

Consulta No. 2

8 de enero de 1997.

Licenciada
Gabriela F. de Vakratsas.
Asistente de la Primera Dama
de la República.
E. S. D.

Respetada señora Vakratsas:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, acusamos recibo de su Nota, seriada 4471-96, calendada en esta ciudad, el día 18 de noviembre último.

En el Oficio antes descrito, el Despacho de la Primera Dama, remite a través de su Asistente, copia del borrador del Proyecto de "Ley de Escuelas Granjas para la Protección Integral y Orientación de los Menores de Edad".

El borrador del Proyecto de Ley aludido, desarrolla la figura de escuelas granjas; y podemos dividirlo según la estructura normática en: *Disposiciones Constitutivas, del Patronato y sus funciones y De La administración en general*. Para facilitar dicho estudio, utilizaremos la división antes expuesta.

I. Disposiciones Constitutivas.

El artículo primero del borrador en comento, crea una institución educativa, la cual es concebida como un ente resocializador, dirigido a menores infractores.

Tratándose la institución en estudio, de un ente destinado a la readaptación e inserción social de menores infractores,

consideramos que las conductas de estos, deben referirse a acto infractor primario o reincidencias en infracciones menores; puesto que esto permitiría optimizar el proceso de reinserción social, y cambios conductuales señalados por la norma; además el artículo en estudio, expresa que la entidad denominada Escuela Granja, también estará integrada por jóvenes que posean conductas irregulares y los que el Código de la Familia, clasifica como de riesgo social.

De igual manera, el Borrador antes señalado otorga patrimonio propio, personería jurídica y autonomía, por consiguiente, debemos considerar dicha entidad, como "paraestatal" o "autárquica" o sea, que su régimen administrativo, está supeditado a su órgano rector.

Prosiguiendo, en este orden de ideas, debemos establecer los fundamentos normáticos, con que cuenta el presente Borrador: así encontramos el artículo 644 del Código de la Familia, el cual manifiesta:

"Artículo 644: El Ministerio de Educación supervisará el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas de atención integral del menor en todo lo que se refiere al aspecto educativo, tanto al personal como los programas, y establecerá cuando sea necesario, aulas especiales para la habilitación y rehabilitación de los discapacitados."

Tal cual se ha podido señalar, el Borrador de dicho proyecto, debe acoplarse a la norma antes transcrita, con tal de que todas las normas referentes a menores sean un cuerpo cónsono y coherente en sus políticas y acciones.

Otro de los aspectos a considerar, en el estudio en cuestión, es el hecho que este tipo de entidad, se encuentra circunscrita en la sección IV del Capítulo I, Título III del Libro Tercero del Código de la Familia, denominado "De los Centros De Custodia, Protección Integral y Educativa De Menores que Cometan Acto Infractor o De Conducta Irregular"; el artículo 678, enumera las entidades que son consideradas como tal, al señalar:

"Tienen el carácter de centro de custodia, protección integral y educación: los albergues, las granjas agrícolas, los centros de observación, resocialización o reeducación y las escuelas vocacionales especiales, destinados a menores que hayan cometido acto infractor."

Luego entonces, el Borrador del Proyecto de Ley sobre Escuela Granja, debe reflejar las disposiciones supracitadas.

En cuanto al artículo tercero del Proyecto, el mismo enuncia los objetivos específicos de la Escuela Granja, el cual en su numeral 1°, señala:

"1°. Orientar, educar y rehabilitar íntegramente a menores con problemas de conducta." (Resaltado)

El numeral supracitado, en la frase resaltada, circunscribe las acciones a seguir por parte de esta entidad, a los menores considerados con problemas de conducta, no siendo unísono con el tenor planteado en el artículo primero, por ende, éste debe incluir a los menores infractores (primarios), y a los categorizados como de riesgo social.

En cuanto al numeral segundo el cual señala:

"2. Adoptar medidas de control con le(sic) propósito de asegurar el bienestar de los menores bajo su custodia. (Resaltado)

Las medidas de control a la cual hace referencia el numeral antes expuesto, deben respetar siempre, los derechos consagrados a éstos.

Otro de los aspectos que debe desarrollarse en los objetivos específicos de la institución es, aquel que le permita desarrollar otro tipo de actividades, según los requerimientos futuros de la Escuela Granja.

II. Del Patronato y sus funciones.

Comprendemos el término Patronato como el órgano rector o gerencial de una entidad que realiza actividades sin finalidad lucrativa. Generalmente es el órgano rector de un ente o de una Fundación, que desarrollará las atribuciones que le encomiende el instrumento que lo crea.

Este órgano rector puede ser unipersonal, en cuyo caso se habla de patrono, o integrado por varias personas, en cuyo caso se hablará de patronato o conjunto de patronos.

Sus funciones más normales son las de gestión y administración de la entidad y la rendición de cuentas al protectorado.

El artículo 4° del borrador en estudio, dispone la creación de un Patronato, el cual dirigirá y administrará la Escuela Granja, al igual establece que este Patronato estará integrado por miembros principales y suplentes, más ante la ausencia del principal, el suplente asumirá la posición, hasta que la vacante sea llenada.

De igual forma debe señalarse en ésta, la forma de expresión del cuerpo colegiado, denominado Patronato de la Escuela Granja, la voluntad de dicho patronato, debe ser a través del sistema de votación y en el caso de que las decisiones se encuentren empatadas, el Presidente del Patronato, es el llamado a decidir.

En cuanto a los planes y programas que hace referencia el artículo 9° de dicho Proyecto, cabe acotar que esta responsabilidad, no debe recaer en la figura del Juez Seccional de Menores de Veraguas, debido a que este, es el Presidente de la Junta Directiva del Patronato; por consiguiente, consideramos que dicha aprobación, debe recaer sobre el pleno del cuerpo colegiado, y presentado al Ministerio de Educación y a las instancias competentes del Órgano Judicial.

El artículo 12 establece la facultad del Patronato de disponer de los bienes patrimoniales de la entidad, no obstante, éste, debe señalar el mecanismo a seguir para hipotecar o

vender los bienes inmuebles, el cual debe ceñirse dentro de los canales establecidos para la venta o enajenación de bienes, establecido por las normas pertinentes.

Otro de los aspectos que debe desarrollarse en esta Sección, es el hecho de que el Patronato, faculte a su Presidente, para que establezca los cuerpos consultivos que sean necesarios, con tal de desarrollar plenamente los objetivos y actividades de la escuela granja.

III. De la Administración en General.

La administración de la Escuela Granja, le corresponde al Director Administrativo de dicha entidad; en ese orden de ideas, la ley desarrolla los requisitos que deben reunir tanto el Director como el Subdirector administrativo, no obstante, al igual que los requisitos presentados para desempeñarse como tal, los miembros del personal técnico (educadores, psicólogos, trabajadores sociales y otros) deben acreditar su idoneidad de acuerdo a las leyes vigentes.

Por lo antes expuesto, sugerimos que el texto del borrador del proyecto de Ley que "Crea y Organiza Una Escuela Granja Para La Protección Integral y Orientación De Los Menores De Edad" se le modifique de la siguiente forma:

LEY No.
(de ____ 19 ____.)

Por la cual se Crea y Organiza una Escuela Granja de Menores de edad que se denomina _____.

La Asamblea Legislativa de Panamá
en uso de sus facultades constitucionales y legales.

CONSIDERANDO:

Que es deber del Estado por disposición Constitucional desarrollar políticas sociales de prevención, protección y promoción del bienestar general de los niños y jóvenes.

Que el Gobierno Nacional ha tenido interés en la creación y organización de una Escuela Granja ubicada en _____ destinada a proteger, orientar a menores en diferentes labores y a su reeducación.

Que la presente institución precisa de una organización adecuada a fin de procurar el cumplimiento de los objetivos fundamentales trazados en el desarrollo de sus actividades;

DECRETA:

Artículo 1º. ...

Artículo 2º. La Escuela Granja _____ tendrá patrimonio propio, personería jurídica y autonomía en su régimen administrativo y operará en la comunidad El Renacer, Distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas, República de Panamá y estará sujeta a las políticas del Ministerio de Educación, en cuanto al área académica y del Órgano Judicial, en lo atinente a la jurisdicción de menores.

(Tratándose de una Escuela Granja, la cual atenderá a menores infractores, con problemas de conducta y de riesgo social, resulta conveniente que ésta, se fundamente en las políticas del Ministerio de Educación, como máxima entidad encargada de la educación nacional; al igual que las del Órgano Judicial.)

Artículo 3º. La Escuela Granja tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Orientar, educar y rehabilitar integralmente a menores infractores primarios, con problemas de conducta y de riesgo social.

2. Adoptar medidas de control, conforme a las normas generales de protección al menor; con el propósito de asegurar el bienestar de éstos, bajo su custodia.

3. Procurar por medios científicos, educativos y tratamientos técnicos, la modificación de la conducta de los menores de la Escuela Granja con tal de garantizar la adaptación efectiva a una vida normal, en beneficio de la sociedad.

4. Adoptar los mecanismos que hagan posible el desarrollo de las actividades del estudio y el trabajo, que contribuyan a la autogestión económica.

5. Establecer talleres que coadyuven en la formación educativa de los Menores de Edad.

6. Realizar proyectos que en el futuro se estimen convenientes para los propósitos de la Escuela Granja.

Artículo 4°. La Escuela Granja será dirigida y administrada por un Patronato, cuyos miembros principales y suplentes serán nombrados directamente por el Órgano Ejecutivo, y su composición será así:

1. El Juez Seccional de Menores de Veraguas, que será su Presidente o en su defecto un funcionario que él designe.

2. Dos (2) miembros del Club de Leones de Veraguas, escogidos de una nómina de cinco (5) candidatos que representarán a dicho Club;

3. Un (1) miembro del Club 20-30 de Veraguas, escogido de una nómina de tres (3) candidatos que representarán a dicha entidad.

4. Un (1) miembro del Club Rotario de Veraguas, escogido de una nómina de tres (3) candidatos que representará a dicha entidad.

5. El Director del Sistema Integrado de Salud de Veraguas o el servidor público que él designe.

6. Un representante del Instituto Nacional de Agricultura de Veraguas.

7. Un representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

8. Un representante de la Asociación De Ganaderos De Veraguas, escogidos de una nómina de tres candidatos, el cual representará a dicha entidad.

9. Un representante del Centro Regional Universitario de Veraguas, preferentemente del área científica o de cualquier área relacionada directamente con los fines y objetivos de la Escuela Granja.

10. El Director Provincial del Ministerio de Planificación y Política Económica de Veraguas o el servidor público que él designe.

11. El Director Provincial de Educación de Veraguas y actuará como suplente el educador que él designe.

12. El Director de la Corporación Azucarera la Victoria o la persona que él Designe

13. Un (1) representante de la Iglesia Católica.

(Se le sugiere el cambio del párrafo, el cual establecía una terna para los representantes de las asociaciones, debido a que el Club de Leones de Veraguas consta con dos miembros en el Patronato, por tanto, la figura no puede ser generalizada.)

ARTÍCULO 5°. ...

ARTÍCULO 6°. ...

ARTÍCULO 7°. El Patronato tendrá las siguientes atribuciones:

a. ...

g. Autorizar y aprobar las erogaciones y contrataciones.

i. **Nombrar y remover libremente al Director Administrativo; el Juez Seccional de Menores de Veraguas, recomendará al Patronato, mediante ternas, al personal especializado o técnico de la Escuela Granja.**

(Sugerimos este cambio, debido a que la máxima autoridad de la Escuela Granja, es el Patronato por ende, es éste el indicado para escoger y nombrar al Personal y Directivo de dicha entidad.)

j. ...

k. Nombrar sus Asesores Técnicos, Educativos y Legales, por el tiempo y cuando así lo estime necesario.

l. ...

m. Rendir un informe anual de sus actividades al Ministerio de Educación, a la Contraloría General de la República y a aquellas persona pública o privadas de las cuales reciba subvenciones.

Artículo 8° y 9°. Resultan ser conflictivos para el espíritu general del proyecto en cuestión, esto debido a que dichos artículos, confieren al Juez Seccional de Menores de Veraguas, la supervisión, coordinación y fiscalización de las actuaciones, planes y programas desarrollados por el Patronato de la Escuela Granja, y éste, el Juez Seccional de Menores de Veraguas, es el Presidente de dicho Patronato.

Artículo 12: El Patronato de la Escuela Granja de Menores está facultado para ejercer derechos y contraer obligaciones en general, en especial para comprar, permutar, prestar servicios, construir obras, ejecutar sus programas, vender o hipotecar su producción, así como vender o hipotecar aquellos bienes inmuebles que se hayan recibido para su propiedad y que permitan su enajenación, así como gravamen de garantía.

La escuela Granja para Menores, sólo podrá gravar o enajenar sus bienes inmuebles con autorización expresa del Órgano Ejecutivo y con solicitud motivada del Patronato. Si se tratase de venta, la misma se llevara de acuerdo con los trámites establecidos por el Código Fiscal.

Artículo 14....

Sugerimosle, que con el fin de asegurar la autogestión económica de la Escuela, se agregue el siguiente artículo:

Artículo #. Los productos agrícolas o manufacturados o de servicios que produzca la Escuela Granja, se ofrecerán en venta a los mercados públicos, al sector privado y al Gobierno Nacional.

En espera de haber agotado la presente, con la mayor diligencia, me suscribo de usted, con la seguridad de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/18/au