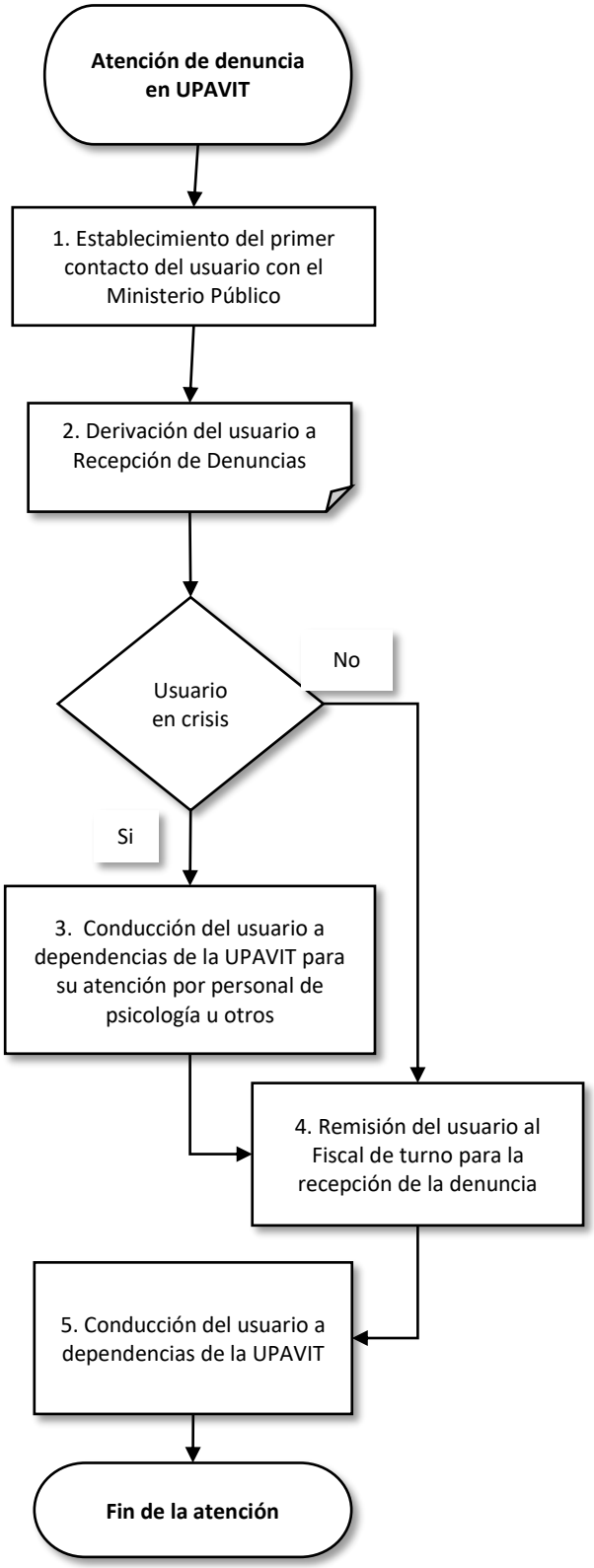
2. Verificación de los niveles de riesgo y vulnerabilidad a fin de aplicar la medida o mecanismo legal cónsono con los hechos de la noticia. Procurar la atención integral de la víctima a través del equipo interdisciplinario de UPAVIT.

3. Complementar las carpetillas de ser necesario para proceder a imputar y promover salidas alternas o desarrollar la investigación.

4. Se busca alcanzar métodos alternos tales como acuerdos de pena, suspensión de la acción penal, u otros.

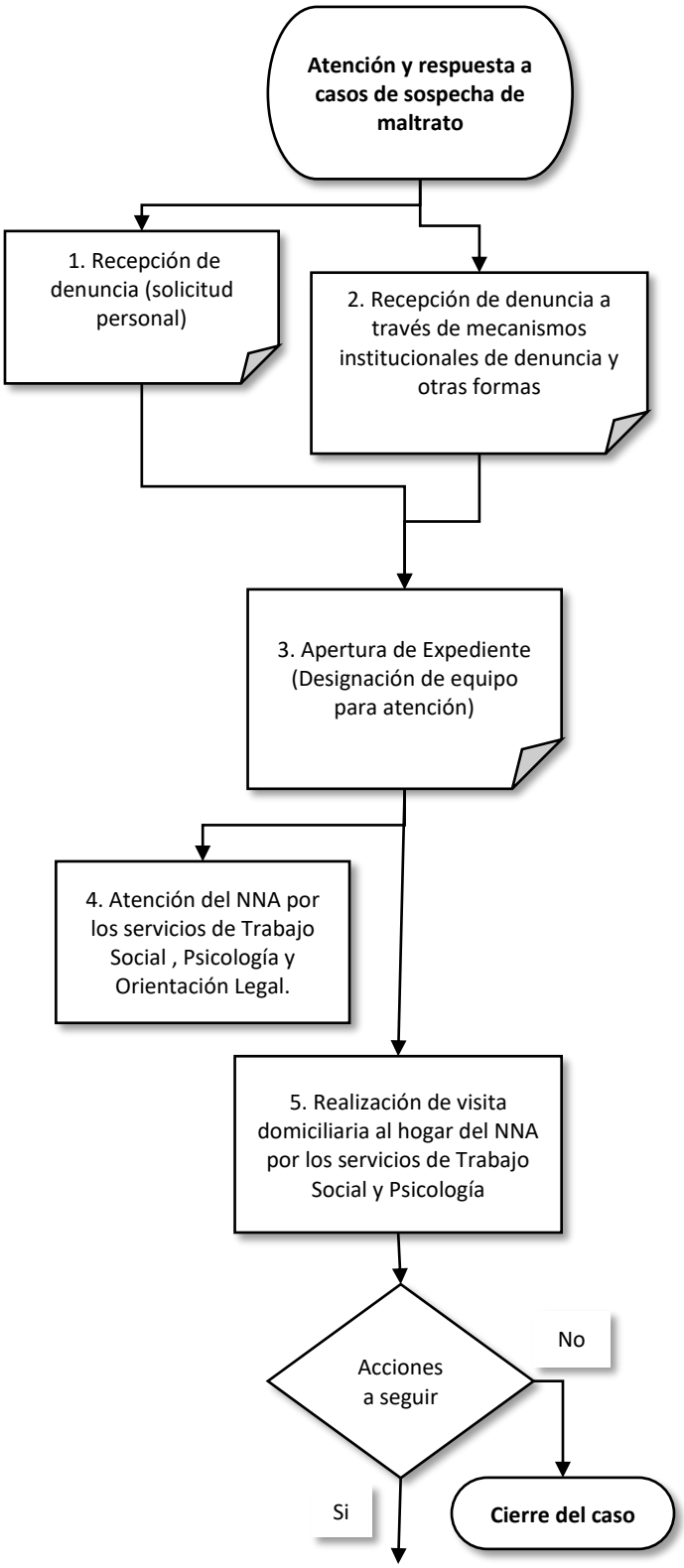
5. Previa acusación, exponer la teoría del caso ante el Tribunal de Juicio a fin de obtener una condena.

Institución:	Procuraduría General de la Nación
Dependencia:	Unidad de protección a víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal



Descripción de los procedimientos
1. La persona víctima o testigo se apersona a las dependencias del Ministerio Público y su primer contacto es con personal de Atención Ciudadana (311). Ese personal deberá escuchar a la persona sobre el motivo de su visita al Ministerio Público y, si el motivo se enmarca en el ámbito de trabajo del Ministerio Público, sin solicitar mayor información, deberá indicarle al usuario que se dirija a Recepción de Denuncias.
2. El personal de Recepción de Denuncias recibe los datos del usuario y la documentación que permita identificarlo para luego derivar al usuario a las dependencias del Fiscal de turno.
3. Si el usuario se encuentra en crisis, por decisión del Fiscal o pertenencia a un grupo de delitos, es remitido a la UPAVIT para apoyo emocional mediante la utilización del formulario de requerimiento de trabajo de la UPAVIT. La secretaria de la UPAVIT recibe el formulario de requerimiento de trabajo de la UPAVIT, firmado por el Fiscal de turno, y notifica al profesional del área de Psicología (u otro profesional disponible) para que actúe inmediatamente en contención en crisis. Cuando el usuario esté estabilizado y pueda declarar o presentar la denuncia, será remitido nuevamente a las dependencias del Fiscal de turno.
4. Si el usuario puede presentar su declaración, la hará al Fiscal o a un receptor de denuncias. Una vez concluida la recepción de la denuncia, el Fiscal de turno podrá solicitar mediante el formulario de requerimiento de trabajo que la UPAVIT desarrolle sus funciones en las áreas de Trabajo Social, Psicología o Legal.
5. La secretaria de la UPAVIT recibe el formulario de requerimiento de trabajo de la UPAVIT, firmado por el Fiscal de turno, y notifica al profesional o profesionales para que den curso a los requerimientos de trabajo. Una vez se realice el requerimiento, se remitirá un informe al Fiscal que conoce el caso para su correspondiente valoración.

Institución:	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Dependencia:	Dirección de Protección/ Regional



Descripción de los procedimientos

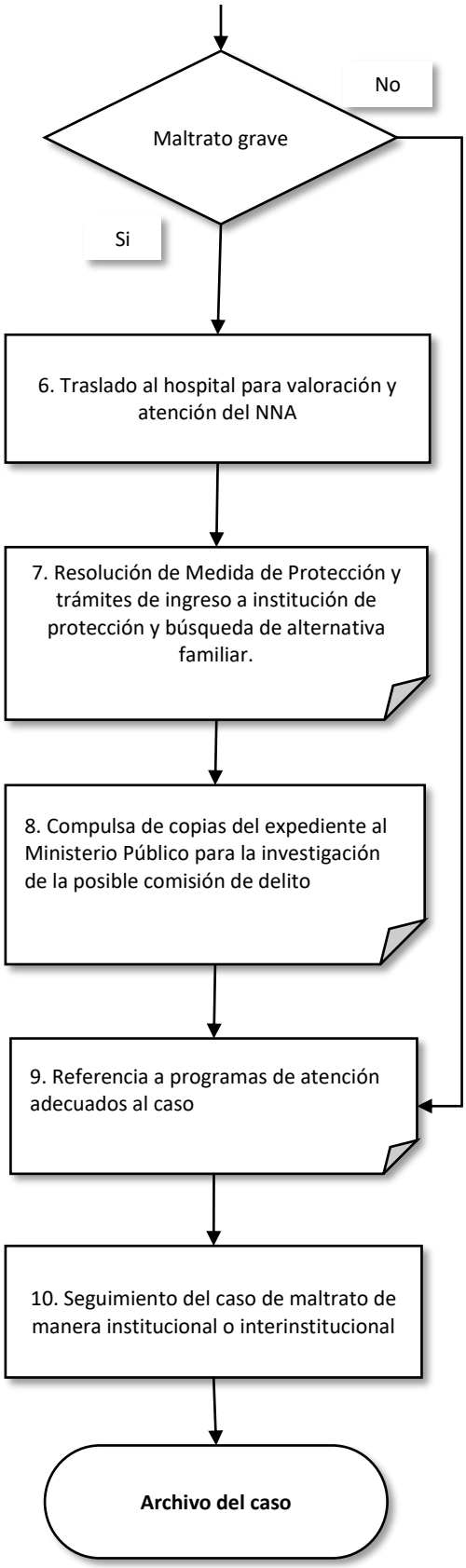
1. Se reciben los casos de denuncia o solicitud personal de intervención de la SENNIAF en un caso de maltrato contra niños, niñas y adolescentes.

2. Se realiza la recepción de denuncia por referencia del Centro de Atención Ciudadana (311), llamada telefónica, denuncia anónima escrita o referidas por instituciones gubernamentales o no gubernamentales. Se contacta al denunciante para obtener más información o bien, se determina la necesidad de realizar una visita domiciliaria.

3. Se procede a la apertura del expediente y se le designa un equipo para la atención del caso.

4. En los casos en que la solicitud es personal, la Trabajadora Social, Psicóloga y Abogado recaban información del familiar o acompañante, entrevistan y observan al NNA supuesta víctima de sospecha de maltrato y determinan si requiere atención médica inmediata.

5. Si la denuncia fue a través del Centro de Atención Ciudadana o cualquier otro mecanismo institucional de denuncia, la Trabajadora Social y Psicóloga realizan una visita domiciliaria al hogar del NNA para corroborar lo denunciado a través de entrevistas y observación de la situación con la familia y, en caso requerido, con los vecinos. Si la situación lo amerita se pide apoyo a la Policía de Niñez y Adolescencia. El Equipo Interdisciplinario analiza y valora los hallazgos de las entrevistas y la observación del estado físico y psicológico del NNA para determinar si es un caso de posible maltrato y requiere intervención. Si no se encuentran elementos que demuestren posible maltrato en el momento, se realiza un seguimiento al caso para descartar posibles situaciones. De no encontrarse elementos de sospecha, se cierra el caso.



6. De observar el Equipo Interdisciplinario la existencia de lesiones físicas visibles, trastornos emocionales, psicológicos, y/o señales de negligencia y abandono graves que amerite la atención clínica del NNA, se traslada al NNA al hospital más cercano para su atención clínica (médica y/o psiquiátrica).

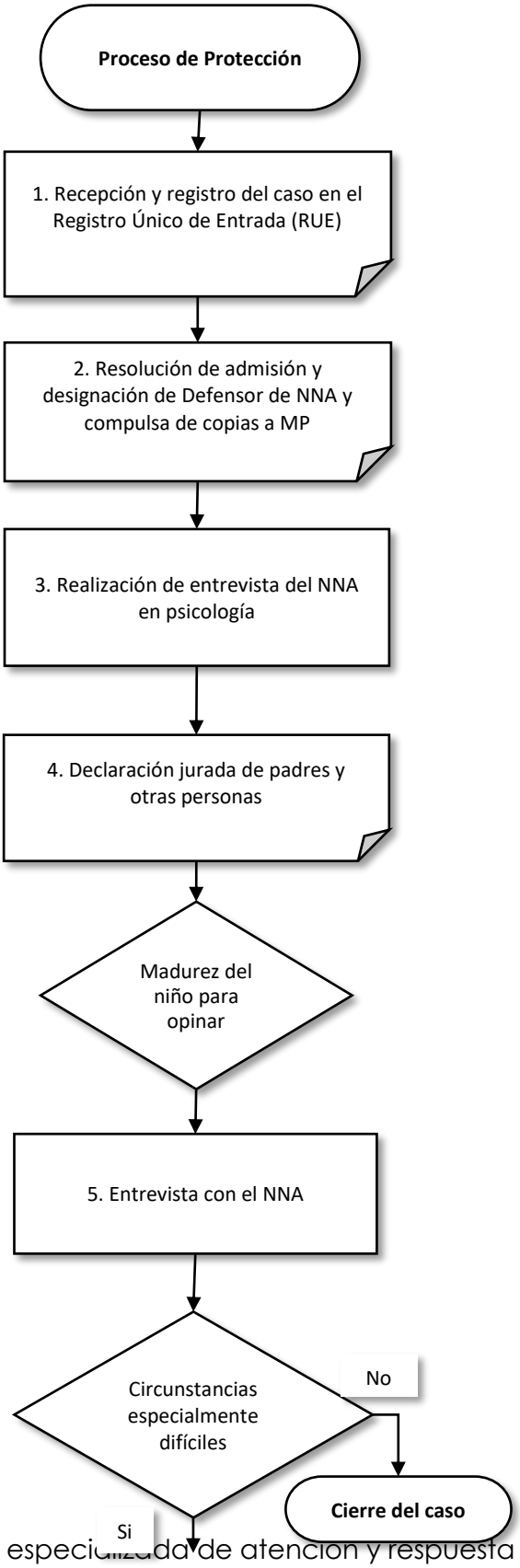
7. En caso de encontrar elementos de sospecha de maltrato el Equipo Interdisciplinario elabora el informe psicosocial con los elementos que sustenten el posible maltrato para la interposición de la denuncia. El SENNIAF emite una resolución de medida de protección donde se ordena la colocación provisional en un hogar de protección institucional (casa hogar o albergue).

8. Se ordena la remisión de copias autenticadas del expediente al Ministerio Público para que inicie una investigación penal de oficio y se remiten copias autenticadas de la resolución de medida y del expediente al Juzgado de Niñez y Adolescencia para el control judicial de la actuación de la autoridad administrativa. Nota: Esta medida se envía al juzgado quien puede confirmar o revocar. Comúnmente confirma, cierran el expediente en el juzgado, ponen esos niños a órdenes de SENNIAF y ordenan la búsqueda de alternativa familiar (todo en base al artículo 27 de la Ley 46).

9. Se inicia la atención a través del programa más adecuado al caso, como por ejemplo: Convivencia Familiar, Fortalecimiento Familiar y a los servicios de atención clínica y/o psicológica en establecimientos de salud o cualquier otro que se requiera.

10. Se le da seguimiento al caso según lo requiera, pudiendo ser de manera interna en el SENNIAF o con otras instituciones como Ministerio Público, Juzgado de Niñez y Adolescencia, MINSA, MEDUCA, etc. El caso se cierra en la institución cuando en la situación de maltrato leve se ha restituido la dinámica familiar o restituido los derechos del NNA víctima de maltrato grave.

Institución:	Órgano Judicial
Dependencia:	Juzgados de Niñez y Adolescencia



Descripción de los procedimientos

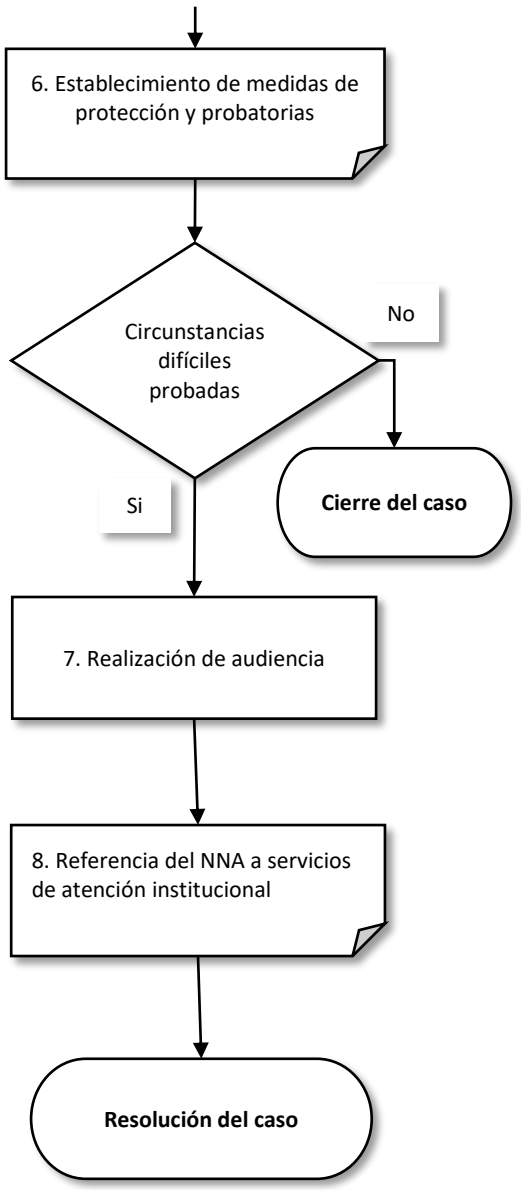
1. Recepción y registro del caso por el Registro Único de Entrada (RUE) sea por remisión por autoridades o por recepción directa de denuncias en el Juzgado.

2. Resolución de Admisión y designación del Defensor de los NNA procedente del Instituto de Defensoría de oficio, copias al Ministerio Público si no existe investigación de dicho caso.

3. Remisión del NNA a una entrevista con Psicología del Equipo Interdisciplinario.

4. Toma de declaración jurada a los padres, guardadores o responsables del NNA y de cualquier otra persona que se estime necesaria que se encuentre en el momento.

5. Si los resultados de la entrevista psicológica sugieren que el NNA tiene la madures y comprensión suficiente para opinar sobre el caso, se procede a escuchar con la asistencia del Defensor de los NNA designado por el Instituto de Defensoría de Oficio.

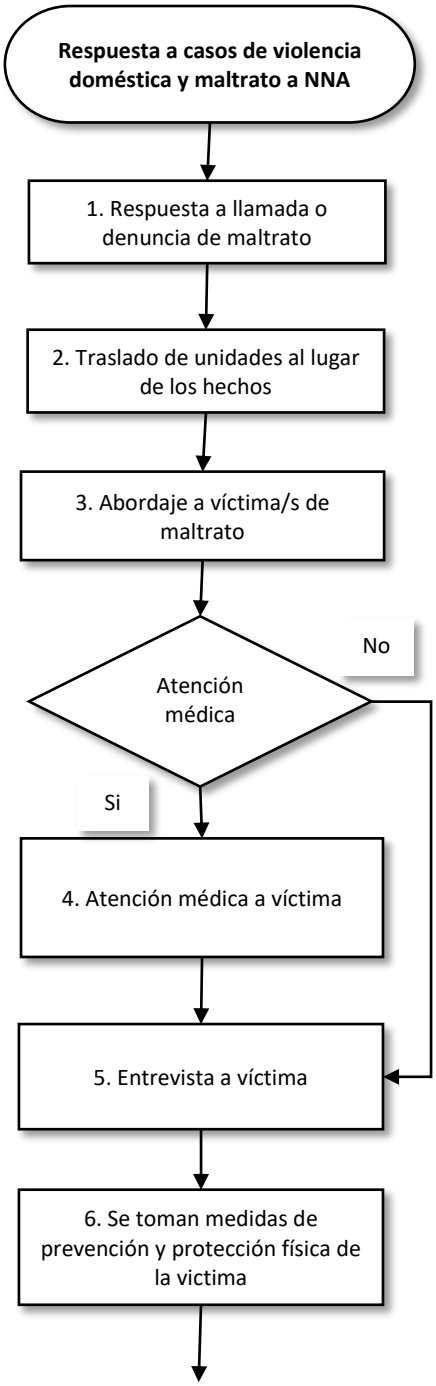


6. En caso de existir indicios sobre la existencia de la circunstancia especialmente difícil de maltrato, se da la adopción de medidas de protección, se adoptan medidas de índole probatorio (Medicatura Forense, Trabajo Social, evaluación Psicóloga, etc.) y tratamientos si se han sugerido. En caso de no existir de forma evidente ninguna circunstancia especialmente difícil, se entrega al NNA a sus padres, guardadores o responsables y se cierra el caso.

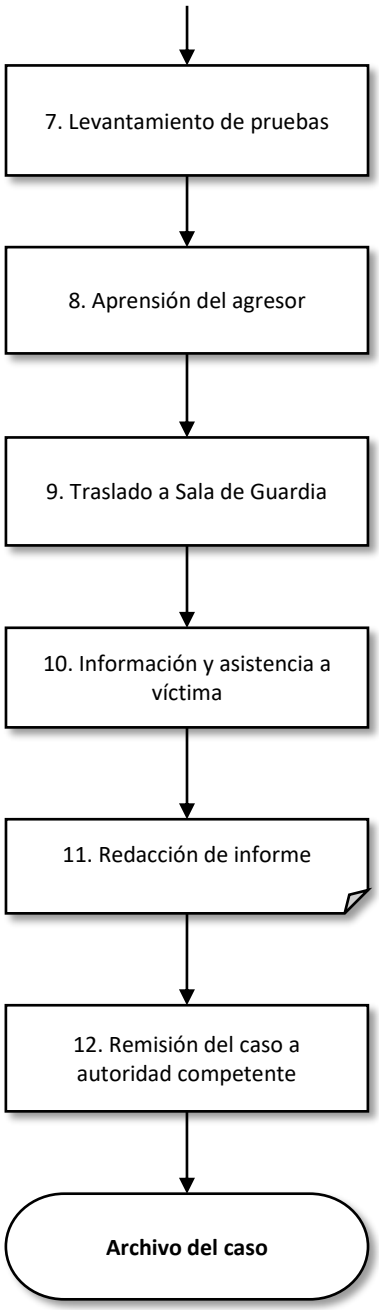
7. Incorporado los medios probatorios, se determina la necesidad de convocar audiencia o en su defecto de no probarse la circunstancia especialmente difícil, ordenar el cierre de la causa. Se realiza la audiencia con los que han intervenido en las investigaciones y el defensor de los NNA. Escuchada las partes en la audiencia, lo que incluye nuevamente la opinión del NNA, se emite decisión definitiva en el mismo acto de audiencia.

8. Se hacen las referencias a la continuidad de los tratamientos y seguimientos respectivos, a través de las instituciones como SENNIAF, MINSA, MEDUCA, etc. de ser necesarias o de no existir necesidad solo se concluye el proceso. En el caso de SENNIAF, se refiere para seguimiento del equipo interdisciplinario por alguna medida a los programas de fortalecimiento familiar. Nota: En la Resolución definitiva se cierra el caso, pero advirtiendo que no hace tránsito a cosa juzgada, lo que permite que de existir otra circunstancia especialmente difícil sobre el mismo NNA, se pueda ordenar la reapertura del caso y conocer los antecedentes.

Institución:	Policía Nacional
Dependencia:	Policía de Niñez y Adolescencia



Descripción de los procedimientos
1. Cuando reciba una llamada o denuncia presencial por violencia, diríjase al lugar de inmediato. Actúe sin dilación y valore los hechos sucedidos adoptando las medidas inmediatas. Coordine con las autoridades competentes cualquier actuación que le plantee dudas, a fin de obtener las autorizaciones pertinentes.
2. Al llegar al lugar de los hechos, separe a las partes y atiéndalas por separado. Localice e identifique a posibles testigos.
3. Dele confianza y seguridad a las víctimas. Hágales saber que usted está ahí para ayudarles, evitando actuaciones o comentarios que disuadan a la víctima de presentar denuncia, e igualmente evitando hacer juicios de valor sobre su conducta, vestimenta y horarios. Informe a la víctima de los recursos policiales y asistenciales existentes a su disposición y facilite los medios necesarios para que denuncie a su agresor.
4. De ser necesario traslade a la víctima a un centro hospitalario.
5. Entreviste a la víctima en un recinto apartado, de ser posible por personal especializado dejando que la víctima relate lo sucedido sin ser interrumpida.
6. Valore los hechos relatados por la víctima y adopte las medidas policiales de prevención y protección inmediatas que sean necesarias.



7. De ser posible, realice el levantamiento de los elementos de prueba tales como objetos o armas utilizados para la agresión, o prendas de ropa con manchas (sangre, esperma, etc.), adoptando las medidas necesarias para preservar la cadena de custodia y la conservación de las muestras, evitando tanto la contaminación y deterioro de las muestras como de la escena del delito. En caso de graves señales de violencia realice un levantamiento fotográfico y cualesquiera otras diligencias que se estime necesarias.

8. Ante la constatación personal de graves disturbios, lesiones o flagrancia, aprehenda al agresor y remítalo a la autoridad competente. Incaute todas las armas que haya en el lugar. Coordine con la autoridad judicial o administrativa de ser necesario.

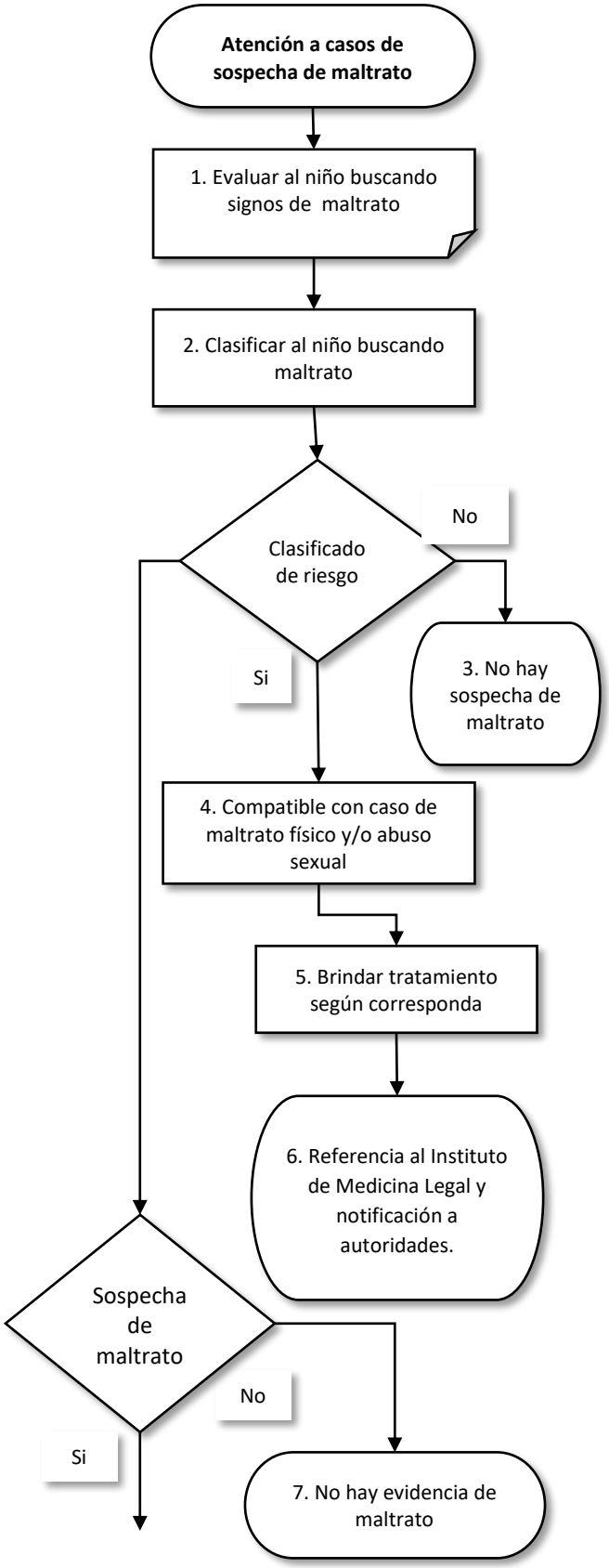
9. Conduzca el caso a Atención Ciudadana, evitando que víctima y agresor compartan el mismo espacio físico, tanto entre sí como con otros comparecientes.

10. Informe a la víctima sobre la posibilidad de acogerse a la asistencia, ayudas y beneficios contemplados en nuestras leyes, según la consulta jurídica y procedimiento policial aprobado para estos casos.

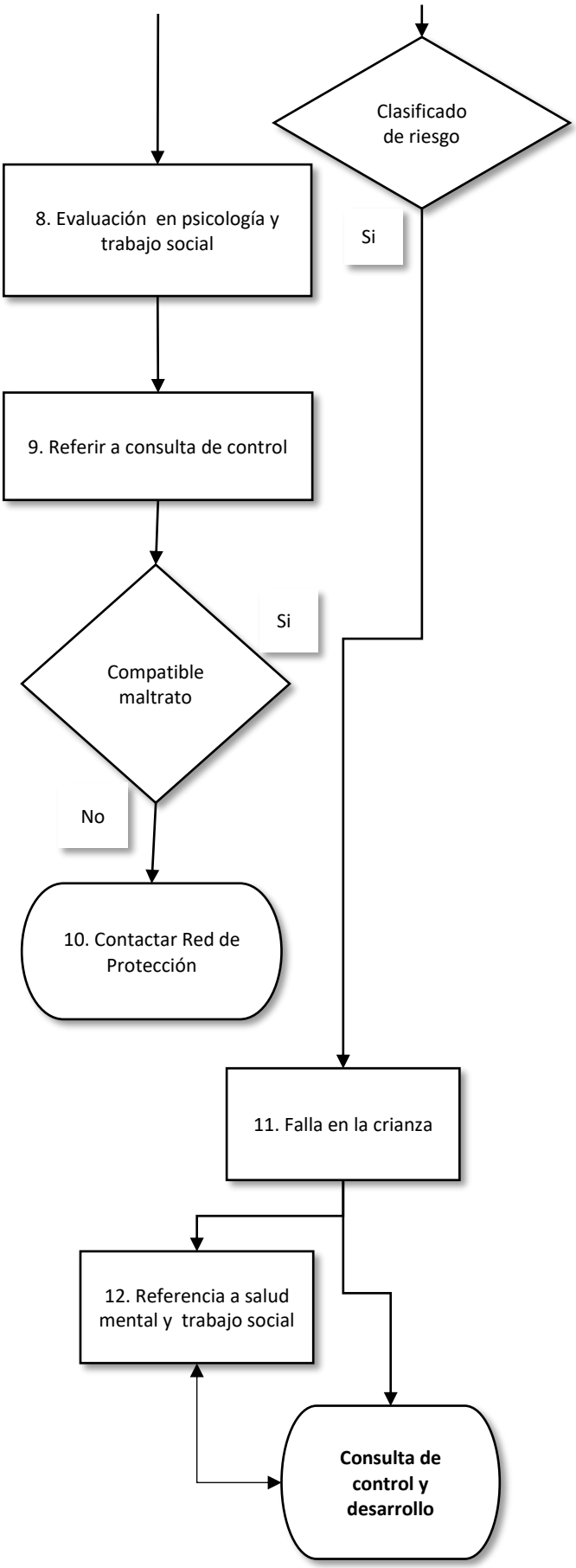
11. Confeccione informe detallado y objetivo, describiendo todas las actuaciones realizadas y aportando los medios de prueba.

12. Remita el caso a la autoridad administrativa o judicial, dependiendo de las condiciones del área o caso específico.

Institución:	Ministerio de Salud
Dependencia:	Establecimientos de primer, segundo y tercer nivel de atención a la salud



Descripción de los procedimientos
1. El médico y/o enfermera deben buscar en todo NNA que acude al establecimiento si hay lesión física sugestiva de maltrato, alteraciones de comportamiento en el niño o cuidadores o cualquiera de los indicadores de riesgo de maltrato físico o psicológico.
2. Todo niño en el que se identifica la posibilidad de maltrato debe ser clasificado como: i) Compatible con maltrato físico y/o abuso sexual; ii) Sospecha de maltrato; iii) Falla en la crianza o iv) No hay sospecha de maltrato. Estas son clasificaciones de riesgo y NO UN DIAGNOSTICO.
3. Cuando durante la evaluación no se encuentra ninguno de los signos se clasifica como NO HAY SOSPECHA DE MALTRATO. En estos casos se debe felicitar a la madre o a quién llevo al NNA a la consulta y al grupo familiar conviviente, reforzar comportamientos positivos de buen trato y promover medidas preventivas.
4. Al NNA que presenta lesiones o dolor compatibles con maltrato físico y/o abuso sexual, debe garantizársele tratamiento de las mismas y, si corresponde, su referencia y la notificación a la autoridad competente el Ministerio Publico.
5. El personal de salud deberá realizar y/o indicar el tratamiento apropiado para las lesiones que presenta el NNA víctima de maltrato y si es el caso, debe referir urgentemente a un hospital.
6. El profesional de salud debe llenar el formulario "Informe de sospecha de violencia intrafamiliar y maltrato al menor". El personal de salud y el personal administrativo deberán documentar, mediante la historia clínica, los hallazgos clínicos, el diagnóstico y la incapacidad provisional de la víctima dentro de las 48 horas siguientes a la atención, para que el Instituto evalúe el informe médico allí contenido y prosiga con el trámite que corresponde para las sumarias que al efecto se realicen. Se remitirá al Juzgado de la Niñez y Adolescencia que corresponda y a la SENNIAF (que tiene competencia en horas y días inhábiles).
7. Cuando durante la evaluación no se encuentra ninguno de los signos se clasifica como NO HAY SOSPECHA DE MALTRATO. En estos casos se debe felicitar a la madre o a quién llevo al NNA a la consulta y al grupo familiar conviviente, reforzar comportamientos positivos de buen trato y promover medidas preventivas.



8. Todos los NNA que presentan dos o más lesiones físicas inespecíficas; comportamiento alterado del NNA; comportamiento alterado de los cuidadores; NNA descuidado en su higiene; NNA descuidado en su salud; el NNA expresa espontáneamente que es víctima de maltrato emocional o negligencia, deben ser referidos a trabajo social y psicología para que realicen una evaluación más completa.

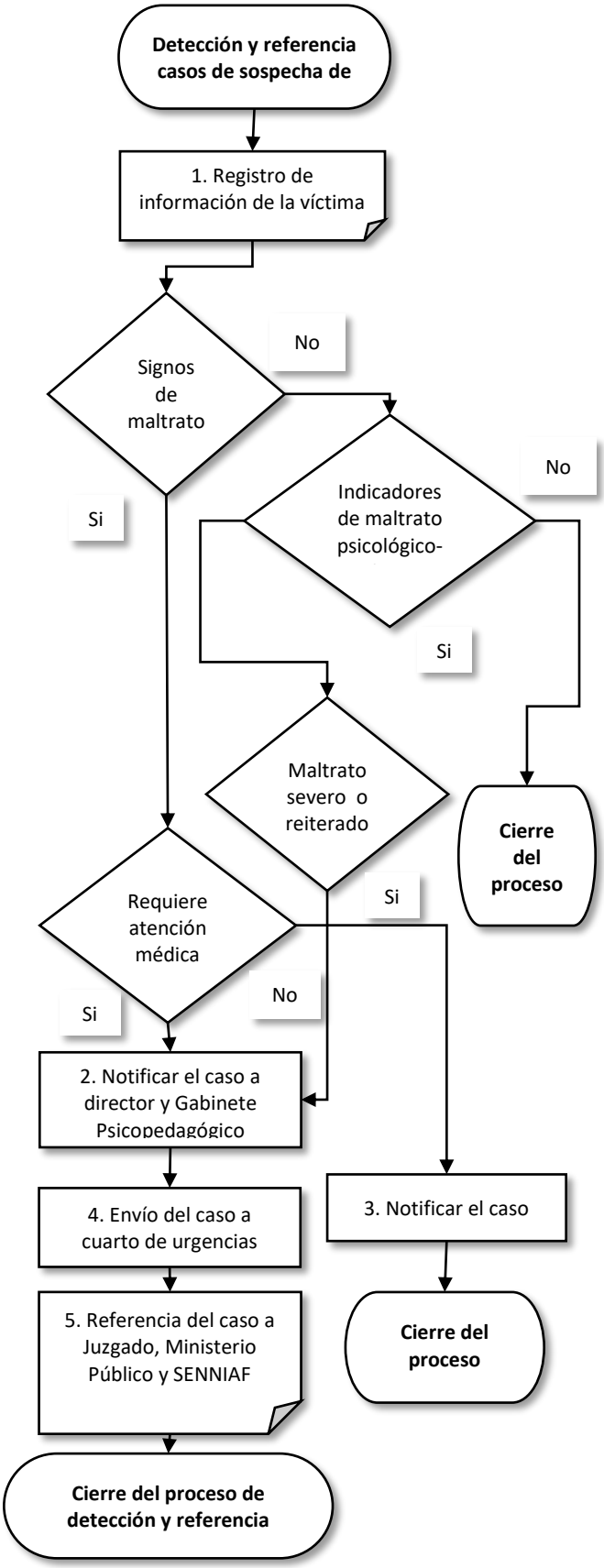
9. Un NNA con SOSPECHA DE MALTRATO deberá regresar a consulta de control en 14 días. Se realiza la evaluación completa del NNA nuevamente. Si asistió a consulta con el profesional de trabajo social y a psicología, estimule que siga las recomendaciones dadas y refuerce comportamientos positivos. Si existe alguno de los criterios para clasificar como COMPATIBLE CON MALTRATO FISICO Y/O ABUSO SEXUAL trate como está recomendado. Al NNA que presenta lesiones o dolor compatibles con maltrato físico y/o abuso sexual, debe garantizársele tratamiento de las mismas y, si corresponde, su referencia y la notificación a la autoridad competente el Ministerio Publico.

10. Si no asistió a consulta de trabajo social y a psicología contacte con la red de protección del niño maltratado,

11. Un NNA que no presenta sospecha de maltrato y que tiene uno solo de los signos mencionados se clasifica como FALLA EN LA CRIANZA.

12. Se deberá promover medidas preventivas, reforzar el respeto y garantía de los derechos de la niñez y referir al equipo de salud mental y trabajo social. Asegurar que los padres están llevando al NNA a la consulta de crecimiento y desarrollo y referir al equipo de salud mental y trabajo social.

Institución:	Ministerio de Educación
Dependencia:	Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativos



Descripción de los procedimientos

1. Registre los datos del NNA del que se sospecha es víctima de maltrato físico y/o psicológico.

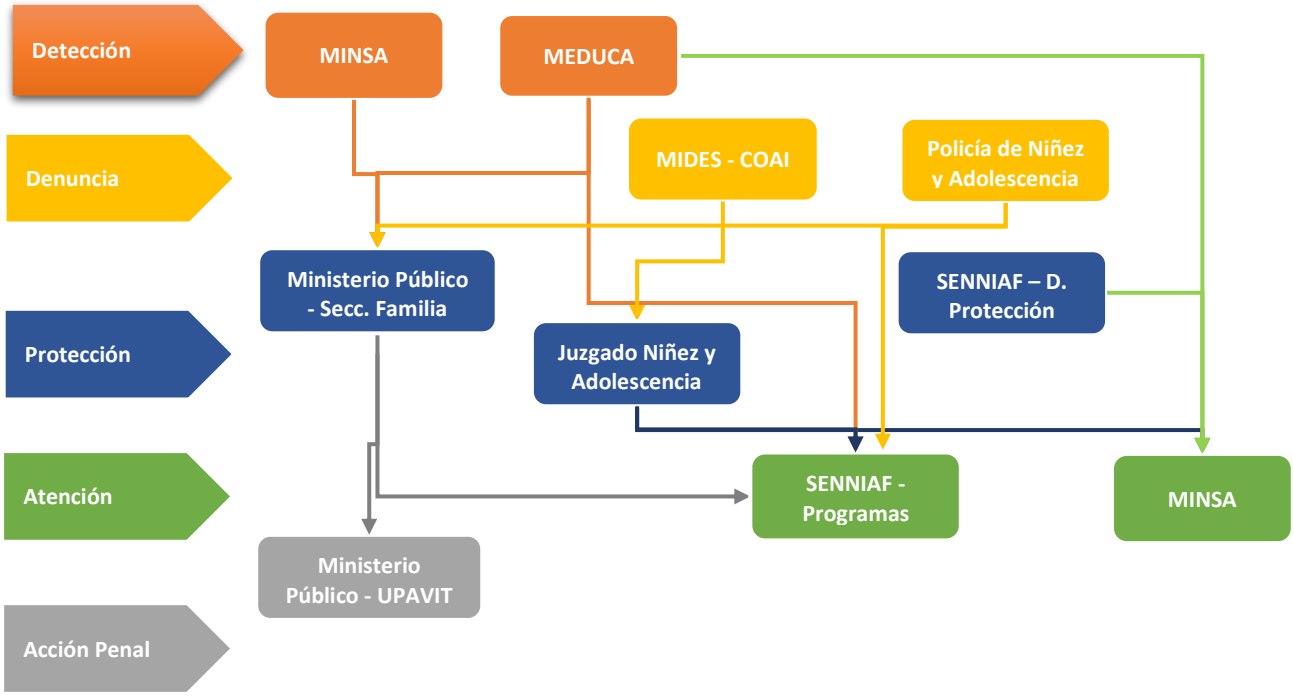
2. Notifique automáticamente al Director del Colegio, acudiente, Gabinete Psicopedagógico, Orientación así como notificar al padre, madre o acudiente. En caso de que no haya signos de maltrato físico o indicadores de maltrato psicológico,
no derivar, cerrar proceso e iniciar observación del estudiante.

3. En caso de signos de maltrato físico, notifique automáticamente al Director del Colegio, acudiente, Gabinete Psicopedagógico, Orientación así como notificar al padre, madre o acudiente.

4. Ingreso del caso al cuarto de urgencia más cercano.

5. Referencia al Juzgado de Niñez y Adolescencia para iniciar proceso de Protección y, al Ministerio Público (Sección de Atención Primaria) para iniciar el proceso penal y, a SENNIAF para la atención a la familia cuando el centro educativo no cuente con gabinete psicopedagógico. Fin de proceso de referencia e inicio de seguimiento por parte del centro educativo.

Flujograma de articulación de procedimientos de atención y respuesta a casos de maltrato físico y/o mental contra niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar



Consideraciones importantes

DETECCIÓN. La detección de casos de sospecha de maltrato físico y/o mental puede darse a través de docentes y/o personal administrativo en los centros educativos del país o por médicos y/o enfermeras en los establecimientos de salud. Estas instituciones derivan el caso al Ministerio Público y SENNIAF según corresponda.

DENUNCIA. La denuncia puede ser realizada por parte de algún familiar; el propio niño, niña o adolescente víctima de maltrato; por un vecino; un ciudadano o de manera anónima ya sea de manera personal o vía telefónica ante el MIDES-COAI, Policía de Niñez y Adolescencia, Ministerio Público, Juzgado de Niñez y Adolescencia y SENNIAF. Las dos primeras instituciones refieren el caso al Ministerio Público, Juzgado de Niñez y Adolescencia y SENNIAF.

PROTECCIÓN. Las medidas de protección del niño, niña o adolescente víctima de maltrato físico y/o mental son responsabilidad tanto del Ministerio Público en su Sección Especializada de Familia o Juzgados de Niñez y Adolescencia. SENNIAF únicamente adopta medidas de protección en días y horas inhábiles (Artículo 27 de Ley 46).

ATENCIÓN. El Ministerio Público, Juzgado de Niñez y Adolescencia, SENNIAF, MIDES-COAI cuentan con equipos interdisciplinarios para la atención psicológica de personas en crisis víctimas de maltrato quienes, en caso de requerirlo son referidas a hospitales del MINSA para que reciban atención clínica. SENNIAF da seguimiento interdisciplinario a todas las derivaciones realizadas por el resto de las instituciones.

Referencias bibliográficas

[1] Paulo Sergio Pinheiro (2006). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas.* Estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños. Disponible en: https://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf

[2] OMS (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud.* Washington, D.C. P. 2 En línea. Disponible en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

[3] UNICEF, 2017, Op cit. P. 3

[4] UNICEF (2017). *Una situación habitual. Violencia en la vida de los niños, niñas y adolescentes. Datos fundamentales.* Disponible en: https://www.unicef.org/publications/files/Violence_in_the_lives_of_children_Key_findings_Sp.pdf

[5] CGR-INEC (2014). *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2013 (MICS), Resultados principales.* Disponible en: http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=65&ID_PUBLICACION=603&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5

[6] PGN (2018). *Informe Estadístico de Violencia Doméstica Enero a Noviembre de 2017 / 2018*. Ministerio Público. República de Panamá. Disponible en: http://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/violencia-domestica/

[7] PGN (2018). *Informe Estadístico de Delitos Sexuales a nivel Nacional. Enero a Noviembre de 2017 / 2018.* Ministerio Público. República de Panamá. Disponible en: http://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/delito-sexual/

[8] ONU (2011). *Observación General No. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.* Comité de los Derechos del Niño. 18 de abril 2011. P. 8. Disponible en: http://srsg.violenceagainstchildren.org/es/document/crc-c-gc-13_720

[9] ONU (2011). *Observación General No. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.* Comité de los Derechos del Niño. 18 de abril 2011. P. 8. Disponible en: http://srsg.violenceagainstchildren.org/es/document/crc-c-gc-13_720

[10] Defensoría del Pueblo (2001) *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por la República de Panamá.* Panamá. Disponible en: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/publicaciones.php

[11] ONU (2011). *Observación General No. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.* Comité de los Derechos del Niño. 18 de abril 2011. P. 9. Disponible en: http://srsg.violenceagainstchildren.org/es/document/crc-c-gc-13_720

[12] Ibíd.

[13]República de Panamá (2016). *V y VI Informe del Estado panameño al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas con arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Julio de 2016. Pág. 11. En línea. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/.../PAN/CRC_C_PAN_5-6_6709_S.docx

[14]Ibid

[15] Ministerio Público (2016). *Texto Único del Código Penal de la República de Panamá (Comentado). Procuraduría General de la República*. En Línea. Disponible en: http://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/multimedia/2016/09/codigo-penal-2016.pdf

[16]Asamblea Nacional (1994). *Código de la Familia. Ley No. 3 de 17 de mayo de 1994.* Gaceta Oficial 22,591 de 1º de agosto de 1994. Artículos 1 y 6. En línea. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22591_1994.pdf