

Orígenes de la protección judicial de la niñez en la era republicana

Por: Jorge Giannareas

La celebración de los primeros cien años de la administración de justicia de la República de Panamá es una ocasión propicia para destacar cómo ha evolucionado el ejercicio de la función judicial en la sociedad panameña. Nos centramos en los orígenes de la protección judicial de la niñez y, particularmente, en el proceso que llevó a la creación en 1951 del Tribunal Tutelar de Menores.

La judicatura, como toda institución social, carece de una historia propia, pues sus avatares han sido jalonados por cambios tanto en la constitución de la sociedad, como en las ideas predominantes sobre la función del Estado y el derecho. En el caso de la protección judicial de la niñez, la dinámica propia de los referentes “protección” y “niñez” intensifica la necesidad de la búsqueda en la historia. Así, por ejemplo, el solo surgimiento del término “menores” para designar a una serie de sujetos, procedimientos judiciales, y normas jurídicas, es el resultado de un proceso histórico que tuvo dimensiones internacionales y que hoy se encuentra agotado.

La recuperación de las voces “niñez” y “adolescencia” para observar y describir el auge y la caída del derecho tutelar de menores es menos una ambigüedad, que un acto de justicia. No se pretende tanto una vuelta nostálgica al uso de un término psico-social que designa una subjetividad indemne, como un redescubrimiento de tradiciones propias que subyacen a la costra institucional que no se ha renovado a lo largo del tiempo. Más bien de lo que se trata es de que el derecho se deje permear por realidades que corren el riesgo de perderse si los jueces y juristas no son capaces de hacerlas visibles.

Con el fin de organizar la dinámica histórica que gobierna la función de los tribunales en relación con esa parte de la población que son los niños y los adolescentes, se pueden distinguir tres grandes periodos en la interminable serie de cambios legislativos y estructurales que han tenido lugar en estos últimos cien años.

El primer periodo va de 1903 a 1951, año en que la Asamblea Nacional aprobó la creación del Tribunal Tutelar de Menores. La segunda parte de nuestra historia consiste en la evolución de esa institución y culmina con su extinción en 1995, fecha en que entra en vigencia el Código de la Familia. Con la entrada en vigencia de esta excerta legal se incorpora la jurisdicción especial de menores al Órgano Judicial. Este suceso abre la tercera etapa de la protección judicial de la niñez, etapa que aguarda aún una serie de cambios importantes cuyo anuncio data de más de una década.

Conocida por su perfil liberal individualista, la Constitución de 1904 no contiene disposiciones que hagan especial referencia a la niñez y la adolescencia. Sin embargo, su artículo 15 ya recoge el principio básico del Estado de derecho: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas, residentes o transeúntes, en sus vidas, honra y bienes, asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, constitucionales y legales, previniendo y castigando los delitos.”

Cabe preguntar, pues, cómo *protegían* los tribunales de la época a los niños y adolescentes en sus “vidas, honra y bienes”. La respuesta abstracta a esta pregunta consiste en que los tribunales actuaban de acuerdo a lo ordenado por las leyes. Fieles a la enseñanza de Montesquieu, los jueces y magistrados se veían a sí mismos como “la boca que pronunciaba las palabras de la ley”. Veamos cuál era entonces la inserción de niños y adolescentes en el ordenamiento jurídico.

Mayoritariamente, los niños y los adolescentes son beneficiarios de los servicios de salud y educación, sobre los cuales la Constitución de 1904 guardaba silencio absoluto al momento de especificar los derechos constitucionales. No obstante, en las Disposiciones Generales, en su artículo 133, la Constitución de 1904 recogió dos principios importantes: la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la educación pública. En la labor legislativa que siguió, uno de los primeros esfuerzos estuvo dirigido a organizar las escuelas públicas, lo que se hizo mediante ley 11 de 1904.

Los panameños de la época veían los servicios de educación y salud pública que se organizaron luego de la separación de Colombia más como una función y un deber del nuevo Estado que como un derecho de los niños y los adolescentes.

No obstante, una de las primeras leyes dirigidas especialmente a la niñez y a la adolescencia fue adoptada en una fecha tan temprana como 1908, es decir, en una fecha muy anterior a la obra codificadora. La Asamblea Nacional dispuso, mediante Ley 5 de 12 de octubre de 1908, la construcción o adquisición por compra de sendas casas en las ciudades de Panamá y Colón, “que se destinarán para detener y corregir temporalmente a los menores de edad de ambos sexos, que por su conducta desordenada den lugar a la detención.” El Poder Ejecutivo nombraría al personal que tendría la responsabilidad de estos establecimientos.

Como veremos luego, las casas correccionales cumplieron funciones diversas: a las casas correccionales eran conducidos los menores que se encontraban en un conflicto familiar, los que, probablemente, tenían una “conducta desordenada”, como dice la ley, los que eran denunciados como perturbadores del orden público, los que violaban la ley penal, ya sea en forma leve o grave, “con o sin discernimiento”, en un rango de edades que iba desde los 7 hasta los 18 años.

Las casas correccionales debieron haberse quedado chicas muy pronto. En 1917, mediante Decreto 99 de 10 de septiembre, se cerró la Escuela Nacional de Agricultura y se estableció una escuela correccional de menores en su lugar. En 1926 se reforzó la institución y se estableció, mediante la Ley 8 de 20 de octubre, una “escuela de trabajo para niños delincuentes”, que es el antecedente inmediato del Reformatorio de Menores Justo Arosemena, creado por la ley 52 de 9 de diciembre de 1930, quizás la institución correccional de “menores” más importante de la primera mitad del siglo XX y a la que volveremos luego.

La creación de casas correccionales, escuelas correccionales y reformatorios tiene sus antecedentes en la época anterior inmediata a la separación de Colombia en 1903. En 1890 el senado colombiano expidió la ley 123 mediante la cual creaba una “casa de corrección” en las afueras de Bogotá y ordenaba la modificación del Código Penal a efecto de que las sanciones que se le impusiesen a los menores de edad fuesen cumplidas en dicho establecimiento. Anexa a la casa funcionaría una escuela de trabajo.

Alvaro Pérez Pinzón y Jesús Muñoz Gómez son de la opinión que la ley 123 de 1890 nunca fue llevada a la práctica porque no hay evidencias del funcionamiento real de dicha institución. De todos modos, esta ley constituye un precedente importante de la ley 98 de 1920, que fue la que en Colombia estableció la primera “casa de reforma y corrección” y nombró a un juez para investigar los delitos cometidos por menores de edad.

La “casa de reforma y corrección” de 1920, al igual que su antecedente de 1890, reunía no solo a los que se le había comprobado su participación delictiva, sino a todos los menores que, sin haber infringido la ley, se encontraban en abandono físico o moral, vagancia, prostitución, y mendicidad. Según el texto de 1920, el juez debía emplear “un procedimiento oficioso, verbal, breve, sumario, privado, de única instancia, y con el único fin de “mejorar” al menor”.

La ley colombiana 98 de 1920 contiene los tres elementos que van a caracterizar a todas las legislaciones minoriles que en el transcurso de la década adoptarán los demás países: primero, coloca a un funcionario que denominan juez al frente de la institución; segundo, le da amplios poderes discrecionales y laxitud total en las formas; y finalmente, reúne a adolescentes desamparados con adolescentes que delinquen, so pretexto de que las respuestas que ambos necesitan son fundamentalmente las mismas.

El experimento colombiano no fue el primero. Antes estuvo España, que en el mundo hispanohablante, fue el primer país en adoptar una normativa de este tipo. Esa fue la llamada Ley de Tribunales para Niños de 25 de noviembre de 1918. En América Latina, Argentina precedió a Colombia, con la ley 10.903 de 1919, que crea el Patronato de Menores, y que es conocida como la ley Agote, ya que fue un médico de nombre Luis Agote el que le dio su sustento doctrinal en el país sureño.

Estas legislaciones estuvieron inspiradas a su vez en el ensayo del Estado de Illinois que en 1899 creó el primer tribunal juvenil en la ciudad de Chicago. De acuerdo a Sagatun y Edwards, el movimiento por la implantación de cortes juveniles en los Estados Unidos se extendió tan rápidamente que para 1925 todos los Estados, con excepción de dos, tenían cortes similares a la que funcionaba en Chicago desde 1899. La era del derecho minoril había comenzado.

Panamá se movió en la misma dirección pero con menos velocidad. El modelo tutelar era una realidad en toda América Latina al finalizar la década del treinta, pero la legislación minoril panameña tardó hasta 1951 en integrar el primer tribunal de menores. Veamos cuáles eran las disposiciones aplicables a niños y adolescentes antes de que existiese el Tutelar de Menores y que de alguna manera explican cómo se condujo esta institución en su inicio.

Carlos A. Mendoza, miembro de la comisión codificadora nombrada en 1913 por el presidente Belisario Porras, tuvo a su cargo la redacción del Código Civil. La obra de Mendoza no muestra “variantes de mayor trascendencia”, según afirmara su exposición de motivos, en lo relativo a las normas sobre “el ejercicio de la patria potestad, a los alimentos que se deben por ley a ciertas personas, a la adopción, a la emancipación, a la habilitación de edad, a las tutelas y a las curatelas”, respecto de la legislación colombiana vigente en el istmo en el momento en que este inicia su vida independiente como Estado.

Así el Código Civil, aprobado en 1916 y en vigencia desde el 1 de octubre de 1917, establecía que son personas los individuos de la especie humana “cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición”. Reconoce, así mismo, que las personas tienen derechos desde su nacimiento y que la capacidad de ejercicio de esos derechos se adquiere en forma plena al cumplir la mayoría de edad, que el Código Civil entonces fijaba en 21 años.

La patria potestad, desarrollada en el Título XII del Libro Primero del Código Civil regía no solo las relaciones entre padres e hijos, sino también el modo como los menores de edad podían ejercer sus derechos, pues el artículo 192 concedía la administración legal de los bienes de los hijos al padre, o en su defecto, a la madre. Dentro de ese régimen y antes de llegado este punto, una serie de disposiciones estatúan las consecuencias que la patria potestad tiene para las libertades de los hijos.

El artículo 188 consagraba los deberes de los padres, de los cuales lógicamente se puede deducir un derecho correspondiente al hijo, aunque el texto de la ley así no lo decía. El numeral primero de dicho artículo sustentaba el deber de alimentación, el deber de educación, el deber de protección, y el de representación. El numeral segundo hacía referencia al deber de apoyo moral tendiente a su desarrollo integral, y el tercero, al deber de orientación y a la facultad de corrección y castigo moderado.

La facultad parental de corregir y castigar recibe un desarrollo más amplio en el artículo

189, cuyo tenor literal dice así:

“El padre y en su caso la madre, podrán impetrar el auxilio de la autoridad gubernativa, que deberá serles prestado, en apoyo a su propia autoridad, sobre sus hijos mencionados, ya en el interior del hogar doméstico, ya para la detención y aún para la retención de los mismos en establecimientos de instrucción o en institutos legalmente autorizados para que los recibieren.”

“Asimismo podrán reclamar la intervención del juez municipal para imponer a sus hijos hasta un mes de retención en el establecimiento correccional destinado al efecto, bastando la orden del padre o madre con el visto bueno del juez, para que la detención se realice.”

El artículo 190 desarrolla la hipótesis del ejercicio de la potestad correccional cuando se tratare de padrastrós o madrastras, y la sujeta a que le manifiesten al juez “los motivos en que fundan su acuerdo de castigarle”. Agrega la norma que el juez, en comparecencia personal, “oírà al hijo, y decretará o denegará la detención sin ulterior recurso”.

Los padres estaban obligados, según el artículo 191, a pagar los alimentos del hijo detenido, pero no se les reconoce el derecho a intervenir en el régimen del establecimiento en que el hijo se encuentra privado de libertad. La detención, no obstante, puede cesar en cuanto los padres así lo decidan, según lo dicta la norma mencionada.

Es importante recalcar que el Código Civil se refiere al sujeto pasivo de la facultad correccional invariablemente como hijo, y no como menor, que es el término que se popularizará mucho después. El hijo del que hablan las leyes es siempre el niño o el adolescente que vive con sus padres. La autoridad gubernativa o administrativa, así como la autoridad judicial, más que aplicar una ley de parámetros objetivos, estaban llamadas a reforzar la autoridad parental.

De acuerdo al régimen civil establecido en 1916 y que, como hemos dicho, era similar al imperante en el istmo al momento de la separación de Colombia, el cumplimiento de los 21 años, en principio, daba por terminada la minoría de edad y el individuo se convertía en sujeto pleno de derechos. Esta afirmación es solo parcialmente cierta si se considera que, originalmente, el Código Civil contenía nuevas restricciones para el ejercicio de los derechos civiles de la mujer aún al haber llegado ésta a la mayoría de edad.

No obstante, había dos mecanismos jurídicos que permitían alcanzar la condición de mayor de edad antes de cumplir los 21 años. Estos mecanismos eran la emancipación y la habilitación de edad.

La emancipación sólo podía obtenerse mediante el matrimonio, al cual los hombres tenían derecho al alcanzar los 14 años y las mujeres a los 12. La habilitación de edad consistía en que, a petición del individuo menor de edad, un tribunal podía concederle el beneficio de la mayoría de edad, previa vista del Ministerio Público, si el solicitante contaba con 15 años de edad cumplidos y daba prueba de la conveniencia en la obtención de dicho privilegio.

En los casos de menores de edad que fuesen huérfanos de padre y madre, el Código Civil disponía la instalación de la figura de la tutela, de modo que los intereses y derechos del niño y del adolescente fuesen representados por un mayor de edad. La tutela consistía pues en un mecanismo de derecho formal que sujetaba las actuaciones jurídicas de los menores de edad al control de un adulto, llamado tutor, cuyo nombramiento podía ser testamentario, legal o judicial. La tutela transformaba al hijo en pupilo y otorgaba al tutor tanto la facultad correccional como la administración de los bienes del menor de edad.

Aunque en el derecho privado no podían ejercer por sí mismos los derechos de los que podían ser titulares, en el ámbito penal los niños y los adolescentes eran sujetos de responsabilidad frente a la jurisdicción ordinaria, si bien dentro de ciertos límites y con consecuencias atenuadas.

El Código Penal de 1922, que rigió por espacio de 60 años durante el siglo pasado, no consideraba que la minoría de edad fuese causal de inimputabilidad. La edad mínima de responsabilidad penal la establecía el artículo 54 en doce años de edad. La norma era del siguiente tenor literal:

“No se seguirá procedimiento criminal alguno contra quien no haya cumplido doce años de edad en el momento en que ejecute el acto violatorio de la ley penal.”

A la pregunta de qué debía ocurrir con los menores de edad que sin alcanzar los doce años cometían un delito, el mismo artículo en su párrafo segundo daba respuesta, en los siguientes términos:

“Pero si se trata de un hecho que tenga señalada pena restrictiva de la libertad por más de un año, el tribunal, a petición del Ministerio Público, ordenará que se encierre al menor en una casa de educación o corrección, por un tiempo que no exceda de cinco años, o lo entregará a sus padres para que lo eduquen o corrijan, si estos se hallaren en situación y tuvieren medios de hacerlo.”

El auto en que se ordene el encierro o detención es revocable en cualquier tiempo, por justa causa.”

Como se desprende de la norma citada, los niños que cometiesen delitos -con penas mayores de un año de prisión- antes de cumplir los doce años de edad estaban fuera del alcance del derecho y el procedimiento penales, pero estaban sujetos a lo que, en términos generales, podría denominarse la potestad correccional.

Dicha potestad tenía la particularidad de que en el ámbito privado era una facultad privativa de los padres, según el Código Civil, pero ante la comisión de ciertas conductas delictivas, el Código Penal autorizaba al Ministerio Público a pedir el encierro del menor de edad en una casa correccional, a lo que los jueces penales accedían si consideraban que los padres del infractor no se encontraban en capacidad de corregirlo. Dicho de otro modo, la medida del encierro se adoptaba ante la inexistencia de un entorno familiar responsable y funcional.

Volveremos luego sobre otras hipótesis en que el Estado ejercía, con o sin colaboración de la familia, la potestad correccional sobre niños y adolescentes. Antes es pertinente agotar las disposiciones que preceptúan su tratamiento penal.

El artículo 55 de la excerta de 1922 remitía al régimen correccional al menor de edad que, cumplidos los doce no llegaba aún a los 14, cuando se declarase que el adolescente no actuó con discernimiento en la comisión del delito. En caso contrario, es decir, cuando se declarase que el menor de edad obró con discernimiento, la pena aplicable se reducía a una que no fuese inferior a la sexta parte ni superior a la tercera parte de la señalada para dicho delito.

Por ejemplo, si el Código Penal establecía como pena para determinado delito 12 meses de prisión, al menor de edad entre los 12 y los 14 años no se le podía imponer una sanción de menos de dos meses ni de más de cuatro meses, en el evento de que a juicio del juzgador penal el acto ilícito se haya cometido con “discernimiento”. El Código Penal establecía además que dicha sanción se cumpliría “en un establecimiento de educación correccional

destinado para menores de edad, o en un departamento especial destinado al mismo fin, de suerte que los delincuentes menores de edad no se hallen reunidos en ningún caso con mayores”.

El Código del 22 contemplaba un tratamiento diferenciado para otros dos tramos de edad minoril. El artículo 56 regulaba la atenuación de las penas para los comprendidos entre los 14 y los 18 años de edad, en cuyo caso ordenaba la reducción de la pena a la mitad, sanción que se cumpliría, igual que en el artículo anterior, en una casa correccional especialmente destinada a menores de edad.

Expresamente, el Código Penal prohibía la aplicación de las penas de interdicción de funciones públicas y sujeción a la vigilancia de las autoridades para todos los reos que no hubiesen cumplido los 18 años.

Los adolescentes comprendidos entre las edades de 18 y 21 recibían una reducción de la pena en una sexta parte, excepto aquellos que hubiesen observado “una conducta notoriamente mala”, dice la ley. No se establece, como en los casos anteriores, una sede específica para el cumplimiento de la sanción, por lo que, presumiblemente, este grupo de menores de edad cumplía la pena de prisión en los mismos recintos en que se encontraban los adultos.

Las casas correccionales y reformatorios también cumplieron una función en materia de justicia de policía, o lo que hoy llamaríamos justicia policial administrativa. El Código Administrativo, aprobado mediante ley 44 de 1917, y en vigencia desde el 1 de enero de 1919, contenía en su Libro III una gama de disposiciones destinadas a asegurar la tranquilidad social, la moralidad en las costumbres, y la protección de las personas; en una sola palabra, se trataba de normas cuyo propósito consistía en la conservación del orden público.

En dicha sección del Código Administrativo se reglamenta la actuación policial frente a las manifestaciones tumultuarias, las reuniones ilegales, los actos de sedición, las riñas callejeras y los desórdenes domésticos, pero también se establecen parámetros de conducta policial en lo concerniente a las casas de juegos, las rifas, los espectáculos públicos, la vagancia, la embriaguez, los animales domésticos, los locos, los indigentes, los mendigos, las “mujeres de mal vivir” y, por supuesto, la protección de infantes e impúberes.

Las penas que las autoridades de policía podían imponer iban desde “el trabajo en obras públicas, el confinamiento y el arresto” hasta la multa y la fianza de buena conducta. Las primeras podían tener una duración máxima de un año; las segundas, de dos años. El artículo 891 del Código Administrativo establecía la edad mínima de responsabilidad –diríamos– correccional en los siete años, ya que por debajo de esta edad, según dicha excerta, no se le podía imponer al menor pena alguna.

La autoridad policial podía, no obstante, según la misma norma, ordenar el arresto de niños entre 7 y 12 años de edad, en el supuesto de que el menor en cuestión fuera incorregible o si la autoridad tuviere fundadas razones para creer que sus padres no serían capaces de corregirlo. El arresto en estas circunstancias podía decretarse por el máximo permitido en la ley y los niños así sancionados eran recluidos en las casas de corrección o en el reformatorio por vía de una acción policial, sin necesidad de la intervención de un juez.

Veamos el Reformatorio Justo Arosemena en más detalle. Esta institución, organizada originalmente en 1930, estaba dirigida a los “menores delincuentes” y a los “abandonados o moralmente descarriados”. Como los menores de edad podían ser enjuiciados penalmente, la ley ordenaba que los condenados cumplieran sus penas en esta institución. Les acompañaban los “abandonados o moralmente descarriados”, que no eran más que aquellos a quienes sus padres consideraban que había que imponer medidas de corrección, o, más probablemente,

que se encontraban desprovistos del amparo familiar. Este grupo también incluía a los jóvenes “viciosos sin ocupación alguna ni medios lícitos”.

En el lenguaje de la institución, los correccionados, según explica Ana Matilde Brower Icaza, son reclusos o pensionistas, es decir, los que han delinquido y los que no lo han hecho.

De esta forma comenzaron a mezclarse en el mismo recinto aquellos adolescentes que por las carencias que caracterizaban su crianza se encontraban en lo que los trabajadores sociales llamaban una etapa “pre-delictiva”, aquellos que eran transgresores menores de las leyes, los que habían cometido crímenes graves y constituían un riesgo grave para sus compañeros de institución, con otros cuyo único pecado era haber sido abandonados por sus padres y familiares y seguramente provenían de barrios y comunidades pobres.

El internamiento en el Reformatorio era ordenado por las autoridades de policía y tenía carácter indefinido. La Ley 52 decía textualmente: “El tiempo de internamiento de un menor en el reformatorio no podrá ser menor al término de la pena impuesta al mismo judicial o policivamente, pero sí podrá ser mayor”. También se decía que el internamiento debía extenderse “por el tiempo que fuere necesario para obtener la enmienda del menor”. Llegados a la mayoría de edad, si no se habían enmendado, entonces debían pasar a la cárcel de adultos.

La dinámica del reformatorio era, a todas luces, de carácter punitivo, y las reglas con que funcionó por todo el tiempo que lo hizo, constituyen una violación básica de los postulados sobre los que descansaba el derecho penal moderno de la misma época. El derecho penal de menores en esta primera etapa era especial en el sentido de que no reconocía las garantías penales y procesales que la Constitución sustentaba para todas las personas. Subrepticamente, las casas correccionales y el régimen del reformatorio despojaron a los niños y adolescentes de la protección constitucional de sus libertades básicas. Configurada a través de las leyes, esta situación se sostuvo al margen de los conceptos fundamentales de la justicia y del derecho modernos.

Aunque Panamá no cuenta aún con una institución judicial que se ocupe de la niñez a la manera como lo hacen en otros países de América los jueces de menores, no por ello deja de tener validez la doctrina de la situación irregular con la que Emilio García Méndez ha caracterizado la condición socio-jurídica de la infancia en este periodo.

“La esencia de esta doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los *menores*. La indistinción entre abandonados y delin-cuentes es la piedra angular de este magma jurídico. En este sentido, la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular, resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas.”

Las acciones “correctivas” de la infancia y la adolescencia, que es el eufemismo que se utiliza para disfrazar la criminalización de los sectores de la población socialmente marginados, son incom-parablemente más desarrolladas y exitosas cuando las comparamos con las acciones compasivas en beneficio de los niños y adolescentes desprovistos de un entorno familiar funcional.

Ciertamente, el Código Administrativo también recogía la preocupación por los infantes desamparados, categoría legal que comprendía una serie de supuestos, siempre relativos a niños de menos de siete años que carecían de un hogar que los criase. Las normas pertinentes señalaban al personero municipal como el “protector nato de los infantes”, pues esta era la autoridad que debía encargarse de que al niño se le asignara un hogar y un tutor. También se le asignaba a dicha autoridad igual responsabilidad en relación con los menores de edad que se encontraban entre los 7 y 14 años (12 en el caso de las mujeres), los llamados impúberes, y

los que se encontraban en el tramo de 14 a 21, que el Código Administrativo, en una inexplicable selección de términos, denominó adultos. Una reforma del Código Civil, en el año 1925, introdujo estos conceptos en su Título Preliminar, a fin de que se usasen como moneda corriente en el lenguaje jurídico.

En estos casos los niños debían ser llevados a casas de refugio, hospicios, hospitales, o asilos, según decía la norma administrativa, marcando una clara diferencia respecto del tratamiento de los casos correccionales. Esta disposición respondía a la costumbre proveniente de la época de la colonia española, según la cual la caridad cristiana movía a los ciudadanos a agrupar en casas de niños expósitos, orfanatos, hospitales de niños, escuelas de huérfanos, a aquellos individuos de la especie humana a los que el primer eslabón de la cadena de responsabilidades sociales había fallado. Al carecer de una familia, los niños recibían la atención y el cuidado que solo la caridad motivaba y dispensaban las instituciones de beneficencia.

Con el advenimiento del Estado laico, la iglesia abandona el reino estatal y pasa a pertenecer al mundo público de la iniciativa particular, por lo que las instituciones de beneficencia que se forjaron al calor del activismo eclesiástico estuvieron, en su mayoría, funcionalmente divorciadas de la organización del gobierno. En los países en los que floreció un activismo cívico en defensa de valores morales, se produjo una interesante aproximación por parte de los que militaban en sociedades protectoras de animales a las cuestiones más sensitivas que surgieron de las carencias que sufrían los niños de los pobres que la industrialización había acumulado en los linderos de las ciudades.

En Panamá, ese gran constructor del Estado que fue Belisario Porras decía en su discurso de inauguración del Hospital Santo Tomás, en 1924, que dicha construcción no solo era una obra de beneficencia y caridad, sino de “alto patriotismo y profundo amor”. Junto a ella ensalzaba los esfuerzos que había hecho su gobierno en subvencionar instituciones de carácter similar, entre las que se mencionaba el Asilo Bolívar de Desamparados, el Hospicio de los Hermanos Salesianos, el de Huérfanas de las Hermanitas de María Auxiliadora, y el de la Infancia Desvalida de las Madres Bethlemitas, así como los talleres escuelas.

La protección de la niñez y la adolescencia desamparada no tenía un responsable claramente definido en el edificio estatal.

Prueba de ello es que, en el segundo gobierno de Belisario Porras, con posterioridad a la aprobación del Código Administrativo, pero antes de que entrare en vigencia, se aprobó la ley 5 de 14 de octubre de 1918, mediante la cual se creó el cargo de Oficial Humanitario, designado por la Asamblea Nacional, y no por el Poder Ejecutivo, a la manera como lo son hoy el Contralor General y el Defensor del Pueblo. Por la autoridad que lo nombraba, el Oficial Humanitario estaba llamado a ser un funcionario de alto rango. Se estableció que su nombramiento sería por un periodo fijo de 4 años y una asignación mensual de 150 balboas.

Esta peculiar oficina pública tenía dos funciones principalmente: oír las quejas y denuncias sobre crueldad o maltrato a los infantes y a los animales; y sancionar a los infractores con penas de multa y arresto, siguiendo como único criterio el que su propio juicio dictare. El artículo primero de la ley 5 de 1918 penaba con una multa de 2 a 50 balboas a “toda persona que castigue a un niño inhumanamente, lo prive de agua o de alimentos, o exija de él una labor superior a sus condiciones”.

La misma ley establecía el deber de todo ciudadano que hubiese presenciado reprochables actos de maltrato de denunciarlos ante las autoridades y facultaba a los miembros de las sociedades humanitarias a llevar a cabo arrestos contra los infractores, que debían ser puestos a órdenes del Oficial Humanitario. Dicho funcionario solo tenía jurisdicción en los distritos de Panamá y Colón, según lo indicaba la propia ley.

En ausencia de información confiable sobre lo que fue la gestión del Oficial Humanitario cabe hacer una conjetura razonable: un despacho público así concebido debió quedar prontamente abrumado por la inmensidad de la tarea que se le había encomendado. La sociedad exigía respuestas, ¿estaba el Estado en capacidad de darlas?

Aunque la respuesta a la niñez desprotegida no es de índole judicial, sino política, con la expansión del derecho tutelar llegará a judicializarse. En esta etapa lo único que encontramos es una respuesta escuálida con muy bajos niveles de organización.

¿Qué papel jugaban los tribunales en la dinámica de la construcción social de la niñez panameña? En esta temprana fase del desarrollo de la legislación minoril, los tribunales ordinarios de justicia son los que llevan a la práctica cotidiana la dicotomía “menor” / “niño-adolescente”, sobre la que Edson Seda ha aportado elementos clave para su análisis. En Panamá esa dicotomía adquiere el siguiente aspecto: mientras la justicia penal reprime a los “menores”, la justicia civil protege los derechos de los “hijos”.

En este periodo, la organización judicial fue objeto de importantes reformas en 1925 y en 1937. En el esquema de organización territorial y escalafones que dejó la reforma del 37, el juez natural por excelencia era el juez de circuito, quien, en efecto, conocía de los procesos de filiación, adopción y suspensión de la patria potestad. Los procesos de alimentos eran de conocimiento de los jueces municipales a prevención con las autoridades de policía, y en materia penal los adolescentes eran juzgados por el tribunal que tenía la competencia para conocer el delito del que se les acusare. De allí que los adolescentes podían ser procesados tanto en los Tribunales Superiores de Justicia, como en los juzgados de circuito y juzgados municipales. Lo que marcaba la diferencia en relación con la población adulta era la atenuación en la imposición de las penas, que examinamos antes, y la separación de los recintos de privación de libertad respecto de los adultos.

Las décadas de los treinta y los cuarenta son en Panamá de mucha efervescencia política y de movilización social. Es la época de las huelgas inquilinarias, de la agitación ideológica, de las reivindicaciones feministas, del despertar del movimiento estudiantil, y de la lucha nacionalista. En medio de ello, se desarrolla una lenta reforma del Estado y un largo proceso constituyente que se inició, cuando menos, en 1932 cuando la Asamblea Nacional nombró una comisión para que preparase un proyecto de reformas a la Constitución y culminó el 1 de marzo de 1946 cuando una asamblea constituyente, popularmente elegida, aprobó la nueva Constitución. En medio de esas dos fechas está el empantanamiento del proyecto reformativo hacia mediados de los años treinta y la fugaz Constitución de 1941.

Lo que se gesta de manera muy incipiente hacia mediados del siglo XX en relación con la protección de los niños y adolescentes carentes de un sistema de soporte familiar y comunitario, es lo que Moscote denominó asistencia pública (entendida como “la ayuda social, al enfermo, al incapaz, al desvalido, víctima probable de una organización social defectuosa”) y a la que consideró, además, como una de las grandes preocupaciones de su tiempo. Así, nos encontramos que la Constitución de 1941, fue la primera que consagró derechos sociales y elevó la asistencia social a función del Estado, es decir, más allá del “alto patriotismo y el amor profundo” que inspiró las obras de Belisario Porras.

El artículo 52 de la Constitución de 1941, en su numeral 3, reorientó el concepto de la patria potestad consagrado en el Código Civil al señalar que la ley reglamentaría y regularía su ejercicio “sobre bases de interés social y en beneficio de los hijos”. El numeral 6 del mismo artículo indicaba que la ley proveería “lo necesario y lo conveniente para la debida protección de la maternidad y de la infancia, y para el desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y la juventud”.

Esta es la primera norma constitucional en la historia panameña que enuncia de modo sencillo y directo la necesidad de proteger a los hijos, a la infancia, a la niñez, a la juventud,

por medio de la adopción de leyes especiales que tengan un alcance universal. No hallaremos el vocablo “menores” en la Constitución de 1941; para eso tendremos que esperar aún hasta la Constitución de 1946, como veremos luego.

Los principios de la Constitución de 1941 no tuvieron tiempo para concretarse en leyes. En vez de eso, la Ley 87 de 1 de julio de 1941 abordó la cuestión de los establecimientos penales y correccionales profundizando las concepciones minoriles de la ley 52 de 1930. En ella se hace referencia al Reformatorio Justo Arosemena como el reformatorio de menores delincuentes, lo que indica claramente el grado de criminalización de que eran objeto los adolescentes internados, pese a que la institución había sido originalmente diseñada también para los que por carecer de amparo familiar eran propensos a desarrollar conductas desviadas.

Al redefinir los fines de este centro, la ley 87 señalaba que el reformatorio ‘tiene por objeto el de enmendar a los adolescentes, “fortaleciendo su inteligencia y voluntad para trabajar, y el de procurarles conocimientos de utilidad práctica”. Además del director y el personal administrativo de la institución, destacaban la presencia de un médico y un “siquiatra especializado en las tendencias criminales de los niños”. La presencia de estos profesionales de la ciencia es un elemento que tenderá a reforzar la ideología positivista que acabará de darle forma a las instituciones del derecho tutelar.

Es esta ideología positivista lo que tienen en común dos conjuntos normativos tan diversos como la ley 87 de 1941 y el Decreto Ejecutivo 467 de 22 de julio de 1942, mediante el cual se crea el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño. Esta institución fue concebida originalmente como una dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, en el que operó desde el 6 de enero de 1943 hasta septiembre de 1945, fecha en que pasó a ser parte del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. El Instituto dejó de funcionar el 1 de abril de 1950.

El Instituto de Vigilancia y Protección de Niño tenía competencia sobre todo niño menor de 16 años, aprehendido por la policía o cualquier autoridad “cuya condición como infractor de ley o de algún decreto o reglamento oficial o como abandonado, indigente, deficiente mental, sea de tal naturaleza, que ponga en peligro, su propia salud física o mental, o el bienestar público y haga necesaria la intervención del Estado”.

El Instituto contaba con un cuerpo de trabajadores sociales cuya labor consistía en preparar informes, fundamentalmente de carácter sociofamiliar, para los funcionarios judiciales y administrativos a cuyas órdenes se encontraban los adolescentes. Además, el Instituto proporcionaba una guía técnica al Reformatorio y en determinado momento se pensó darle funciones de corte juvenil, pero el proyecto de ley no fue presentado a la Asamblea.

En términos generales, puede afirmarse que el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño es resultado de la onda expansiva del asistencialismo en boga. El Provisorio de Menores, que se construyó en el barrio de El Chorrillo como complemento a la labor del Instituto, serviría después para albergar la primera sede del Tribunal Tutelar de Menores.

Para comprender cabalmente cómo todos los elementos que hemos descrito hasta ahora llegan a confluir en una sola institución que fue el Tribunal Tutelar de Menores, creado por la ley 24 de 1951, es necesario pasar revista a las disposiciones de la Constitución de 1946.

Dicha Constitución lleva las reivindicaciones sociales que contenía la Constitución de 1941 a un nivel superior. Establece que “El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia, y garantiza los derechos del niño hasta su adolescencia”; reitera la redefinición de la patria potestad en términos de ser una institución en “beneficio de los hijos”; protege la investigación de la paternidad y abole la calificación de la naturaleza de la filiación.

El Estado de la Constitución de 1946 se compromete adicionalmente a proveer “a la crianza y educación de los menores cuyos padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo, o carezcan de parientes obligados a proporcionárselas.”

El artículo 62 señala que: “Los menores abandonados, deficientes físicos o mentales, descarriados o delincuentes, estarán sometidos a una legislación especial de vigilancia, rehabilitación y protección.” En cierto sentido, esta disposición no hace más que reinstalar la práctica –ya vieja– de tratar bajo el mismo epígrafe de menores a los adolescentes desamparados y a los transgresores de las leyes.

Además de la incorporación del término “menores” al lenguaje de las normas constitucionales, es novedosa la mención de que tan diversos problemas serán tratados por una legislación especial, lo que sin duda alguna alude al código de menores, instrumento que en estos momentos se había generalizado en toda América Latina.

Una de las primeras manifestaciones institucionales de la nueva política de Estado hacia la infancia fue la creación del Consejo Nacional para Menores, instituido mediante Ley 56 de 27 de septiembre de 1946. Dicho Consejo fue concebido como una dependencia del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y estuvo conformado por 9 miembros, a saber: el Ministro de Gobierno y Justicia, que lo presidía, un delegado del ministro de gobierno, un delegado del ministro de educación, el Procurador General de la Nación, el Comandante Primer Jefe de la Policía Nacional, El Director del Instituto del Niño, un delegado de la Cruz Roja Nacional, un delegado de la Caja del Seguro Social, el Presidente de la Junta Nacional de Nutrición.

Según la ley 56 que lo reglamentaba, el Consejo se reunía dos veces al mes en la oficina de su presidente, y sus funciones eran, esencialmente, de carácter consultivo, y, en ocasiones, de naturaleza técnica, pues debía resolver consultas que le formularan tanto entidades públicas como privadas, hacer recomendaciones y “excitativas” tanto a otros ministerios o instituciones públicas como particulares, e informar a las organizaciones del sector sobre los acuerdos y resoluciones que adoptase.

Las atribuciones específicas que la Ley 56 le reconoce seguidamente al Consejo exceden, en cierto modo, las funciones generales antes señaladas. Algunas de ellas tienden a subrayar el carácter técnico de la materia. Así, por ejemplo, se le asigna al Consejo la responsabilidad de realizar estudios sobre los problemas sociales que aquejan a la infancia panameña –entre los cuales se indican el trabajo, la delincuencia, la vagancia y el abandono–; la de emitir dictámenes “técnicos y detallados” sobre las consultas que le formularan; la de redactar la Declaración de los Derechos del Niño Panameño, según “los acuerdos internacionales en cuyo espíritu inspirará su labor”; la de redacción de un “Código del Niño” para someterlo a la aprobación por parte de la Asamblea; la publicación de una revista trimestral dedicada a la difusión de conocimientos, investigaciones y disposiciones legales especializados en los temas de “menores”.

Además de las anteriores, al Consejo le estaban asignadas otras competencias de índole administrativa. Por ejemplo, debía ejercer funciones de coordinación con el Ministerio y otras instituciones en materia de programas de asistencia social; también se le encomendaba “trabajar por el establecimiento de los tribunales de menores” (nótese el uso del plural) y el de otras instituciones como hogares juveniles, escuelas industriales, comedores escolares, centros de nutrición, colonias infantiles, y campos de recreo, entre otras.

Pero la más importante de todas las funciones político-administrativas del Consejo mencionadas en la ley 56 era la facultad de organizar las Juntas Provinciales de Protección a la Infancia, que se desempeñarían como “agencias colaboradoras en todos aquellos asuntos

relacionados con la defensa y protección de los menores en su respectiva jurisdicción”. Dichas juntas podían nombrar, a su vez, agentes corresponsales a nivel distrital. Todos estos organismos concurrían, junto con otras instituciones del sector público y del sector privado, al Congreso Nacional para menores, que el Consejo tenía la obligación de reunir anualmente.

Bajo la férula de la Constitución de 1946, y pese a lo anunciado por sus preceptos, Panamá nunca llegó a tener un Código de Menores, o Código del Niño, como había anticipado la Ley 56 de 1946. En vez de eso, fue cobrando fuerza la idea de reunir en una sola institución todas las materias que concernían a la protección de los “menores” y colocar bajo una sola autoridad formal a todos aquellos niños y adolescentes para los que los mecanismos de control social no formal (familia, escuela, comunidad) eran inexistentes, inoperantes, o simplemente disfuncionales.

Así se creó mediante Ley 24 de 19 de febrero de 1951 el Tribunal Tutelar de Menores, a cuya cabeza se encontraba el Juez Tutelar de Menores. “El propósito de esta ley –rezaba su artículo primero– es el de asegurar para todo menor los cuidados, guía y control que fueren necesarios para su bienestar y para el mayor interés del Estado.”

El artículo tercero denominaba Tribunal Tutelar de Menores al tribunal especial que, con jurisdicción en todo el territorio nacional, por medio de esa ley se establecía.

Vale recordar que en la fecha que se expidió dicha ley la minoría de edad se extendía hasta los 21 años. El artículo cuarto de la Ley 24 de 1951 le otorgaba competencia al Tribunal Tutelar de Menores para conocer privativamente de los casos de los menores de edad que no hubiesen cumplido aún los 18 años, en relación con “desajustes primarios de conducta”, “transgresión a las leyes, decretos o reglamentos que aparejen responsabilidad penal o den lugar a sanción correccional”; “abandono, maltrato, indigencia, explotación, corrupción, deficiencia física o mental.

Además, se le asignaba competencia para conocer de los casos de adopción, filiación, alimentos, y suspensión de la patria potestad, competencia que ejercería a prevención con los tribunales ordinarios.

Originalmente, el Juez Tutelar también tenía competencia para conocer de “los casos contra adultos acusados de contribuir en alguna forma a la delincuencia juvenil, de faltar al cumplimiento de las obligaciones civiles que las leyes establecen a favor de los menores, o de ejecutar actos en perjuicio de los derechos consagrados a favor de éstos.”

El Juez Tutelar era nombrado a término fijo por un periodo de seis años por la Corte Suprema de Justicia y se le exigían los mismos requisitos que para ser Magistrado de la máxima corporación de Justicia. Contaba con la asistencia de 15 funcionarios, entre ellos, 3 trabajadores sociales, un pediatra, un psicólogo y un psiquiatra, además del personal que normalmente integra un juzgado.

Como el Juez Tutelar tenía jurisdicción en todo el territorio, la ley lo autorizaba a comisionar a los jueces municipales y a los alcaldes la ejecución de ciertas diligencias.

La misma ley le asignaba la sede al nuevo tribunal donde funcionaba entonces el Provisorio de Menores, en el Relleno de Barraza.

Le correspondió a Clara González de Behringer la responsabilidad de dirigir la institución recién creada, lo cual hizo por un periodo de 13 años hasta su jubilación. No obstante, el aporte a la problemática de los “menores” de quien fuera la primera abogada panameña –graduada en 1922– se inició en 1926, cuando en las huestes del Partido Nacional Feminista, que ayudó a fundar, propuso un tratamiento moderno del problema de la delincuencia juvenil.

Fue también Clara González la que propugnó por la creación del Instituto de Vigilancia y Protección del Niño, al que estuvo vinculada desde sus inicios y desde el cual tuvo la oportunidad de estudiar el sistema anglosajón de cortes juveniles que separaban el tratamiento de los menores de edad respecto de los adultos.

Es difícil decir qué habría sido el Tribunal Tutelar de Menores sin la labor tesonera de Clara González de Behringer, pues a sus innegables dotes de jurista, se unían la vocación de la educadora, y el compromiso político a favor de los más débiles. No está demás recordar que su nombre está unido a la lucha por el voto de la mujer, al movimiento nacionalista contra las bases militares norteamericanas, a la reforma de las instituciones penitenciarias, que desempeñó altos cargos en la administración pública y que fue candidata a la vicepresidencia de la República.

En una entrevista publicada en La Estrella de Panamá que hacia el ocaso de su periodo como Juez Tutelar de Menores le hiciese la periodista Rosa América de Vásquez, Clara González de Behringer manifestó que los principales obstáculos a la labor del “Tutelar” eran la falta de fondos y la incompreensión de la sociedad.

“No se entiende la filosofía que inspira a este Tribunal y se confunde con otro ordinario en donde el criterio primitivo y de venganza priva sobre lo demás. Este Tribunal está basado en los principios de asistencia al menor, a quien se le considera una persona necesitada de ayuda para que pueda enderezar su vida por el camino de la legalidad”....

”... Aquí no se habla de “penas” sino de tratamientos y pretendemos aplicar métodos científicos y humanos. Es nuestra obligación hacer realidad lo que los expertos llaman socialización [por medio] de la justicia, que se basa en la parte de responsabilidad que la comunidad tiene en la formación del delincuente y en la cooperación que debe prestar para su rehabilitación y protección.”

“No es competencia única del Tribunal acabar con la delincuencia sino de todas las agencias de control, los sectores cívicos y todo ciudadano en particular. La idea generalizada es que el Tribunal debe hacerlo todo, y como es lógico que tengamos fallas, entonces se nos culpa de los males y del aumento de la delincuencia juvenil.”

“Creo que nosotros hemos hecho mal en no dar a conocer la labor que este Tribunal realiza y por eso todo lo que se señala de él son las fallas y nunca las cosas positivas.”

Estas palabras son reveladores de la presión social que había sobre el Tutelar ya en los años sesenta. Al sustraer de la jurisdicción penal ordinaria a los menores que no habían cumplido los 18 años, el Tribunal Tutelar de Menores había conquistado, en el ámbito normativo, un principio importante: como niños y adolescentes son personas en estado de crecimiento y desarrollo, su tratamiento debe ser especializado y distinto del que reciben los adultos. Lo malo era que, sin quererlo, había contraído la obligación social –no explícitamente declarada– de convertirse en una jurisdicción penal especial para “menores” sin que ninguno de sus procedimientos se ajustasen a los cánones del derecho procesal penal, sin los cuales el juzgamiento de los acusados no es viable. El juez tutelar investigaba, defendía, acusaba y juzgaba a los menores de edad, y, por si esto fuera poco, vigilaba la ejecución de la sentencia.

Para complicar sus dificultades, el Tutelar había incurrido, además, en la inconveniente mezcla de los menores de edad que tenían problemas de conducta resultado del abandono y la desatención imputable a los mayores, y los que cometían delitos contra los cuales la sociedad podía tener un legítimo juicio reproche.

Esta fusión de problemas que requieren de un tratamiento diferenciado se expresa claramente en los principios consagrados en la Constitución de 1972, que son los que aún

rigen la materia. El artículo 58 (59, después de la reforma de 1983) de dicho texto constitucional ubica en la esfera de la protección a la familia los temas relativos a la custodia y readaptación social de “los abandonados, desamparados, en peligro moral o con desajustes de conducta”.

El párrafo final de dicho artículo funda una jurisdicción especial de menores que “conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil.” La expresión “problemas de conducta juvenil” es indicativa de que los hechos delictivos cometidos por los adolescentes caen en la esfera especial de la jurisdicción de menores.

En cierta forma, la Constitución de 1972 creó la garantía constitucional de una jurisdicción especializada –y no solo una legislación– a favor de los menores de edad.

Otro de los aspectos que vale la pena resaltar en dicha excerta constitucional es el artículo 27 (actualmente el 28), según el cual, “Los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación”, con lo cual se crea otra garantía en beneficio de las personas menores de edad, a saber: que las consecuencias de los delitos que cometan serán exigidas en establecimientos separados de los de los adultos y en los cuales la protección y la educación tendrán un papel central. Esto lo podríamos llamar la garantía de la resocialización a favor de los menores de edad.

Bajo esta configuración constitucional el Tribunal Tutelar de Menores fue evolucionando y creciendo en su institucionalidad, no ausente de contradicciones profundas sobre la naturaleza misma de su entidad. Así, por ejemplo, fue parte orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia hasta el momento mismo de su cesación formal en 1995, pero poco a poco lo fue permeando el reconocimiento de que la forma de proceder del Juez de Menores no podía apartarse del debido proceso y de los cánones generalmente admitidos del derecho penal y procesal modernos.

En 1971, mediante Decreto de Gabinete 188 del 2 de septiembre se crearon los juzgados seccionales menores de Chiriquí y Colón. El Juez Tutelar de Menores conocía de estos casos solo en segunda instancia. La Ley 24 de 22 de octubre de 1984 amplió la posibilidad de que se crearan juzgados de menores en todas las provincias. Se instaló entonces el Juzgado Seccional de Menores de Los Santos, pero el de Herrera tuvo que esperar hasta 1990 y el de Veraguas hasta 1992, cuando se hizo realidad la provisión de fondos. Una ley especial permitió crear el Juzgado Seccional de Menores de San Miguelito en 1992. Hacia el año 1994, además del Juez Tutelar de Menores, había 10 jueces seccionales de Menores que aplicaban la escueta Ley 24 de 1951 en todo el país.

Hacia fines de la década de los ochenta el Tribunal Tutelar de Menores ejerció un papel protagónico como institución de alivio social a través de programas de atención de los niños en la calle y de promoción de la figura del padrino empresario. Esta fue la respuesta del Estado de cara al creciente problema de la mendicidad infantil. También se creó el Centro de Resocialización y Trabajo de Tocumen para darle una respuesta a los privados de libertad que fuese cónsono con su derecho a la reinserción social. Tras la destrucción de la sede de Barraza en los aciagos días de la invasión norteamericana de diciembre de 1989, el Tutelar trasladó todas sus oficinas al local de Tocumen.

Con la aprobación del Código de la Familia, mediante Ley 3 de 1994, toda la estructura del Tribunal Tutelar de Menores, que para ese momento contaba ya con más de 600 funcionarios, fue incorporada al Órgano Judicial como una jurisdicción especial, para la que se creó un Tribunal Superior, conformado por tres magistrados, que actúan como tribunal de alzada de los 12 juzgados seccionales de menores que cubren todo el país.

El Tribunal Superior de Menores comenzó a funcionar los primeros días de abril de 1995, en su nueva sede en Avenida Balboa y los expedientes en trámite que dejó el “Tutelar” fueron divididos entre el Primer Juzgado Seccional de Menores de Panamá y el recién creado Juzgado Segundo. En sus inicios presidió el Tribunal Superior de Menores el magistrado Rogerio de María Carrillo (que fue también el último juez tutelar), y le acompañaron las magistradas Esmeralda Arosemena de Troitiño y Milixa Rojas de Hernández.

Los centros de internamiento de menores funcionaron como apéndices de los juzgados y la máxima autoridad en ellos era el Juez Tutelar. Esta es la única explicación que cabe al hecho de que en 1995 cuando se transfirieron todos los recursos del viejo “Tutelar” a la Corte Suprema de Justicia, como ente administrador de todos los tribunales de justicia del país, se haya trasladado también la responsabilidad de administrar dichos centros al máximo tribunal.

Habrà que esperar hasta la Ley 40 de 26 de agosto de 1999 para reparar este entuerto. Dicha ley reglamenta la responsabilidad penal de los menores de edad en el tramo de los 14 a los 18 años, crea los tribunales, fiscalías y demás organismos auxiliares especializados en el procesamiento de los adolescentes y reubica la responsabilidad de administrar los centros en el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Con esta ley cambia la denominación de la jurisdicción: de Jurisdicción de Menores a Jurisdicción de Niñez y Adolescencia.

Esa autoridad unipersonal que fue el Juez Tutelar de Menores tuvo como destino no tanto cambiar un sistema, sino organizar en una sola institución, bajo un signo judicial solo aparente, todas las potestades del Estado en relación con la infancia y la adolescencia que se habían venido formando desde los inicios de la república. Para los niños y adolescentes aquello significó la consumación del asistencialismo, pero sin Estado de derecho.

La actual Jurisdicción de Niñez y Adolescencia descansa en el principio de que el juez no es un sustituto de la política social del Estado, sino una autoridad que protege derechos y resuelve conflictos. No es su función proteger a los niños y las niñas en cuanto individuos amenazados por agresiones reales o supuestas, sino un guardián de las leyes protectoras de la infancia.

La función de asistencia social que solía cumplir el Juez Tutelar de Menores requiere de unos procedimientos y estructuras que son ajenos a la labor jurisdiccional. Pero este es un principio que no ha sido llevado a la práctica plenamente, pues, aún hoy una forma residual del derecho tutelar pervive en la Jurisdicción de Niñez y Adolescencia.

Solo la anunciada instalación de los tribunales penales de adolescentes que tendrá lugar próximamente hará caer el telón definitivo para el derecho tutelar e iniciará una nueva etapa.

Muchas gracias.