

AUDITO CIUDADANO **de la Justicia en Panamá**



Alianza Ciudadana
Pro Justicia

Panamá, República de Panamá

7 de Junio de 2004

ÍNDICE

#	CONTENIDO	PÁGINAS
	ÍNDICE	2
	PRESENTACIÓN	10
	INTRODUCCIÓN	11
	CAPÍTULO PRIMERO: JUSTICIA, DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y PERCEPCIÓN CIUDADANA	12
1.	REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA JUDICIAL	13
2.	CONTROL CIUDADANO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: EL AUDITO CIUDADANO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL CIUDADANO	14
3.	PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ	15
	3.1. DIAGNÓSTICO CUALITATIVO SOBRE LA JUSTICIA	15
	3.1.1. Percepción cualitativa sobre la Justicia	17
	3.1.2. Percepción sobre la Administración de Justicia en Panamá	18
	3.1.3. Percepción de la labor de la Corte Suprema de Justicia	18
	3.1.4. Percepción de la labor de la Procuraduría General de la Nación	19
	3.1.5. Percepción sobre la Corrupción	19
	3.2. DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO SOBRE LA JUSTICIA	19
	3.2.1. Percepción cuantitativa sobre la Justicia	20
	3.2.2. ¿Dónde acudir para solucionar algún conflicto o problema?	23
	3.2.3. Experiencia con la Administración de Justicia	24
	3.2.4. Funcionamiento ideal de la Justicia	25
	3.2.5. Problemas en el desempeño institucional	27
	CAPÍTULO SEGUNDO: ACCESO A LA JUSTICIA	30
1.	ACCESO A LA JUSTICIA	31
	1.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA	32
	1.1.2. Marco Normativo Ordinario	33
2.	DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	33
	2.1. ASPECTOS PROCESALES EN LA NORMATIVA JUDICIAL REFERIDA A LA VÍCTIMA Y SUS GARANTÍAS	34
	2.1.1. Etapa de la Instrucción Sumarial	34
	2.1.2. Etapa de la Audiencia Preliminar y Etapa Plenaria	36
	2.2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA	37
	2.2.1. Instituciones Públicas que prestan asistencia a las víctimas	37
	2.2.1.1. Departamento de Asesoría Legal gratuita para las víctimas del delito del Órgano Judicial	37
	2.2.1.2. Atención a las Víctimas	40
	2.2.1.3. Centro de Concertación Social (CCS) del Ministerio Público	43
	2.2.2. Instituciones privadas que prestan asistencia a víctimas	44
	2.2.2.1. Centro de apoyo a la mujer maltratada (CAMM)	44
	2.2.2.2. Centro de asistencia legal popular (CEALP)	45
	2.2.2.3. Fundación para la promoción de la Mujer (FUNDAMUJER)	46

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

3.	DEFENSA PÚBLICA	46
3.1.	ORDEN JURÍDICO INTERNO DE LA DEFENSA PÚBLICA	48
3.2.	REGLAMENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE ASISTENCIA LEGAL VOLUNTARIA	49
3.3.	ACTIVIDADES DE LOS DEFENSORES DE OFICIO	50
3.4.	OTROS ENTES PÚBLICOS DE LA DEFENSA TÉCNICA PÚBLICA	54
3.5.	MATERIAS URGENTES Y SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS	54
4.	DEFENSA PRIVADA	56
5.	INSTITUCIONES DE GARANTÍA	57
5.1.	HABEAS CORPUS	57
5.1.1.	Tipos de Habeas Corpus	58
5.1.2.	Datos sobre la aplicación del recurso de Habeas Corpus	58
5.2.	AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	59
5.3.	CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	61
6.	PROCESO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	62
6.1.	EFFECTIVIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS	62
6.2.	DEFENSORÍA DEL PUEBLO	63
6.2.1.	Orientación y protección de los derechos de los ciudadanos	63
7.	PROTECCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	67
8.	LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	72
8.1.	LEY 38 DE 2001	74
8.2.	Convenio 169 de la O.I.T. de 1989	75
9.	JUSTICIA ADMINISTRATIVA	75
9.1.	FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA DE POLICÍA	75
9.1.1.	Gobernadores	75
9.1.2.	Alcaldes	76
9.1.3.	Jueces Nocturnos de Policía	77
9.1.4.	Corregidores	77
9.1.4.1.	Principales funciones que desempeñan los Corregidores	77
9.1.4.2.	Disposiciones Correccionales en otros cuerpos normativos	78
9.2.	PROCESOS CIVILES DE POLICÍA EN EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO	78
9.3.	PROCESOS CIVILES DE POLICÍA EN OTROS CUERPOS NORMATIVOS	78
9.4.	OTRAS FUNCIONES	78
9.4.1.	Sobre Policía Material	79
9.4.2.	Funciones Político Administrativas	79
9.5.	PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ	79
9.5.1.	Inestabilidad en el cargo	79
9.5.2.	Bajos Salarios	80
9.5.3.	Estructura de personal inadecuada e insuficiente	81
9.5.4.	Infraestructuras inadecuadas y recursos insuficientes	81
9.5.5.	Falta de uniformidad y seguimiento en la formación y capacitación	81
9.5.6.	Ingerencia política en las decisiones de los Corregidores	81
9.5.7.	Carencia de una oficina central receptora de las quejas contra funcionarios de policía.	81

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

9.5.8.	Falta de un centro nacional de información y estadística	82
	CAPÍTULO TERCERO: FUNCIONAMIENTO, INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	83
1.	ÓRGANO JUDICIAL	84
1.1	DIVISIÓN TERRITORIAL	84
1.2.	ESTRUCTURA JURISDICCIONAL PENAL	84
1.2.1.	Corte Suprema de Justicia	86
1.2.2.	Tribunales Superiores de Justicia	86
1.2.3.	Juzgados de Circuito	87
1.2.4.	Juzgados Municipales	87
2.	CARRERA JUDICIAL EN EL ÓRGANO JUDICIAL	89
2.1.	INGRESO A LA CARRERA JUDICIAL	90
2.1.1.	Convocatoria	91
2.1.2.	Publicidad de la Convocatoria	93
2.1.3.	Participación de la Sociedad Civil en el proceso de convocatoria	93
2.1.4.	Autoridad que selecciona	93
2.1.4.1.	Factores preponderantes en el proceso de selección	94
2.1.4.2.	Participación de la Sociedad Civil en el proceso de selección	97
2.1.5.	Autoridad Nominadora	98
2.1.6.	Período en el cargo, salarios y prerrogativas de los Magistrados y Jueces	98
2.1.7.	Proceso de evaluación del desempeño	100
2.1.7.1.	Procesos disciplinarios	101
2.1.7.2.	Autoridad encargada de procesar los casos de faltas disciplinarias de Jueces y Magistrados	102
2.1.7.3.	Requisitos para formular denuncias	103
2.1.8.	Designación de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	105
2.1.8.1.	Proceso de selección y nombramiento de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	105
2.1.8.2.	Autoridad que selecciona	105
2.1.8.3.	Factores preponderantes para la selección	106
2.1.8.4.	Procesos disciplinarios	109
3.	CAPACITACIÓN JUDICIAL	110
3.1.	MECANISMOS DE SELECCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL	110
3.2.	MECANISMOS DE MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN JUDICIAL	111
3.3.	CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS	111
3.4.	POBLACIÓN JUDICIAL QUE SE BENEFICIA	112
3.5.	FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS	114
3.6.	POLÍTICA DE INCENTIVO	115
3.7.	PAPEL DE LAS ASOCIACIONES DE JUECES EN LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN ÉTICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL	115
4.	PROCESO PENAL PANAMEÑO	116
4.1.	NATURALEZA DEL PROCESO PENAL PANAMEÑO	116
4.2.	FIGURAS O INSTITUCIONES QUE EN LA LEGISLACIÓN PROCESAL PANAMEÑA SON INCOMPATIBLES CON EL SISTEMA ACUSATORIO	117

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

4.2.1.	Funciones jurisdiccionales del Ministerio Público	117
4.2.2.	Ampliación del sumario	119
4.3.	Prácticas judiciales que afectan la transparencia del proceso penal	120
3.1.	Publicidad de las sentencias	120
4.3.2.	Exigencia de prueba sumaria en procesos contra servidores públicos	123
4.3.3.	Proceso penal por el delito de enriquecimiento injustificado	123
4.4.	Prácticas Judiciales que afectan la independencia judicial	124
4.4.1.	Consulta de resoluciones judiciales en juicios contra servidores públicos	124
4.4.2.	Consulta de resoluciones que conceden medida cautelares distinta a la detención preventiva en proceso seguidos por delitos relacionados con droga	124
4.5.	Participación ciudadana en el sistema de administración de justicia	125
4.5.1.	Juicios con intervención de jurados de conciencia	125
5.	PLAN DE ACCIÓN PARA LA AGILIZACIÓN DE LA JUSTICIA	126
5.1.	PROPUESTAS Y METAS	127
5.1.1.	Selección y definición de los problemas	127
5.1.1.1.	Visitas a las cárceles	128
5.1.1.2.	Tiempo que se espera para emitir fallo de primera instancia	129
5.1.1.3.	Tiempo para la celebración de la audiencia con jurado de conciencia	129
5.1.1.4.	Seguimiento en la ejecución de las medidas cautelares y penas pecuniarias	129
5.2.	PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	129
5.2.1.	Reformulación de visitas de cárcel	129
5.2.2.	Promoción de las sentencias durante el acto de audiencia	130
5.2.3.	Propiciar la celebración de más audiencia con jurados	130
5.2.4.	Garantías de la ejecución de las medidas y penas pecuniarias	131
5.3.	MECANISMOS DE EJECUCIÓN DE LAS PROPUESTAS	131
5.3.1.	Fase actual de la ejecución	131
5.3.2.	Participantes del proceso de ejecución	132
5.3.3.	Indicadores de efectividad	132
5.3.4.	Logros alcanzados	132
5.4.	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PLAN DE AGILIZACIÓN DE LA JUSTICIA	132
	CAPITULO CUARTO: MINISTERIO PÚBLICO	134
1.	MINISTERIO PÚBLICO	135
1.1.	PROCESO DE SELECCIÓN	139
1.2.	ADJUDICACIÓN DE ACREDITACIÓN O ESTATUS DE SERVIDOR DE CARRERA DE INSTRUCCIÓN JUDICIAL	141
1.3.	PUBLICACIÓN DE CARGOS VACANTES Y CONCURSOS	142
1.3.1	Mecanismos de publicidad	142
1.4.	PROCESO DE NOMBRAMIENTO	143
1.5.	MECANISMOS DE TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN	144
1.6.	NOMBRAMIENTOS DE LOS PROCURADORES	145
1.6.1.	Procurador General de la Nación	145
1.6.1.1.	Proceso de designación-terna, selección y nombramiento del Procurador General de la Nación	145
1.6.1.2.	Participación de la Sociedad Civil	145
1.6.1.3.	Proceso de ratificación	145

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

1.6.1.4.	Mecanismo de publicidad	146
1.6.2.	Procurador de la Administración	146
1.6.2.1.	Proceso de designación, selección, nombramiento y ratificación	146
1.6.2.2.	Mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios del Ministerio Público	146
1.6.2.3.	Funcionarios que pertenecen a la Carrera Judicial	147
2.	CAPACITACIÓN JUDICIAL	148
2.1.	PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL	148
2.2.	CONTENIDO, CONTINUIDAD Y ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL	148
2.3.	FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL	150
2.4.	FUNCIONARIOS BENEFICIADOS CON LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN	151
2.5.	ESTADÍSTICAS JUDICIALES QUE EMITE EL MINISTERIO PÚBLICO	153
2.6.	PROPORCIONALIDAD Y CRITERIOS PARA EL REPARTO DE CASOS	154
2.7.	RELACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO CON OTRAS INSTITUCIONES	155
2.7.1.	Colaboración e Interferencia de las funciones	155
2.7.1.1.	El Instituto de Medicina Legal	155
2.7.1.2.	La Policía Técnica Judicial	155
2.7.1.3.	Policía Nacional	156
2.8.	INFLUENCIAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ACTUACIONES DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO	156
2.9.	INGERENCIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO Y DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LAS ACTIVIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO	157
3.	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: ÓRGANO JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO	157
3.1.	ÓRGANO JUDICIAL	159
3.2.	MINISTERIO PÚBLICO	162
	CAPITULO QUINTO: CONTROL ÉTICO DEL SISTEMA DE JUSTICIA DE LOS ABOGADOS, Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA	164
1.	CONTROL ÉTICO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y DE LOS ABOGADOS	165
1.1	AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER Y DECIDIR LOS PROCESOS CONTRA LA ÉTICA	167
1.2	ACCESO A LOS USUARIOS COMO ACUSADORES	171
1.3.	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS POR FALTA A LA ÉTICA JUDICIAL	171
1.4.	FALTAS A LA ÉTICA JUDICIAL	172
1.5.	SISTEMA DE SUPERVISIÓN INTERNA O EXTERNA PARA DETECTAR LAS FALTAS A LA ÉTICA JUDICIAL	172
1.5.1.	Autoridades fiscalizadora de las actividades judiciales	173
1.5.2.	Dificultades legales o prácticas para hacer efectivo el proceso por falta a la ética	173
1.5.3.	Publicidad de los procesos por falta a la ética	173
1.5.4	Rendición de Cuentas	174
1.6.	AUDITORIAS ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES	175

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

1.6.1	Funciones administrativas de los jueces	175
1.6.2.	Autoridad fiscalizadora de las funciones administrativas	175
1.6.3.	Registros de las operaciones judiciales	175
1.6.4.	Registros públicos de los procesos	176
1.6.5.	Publicación de los fallos judiciales	177
1.6.6.	Costo del proceso	178
1.6.7.	Declaración de bienes patrimoniales	178
1.6.7.1.	Obligatoriedad de la declaración de bienes patrimoniales personales	178
1.6.7.2.	Autoridad ante quien declara	179
1.6.7.3.	Publicidad de la declaración	179
1.7.	MECANISMOS DE CONTROL DE LA CONDUCTA DE LOS PROCURADORES Y AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO	180
1.7.1.	Parámetros de Conducta	180
1.8.	EFFECTIVIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS A LA ÉTICA JUDICIAL	180
1.9.	RENDICIÓN DE CUENTAS	181
1.9.1.	Auditoria Judicial	181
1.9.2.	Inspección de Despachos Judiciales	181
1.9.3.	Publicación de resultados de los casos penales	182
1.9.4.	Declaración de Bienes patrimoniales personales de Procuradores y otros funcionarios del Ministerio Público	182
2.	CONTROL ÉTICO DE LOS ABOGADOS EN EL ÁMBITO PRIVADO	182
2.1.	MARCO JURÍDICO	183
2.2.	CONTROL ÉTICO DEL COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS	183
2.2.1.	Composición del Organismo	184
2.2.2.	Casos que se ventilan en el Tribunal de Honor	184
2.3.	MARCO JURÍDICO PROCESAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONTROL ÉTICO DE LOS ABOGADOS	185
2.4.	PROCESOS DE ÉTICA PROFESIONAL TRAMITADOS POR LA SALA CUARTA DE NEGOCIOS GENERALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PERÍODO 1999-2002	186
3.	FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	187
3.1.	FISCALÍA PRIMERA ANTI-CORRUPCIÓN	187
3.2.	FISCALÍA SEGUNDA ANTI-CORRUPCIÓN	189
3.2.1.	Instrucción sumarial por corrupción o delitos conexos	190
3.2.2.	Delitos o tipos penales que están más propensos a quedar en impunidad	190
3.2.3.	Opinión de los jueces sobre la impunidad y corrupción	192
3.2.4.	Tiempo promedio de una instrucción sumarial	192
3.2.5.	Delitos o tipos penales que se consideran son más propensos a quedar en la impunidad	192
3.2.6.	Percepción de los Jueces entrevistados sobre la existencia o no de impunidad	192
3.2.7.	Apreciación de los Jueces sobre la calidad de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público	193
3.2.8.	Opinión de los Jueces sobre el sistema procesal penal	193
3.2.9.	Opinión de los Jueces sobre el sistema penitenciario	193
3.3.	ABOGADOS LITIGANTES	195
3.3.1.	Opinión en cuanto a la relación entre impunidad y corrupción	195

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

3.3.2.	Opinión de los abogados litigantes en cuento a la relación entre la impunidad y los operadores del sistema de justicia penal	195
3.3.3.	Causas de impunidad	195
3.3.4.	Justicia parcializada y la impunidad	195
3.3.5.	Opinión de los abogados litigantes sobre el sistema procesal penal	196
3.3.6.	Opinión de los abogados litigantes sobre el sistema penitenciario	196
3.3.7.	Observaciones	196
3.4.	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)	196
3.4.1	Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana	197
3.4.1.1	Procedimiento utilizado por la Fundación en casos de denuncias sobre corrupción	197
3.4.1.2	Proyectos actuales que guarden relación con estudios de casos de corrupción. Extensión del proyecto, infraestructura, presupuesto.	197
3.4.2.	Comisión de Justicia y Paz	198
3.4.2.1	Percepción sobre la administración de justicia frente a los casos de corrupción y violación a los Derechos Humanos que se dan en nuestro país	198
3.4.2.2	Procedimiento utilizado por la Comisión en casos de denuncias sobre corrupción	199
3.4.2.3	Proyectos actuales que guarden relación con estudios de casos de corrupción. Extensión del proyecto, infraestructura, presupuesto.	199
4	ANÁLISIS DE CASOS	199
4.1.	CASO DEL HELICÓPTERO HP-1430	199
4.2.	CASO DEL PRESUNTO DELITO DE PECULADO Y OTROS CONTRA EL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ.	201
4.3.	SUMARIAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO, AL FE PÚBLICA, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y OTROS EN PERJUICIO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.	203
4.4.	SUMARIAS SEGUIDAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PERJUICIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	204
	CAPITULO SEXTO: POLICÍA NACIONAL Y SISTEMA PENITENCIARIO	206
1.	ACTUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL	107
1.1.	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	107
1.2.	CAPACITACIÓN	210
1.3.	CARRERA POLICIAL	212
1.4.	REMUNERACIÓN	214
1.5.	PERSONAL	216
2.	FUNCIÓN POLICIAL	218
2.1.	PREVENCIÓN: PROGRAMAS DE ACERCAMIENTO COMUNITARIO Y CIUDADANO	218
2.1.1.	Efectividad en la disminución del delito	218
2.1.2.	Modalidad del Programa Vecinos Vigilantes	220
2.1.3.	Programa contra el Delito	221
2.1.3.1.	Jóvenes contra el Delito	221
2.1.3.2.	Escuela sin drogas	222
2.2.	FUNCIÓN DE REPRESIÓN Y REACCIÓN	222

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

2.2.1.	Allanamiento y captura	222
2.2.2.	Dirección de responsabilidad profesional de la Policía Nacional	224
2.2.3.	Hechos objeto de denuncia	224
2.2.4.	Denuncias de los Ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo	226
2.2.5.	Denuncias contra miembros de la Policía Técnica Judicial ante la DRP	227
3.	CRIMINALIDAD, SISTEMA PENITENCIARIO Y PRESOS SIN CONDNA	228
3.1.	CRIMINALIDAD Y POBLACIÓN PENITENCIARIA	228
3.1.2	De la Criminalidad en Panamá	228
4.	SITUACIÓN DEL SISTEMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO	232
4.1	CAPACIDAD FÍSICAS DE LAS INSTALACIONES	234
4.2	CARACTERÍSTICAS DEL DETENIDO	237
4.3	POLÍTICAS Y ORGANIZACIONES DEL SISTEMA PENITENCIARIO	239
4.4	UNIDADES ADMINISTRATIVAS-PERSONAL PENITENCIARIO	239
4.5	RECURSOS HUMANOS	243
4.6	MECANISMO DE SUPERVISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA PENA	244
4.7	PERMISOS DE TRABAJOS, PERMISOS DE ESTUDIOS	244
5.	SITUACIÓN DE LOS PRESOS SIN CONDNA SEGÚN ENTIDADES RELACIONADAS	244
5.1.	SEGÚN EL SISTEMA PENITENCIARIO	245
5.2	SEGÚN MINISTERIO PÚBLICO	249
5.3	SEGÚN ÓRGANO JUDICIAL	253
	CONCLUSIONES	253
	RECOMENDACIONES	257
	BIBLIOGRAFÍA	267

PRESENTACIÓN

Los problemas de la administración de justicia afectan de manera directa e indirecta a todos los ciudadanos del país. Una administración de justicia poco eficiente es capaz de distorsionar de manera integral la igualdad de los ciudadanos ante la ley, al mismo tiempo que desdibuja los fundamentos del Estado de Derecho. Esto lo han comprendido gradualmente los ciudadanos y ciudadanas que cada día reclaman más participación y espacio en las discusiones sobre la reforma judicial, en tanto la construcción e impulso de la misma, no es tarea exclusiva de juristas, académicos y legisladores.

Convencida de esta realidad y con el afán de promover una cultura de rendición de cuentas y un mejor conocimiento de los ciudadanos sobre la administración de justicia, la *Alianza Ciudadana Pro Justicia* elaboró un informe de la situación del sistema de administración de justicia penal en Panamá denominado: “**Audito Ciudadano de la Justicia en Panamá**”.

El **Audito Ciudadano** tiene como finalidad, identificar los principales problemas de la administración de justicia. Por razones técnicas, de tiempo y de presupuesto, el **Audito** se centra su atención fundamentalmente, en el sistema penal, dejando para próximas investigaciones, otras áreas de la administración de justicia. No obstante, cabe señalarlo, la revisión del funcionamiento del sistema se realiza bajo un enfoque sectorial, teniendo como eje los parámetros perceptivos e institucionales de independencia, eficiencia, acceso y seguridad jurídica.

El **Audito Ciudadano de la Justicia en Panamá** es fundamentalmente, una investigación exploratoria y descriptiva del Sistema de Justicia Penal y su funcionamiento, así como de ciertas instituciones estrechamente vinculadas con el mismo. La descripción y análisis del funcionamiento del sistema y las relaciones entre el Acceso y la Defensa; el Órgano Judicial y el Ministerio Público; la Policía y el Sistema Penitenciario, permitirá tanto la elaboración de indicadores de desempeño y seguimiento, como la delimitación de los parámetros básicos de una agenda de trabajo en materia de reforma del sistema de justicia en el país. Además facilitará la elaboración preliminar de un sistema de monitoreo ciudadano del funcionamiento de la justicia.

Para la *Alianza Ciudadana Pro Justicia*, en la medida que los ciudadanos se encuentren más informados sobre sus derechos y la forma de defensa de los mismos, y los administradores de justicia tengan una efectiva política institucional de rendición de cuentas, el ideal de una sociedad democrática con una administración de justicia pronta, independiente y confiable, recreará un ambiente propicio para el respeto social por la ley, al mismo tiempo que configurará un escenario de seguridad jurídica que en el mediano plazo terminará por consolidar la convivencia democrática, como vía para garantizar en el largo plazo, la paz de los asociados, la legitimidad del estado y la bases estructurales del desarrollo humano sostenible.

INTRODUCCIÓN

En América Latina se registra, actualmente, un proceso ascendente de reformas judiciales que avanza en medio de un complejo y sinuoso escenario de transformaciones del Estado de Derecho, que a su vez coexiste con la reorganización política, social y económica de las diversas sociedades.

En el Estado de Derecho emergente, la administración de justicia ocupa un papel protagónico, en tanto debe velar por el fortalecimiento del sistema de garantías; controlar al poder político; resolver los conflictos de la colectividad además de promover el desarrollo económico y social; y por último, crear las condiciones necesarias para la realización de la seguridad jurídica y por consiguiente del desarrollo económico de las naciones.

La transformación del Estado de Derecho y en especial la reforma del sistema de justicia ha sido casi siempre, una iniciativa institucional de cualesquiera de los tres órganos del estado. El sistema mismo propone en todos los casos, los tiempos de su propia transformación. En contadas ocasiones, la iniciativa de transformar el sistema de justicia mediante una reforma integral, es iniciativa de los usuarios y, en general, de la sociedad civil.

Históricamente la ciudadanía ha percibido a la justicia como una institución distante, que simplemente aplica la ley. Aún cuando el sistema de justicia y en especial la justicia penal tiene para la ciudadanía una doble importancia; por un lado priva de libertad, mientras que por el otro muestra los reducidos límites que existen entre garantías fundamentales, derechos humanos, justicia, seguridad ciudadana y seguridad pública. Es decir, la justicia no opera en un vacío, al margen de la sociedad. Por el contrario, la justicia es parte integral del pacto social que fundamenta la vida en sociedad.

La idea de una justicia fría, sobria y mecánica ha comenzado a cambiar. La reforma como iniciativa de la ciudadanía, es una decisión contundente e integral en tanto el precepto de justicia pronta y cumplida es cuestionado.

Los cuestionamientos en diversos ordenes, niveles y dimensiones tienen su fundamento en la carencia de un monitoreo ciudadano permanente de la administración de justicia que pueda ampliar el acceso a la información, reduciendo la falta de transparencia y acelerando los mecanismos necesarios para alcanzar una transparencia y eficacia, más expedita y adecuada al momento histórico que viven las sociedades democráticas.

Las investigaciones sobre el desempeño, funcionamiento y estructura de la Justicia en Panamá como las realizadas en 1987, 1991, 1992; así como el Libro Blanco de la Justicia en Panamá y los análisis a las reformas judiciales, representan el primer paso en esa dirección. En todos ellos, se ha reconocido la necesidad de transformar el sistema de justicia para hacerlo un servicio público eficiente, independiente y accesible.

El estudio del Sistema de Justicia Penal y de su funcionamiento, por parte de la ciudadanía, es altamente relevante, porque afecta a los grupos de menores ingresos de la población y refleja de mejor manera, tanto el tipo de control social ejercido en un país, como el respeto de las garantías fundamentales que caracterizan un régimen democrático.

CAPÍTULO PRIMERO

**JUSTICIA, DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN
Y PERCEPCIÓN CIUDADANA**

1. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA JUDICIAL

En los países Latinoamericanos, en materia de independencia, se han establecido sistemas de carrera judicial que garantizan cierto nivel de estabilidad laboral, lo que disminuye la injerencia política en las decisiones del personal de justicia. Sin embargo, no siempre este principio se respeta, pues en algunos casos se condiciona políticamente a través de presiones y coacciones de distintos ordenes, niveles y dimensiones.

Otro hecho que pone en tela de juicio el principio de la independencia judicial, es la existencia de diversos tipos de cuestionamientos a las autoridades judiciales, así como la percepción de corrupción de dichos funcionarios. En lo que respecta a las presiones, suelen darse en casi todos los sistemas judiciales latinoamericanos y proceden indistintamente de grupos políticos, económicos y sociales.

Esto afecta fundamentalmente al principio de justedad, que suele determinarse por la imparcialidad del juez y la equidad de sus decisiones, así como por el respeto de las garantías constitucionales en materia procesal. La imparcialidad y la equidad de las decisiones judiciales quedan en entredicho por la existencia de presiones, amenazas, corrupción y politización del funcionamiento de la justicia.

Asimismo el principio de accesibilidad ante el sistema de justicia, se encuentra condicionado por la información disponible sobre las leyes y los procedimientos en vigor, así como por la carencia o ausencia de oficinas, tribunales y demás, a las que el ciudadano debe acudir para denunciar la comisión de un hecho delictivo; por el costo que representa el recurso al sistema de justicia, y en especial por la confianza que en el mismo tenga el conjunto de la población.

En algunos sitios el número de Jueces no es suficiente para la población. De igual manera, la localización geográfica de las oficinas de los diversos sectores que conforman el sistema penal (policía, ministerio público, tribunales), dificulta su acceso a proporciones considerables de ciudadanos, sobre todo en las zonas rurales, con una población dispersa y caminos malos o intransitables en épocas de lluvia.

El acceso a la justicia queda igualmente restringido si se tiene en cuenta el horario limitado de sus principales organismos y la ausencia generalizada de servicios de turno. Además, el costo elevado de los procedimientos judiciales y, sobre todo, de los honorarios de un defensor privado. Finalmente, la percepción de corrupción de funcionarios del sector, es otro impedimento importante que limita el acceso y afecta la confianza que la población tiene en el hecho que el sistema de justicia pueda resolver su problema, sea éste civil o penal.

En cuanto a la transparencia, principio consistente en la obligación de someterse a ciertas formas de control y de informar periódicamente sobre sus actividades, los sistemas penales latinoamericanos y el panameño en particular, presentan también serias deficiencias; los únicos controles existentes son los controles internos, ya que cualquier intervención externa, suele considerarse como una violación del principio de independencia (en el caso del Órgano Judicial) o como una intromisión inaceptable (en el de la Policía). En este sentido, los informes anuales de actividades son escasos y cuando existen, se limitan a la descripción jurídico-administrativa de la institución. Lo poco o casi nada que se sabe sobre el funcionamiento concreto de los organismos pertenecientes a la justicia penal procede de entidades no gubernamentales, en especial de ciertas instituciones internacionales destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Por último, se encuentra la necesidad social de medir el rendimiento del sistema de justicia en términos de la relación costo/beneficio de los servicios ofrecidos por la Administración de Justicia. Esta, aunque es una labor compleja y ardua, debido al carácter especial y difícilmente cuantificable de algunos de los principios que la rigen (equidad, justicia), es necesaria si se quiere llegar a una evaluación aproximada de ciertos resultados materiales y tangibles de funcionamiento del sistema, por ejemplo, el número de casos tratados, la duración de los juicios o el grado de satisfacción de los actores del sistema o del público en general.

Otro de los problemas que afronta el Sistema de Administración de justicia en Panamá, y en toda la América Latina, que obstaculiza su eficiente funcionamiento, es el incremento gradual del número de casos que debe tratar y asociada a ello, la saturación de algunos de sus órganos, por la incapacidad de resolver en el tiempo adecuado, los problemas que les son planteados. Esto se agrava cuando los recursos humanos y materiales del sector no experimentan incrementos proporcionales, y aumentan las demandas judiciales resultantes del proceso de democratización. En materia penal, las principales consecuencias de la saturación del sistema son la violación de las garantías fundamentales de los inculpados, la degradación de su legitimidad, el incumplimiento de los plazos procesales y la duración cada vez mayor de los procesos.

2. CONTROL CIUDADANO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS: EL AUDITO CIUDADANO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

El Audito Ciudadano relativo al funcionamiento de la justicia es apenas uno de los diversos mecanismos de control ciudadano que existen en la actualidad. Conceptos como responsabilidad social, capital social, control ciudadano y auditoria ciudadana hacen parte de un dispositivo de verificación de la gestión de lo público. La creación de este dispositivo obedece al hecho, que en las sociedades democráticas, se encuentran muy ampliamente constituidos los mecanismos para establecer las formas de delegación del poder, no así para conocer los límites y limitantes de la representación y del ejercicio de la justicia. Es decir, ninguno de los ámbitos de actuación formal de la democracia puede escapar al control ciudadano.

La ciudadanía, en tanto conglomerado activo, es parte integral y central de la vida democrática y constitucional del país. En todo sentido, la cotidianidad democrática se define y delimita a partir de la condición en la cual se encuentra, en un momento histórico, la sociedad y en especial, un ciudadano determinado. Esto se debe al hecho que la condición de ciudadano alude a una doble dimensión: primero, es aquel que es parte de un Estado, de una esfera de lo público, de la política en tanto que participación en los asuntos públicos; segundo, es aquel que considera que existe un espacio común de actuación, la democracia.

Estas dos condiciones del ciudadano lo convierten, en un actor privilegiado del mundo actual. El ciudadano en tanto integra el Estado, entendido este como relación social, puede cambiarlo, modificar su dirección, su composición, su actuación sin romper ni reñir con mecanismos de control institucional como el referéndum, el plebiscito y la revocatoria de mandato, entre otros.

En este sentido, la auditoria ciudadana es una forma de participación democrática que ausulta el desempeño de las funciones de los órganos del Estado y sobre todo de los servicios que deben proporcionar a la población. La Justicia, la policía, la asamblea legislativa, el ejecutivo pueden y deben

ser claramente controlados por la ciudadanía a través de diversos mecanismos de participación ciudadana, sean unos materiales, legales, y otros perceptivos e indicativos.

3. PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La percepción que tienen los ciudadanos sobre temas como la Impunidad, Independencia Judicial, Transparencia, Acceso a la Justicia y Derechos Humanos, es fundamental en una Auditoria Ciudadana sobre la Justicia. Para contar con una visión más completa de la percepción ciudadana de la Justicia en Panamá, se realizaron dos diagnósticos preliminares. Ambos diagnósticos fueron efectuados por la firma **LATINETWORK DICHTER & NEIRA**. El primero fue cualitativo, para precisar las categorías, interrogantes y problemáticas presentes en la percepción ciudadana. El segundo diagnóstico fue cuantitativo. Este último, mediante un cuestionario, entrevistó a panameños de diversas provincias, sobre el estado de la justicia en Panamá.

3.1. DIAGNÓSTICO CUALITATIVO SOBRE LA JUSTICIA¹

En el primer diagnóstico, se utilizó como método de estudio, sesiones de grupo y entrevistas en profundidad. La sesión de grupo permitió el estudio de las reacciones internas del *target*. Las entrevistas en profundidad, fueron utilizados como una técnica complementaria, dependiendo del *target* que se desea investigar. Esta investigación realizó siete (7) sesiones de grupo y cuatro (4) entrevistas en profundidad.

Las sesiones de grupo tuvieron una duración promedio de una hora y cuarenta y cinco minutos. Las mismas se desarrollaron en las oficinas de **LATINETWORK DICHTER & NEIRA**. Todas las sesiones de grupo y las entrevistas en profundidad fueron grabadas en audio y vídeo, con la anuencia del *target*, con la finalidad de ser analizadas posteriormente. A los entrevistados se les comunicaba solamente el tema general a tratar, a efecto de garantizar respuestas espontáneas.

La muestra de los ciudadanos que participarían en los grupos de discusión fueron seleccionados de un universo de hombres y mujeres mayores de 18 años, residentes en la República de Panamá. Una segunda muestra fue seleccionada de un universo de abogados hombres y mujeres, en el ejercicio de su profesión.

Las sesiones de los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad, se distribuyeron según características como ingresos familiares, sexo y relación con la justicia.

¹ Sección elaborada a partir de los resultados de los Focus Group (Grupos de Discusión), realizados por Latinetwerk Dichter & Neira.

**RECUADRO N° 1: DISTRIBUCIÓN DE LAS SESIONES POR SEXO,
INGRESOS Y EXPERIENCIA JUDICIAL DE LOS CIUDADANOS**

CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES	NÚMERO DE SESIONES
Mujeres con ingresos familiares entre \$400 y \$699, residentes en el área Metropolitana, que hayan sido demandantes o demandadas a nivel de corregidurías	1
Hombres con ingresos familiares entre \$700 y \$1,000, residentes en el área Metropolitana, que hayan sido demandantes o demandados a nivel de juzgados	1
Hombres con ingresos familiares entre \$400 y \$699, residentes en el área Colón, que hayan sido demandantes o demandados a nivel de juzgados	1
Mujeres con ingresos familiares entre \$700 y \$1,000, residentes en el área de Colón, que no hayan sido demandante ni demandados en ninguna ocasión por ningún motivo	1
Mujeres con ingresos familiares entre \$400 y \$699, residentes en el área de Chiriquí, que no hayan sido demandante ni demandados en ninguna ocasión por ningún motivo	1
Hombres con ingresos familiares entre \$700 y \$1,000, residentes en el área Chiriquí, que hayan sido demandantes o demandadas a nivel de corregidurías	1

Las sesiones de los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad se llevaron a cabo desde el miércoles 17 de septiembre hasta el viernes 3 de octubre del 2003. En el caso de los abogados, se realizaron 4 entrevistas en profundidad y 1 sesión de trabajo.

RECUADRO N° 2: DISTRIBUCIÓN DE LAS SESIONES CON LOS ABOGADOS

EDAD	NÚMERO DE SESIONES
35 años o menos	1
36 años o más	4 (*)
(*) : Entrevistas en profundidad	

El diseño de la sesión de los grupos de discusión fue ideada con la intención de conocer en primer lugar, la percepción de los ciudadanos con respecto a los problemas que enfrenta la administración de justicia en Panamá. Seguidamente, la sesión se enfocó en conocer la percepción del *target* con respecto a la labor, los requisitos, formas de mejorar y conocer el mejor sistema de selección tanto de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, como del Procurador General de la Nación. Posteriormente se procedió a evaluar la percepción frente a la Policía Nacional, a la corrupción y los Medios de Comunicación, como también indagar sobre la visualización de Panamá, en los próximos 20 años en cuanto a la administración de justicia.

3.1.1. Percepción cualitativa sobre la Justicia

En forma general, los ciudadanos que participaron de los grupos de discusión, perciben que la justicia en Panamá se ubica en un rango que va de *enferma* pasando por *mala* hasta llegar al *estado de coma*. En particular, los ciudadanos que participaron de los grupos de discusión y que han tenido contacto con la administración de justicia señalaron que todos los panameños tienen acceso a la justicia, pero no así a la sentencia “*justa*”: es decir, en “*En teoría somos iguales, pero en la práctica no*”.

RECUADRO N° 3: PERCEPCIÓN CUALITATIVA DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

CARACTERIZACIÓN	INDICADORES
Carente	. Falta personal, jueces, juzgados nocturnos, fiscalías, presupuesto. . Faltan lugares de detención, según los casos
Corrupta	. Se compran testigos . Existe abuso de autoridad
Deficiente	. No existe una relación entre el tipo de delito y la pena o sentencia . Faltan leyes para diferentes casos y muchas veces quedan en el aire . Detiene “inocentes
Desorganizada y burocrática	. No se llega a “la justicia final” . Procedimientos atrasados
Lenta	. Existe mucha mora en los procesos civiles judiciales
Mala	. Funcionarios sin capacidad para resolver con prontitud los diferentes casos
Parcializada y Discriminatoria	. No se aplica a las personas que tienen poder económico ni a aquellos que tienen influencias de tipo político o social
Vidente	. Se aplica dependiendo de quien comete el delito, la ley es aplicada o no con todo su vigor . No se falla en derecho, sino que hay otros factores que influyen. . El derecho subjetivo y objetivo que tengan las partes involucradas.

Fuente: Alianza Ciudadana Pro Justicia de Panamá, 2003, Percepción de la Justicia en Panamá: un estudio cualitativo, Panamá: LATINETWORK DICHTER & NEIRA, 17-24 de Septiembre, 49 páginas.

Para los ciudadanos que participaron de los grupos de discusión “*No hay igualdad en la aplicación de la ley, pues la persona que tiene menos recursos, tiene menos opción*”. El poder económico, grado de influencias y contactos políticos y sociales que tenga la persona tendrá influencia en el tratamiento de los casos. Igualmente aquellos ciudadanos que han tenido o tienen alguna experiencia con la administración

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

de justicia, percibieron un mal manejo en la misma, en tanto han experimentando, por ejemplo, falta de coordinación entre los estamentos de justicia, tráfico de influencias, demora en los Procesos, abuso de poder, falta de capacitación de los funcionarios, corrupción, violación a sus derechos, desigualdad en la aplicación de la ley, entre otros.

Las percepciones ciudadanas captadas en los grupos de discusión, son el resultado de las experiencias personales y públicas en este campo, las cuales tienden en unos casos y “promueven” en otros, que exista desconfianza en el actual sistema de justicia y por tanto en el Órgano Judicial. Este hecho es significativo, pues en los grupos de discusión, según algunos ciudadanos que participaron en los mismos, la resolución de los conflictos o problemas podrían ser más rápidos, si se resuelven por ellos mismos: “Por sus propias manos”.

Esta percepción generalizada sobre el funcionamiento de la justicia, provoca que los ciudadanos consideren que si no se hace algo en los próximos años, la sociedad panameña colapsará, por cuanto para algunos ciudadanos, sobre todo aquellos que son abogados, habrá un caos total, provocado por el hecho que los ciudadanos en general tomaran e impartirán justicia por sus propios medios.

3.1.2. Percepción sobre la Administración de Justicia en Panamá

Los ciudadanos y los profesionales del derecho consultados en los grupos de discusión perciben grandes deficiencias en la Administración de Justicia en Panamá, las cuales, según ellos, están asociadas a varias carencias en materia de presupuesto, modernización tecnológica y capacitación de los funcionarios. A estas carencias se le añade una percepción de corrupción institucionalizada, donde la ley no es igual para todos, sino que responde a los intereses de quienes ostentan el poder, ya sea político, social o económico. Esto produce una sensación de impunidad. Debe añadirse que se percibe una falta de independencia del Órgano Judicial, el cual se supedita gradualmente a los intereses políticos del gobierno de turno, en la figura de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por último se percibe, desde la perspectiva de los ciudadanos que participaron en los grupos de discusión, la carencia de algún tipo de organismo o sistema que pueda supervisar de manera eficaz las actuaciones de cualquier persona que esté involucrada, en cualquiera de los tres poderes del Estado. Esta percepción combinada con la carencia de organismos de mediación y conciliación para hacer más expedita y ayudar al sistema judicial, plantea, según los participantes en los grupos de discusión, la urgente necesidad de revisar institucionalmente, desde la ciudadanía, el estado de la reforma del Órgano Judicial.

3.1.3. Percepción de la labor de la Corte Suprema de Justicia

La labor de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se percibe: empañada por el nombramiento de carácter político de los últimos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para otros ciudadanos, existe un desconocimiento de las funciones de los Magistrados y los fallos que emiten. Por su parte, los abogados en ejercicio de su profesión, perciben que existen deficiencias en establecer el derecho; incongruencia en los fallos o decisiones de la Corte; nombramientos de “fichas políticas del Ejecutivo para aprovechar y garantizar que las actuaciones del mismo, no se investiguen”. Sin embargo, según los ciudadanos consultados en los grupos de discusión existen avances en el proceso de modernización y reforma del Órgano de Justicia en los últimos dos años, que deben ser conocidos por la población.

3.1.4. Percepción de la labor de la Procuraduría General de la Nación

En el caso de la Procuraduría General de la Nación, el hecho sustantivo consiste en que su máximo representante, el Procurador General de la Nación, aún cuando su labor es considerada como buena y regular, sigue siendo considerado dependiente del sistema imperante en tanto fue nombrado por dicho sistema. Esta percepción coloca a la Procuraduría General de la Nación como parte del escenario político, y no precisamente como parte del escenario institucional al que pertenece.

3.1.5. Percepción sobre la Corrupción

En Panamá, como se ha señalado en diversas encuestas, la percepción sobre corrupción en el funcionamiento del sistema es alto. Las consecuencias que se derivan de la corrupción en el país, según los ciudadanos consultados en los grupos de discusión puede observarse en la disminución de inversiones extranjeras, aumento del desempleo, disminución del turismo. Esto trae consigo, según los ciudadanos que participaron en los grupos de discusión, que la economía del país no arranque y se produzca un desespero en la población por sentirse impotente y decepcionada.

Para los ciudadanos consultados, uno de los problemas relevantes en materia del desempeño del sistema de justicia es el hecho que la población carece de organismos o instituciones eficaces donde puedan denunciarse actos de corrupción, asegurando al denunciante protección y seguridad.

Los ciudadanos consultados plantean que tienen una sensación de hastío, por los niveles de corrupción percibidos en todas las áreas del vivir diario. En tal sentido, algunos abogados consultados afirman que muchas veces no sólo se presenta la corrupción a niveles de jefaturas, sino de todos los funcionarios. Una forma de hacerlo es demorando los procesos, burocratizándolos, provocando en el ciudadano común, una reacción de pagar o hacer regalitos para agilizar los procesos. En este sentido, la mayoría de los ciudadanos consultados, afirmó percibir corrupción, desde el Ejecutivo hasta las esferas más comunes del Estado, como son los Corregidores.

3.2 . DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO SOBRE LA JUSTICIA²

El diagnóstico cuantitativo sobre la percepción de la justicia según los ciudadanos panameños, se realizó mediante una encuesta. La aplicación de la encuesta implicó el diseño de una muestra estratificada aleatoria.

La muestra aleatoria de mil once (1,011), ciudadanos, facilitó la aplicación de entrevistas de tipo individual a ciudadanos panameños mayores de 18 años, residentes en la República, con excepción de la provincia de Darién y la Comarca de Kuna Yala. Las encuestas fueron efectuadas en la vivienda del encuestado, cara a cara con el entrevistador. En cada vivienda se hizo una sola encuesta.

No obstante, con el objeto de lograr la mayor representatividad posible, se consideró la población en edad de votar según datos del padrón electoral suministrados por el Tribunal Electoral. Estos datos permitieron hacer una estratificación adecuada de la población, con base en la importancia relativa de las provincias, desglosándose esta información a nivel de corregimiento y lugar poblado, los cuales fueron seleccionados

² Sección elaborada a partir de los resultados de la Encuesta de percepción ciudadana realizada por Latinetwerk Dichter & Neira.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

según las áreas rurales o urbanas. Esta metodología de estratificación permitió una muestra balanceada de la población.

El universo del diagnóstico cuantitativo fue de 1,789,225 ciudadanos panameños mayores de 18 años de edad. La muestra seleccionada permite obtener estimaciones de la proporción de encuestados con un margen máximo de error de $\pm 3.2\%$. Es decir, hay un 95% de certeza, que los resultados tengan una precisión estadística de ± 3.2 puntos porcentuales.

La encuesta utilizó ocho grandes áreas de investigación o ejes temáticos, entre las cuales se encontraban: Percepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; Percepción del Procurador General de la Nación, Método de Selección de los Magistrados y Procuradores; Percepción de la Policía Nacional; Percepción sobre corrupción; Percepción de los medios de comunicación y confianza en los abogados. La encuesta fue realizada durante el periodo comprendido entre el sábado 25 y el martes 28 de octubre de 2003. Para garantizar la fidelidad de la información, se procedió a efectuar una prueba piloto el viernes 24 de octubre de 2003, por intermedio de un equipo de trabajo que estuvo constituido por un coordinador nacional de campo, ocho supervisores de datos y treinta y dos encuestadoras.

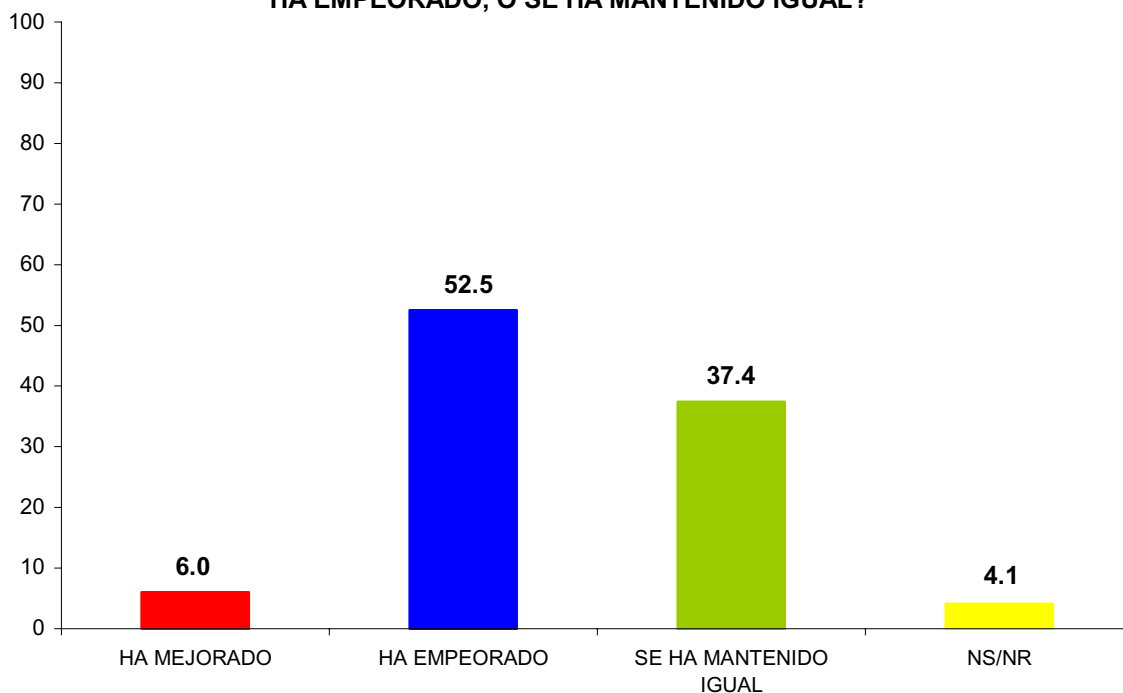
Por último, los encuestadores y los supervisores de datos fueron debidamente entrenados en el manejo de las encuestas aún cuando contaban, todos, con experiencia previa. Además los supervisores estuvieron presentes en varias de las entrevistas realizadas por los encuestadores. Debido a ello, las condiciones en la captación de la percepción ciudadana fueron óptimas. El treinta por ciento de las encuestas fueron convalidadas.

3.2.1. Percepción Cuantitativa de la Justicia

Los ciudadanos encuestados tienden a percibir un deterioro significativo en el sistema judicial panameño, comparado con los últimos 10 años. En efecto, el 52.5% de los encuestados así lo señaló, frente a un 37.4% que piensa que el sistema no ha variado y por tanto, se ha mantenido igual. Además, cabe señalarlo, a medida que es mayor el ingreso familiar de los ciudadanos entrevistados, mayor la percepción de deterioro del sistema judicial panameño.

La percepción del deterioro del sistema judicial es mayor en la provincia de Panamá (57.7%), que en el resto de provincias (46.9%), seleccionadas en la muestra.

GRÁFICA N° 1: ¿COMPARADO CON LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, CONSIDERA USTED QUE EL SISTEMA JUDICIAL HA MEJORADO, HA EMPEORADO, O SE HA MANTENIDO IGUAL?



Los ciudadanos que se encuentran entre 30 y 39 (7.3%) y tienen ingresos de 1,000 o más balboas (9.2%) señalaron que el funcionamiento del sistema ha mejorado. Por el contrario el 52.5% considera que el sistema ha empeorado o se ha mantenido igual (37.4%). En el primer caso, los entrevistados que tienen entre 30 y más años que se ubican en la provincia de Panamá y tienen 10,000 o más ingresos, consideran que el sistema de justicia ha empeorado. En el segundo caso, la percepción que todo se ha mantenido igual, la tienen un conjunto de ciudadanos entrevistados que tienen entre 40 y 49 años de edad, y ganan menos de 400 balboas.

En general, existe un descontento generalizado de los ciudadanos encuestados, con relación al tiempo que duración de los procesos judiciales. El 90% de los ciudadanos encuestados mencionó que el tiempo de duración es algo lento o muy lento. Esto fue así, independientemente del área, sexo, edad o ingreso familiar de los ciudadanos encuestados.

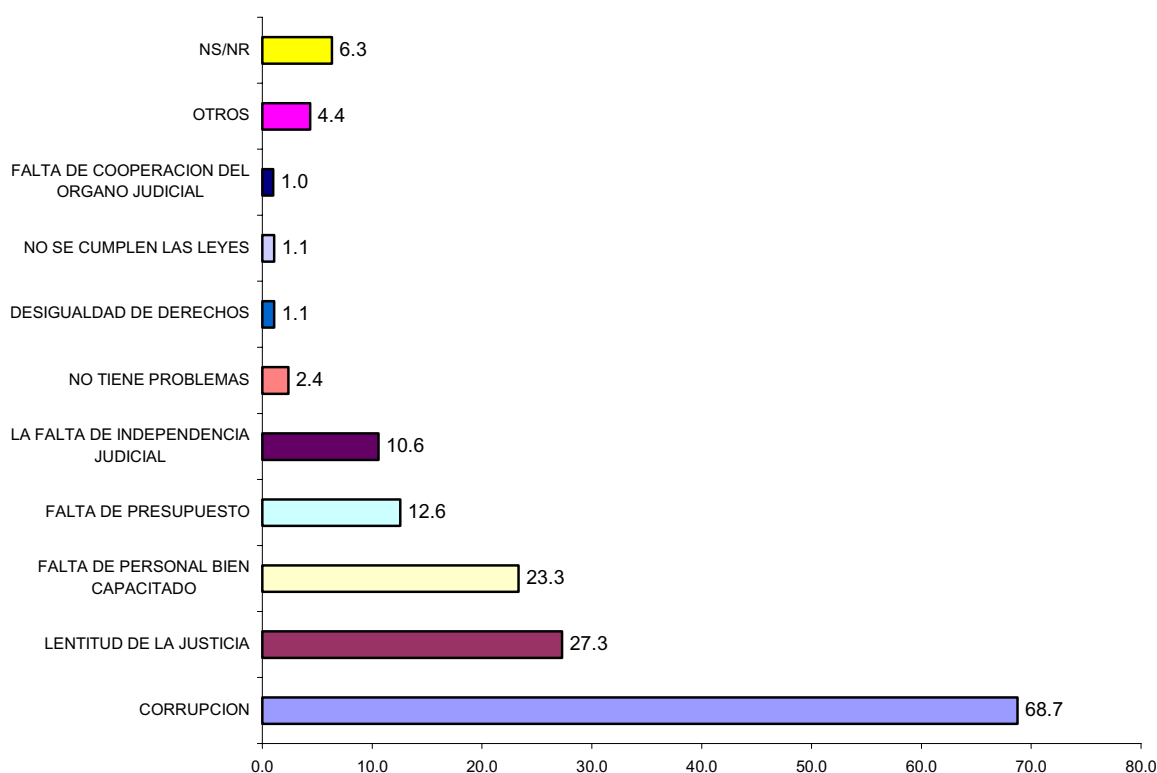
Otro indicador de la pobre imagen que tienen los ciudadanos entrevistados del sistema judicial panameño, es la percepción que el mismo no se aplica en igualdad, para todos los ciudadanos, independientemente de la raza, nivel económico o influencia partidaria. Según los ciudadanos encuestados el sistema de justicia

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

no “se aplica actualmente en igualdad para todos los panameños”. Un 69.6% de los entrevistados señaló que no existe igualdad en la aplicación de la justicia.

Igualmente, los ciudadanos encuestados consideran que la corrupción es el principal problema que enfrenta la actual Administración de Justicia en Panamá. Los tres primeros problemas que los ciudadanos encuestados consideran relevantes en materia de justicia son: corrupción (68.7%); lentitud de la justicia (27.3%); y falta de personal bien capacitado (23.3%).

GRÁFICA N° 2: PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN PANAMÁ



No obstante, la corrupción es el problema más preocupante que afecta a la justicia, según el 71.4% de los ciudadanos residentes en la provincia de Panamá. Las mujeres (69.2%) son las que consideran como problema más relevante a la corrupción. Esta percepción la comparten el 71.5% de los ciudadanos, entre 18 y 29 años y el 70.3 de aquellos que tienen un ingreso familiar de 1000 o más balboas.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Por otro lado, el 30.9% de los ciudadanos de sexo masculino entrevistados considera que existe “lentitud de la justicia”. Esta percepción es reiterada en aquellos entrevistados que tienen entre 30 y 39 años, y aquellos que tienen 1000 o más balboas de ingreso. Por el contrario, los ciudadanos con menos ingresos (25.9%) y menos edad (24.7%), no consideran la lentitud de la justicia como un problema.

El 23.2% del total de ciudadanos entrevistados en edades entre 30 y 39 años considera que el problema central de la justicia es que existe una “falta de personal bien capacitado”. Esta misma percepción la tienen aquellos ciudadanos que cuentan con ingresos familiares entre 400 y 999 balboas (24.5%). Completan el mapa de problemas de la Justicia, entre otros, la lentitud de la Justicia (27.3%); la falta de Personal Capacitado (23.3%); la falta de Presupuesto (12.6%); y la Falta de Independencia Judicial (10.6%).

Para los encuestados la sociedad civil (39.2%), debe liderizar la reforma judicial. De manera subsiguiente consideran estos ciudadanos que pueden liderizar una reforma judicial, el Órgano Judicial (20.0%); los abogados (13.4%); el Órgano Legislativo (12.6%); y todos conjuntamente (1.3%).

La percepción que la sociedad civil es capaz de liderizar la reforma la tienen los ciudadanos encuestados que residen en la provincia de Panamá (47.4%); es decir, 248 de los 525 entrevistados en la provincia de Panamá.

3.2.2. ¿Dónde Acudir para Solucionar algún Conflicto o Problema?

Las probabilidades de acudir a los medios de comunicación en busca de solución de algún conflicto o problema, son ligeramente más altas que acudir a una corregiduría, a un juzgado, a un tribunal de justicia o a una oficina de la Defensoría del Pueblo. No obstante, la corregiduría tuvo, como opción para solucionar conflictos, una mayor “probabilidad” de uso como institución, en el segmento de ciudadanos residentes, en el interior del país.

Del conjunto de personas encuestadas un (29.5%) señaló que existen “pocas probabilidades” que acudan a una corregiduría para tratar de solucionar algún problema. Igualmente, el 25.1% planteó que no existe “ninguna posibilidad” de acudir a una corregiduría. El resto consideró que existe alguna probabilidad de asistir a la corregiduría (26.0%) o que existen “muchas probabilidades” (15.8%).

Los ciudadanos que tienen entre 18 y 29 años, son los ciudadanos que consideran que existen “muchas probabilidades” (17.6%) de acudir a una Corregiduría para solucionar una problema. Igualmente, esta percepción la tienen aquellos que cuentan con ingresos menores a los 400 balboas.

Lo contrario sucede con aquellos ciudadanos encuestados que tienen 50 o más años de edad. Estos consideran que no existe “ninguna probabilidad” (33.9%) de asistir a una Corregiduría para afrontar la solución de algún problema o conflicto. Algo similar se registra con los ciudadanos que cuentan con ingresos familiares de 1000 o más balboas.

En el caso de la utilización de un Juzgado o Tribunal de Justicia, para solucionar algún conflicto, los encuestados señalaron en su orden que existen “pocas posibilidades” (31.8%); “ninguna probabilidad” (26.2%); “alguna probabilidad” (25.2%) de acudir a un Juzgado o Tribunal para resolver un conflicto o problema.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Las “muchas probabilidades” de utilizar estas instancias se presentan sobre todo entre quienes tienen entre 18 y 29 años de edad y cuentan con ingresos menores a los 400 balboas. Asimismo, la existencia de “ninguna probabilidad” de utilizar estas instancias, es relevante entre aquellos panameños que tienen entre 50 y más años de edad (32.3%) y cuentan un ingreso mensual de 1000 o más balboas por mes (29.1%).

En el caso de uso de los medios de comunicación como canal y escenario para resolución de conflictos, debe precisarse que el 28.1% de los ciudadanos entrevistados señaló que no existe “ninguna probabilidad” de acudir a los mismos; el 24.7% que existen “pocas probabilidades”; el 23.4% que existe “alguna probabilidad”; mientras que el 20.3%, que existen “muchas probabilidades” de utilizar esa vía de comunicación.

CUADRO N° 1: ¿DÓNDE ACUDIR PARA SOLUCIONAR ALGÚN CONFLICTO O PROBLEMA?

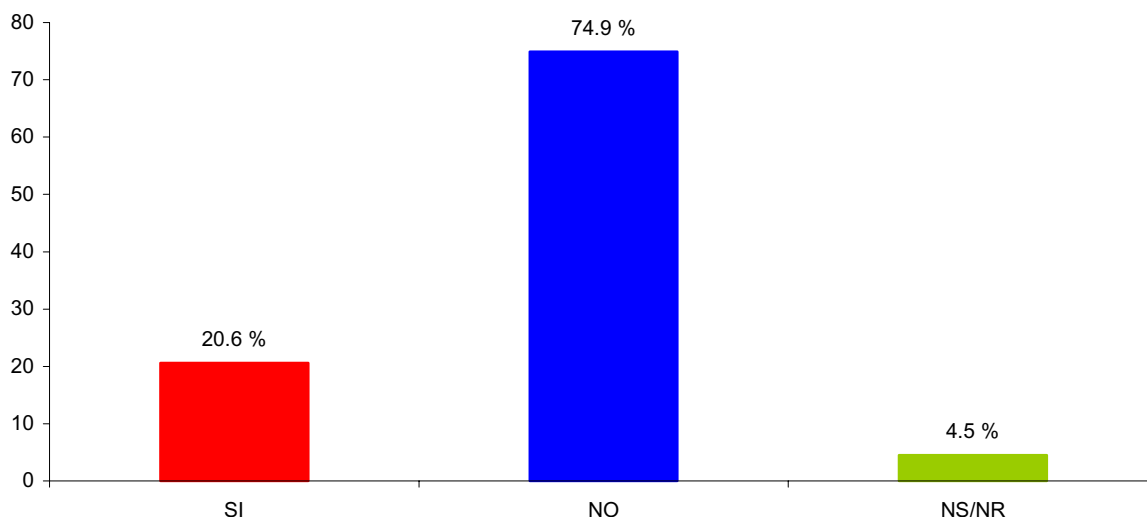
INSTITUCIÓN	ÍNDICE DE PROBABILIDAD
Medios de Comunicación	43.7
Corregiduría	41.8
Juzgado o Tribunales de Justicia	38.7
Defensoría del Pueblo	35.2

3.2.3. Experiencia con la Administración de Justicia

El 74.9% de los ciudadanos entrevistados o sus familias no tiene experiencia en acudir a algún ente de administración de justicia. La provincia de Panamá es la que registró mayores casos de experiencia y/o contacto con algún ente de justicia, con relación al interior del país, lo que reafirma el hecho que en el área metropolitana, se registran mayores casos de delito o conflicto y al mismo tiempo existe mayor contacto con el Sistema de Justicia.

Entre aquellos que mencionaron haber tenido alguna experiencia con la administración de justicia, la mayoría (63.5%) acudió a una corregiduría, mientras que un 33.2% lo hizo ante un juzgado. Los casos por los cuales acudieron a un ente de administración de justicia son diversos. Entre ellos se encuentran, las discusiones, pensiones alimenticias, problemas con vecinos, robos, familiares presos, accidente de tránsito, entre otros.

GRÁFICA N° 3: ¿EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES ALGÚN MIEMBRO DE SU FAMILIA HA ACUDIDO A ALGÚN ENTE DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?



Un hecho realmente significativo en la encuesta es que en 12 meses, sólo el 20.6 % de los encuestados ha tenido algún familiar que acudió al sistema de justicia para atender alguna resolución de un conflicto o problema. El resto, el 74.9%, no ha tenido ningún familiar que acudiese al sistema de justicia en los 12 meses transcurridos con anterioridad a la encuesta. Es decir, el contacto con el sistema de justicia del un conjunto importante de entrevistados, en este caso de manera indirecta, ha sido muy bajo. Sin embargo, ytal como se ha señalado, la percepción acerca del funcionamiento operativo inadecuado del sistema de justicia, es alto.

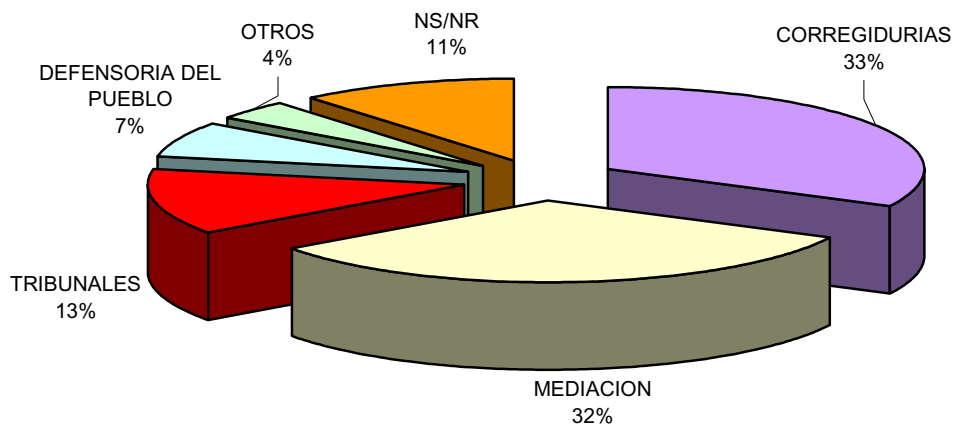
3.2.4. Funcionamiento ideal de la Justicia

En caso de tener que recurrir a un ente de administración de justicia, los ciudadanos entrevistados preferirían o acudir a una corregiduría (32.5%) o utilizar la mediación (32.4%). La mediación no resultó de manera espontánea. Solo tres de cada diez de los ciudadanos entrevistados conocían esta alternativa, como una forma de resolver conflictos.

En materia de preferencia al momento de resolver un conflicto, los ciudadanos encuestados manifestaron en un 32.5 %, que prefieren la Corregiduría a otra instancia o ámbito judicial. De manera subsiguiente, señalaron que preferían la “mediación-entendimiento” (32.4%); “los tribunales” (13.2%); la Defensoría del Pueblo (6.8%); y los abogados (1.6%).

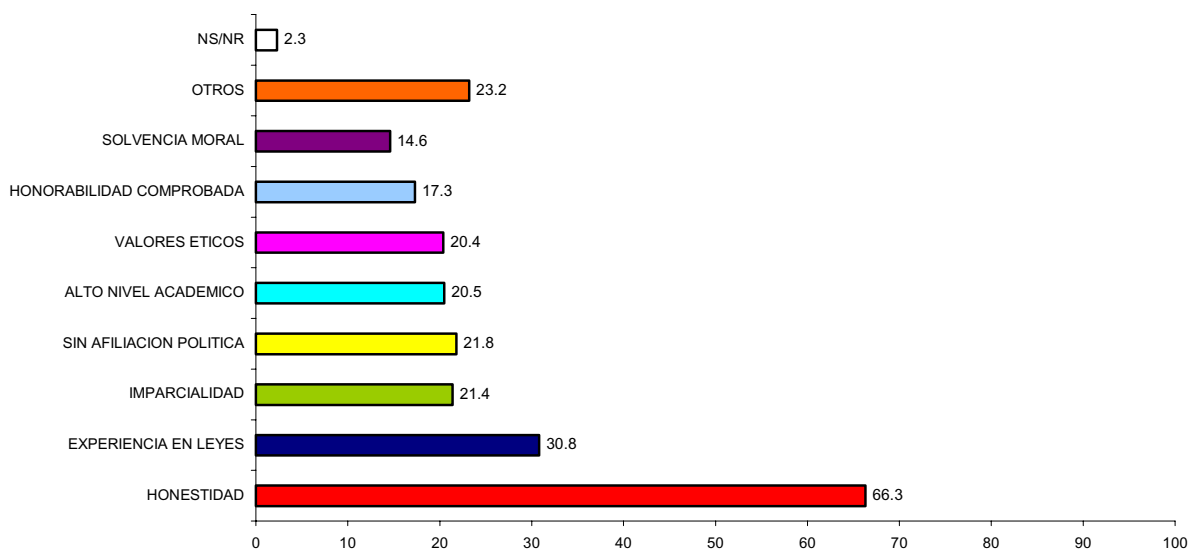
AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

GRÁFICA N°4: ¿EN CASO DE ENFRENTAR ALGÚN CONFLICTO O PROBLEMA, QUÉ VÍA PREFERIRÍA UTILIZAR PARA RESOLVERLO?



Por otro lado, en el caso del Órgano Judicial, la honestidad es el principal requisito que piden los ciudadanos entrevistados para la selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

GRÁFICA N° 5: REQUISITOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

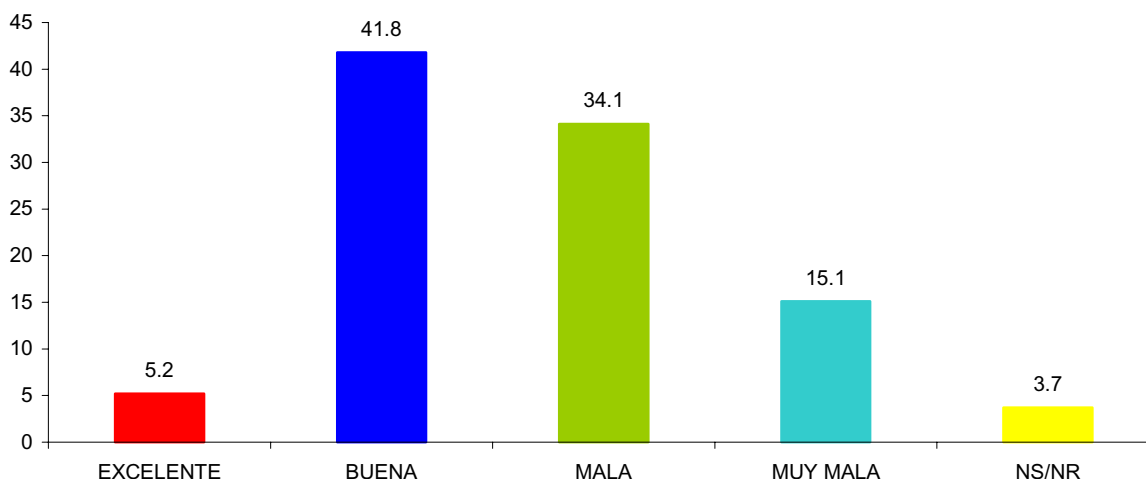


AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La percepción de los ciudadanos con relación a la labor que realiza la Policía Nacional, en la persecución de delitos, está dividida. Por una parte hay un segmento de panameños que considera que la Policía ha realizado una labor excelente o buena (47.1%). Por otra se encuentran los ciudadanos que consideran la labor de la Policía como mala o muy mala (49.2%).

La percepción de una buena labor realizada por la Policía es mayor en la provincia de Panamá (52.8%), que en el resto del país (40.9%). Existe una tendencia a considerar que la labor de la policía en la persecución de delitos, se ha mantenido igual (42.4%) comparados con los últimos 10 años, mientras que un 31.7% se considera que ha empeorado.

GRÁFICA N° 6: ¿CÓMO EVALÚA USTED LA LABOR DE LA POLICÍA NACIONAL EN CUANTO A LA PERSECUSIÓN DE DELITOS?

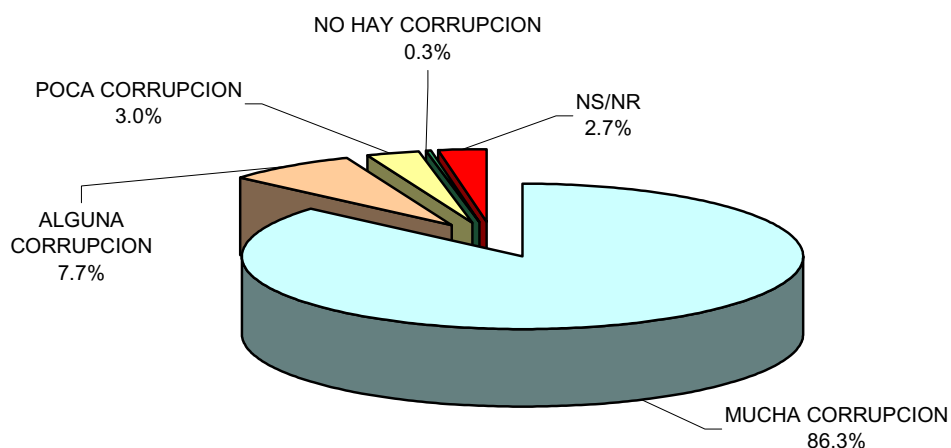


Utilizando una escala de evaluación de 1 a 5 tal como se utiliza en el sistema educativo actual, se les solicitó a los entrevistados que evaluaran a la Policía Nacional en cinco atributos básicos. En los atributos evaluados, la Policía Nacional obtuvo una puntuación promedio por debajo de 3.

3.2.5. Problemas en el desempeño institucional

La corrupción afecta la confianza que tienen los ciudadanos, en algunas instituciones. De hecho, el 94% de los panameños considera que en Panamá existe mucha o alguna corrupción.

GRÁFICA N° 7: ¿CONSIDERA USTED QUE EN PANAMÁ EXISTE MUCHA CORRUPCIÓN, ALGUNA CORRUPCIÓN, POCA CORRUPCIÓN O NO HAY CORRUPCIÓN?

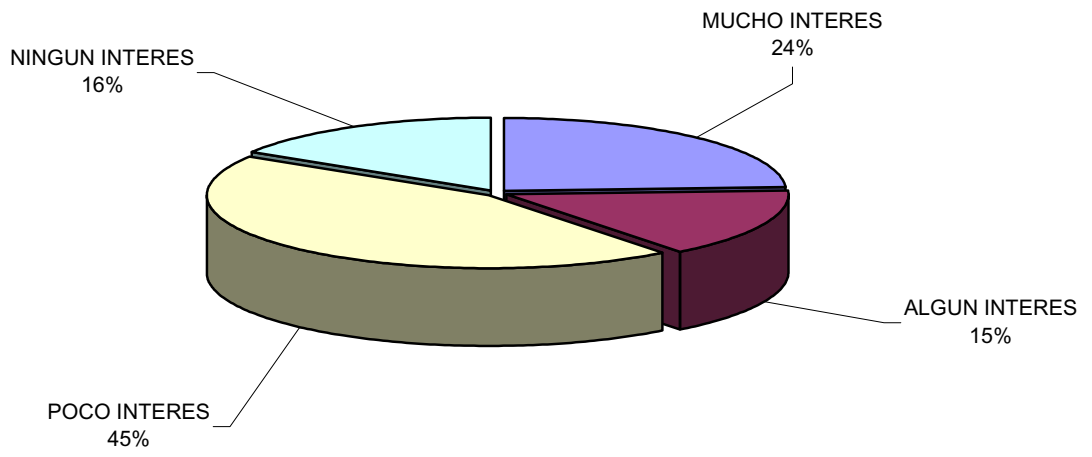


El interés que tienen los ciudadanos en denunciar algún acto de corrupción alcanza el 39.4%, frente al 60.6% que no tiene ningún o poco interés en hacer estas denuncias. Entre los motivos para no denunciar actos de corrupción están la desconfianza en el sistema (34.2%) y la toma represalias en contra de ellos (32.9%), entre otras razones.

En caso de ser testigos de un caso de corrupción, los ciudadanos preferirían acudir a un organismo de sociedad civil (36.7%), antes que a una institución de justicia (29.6%). Un 15.4% de los panameños se mantiene escéptico de acudir a algún ente para denunciar algún acto de corrupción.

Los medios de comunicación son evaluados como excelente o buenos en su labor de informar a los ciudadanos con relación a la administración de justicia (76.8%) y la corrupción (76.1%). Sin embargo, los abogados no son ciertamente de la confianza del ciudadano encuestado. En efecto, el 58.6% de los encuestados manifestó tener poca o ninguna confianza en los abogados.

GRÁFICA N° 8: INTERÉS CIUDADANO EN LA DENUNCIA DE UN ACTO DE CORRUPCIÓN



CAPÍTULO SEGUNDO:
ACCESO A LA JUSTICIA

1. ACCESO A LA JUSTICIA

Existe consenso en que no sólo es necesario garantizar que exista un sistema judicial que responda al principio de “justicia pronta y cumplida”, sino que además es necesario asegurar una Administración de Justicia igualitaria para todos y todas, que se mantenga libre e independiente de cualquier influencia de poder que trastoque el principio de legalidad, y transparencia de la gestión judicial que distorsione la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia se convierte en un derecho humano, donde el derecho sustantivo encuentra un escenario propicio y los mecanismos suficientes, eficientes y necesarios frente a la obligación del Estado de cumplir tales derechos. Tal valoración va más allá de considerar el acceso a la justicia como un aspecto meramente técnico, formal y procesal. Por el contrario, es en la práctica, una verdadera tutela judicial de los derechos humanos en un proceso democrático.

El acceso a la justicia conceptualizado como derecho humano implica: acceso a la jurisdicción; derecho de igualdad ante la ley; mecanismos y garantías que aseguren los derechos humanos sustantivos; así como la existencia de controles judiciales de cada lesión de los derechos de las personas, sea la misma una víctima o un imputado.

En el primer caso, el acceso a la jurisdicción equivale a permitir la oportunidad procesal de toda víctima o imputado. Es decir, o recurrir a un tribunal a reclamar justicia penal o a defenderse de una imputación delictiva. Tal cual lo señala el artículo 18 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre: “Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos.” Este derecho lo ratifica el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 8, 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando plantean que: “Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o un tribunal competente independiente e imparcial, establecido con anterioridad para la ley en la sustancia de cualquier acusación penal formalizada contra ella, o para la determinación de sus Derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

En el segundo caso, el derecho de igualdad ante la ley es la base de la igualdad procesal de toda persona frente al sistema judicial. Esta afirmación tiene una gran importancia, ya que plantea claramente que toda persona, independiente de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, tiene derecho a que se le respeten sus derechos. La normativa constitucional panameña, en sus artículos 19 y 20, deja establecido este principio. Además, la Constitución Nacional en su artículo 214 reconoce la necesidad de arbitrar fondos para prestar asesoramiento y defensa jurídica a quienes por su situación económica no pueden procurárselos por sí mismo, tanto a través de los organismos oficiales creados al efecto, como por medio de las asociaciones profesionales de abogados reconocidos por el Estado. Esta norma plantea una prestación positiva del Estado, y consigna el principio de igualdad real, frente a la igualdad formal, al reconocer la existencia de grupos vulnerables económicamente, que en un modelo democrático, no pueden estar excluidos de un sistema judicial que tutele el acceso a la justicia.

En tercer lugar, el acceso a la justicia debe garantizarse mediante mecanismos y garantías que aseguren los derechos humanos sustantivos así como la existencia de controles judiciales de cada lesión de los derechos de las personas, sea la misma víctima o imputado. Este aspecto es vital para el cumplimiento de las garantías judiciales del proceso y la víctima, e implica la capacidad del sistema de ejecutar la sentencia, en lo relacionado con su reparación, sobre todo en los casos donde el Estado sea o aparece

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

como el principal responsable del daño causado, en tanto actuó en violación a los derechos del imputado o de la víctima.

El acceso a la Justicia constituye un derecho humano básico, que sirve de medida política institucional, para establecer los niveles de eficiencia del sistema judicial, en lo relativo a un sistema acusatorio basado en los derechos humanos, que distinguen un auténtico proceso penal democrático. Tal dimensión del Estado Democrático de Derecho reubica a la justicia como uno de los factores programáticos de la Agenda ciudadana del siglo XXI.

1.1. MARCO CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA

La Constitución Nacional establece que toda persona, en especial la víctima de un delito, y las víctimas de abuso de poder, tienen un conjunto de garantías constitucionales, que le permiten hacer valer sus derechos ante la infracción legal de un tercero. En los artículos 17, 19, 20, 22 y 214 se definen, entre otras, garantías ciudadanas como el debido proceso, la igualdad ante la ley, la igualdad procesal y la defensa gratuita.

RECUADRO N° 4: IGUALDAD ANTE LA LEY

Artículo 17	Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.
Artículo 19	No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.
Artículo 20	Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley; pero esta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.
Artículo 22	Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes. Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todos las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. La Ley reglamentará esta materia.
Artículo 32	Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, política o disciplinaria.
Artículo 214	La Ley arbitrará los medios para prestar asesoramiento y defensa jurídica a quienes por su situación económica no puedan procurárselos por sí mismos, tanto a través de los organismos oficiales creados al efecto, como por intermedio de las asociaciones profesionales de abogados reconocidas por el Estado.

Fuente: Constitución Nacional

1.1.2. Marco Normativo Ordinario

La base legal del derecho a la jurisdicción, que tiene toda persona para reclamar un derecho ante la Administración de Justicia, y la obligación de ésta última de dar una respuesta cumpliendo con el principio de “justicia pronta y cumplida”, está contenida en el Código Judicial. En nueve de sus artículos, el Código Judicial ofrece el marco normativo ordinario, asociado al acceso a la justicia.

RECUADRO N° 5: MARCO NORMATIVO ORDINARIO ASOCIADO AL ACCESO A LA JUSTICIA

Artículo 464	Establece el derecho de toda persona a recurrir ante los tribunales para hacer efectivo algún derecho o pretensión
Artículo 466	Establece que promovido un proceso, el Juez tomará las medidas tendientes a evitar su paralización
Artículo 472	Establece el principio de celeridad procesal
Artículo 1944	Señala el derecho del imputado de ser juzgado por un tribunal competente, conforme al trámite legal y con plena garantía de su defensa
Artículo 1950	Señala la nulidad de los procesos que se sigan en contravención del debido proceso y la responsabilidad civil y criminal de los jueces y funcionarios de instrucción por los daños o perjuicios que resulten del proceso ilegal
Artículo 2002	Establece que una vez presentada la querrela por el ofendido (la víctima) se iniciará la investigación y el procedimiento continuará de oficio, pero la víctima será considerada parte para los efectos procesales contemplados en la ley
Artículo 2216	Establece el derecho al recurso de apelación del sobreseimiento provisional del querrellado
Artículo 2031.2	Establece que durante la instrucción sumarial se tiene que comprobar el alcance de las lesiones físicas, mentales y emocionales sufridas por la víctima, su representante legal, tutor y parientes cercanos, como resultado del delito, así como los servicios profesionales médicos y psicológicos requeridos para su atención.
Artículo 2031.6	Establece la obligación del Ministerio Público de comprobar la extensión del daño económico causado por el delito.

Fuente: Código Judicial

2. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

El cuerpo normativo, contenido en la Ley 31 de 29 de Mayo de 1998, constituye la Ley especial de protección a la víctima del delito. En dicho estatuto se establece *quiénes* son considerados víctimas del delito. Es decir, la época en la que la víctima no era parte del proceso legal, en defensa de sus derechos quedó atrás. La protección y garantía de los derechos se considera hoy en día, un presupuesto básico de la convivencia social. Por ello, tal como señala la norma, la víctima es:

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

- la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños, incluidas las lesiones físicas o mentales, el sufrimiento emocional, la pérdida financiera o el menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acción o omisión que viole la legislación penal vigente;
- el representante legal o tutor de la persona directamente afectada por el delito en caso de incapacidad, al conyugue, al conviviente en unión de hecho, a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, así como al heredero testamentario cuando acuse la muerte del causante;
- las asociaciones, reconocidas por el Estado, en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la Asociación se vincule directamente con esos intereses.

Según la victimología, disciplina que tiene por objeto el estudio de la víctima de un delito, de su personalidad, de sus características biológicas, psicológicas, morales, sociales y culturales, de sus relaciones con el delincuente y del papel desempeñado en la génesis del delito (Gulota, G. : 304), la victimización se puede dividir en victimización primaria y victimización secundaria.

La victimización primaria es la derivada de haber padecido un delito que cuando va acompañado o de violencia o de una experiencia personal tiene efectos que se mantienen en el tiempo. Los mismos pueden ser físicos, psíquicos, económicos o sociales.

No obstante, la víctima de un delito, no sólo ha de enfrentarse con los perjuicios derivados de la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido que conlleva el delito; también en muchos casos, acompañando a éste, se producen otra serie de efectos que inciden en la gravedad material del daño producido. A ésta nueva victimización, se le denomina como victimización secundaria.

La victimización secundaria, es aquella que se deriva de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal. En tal sentido podemos destacar los casos de violación carnal, donde no se respeta la confidencialidad de la víctima. Por ello, la victimización secundaria se considera aún más negativa que la victimización primaria, porque es el propio sistema el que victimiza a quien solicita justicia (Díaz L. 1990: 44).

2.1. ASPECTOS PROCESALES EN LA NORMATIVA JUDICIAL REFERIDA A LA VÍCTIMA Y SUS GARANTÍAS

2.1.1. Etapa de la Instrucción Sumarial

Los delitos caracterizados en el Código Penal son de procedimiento de oficio. Es decir, que el Procurador, Fiscal o Personero puede iniciar, continuar y concluir la investigación del delito, para lograr su castigo, a partir de cualquier noticia que llegue a su conocimiento, sobre la comisión de cualquier delito, sea la misma por denuncia, actuaciones policivas u otras autoridades.

Sin embargo, para algunos delitos, respetando ciertos derechos íntimos y la confidencialidad de las personas, la ley no permite que el agente del Ministerio Público pueda iniciar las investigaciones sin intermedio de una querrela. La víctima para constituirse parte del proceso de investigación, que desarrollarán los personeros y Fiscales con el objetivo de ejercer la acción penal, debe promover una querrela.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Los delitos que requieren la formulación de la querrela, para instruir el sumario, están debidamente tipificados. Tal es el caso de los delitos de rapto, estupro, corrupción de menores y ultrajes al pudor. Estos delitos, según artículo 1956 del Texto del Código Judicial (2001), requieren la querrela de la persona agraviada, a pesar que son de procedimiento de oficio. De igual forma, los delitos de apropiación indebida, calumnia, injuria, incumplimiento de los deberes familiares y competencia desleal, entre otros, necesitan de la querrela del ofendido.

La víctima afectada por la comisión de un delito para constituirse como parte procesal, con capacidades para hacer valer su derecho, deberá elevar solicitudes exigiendo la práctica de pruebas, colaborando o impugnando los actos de los agentes de Instrucción. La conducta de la víctima, en la defensa de sus derechos, según la Ley 31 de 1998 de Protección a la víctima, en su artículo 26, permite que allí donde dice “acusación particular” o “acusador” deba entenderse “querrela” o “querellante”, respectivamente.

La querrela debe ser admitida mediante diligencia escrita o resolución y notificada a las partes, para que se constituya la víctima, en querellante. La misma se presentará dentro del término de dos meses, a partir de la comisión del hecho punible o de la realización del último acto, salvo que la ley establezca un término distinto para casos especiales. Cuando la víctima se encuentre en el extranjero, tendrá el término de un año para presentar su querrela en la forma indicada anteriormente (Artículo 2035, Código Judicial).

La víctima del delito puede intervenir, sin mayores formalidades, como querellante en el proceso, tal como lo preceptúa tanto el artículo 2, ordinal segundo de la Ley 31 de 1998 como el artículo 2002 del Código Judicial. De esa manera, la víctima podrá exigir la responsabilidad penal del imputado, y obtener la indemnización civil, por los daños y perjuicios derivados del delito. El querellante debe ser titular de la acción civil y no el Estado, tal como lo establece el artículo 1970 del Código Judicial. De igual forma la mencionada Ley No.31, en su artículo 2 ordinal quinto, le otorga a la víctima, el derecho a ser informada sobre el curso del proceso penal. Esta información implica el conocimiento acerca del estado del proceso penal. Es decir, si ha sido archivado; si puede ser reabierto; si es posible el ejercicio de la acción civil. Todo ello, independientemente, que la víctima intervenga como querellante o simplemente en su condición de víctima, ya que se trata de un derecho procesal sustancial establecido por la Ley 31.

Por otro lado, la víctima cuenta con el derecho de ser escuchada por el juez, cuando este deba decidir sobre la solicitud del archivo del expediente que formula el Ministerio Público, la suspensión condicional de la ejecución de la pena de prisión o su reemplazo por penas cortas de privación de libertad a favor del imputado.

La Ley 31 no establece un mecanismo, procedimiento o forma a través del cual se hacen efectivos los derechos de la víctima. Por lo tanto, el Juez deberá ceñirse a lo dispuesto en el artículo 472 del Código Judicial. Es decir, los actos del proceso se realizarán con la menor formalidad posible pero de manera adecuada para el logro de sus fines. En consecuencia, la mayoría de los Tribunales, en la actualidad, tan pronto reciben el expediente del Ministerio Público en la etapa de Audiencia Preliminar, dictan la providencia en la cual se ordena citar a la víctima, y notifican mediante edicto fijado en el tribunal.

Finalmente, cuando la víctima se presenta al juzgado ante o en el acto de audiencia, la cual puede ser a su elección, el Juez le informa, tanto sobre el estado procesal de la causa y sus derechos, como sobre el respeto a la solicitud de archivo del expediente, suspensión del proceso, suspensión condicional de la ejecución de la pena de prisión o su reemplazo, todo lo cual en unos casos se consigna en un acta que es firmada por el Juez, la víctima y el Secretario, mientras que en otros se recoge directo en el Acta de

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

audiencia, según el caso. Es decir, la participación en el proceso penal de la víctima, no es solamente como sujeto pasivo del delito.

Como sujeto activo, la víctima, tal como antes se señaló, debe formular una querrela. El Incidente de Controversia ante el Tribunal competente, de conformidad con la norma 1993, es el mecanismo legal del cual puede hacer uso la víctima en caso que el Ministerio Público, con ocasión de la aplicación del principio de oportunidad, considere archivar el expediente. Esto sólo ocurre cuando la víctima, a partir de su propia iniciativa, investigación e impulso, descubre que el caso será archivado.

En el caso que tal situación no sea del dominio de la víctima, el agente de instrucción deberá mediante una resolución motivada, notificar su decisión, la cual permanecerá en la secretaría de la agencia de instrucción correspondiente, por un período de 60 días, de conformidad con la norma 1954 del Código Judicial.

Posteriormente, una vez es ejecutoriada la resolución, la víctima no tendrá ninguna alternativa de promover el caso y la reparación respectiva. Es decir, a diferencia del procesado y su derecho constitucional del derecho de defensa, la víctima debe asumir la iniciativa de su defensa, sin que el Estado indague sobre los efectos físicos, psicológicos, emocionales y económicos sufridos, pues la preocupación en tal caso sigue siendo si existe o, no infracción a la legislación penal.

2.1.2. Etapa de la Audiencia Preliminar y Etapa Plenaria

Una vez que llega el expediente a los tribunales, proveniente del Ministerio Público, el juzgado dicta una providencia en la cual señala la fecha de la Audiencia, y dicta otra providencia en la cual se ordena citar a la víctima, quien es notificada personalmente, en su condición de querellante, tal como lo indica el artículo 2199 del Código. Tal situación establece un criterio de igualdad, ya que el criterio de la notificación personal, era sólo para el imputado y su defensor. La víctima no era notificada, en tanto era el Estado el que asumía la defensa de la sociedad.

Por otra parte, cuando sea necesaria la acción de secuestro, para que el victimario no trasponga bienes, y haga ilusoria la reparación económica, la víctima no requerirá fianza cuando esté amparada por el beneficio consagrado en el numeral 9 del artículo 2 de la Ley 31 de 1998. En todo momento, la víctima deberá ser escuchada por el Juez, cuando éste deba decidir sobre la solicitud de archivo del expediente presentada por el Ministerio Público, la suspensión condicional del proceso penal; la suspensión condicional de la ejecución de la pena o el reemplazo de penas cortas de privación de la libertad del imputado. Así también deberá ser escuchada por el Ejecutivo, cuando se deba decidir la rebaja de pena o sobre la concesión de la libertad condicional a favor del sancionado.

En la práctica, el Departamento de Asistencia Legal Gratuita a la Víctima ha constatado que muchos actos del proceso, por ejemplo, el recurso de apelación del procesado frente a la sentencia de primera instancia, se notifica por edicto, por lo que resulta casi imposible, elaborar su oposición a dicho escrito.

2.2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA

En Panamá, existen instituciones públicas y privadas que aseguran a las víctimas, el acceso a la justicia.

2.2.1. Instituciones Públicas que prestan asistencia a víctimas

2.2.1.1. Departamento de Asesoría Legal Gratuita para las Víctimas del Delito del Órgano Judicial

El Departamento de Asesoría Legal Gratuita para las Víctimas del Delito, es una unidad creada por la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 29 de la Ley 31 de 1998. La misma tiene como función brindar asesoría y patrocinio legal gratuito a las personas de escasos recursos.

Los abogados de esta oficina son designados por la Sala Cuarta de Negocios Generales y los requisitos para sus nombramientos, impedimentos, derechos, prerrogativas y sanciones, son las mismas previstas para los defensores de oficio. Es importante señalar, que si bien el nombramiento de los funcionarios de ese departamento corresponde a defensores públicos, en la práctica son asesores legales, que actúan en representación del querellante.

El Departamento de Protección a la Víctima está constituido por dos funcionarios públicos, en éste caso dos abogadas. Por el momento, el Departamento, no cuenta con secretaria. Por tal motivo las tareas de elaboración de documentos, control de reuniones, control de audiencias, atención a las personas que diariamente asisten, son asumidas por las funcionarias judiciales antes mencionadas. En la práctica, cuando ambas tienen audiencias, deben cerrar las puertas de la Oficina y dejar teléfonos y ubicación para ser localizadas.

CUADRO N° 2: ÁMBITO DE ACCIÓN JUDICIAL DEL DEPARTAMENTO DE PROTECCIÓN A LA VÍCTIMA

DISTRITOS	JUZGADO MUNICIPAL	JUZGADO DE CIRCUITO
Ciudad de Panamá	4	15
San Miguelito	1	2
La Chorrera	1	2

Las funcionarias asignadas deben atender los casos de los Distritos de Panamá, San Miguelito y La Chorrera. Es decir, atienden los casos penales en 4 Juzgados Municipales en Panamá; 1 Juzgado Municipal en San Miguelito; 1 Juzgado Municipal en La Chorrera; 2 Juzgados de Circuito en San Miguelito; 2 Juzgados de Circuito en La Chorrera; y, 15 Juzgados de Circuito en Panamá. Adicionalmente atienden los casos de Homicidio ante el Segundo Tribunal de Justicia.

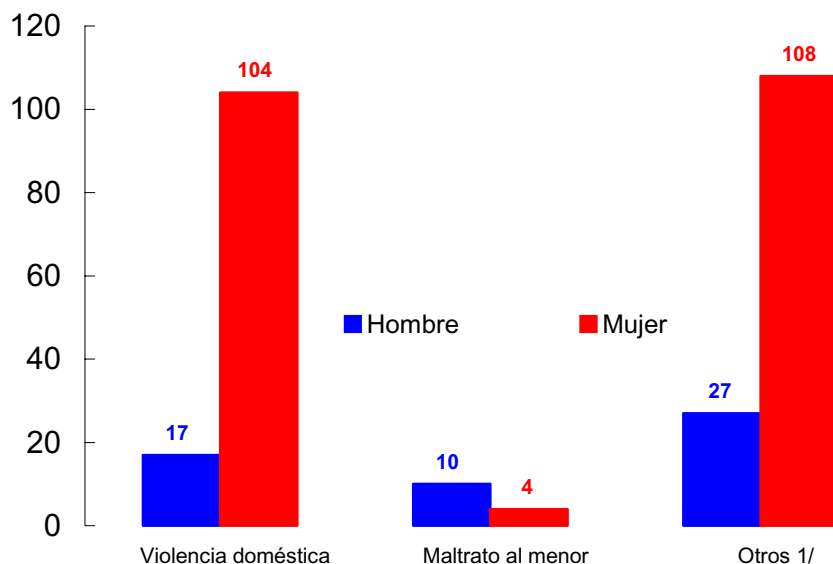
Las funciones del personal designado en el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para víctimas del Delito implican: atender todos los casos legales en los que debe formalizarse querrela; es decir, homicidio; violación carnal, lesión personal; violencia intrafamiliar y maltrato del niño(a) y adolescente; estafa; hurto; apropiación indebida; daños a la propiedad; robo; calumnia e injuria; incumplimiento de los deberes familiares; estupro; actos libidinosos; rapto, entre otros delitos.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Además, está dentro de sus funciones, todo lo que implica llevar adelante un proceso: elaboración de la querrela; términos; certificaciones al Registro de propiedad para evaluar la calificación de la persona que solicita el servicio; incidentes; y preparación de la Audiencia.

El Departamento ofrece orientación legal a las víctimas, que recurren a sus oficinas. Actualmente se atienden por día, unas 10 consultas diarias; lo que promedian aproximadamente, 60 consultas semanales. Este proceso de orientación diaria tiene como resultado la formalización de expedientes para 100 casos mensuales, aproximadamente.

GRÁFICO N° 9: NÚMERO DE CASOS ATENDIDOS EN EL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS POR SEXO, SEGÚN CLASE DE CASO. JULIO 2003 (P)



Nota: La mayor cantidad de víctimas corresponde a mujeres víctimas de violencia doméstica seguida por hombres por la misma causa. Luego se aprecia que es mayor la proporción de hombres víctimas de maltrato al niño(a) y adolescente es mayor que las mujeres.

El Departamento presta servicios a toda víctima con ingreso mensual, que no exceda los 400 balboas y con bienes inmuebles que no sobrepasen los 5000 balboas. Esta disposición está en acuerdo con los criterios del Patrocinio Legal Gratuito de conformidad con el artículo 1446 del Código Judicial. En la práctica, el volumen de trabajo y la demanda de servicios en el Departamento es tan amplia e intensa, que la verificación del status, para acceder al servicio, lo realizan las propias abogadas ante el Registro de la Propiedad; situación ésta que afecta la preparación de la defensa de la víctima.

CUADRO N° 3: CASOS TRAMITADOS POR LA OFICINA DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS EN LOS DISTRITOS DE PANAMÁ, SAN MIGUELITO Y LA CHORRERA, SEGÚN CLASE. AÑOS 2000-2002 (E).

CLASE DE DELITO	CASOS TRAMITADOS					
	AÑO 2000		AÑO 2001		AÑO 2002(E)	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
TOTAL	<u>148</u>	<u>100</u>	<u>210</u>	<u>100</u>	<u>250</u>	<u>100</u>
Contra la integridad personal	<u>107</u>	<u>72.3</u>	<u>140</u>	<u>66.7</u>	<u>148</u>	<u>59.2</u>
<i>Homicidio</i>	55	37.2	78	37.1	66	26.4
Doloso	45	30.4	64	30.5	56	22.4
Culposo	10	6.8	14	6.7	10	4.0
Intento de homicidio		0.0		0.0	10	4.0
Lesiones personales	34	23.0	38	18.1	48	19.2
Violencia intrafamiliar y maltrato al niño(a) y adolescente	18	12.2	24	11.4	24	9.6
Contra el pudor	<u>18</u>	<u>12.2</u>	<u>35</u>	<u>16.7</u>	<u>50</u>	<u>20</u>
Violación carnal	18	12.2	21	10.0	24	9.6
Estupro			9	4.3	18	7.2
Actos libidinosos			5	2.4	8	3.2
Contra el patrimonio	<u>21</u>	<u>14.2</u>	<u>33</u>	<u>15.7</u>	<u>48</u>	<u>19.2</u>
Estafa	11	7.4	9	4.3	18	7.2
Hurto	6	4.1	11	5.2	12	4.8
Apropiación indebida	2	1.4	6	2.9	4	1.6
Daños a la propiedad	1	0.7		0.0		0.0
Robo	1	0.7	7	3.3	14	5.6
Otros delitos	2	1.4	2	1.0	4	1.6

Porcentaje (%): Calculado con base en el total de columna.

Sin embargo, aún cuando es necesario, no existe una sección de Trabajo Social que examine esta situación y tenga una relación más estrecha, con la víctima. Tal limitación permite que, como usuarios del servicio, haya personas que pueden pagar un servicio legal privado, pero se acogen al sistema del Patrocinio Legal Gratuito o viceversa.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Este Departamento único en su género, por lo amplio de su mandato, no cuenta aún con un Reglamento. El mismo debe ser confeccionado por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

CUADRO N° 5: DILIGENCIAS REALIZADAS POR LA OFICINA DE ATENCIÓN DE VÍCTIMAS EN LOS DISTRITOS DE PANAMÁ, SAN MIGUELITO Y LA CHORRERA, SEGÚN CLASE DE DELITO. AÑOS 2000-2002

CLASE DE DILIGENCIA	DILIGENCIAS REALIZADAS					
	AÑO 2000		AÑO 2001		AÑO 2002(E)	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
TOTAL	639	100.0	1293	100.0	861	100.0
Casos tramitadas	148	23.2	203	15.7	127	14.8
Querrelas presentadas	99	15.5	193	14.9	131	15.2
Indemnizaciones por daños y perjuicios presentados	45	7.0	63	4.9	31	3.6
Audiencias preliminares	68	10.6	76	5.9	43	5.0
Audiencias ordinarias	48	7.5	72	5.6	55	6.4
Consultas absueltas a víctimas	48	7.5	397	30.7	238	27.6
Procesos penales finalizados	0	0.0	28	2.2	30	3.5
Otros trámites	183	28.6	261	20.2	206	23.9

2.2.1.2. Atención a la Víctimas

El Ministerio Público, a través de la Procuraduría General de la Nación, y sobre la base de la Resolución N° 10 del 22 de Agosto de 1996, estableció el Centro de Recepción de Denuncia (CRD) de la Policía Técnica Judicial (PTJ); el Centro de Asistencia a las Víctimas (CAV), a través de la Resolución N° 2 del 11 de octubre de 2000; y el Centro de Concertación Social (CCS) a través de la Resolución N° 9 del 7 de agosto de 1995.

Estas estructuras creadas por el Ministerio Público, son dirigidas por un Agente de Instrucción, Delegado de la Fiscalía Auxiliar. Este funcionario, considerado como Jefe del Centro de Recepción de Denuncias o Coordinador General, constituye el enlace con las autoridades competentes para investigar y sancionar el delito.

Dentro del Centro de Recepción de Denuncia, existe una Oficina de Filtro, encargada de clasificar los delitos. Por un lado se clasifican los delitos comunes; por el otro, se clasifican los delitos relacionados con asuntos de Familia: sustracción de menores, incumplimiento de los deberes familiares, violencia doméstica y maltrato al niño(a) y adolescentes. Estos últimos delitos relacionados son transferidos al Centro de Asistencia a Víctimas.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El Centro de Asistencia a las Víctimas (Ministerio Público) cuenta con tres trabajadoras sociales; una abogada; un psicólogo; una secretaria y un coordinador. En total son 7 personas las que laboran en dicho Centro. Adicionalmente, a través de Convenios con las Universidades ubicadas en la República de Panamá, estudiantes del último año de las carreras de Derecho, Psicología y Trabajo Social realizan su práctica en el Centro. Esta participación de las Universidades en las actividades cotidianas del Centro, buscan fortalecer el sistema de defensa de las víctimas, así como la sensibilización y el conocimiento científico del problema en cuestión, por parte de los futuros profesionales.

Actualmente existe un Centro de Asistencia a Víctimas en la Ciudad de Panamá y otro en San Miguelito. En éste último, se recibe la denuncia del hecho. Con posterioridad, se elabora un informe que será enviado al Centro de Panamá. Están en proceso de creación el Centro de Asistencia a Víctimas en la Ciudad de David, Provincia de Chiriquí, dentro de la Ciudad Judicial.

La asistencia de ciudadanos al Centro de Asistencia a Víctimas, se realiza como resultado de la identificación de alguno de los delitos enumerados con anterioridad. Para tales efectos, todo ciudadano que asiste en busca de atención es entrevistado por un funcionario que determina si el hecho constituye delito, falta administrativa o acción civil. En tal sentido, orienta a la víctima para que acuda a la autoridad competente y que corresponde con el delito cometido.

El funcionario judicial, de acuerdo al hecho presentado, y si existe disposición de la víctima, transfiere el caso al Centro de Concertación Social, para que se establezca un acuerdo que pone fin al conflicto, sobre la base de la reparación respectiva, siempre que tal delito admita la terminación del proceso por desistimiento. Además, el funcionario judicial debe verificar si no ha ocurrido la prescripción de la acción penal, o vencido el término para interponer la querrela respectiva.

Posteriormente, si procede, la víctima expone los hechos a un funcionario de la Sala de Denuncias. Cuando se trata de los casos previstos para su atención el Centro de Asistencia a Víctimas, se confecciona el documento denominado querrela; la cual es remitida inmediatamente o ante las divisiones de investigación de la Policía Técnica Judicial o ante las Fiscalías Especializadas de Familia. Es importante señalar que, en la práctica, en la oficina de filtro de los delitos de violencia doméstica y el resto precitado, existe la certeza de darle continuidad al expediente de la víctima. Sin embargo, lo más importante es la elaboración, por el funcionario judicial respectivo, del “Informe de Atención a la Víctima”, el mismo contiene un perfil psicológico y socioeconómico de la víctima, que será de utilidad, tanto para el funcionario de instrucción, como para los Jueces y Magistrados de la causa en trámite.

El Centro de Asistencia a Víctimas, a través de los funcionarios respectivos, puede considerar la aplicación de medidas de protección establecidas en la Ley 38 de 2001. Tal es el caso del arresto provisional del agresor o de la agresora, por un término que no sobrepase las 24 horas. Una vez se completa el formulario respectivo, éste es enviado a las autoridades de policía, fiscalías o autoridades judiciales, según sea la competencia.

Entre las funciones básicas del Centro se encuentran las consultas relacionadas con el conocimiento y reconocimiento del entorno de la víctima. Actualmente se realizan, en el Centro, aproximadamente, 90 consultas al mes. Diariamente el Centro recibe un promedio de dos (2) consultas diarias.

Por último, cabe precisar que la diferencia del Centro de Asistencia a Víctimas y el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para las Víctimas del Delito, es que el mismo no se constituye en parte del

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

proceso, ya que no tiene la representación del querellante. Es decir su labor es de apoyo y orientación o lo que es lo mismo, el Centro no opera en el ámbito de los tribunales. Sus acciones se circunscriben, tanto a la atención psicológica en casos urgentes, como a la orientación e impulso del expediente, hacía las autoridades competentes. Las mismas deben darle el trámite respectivo a la denuncia o querrela de la víctima.

CUADRO N° 5: CASOS ATENDIDOS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS, POR SEXO DE LA VÍCTIMA, SEGÚN DISTRITO DE PROCEDENCIA Y CLASE. JULIO 2003.

DISTRITO Y CLASE DE CASO	V Í C T I M A S					
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
TOTAL	<u>270</u>	<u>100.0</u>	<u>54</u>	<u>100.0</u>	<u>216</u>	<u>100.0</u>
Violencia doméstica	121	44.8	17	31.5	104	48.1
Maltrato al niño(a) y adolescente	14	5.2	10	18.5	4	1.9
Otros (1/)	135	50.0	27	50.0	108	50.0
DISTRITO						
<i>Panamá</i>	<u>261</u>	<u>96.7</u>	<u>52</u>	<u>96.3</u>	<u>209</u>	<u>96.8</u>
Violencia doméstica	112	41.5	15	27.8	97	44.9
Maltrato al niño(a) y adolescente	14	5.2	10	18.5	4	1.9
Otros (1/)	135	50.0	27	50.0	108	50.0
<i>San Miguelito</i>	<u>9</u>	<u>3.3</u>	<u>2</u>	<u>3.7</u>	<u>7</u>	<u>3.2</u>
Violencia doméstica	9	3.3	2	3.7	7	3.2

(1/): Contra el orden jurídico familiar y el estado civil.

Fuente: Centro de Atención a la Víctima; Ministerio Público.

El funcionamiento del Centro de Asistencia a Víctimas se rige por una Reglamentación aprobada por la Procuraduría General de la Nación, en la cual se han establecido los diversos módulos para ofrecer el servicio. El primer módulo consiste en el diagnóstico del usuario; el segundo establece todo lo relativo al equipo administrativo; el tercero módulo constituye el plan de implementación del sistema; mientras que el módulo cuarto hace referencia a la implantación y capacitación del sistema.

De igual forma, la reglamentación establece el perfil del funcionario judicial que debe atender el Centro de Asistencia a Víctimas. El funcionario judicial debe poseer formación en las ciencias sociales, jurídicas o psicológicas, así como conocimiento de la multi-causalidad de la violencia. Otro requisito básico, según la reglamentación, está relacionado con los valores que debe practicar el funcionario judicial; tal es el caso de la autodeterminación, el respeto por la vida y las diferentes culturas históricas y contingentes de los ciudadanos panameños.

2.2.1.3. Centro de Concertación Social del Ministerio Público (CCS)

Por otro lado, en cuanto al Centro de Concertación Social antes mencionado, debe señalarse que el mismo cuenta con una abogada encargada de las Audiencias; una administrativa dedicada al registro de expedientes, acuerdos y los desistimientos del hecho punitivo; y un Agente de Instrucción de la Fiscalía Auxiliar. El Centro de Concertación Social, constituye un mecanismo dentro del Derecho Penal Panameño, dirigido a promover un acuerdo entre la víctima (denunciante) y el victimario (denunciado), donde de manera voluntaria se establece una reparación frente al delito causado, y el compromiso, cumplido el acuerdo, de retirar los cargos. Es decir, desistir de la demanda penal.

CUADRO N° 6: NÚMERO Y PORCENTAJES DE EXPEDIENTES RESUELTOS DEL CENTRO DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, SEGÚN CLASE DE CASO. AGOSTO 2003

CLASE DE CASO	EXPEDIENTES	
	NÚMERO	PORCENTAJE
TOTAL	<u>61</u>	<u>100.0</u>
Apropiación indebida	20	32.8
Calumnia e injuria	2	3.3
Cheques sin fondos	9	14.8
Daños	1	1.6
Estafa	21	34.4
Hurto	7	11.5
Retención indebida	1	1.6

Fuente: Centro de Concertación Social; Ministerio Público.

Este procedimiento es promovido por el Centro de Concertación Social, una vez el denunciante acepte la vía de la concertación. La misma es una actividad presumaria, que permite ampliar la investigación con un documento donde se reconoce el delito y se acuerda su reparación. El procedimiento implica la citación del denunciado, a fin de promover la concertación. El procedimiento termina cuando se envía a la Fiscalía respectiva, el acuerdo y el desistimiento de los cargos. Tal decisión es acogida por el Fiscal, quien la envía al Juez respectivo para su aceptación final.

De conformidad con los datos recabados, el nivel de cumplimiento entre las Audiencias programadas y las Audiencias realizadas es de un 70 por ciento. En el mes de Agosto, entre lo programado y lo realizado, se registró un cumplimiento de un 56 por ciento. La causa principal de este bajo porcentaje, fue la falta de asistencia del denunciado, y la imposibilidad de establecer la respectiva concertación.

CUADRO N° 7: NÚMERO DE AUDIENCIAS PROGRAMADAS Y AUDIENCIAS REALIZADAS EN EL CENTRO DE CONCERTACIÓN SOCIAL SEGÚN MES Y PORCENTAJE DE REALIZACIÓN. AÑO 2003.

M E S	NÚMERO DE AUDIENCIAS		PORCENTAJE DE REALIZACIÓN
	PROGRAMADAS	REALIZADAS	
TOTAL	<u>581</u>	<u>406</u>	69.9
Enero	50	30	60.0
Febrero	56	34	60.7
Marzo	69	56	81.2
Abril	100	70	70.0
Mayo	110	75	68.2
Junio	93	68	73.1
Julio	103	73	70.9
Agosto	93	52	55.9

Fuente: Centro de Concertación Social; Fiscalía Auxiliar, Ministerio Público.

No obstante, sí es posible constatar un incremento en el índice de desistimiento; es decir, el retiro de los cargos, lo que implica una respuesta satisfactoria al cumplimiento de los acuerdos de reparación. En cuanto al tipo de delitos, se observa con frecuencia la existencia de delitos contra el patrimonio. En tal sentido, de los 80 casos, que registraron en el mes de Agosto de 2003 en el Centro de Concertación Social, 91 por ciento, corresponden con delitos contra el patrimonio.

En el corto plazo, para agilizar el proceso de atención a la víctima, se establecerá una línea telefónica de auxilio, para que a través de la misma se preste el servicio las 24 horas del día. Desde el punto de vista de la víctima, tal iniciativa permitirá un espacio de orientación legal permanente, rápido y directo.

2.2.2. INSTITUCIONES PRIVADAS QUE PRESTAN ASISTENCIA A VÍCTIMAS

2.2.2.1. Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada (CAMM)

El Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada (CAMM) es una organización no gubernamental sin fines de lucro. El CAMM, fue fundado en julio de 1984.

La metodología del Centro persigue proporcionar a las víctimas y ofensores de la violencia intra-familiar, la oportunidad de maximizar sus potencialidades y fortalecer su participación, ampliando su autonomía en la búsqueda de una calidad de vida sin violencia, tal como lo expresa su objetivo general.

2.2.2. 2. Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP)

El Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) es una organización sin fines de lucro fundada en 1985. Cuenta con 18 años de experiencia en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos y, por ende, en la defensa de las víctimas de estas violaciones o abusos de Poder.

Este Centro orienta sus acciones hacia temas como defensa de la tierra; defensa y protección de las culturas de los pueblos indígenas; la defensa a la vivienda, al trabajo y; el acceso a la justicia de estos grupos de forma colectiva y comunitaria.

CUADRO N° 8: CASOS ATENDIDOS POR EL CENTRO DE ATENCIÓN LEGAL POPULAR (CEALP). 2003

CASOS(*)	PORCENTAJE
Administrativos	25
Civiles	24
Familia	17
Laborales	19
Agrarios y de Poblaciones Indígenas (**)	05

(*): Actualmente existen 50 promotores legales campesinos, ubicados en las provincias de Coclé, Colón y Veraguas.

(**): La gestión institucional en las zonas rurales, sobre todo en el aspecto educativo, consume el mayor tiempo del CEALP.

Fuente: (Davis, 2000)

El CEALP cuenta actualmente, con cuatro programas de trabajo: indígena; campesino; género; y ambiente y desarrollo. Además cuenta con un área de comunicación y administración. Los funcionarios de CEALP atienden a los ciudadanos que requieren y demandan acceso a la justicia en las zonas rurales de las provincias de Colón, Darién, Veraguas y Coclé, así como en las áreas urbanas de Panamá y Colón. CEALP cuenta, actualmente, con 7 miembros plenos y un equipo administrativo que facilita el funcionamiento del Centro, así como colaboradores independientes, en los diversos programas que impulsa en las comunidades rurales.

2.2.2. 3. Fundación para la Promoción de la Mujer (FUNDAMUJER)

La Fundación para la Promoción de la Mujer (FUNDAMUJER) es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, fundada el 28 de agosto de 1990, y su labor se concentra en la defensa de las mujeres panameñas. FUNDAMUJER, según un Informe elaborado para el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá (ICRUP), brinda asistencia y capacitación legal a nivel nacional, con excepción de Comarca de Kuna Yala. Los casos que atiende FUNDAMUJER, se concentran en un 50 por ciento en la provincia de Panamá, teniendo al interior de la misma, una mayor frecuencia de casos, los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La Fundación atendió, entre 1992 y 1999, unas 5874 personas. Hombre y mujeres por igual, acuden a las oficinas de la Fundación, en busca de orientación legal, a problemas tales como juicios de guarda y crianza, pensiones alimenticias y violencia intra-familiar.

Algunos casos atendidos por el Departamento de Asistencia Legal Gratuita de las Víctimas del delito de la Fundación, son remitidos, en ciertas ocasiones, a otras instancias públicas y privadas, para orientación y soporte emocional. De igual forma la Fundación remite casos al Departamento de la Víctima de la Corte Suprema de Justicia.

3. DEFENSA PÚBLICA

En la normativa Constitucional panameña, si bien el artículo 22 establece en el título de los Derechos Individuales y Sociales, la garantía judicial del derecho de defensa, se afianza en el artículo 214, en el cual se ordena al Estado, arbitrar los medios para prestar y hacer efectivo ese derecho de defensa, a los sectores empobrecidos de la sociedad panameña. En el orden internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8 ordinal 2, sobre garantías judiciales, reconoce el derecho de defensa. Igualmente lo hace el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 14 ordinal 2, donde se reitera dicho derecho.

La ley 16 de 1991, por la cual se aprueba la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial, señala tanto en su artículo 9, como en su artículo 52, la garantía del derecho de defensa, al imputado, desde la fase preliminar del proceso penal. Con ello se cumple lo señalado, en el Código Judicial. Es decir, el derecho de defensa, como derecho individual, debe ser respetado por el Estado, facilitando los espacios institucionales y procesales para la defensa tanto del victimario, como de la víctima. El derecho de acceso a la defensa pública gratuita, constituye una responsabilidad del Estado, frente a los ciudadanos más vulnerables de la sociedad.

La institución creada para tal fin es el Instituto de la Defensoría de Oficio. Este Instituto constituye, según el artículo 11 del Reglamento Interno, página 9, la corporación encargada de “brindar asistencia legal gratuita, eficaz y oportuna a toda persona que tenga derecho a ella”. La ley 19 de 1991, adscribió esta institución al Órgano Judicial, evolucionando de una estructura gubernamental, a una dentro del sistema Judicial. El Instituto de Defensoría de Oficio, busca establecer políticas de equidad en el acceso a la Administración de Justicia, colocando en igualdad de condiciones a los diversos grupos ciudadanos del país.

RECUADRO N° 6: FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA DE OFICIO

Nombramiento: Los defensores de Oficio serán nombrados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Campo de Acción: Los defensores de Oficio actuarán en defensa de toda persona que tenga derecho a asistencia legal gratuita en el ámbito de los Distritos Judiciales, Circuito Judicial y juzgados Municipales.

Forma de Escogencia: Los defensores de Oficio serán escogidos por concurso, de acuerdo con las normas de la carrera judicial establecidas para el nombramiento de los Magistrados de los Tribunales

RECUADRO N° 6: FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA DE OFICIO

Superiores, Jueces de Circuito o Jueces Municipales, según sea el caso y deberán residir en la circunscripción en la que ejercen sus funciones.

Requisitos: Los mismos requisitos que se exigen para los Magistrados y Jueces ante los cuales actúa. El Reglamento establece claramente que los requisitos necesarios son:

- Ser de nacionalidad Panameña
- Reunir los requisitos mínimos que señala la clasificación de puestos para desempeñar el cargo
- Poseer las condiciones físicas y síquicas para desempeñar el cargo y someterse previamente al requisito exigido
- Poseer las aptitudes técnicas necesarias por medio de concursos, antecedentes de créditos y estudios realizados de acuerdo a las exigencias y pruebas de aptitud que rijan en el Reglamento de la Carrera Judicial

Salarios: Los Defensores de Oficio que actúen ante el Distrito Judicial devengarán el mismo salario y emolumentos de los Magistrados de Tribunales Superiores. Los Defensores de Oficio que actúen en los Circuitos Judiciales devengarán igual sueldo y emolumentos que los Jueces de Circuito ante los cuales actúan. Anteriormente, la diferencia entre el salario de un juez de circuito y un defensor del circuito judicial consistía en la diferencia de gastos de representación. Actualmente, los salarios y gastos de representación son equivalentes entre los defensores y jueces y entre magistrados y defensores de Distrito Judicial. Es decir 2260.00 mas 300.00 gastos de representación en el ámbito Circuital y 3000.00 mas 3000.00 de gastos de representación para un total de 6,000.00 Balboas en el ámbito Distrital.

Reglamento Interno: La Sala de Negocios Generales, previa consulta con los Defensores de Oficio, elaborará el Reglamento Interno, donde se establecen sus atribuciones, el reparto de los procesos y demás asuntos que sean de su conocimiento, según la jerarquía y la forma de atender los asuntos del cargo. En tal sentido de conformidad con el Acuerdo Número 239 de la Sala de Negocios Generales el 19 de Noviembre de 1993 se aprobó el actual Reglamento Interno del Instituto de Defensoría de Oficio.

Fuente: Código Judicial, Título Primero, Título XV, artículos 413-437.

El artículo 214 de la Constitución Nacional señala que: “La Ley arbitrará los medios para prestar asesoramiento y defensa jurídica a quienes por su situación económica no puedan procurárselos por sí mismos, tanto a través de los organismos oficiales creados al efecto, como por intermedio de las asociaciones profesionales de abogados reconocidas por el Estado”. Esta norma constitucional configura la tutela judicial efectiva, contenida en el principio constitucional de igualdad ante la ley, fundamentada en el artículo 20 de la Constitución Nacional.

La prestación positiva del Estado, para asegurar el derecho a la defensa de los ciudadanos que carecen de los medios económicos, constituye la base sobre la cual se despliega el acceso a la justicia, en condiciones de igualdad para los ciudadanos, como uno de los pilares esenciales de la democracia y el Estado de Derecho. La asistencia legal se configura entonces, a partir de allí, como un servicio público que los usuarios tienen el derecho a conocer y a demandar en tanto es un servicio ciudadano del Estado.

3.1. ORDEN JURÍDICO INTERNO DE LA DEFENSA PÚBLICA

En el Libro Primero, título XV, artículos del 413 al 437 del Código Judicial (2001), se desarrolla la normativa que regula la constitución y funcionamiento del Instituto de Defensoría de Oficio, y con ello, el servicio nacional de asistencia legal voluntaria.

La máxima autoridad del Instituto de Defensoría de Oficio es la Dirección Nacional, que estará a cargo de un Director Nacional designado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. En el orden inmediatamente inferior, jerárquicamente, la responsabilidad recae en un Subdirector de Distrito Judicial. Dicho puesto y función la ejerce un defensor, que actúa a ese nivel y sirve de enlace y comunicación entre la Dirección Nacional y las unidades orgánicas inferiores, es decir los circuitos judiciales y las esferas municipales.

Actualmente existen 42 Defensores de Oficio: 35 Defensores de Oficio, 7 Defensores del Adolescente, 22 auxiliares o asistentes de Defensor, 21 Secretarías, 2 Trabajadores Sociales.

El Reglamento, en su artículo 35 ordinal 9, señala que los funcionarios judiciales respectivos, tienen el derecho de recibir incentivos, anualmente, en virtud de méritos como: puntualidad, asistencia, eficiencia, antigüedad, acciones ejemplares, ideas y sugerencias innovadoras. Pero cabe resaltarlo, el Reglamento no señala en qué consisten tales incentivos, ni los mecanismos evaluativos para alcanzarlos.

En el Título VI, el Reglamento establece las medidas disciplinarias de carácter administrativo a las cuales están expuestos los funcionarios judiciales. Las sanciones de conformidad con la norma 292, para los Defensores Circuitales, son las siguientes:

- amonestación
- multa no menor de 5 balboas ni mayor de 25 balboas
- suspensión del cargo y privación de sueldo por lapso no mayor de 15 días.

En el caso de los Defensores Distritales, de conformidad con la norma 293 del texto único, las sanciones son las siguientes:

- amonestación
- multa no menor de 5 balboas ni mayor de 25 balboas
- suspensión del cargo y privación de sueldo por un lapso no mayor de 30 días.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

CUADRO N° 9: NÚMERO DE FUNCIONARIOS QUE LABORAN EN DESPACHOS DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR CLASE, SEGÚN PROVINCIA. JULIO DE 2003

PROVINCIA	NÚMERO DE FUNCIONARIOS						
	TOTAL	DEFENSOR				SECRETARIA	TRABAJADOR SOCIAL
		CIRCUITAL	DISTRITAL	DE ADOLESCENTE	AUXILIAR O ASISTENTE		
TOTAL	87	27	8	7	22		
Bocas del Toro	3	1	0	0	1	1	0
Coclé	9	2	1	0	3	3	0
Colón 2/	10	3	0	1	3	3	0
Chiriquí 1/	12	3	1	0	4	4	0
Darién	2	1	0	0	0	1	0
Herrera	3	1	0	0	1	1	0
Los Santos	7	1	1	0	1	2	2
Panamá	32	12	5	6	6	3	0
Veraguas	9	3	0	0	3	3	0

El procedimiento para sancionar de forma disciplinaria a los Defensores Distritales y Circuitales, se realizarán por medio de la Autoridad Nominadora. Es decir, la Sala Cuarta de Negocios Generales, podrá sancionar al funcionario judicial respectivo, previo conocimiento del Director Nacional y el levantamiento de una investigación, que instruirá una Comisión Especial, compuesta por tres Defensores de Oficio, designados por el Director. Hasta el momento no se conoce de ningún caso donde la Sala Cuarta, haya sancionado a algún defensor de Oficio.

Respecto al personal subalterno, las sanciones deberán ser aplicadas por el jefe inmediato. Es importante señalar que actualmente, el personal administrativo y de servicios es nombrado por la Sala Cuarta a través de la Oficina de Personal de la Corte Suprema de Justicia.

3.2. REGLAMENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE ASISTENCIA LEGAL VOLUNTARIA

El Sistema Nacional de Asistencia Legal Voluntaria, lo conforman los abogados Titulados y con idoneidad, que no tienen antecedentes de delitos contra la Administración Pública. El Sistema Nacional de Asistencia Legal Voluntaria, tal como su nombre lo indica, es una gestión voluntaria; sin embargo, una vez que se asume, se debe cumplir con el compromiso de la defensa técnica. Actualmente la efectividad del servicio voluntario, es prácticamente ineficaz, ya que no cuenta con los incentivos respectivos y adecuados, para su buen funcionamiento.

El Instituto de Defensoría de Oficio, trabaja actualmente, en la elaboración de un proyecto de ley, que asegure un crédito fiscal a favor de aquel abogado, que ofrece sus servicios voluntariamente, tomando en cuenta lo establecido entre el Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas; y la Corte Suprema de Justicia, en materia de deducciones de impuesto. Esta medida no ha tenido ningún impacto en el fortalecimiento del Sistema de Abogados Voluntarios.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Para los efectos de promover y divulgar las acciones realizadas y estimular al ejercicio de esta acción ciudadana dirigida al fortalecimiento de la justicia, el Instituto de Defensoría de Oficio cuenta con la Revista *Los Defensores*. De igual manera, el Instituto ha preparado documentos, para dar a conocer a los ciudadanos, el procedimiento para acceder a los servicios que ofrece. Estos medios impresos son los únicos mecanismos que vinculan a este Instituto con la ciudadanía. En el pasado, el Instituto desarrolló importantes Congresos de formación dirigido a los Defensores de Oficio, sin embargo las limitaciones económicas han impedido, en la actualidad, la realización reciente de tales eventos. El Instituto de Defensoría de Oficio brinda sus servicios en materia penal, civil y de familia, niñez y adolescencia.

3.3. ACTIVIDADES DE LOS DEFENSORES DE OFICIO

En 1995 se registraron 6,541 casos de audiencias realizadas en los niveles distritales, circuitales y municipales del ramo civil y penal. Para el 2002 se registraron 13,474 casos. Es decir, en el año 2002, siete años después, se presentaron 6,993 casos más, que en 1995.

En el año 2001, cada Defensor realizó un promedio de 333 audiencias; para el año 2002, el promedio de audiencias alcanzó unas 345 por cada defensor. Estas cifras no incluyen los casos que se resuelven a través de otros mecanismos institucionales. Es decir, aquellos en los que no se requiere la realización de una audiencia. Sin embargo, el promedio de casos programados anualmente por cada Defensor es aproximadamente de 665 audiencias. El Primer Distrito se programaron 628 casos, el Segundo Distrito 771, en el Tercer Distrito 789 y 563, en el Cuarto Distrito Judicial 563.

Esta programación representó de manera efectiva, la realización de 13,474 audiencias. A nivel del Primer Distrito se realizaron un promedio de 311 audiencias por Defensor; a nivel del Segundo Distrito, un total de 394 audiencias por Defensor; en el Tercer Distrito se registraron un total de 409 audiencias por Defensor; mientras que en el Cuarto Distrito, totalizaron 322 audiencias por Defensor.

En materia de notificaciones del Instituto de Defensoría de Oficio, se realizaron en el año 2002, 45,565 sobre autos de proceder, designación, apelación, pruebas, sentencias, fechas de audiencia entre otras. Lo que representa 5000 más que en el período del 2001; en materia de escritos presentados, en el año 2002, se registraron 17,130. Esto incluye solicitudes de libertad, medidas cautelares, apelación, casación, suspensión de pena, pruebas fianzas entre otras. En el año 2001 se presentaron 18620 notificaciones.

CUADRO N° 10: NÚMERO, PORCENTAJE Y PROMEDIO DE AUDIENCIAS POR DEFENSOR DE OFICIO, REALIZADAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CLASE Y DISTRITO JUDICIAL. AÑO 2002

DISTRITO JUDICIAL Y CLASE DE CASO	AUDIENCIAS REALIZADAS		PROMEDIO POR DEFENSOR
	NÚMERO	PORCENTAJE	
TOTAL	<u>13474</u>	<u>100.0</u>	337
Primer distrito	8092	60.1	311
Segundo distrito	2369	17.6	395
Tercer distrito	2045	15.2	409
Cuarto distrito	968	7.2	323
PENALES	<u>11597</u>	<u>86.1</u>	290
Primer distrito	7098	52.7	273
Segundo distrito	1905	14.1	318
Tercer distrito	1876	13.9	375
Cuarto distrito	718	5.3	239
CIVILES	<u>86</u>	<u>0.6</u>	2
Primer distrito	35	0.3	1
Segundo distrito	51	0.4	9
Tercer distrito	0	0.0	0
Cuarto distrito	0	0.0	0
FAMILIA	<u>678</u>	<u>5.0</u>	17
Primer distrito	467	3.5	18
Segundo distrito	106	0.8	18
Tercer distrito	58	0.4	12
Cuarto distrito	47	0.3	16
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	<u>1113</u>	<u>8.3</u>	28
Primer distrito	492	3.7	19
Segundo distrito	307	2.3	51
Tercer distrito	111	0.8	22
Cuarto distrito	203	1.5	68

Fuente: Órgano Judicial, República de Panamá.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Otras diligencias ante el Ministerio Público, 35,304 en total, se ubicaron en la esfera civil, niñez y adolescencia, familia, atención a familiares, detenidos, sindicados.

Actualmente existen 136 fiscales y personeros en el ámbito nacional, de los cuales 12 corresponden al nivel Superior, 46 a nivel circuital y 78 en el ámbito municipal.

La relación indicativa, no comparativa, entre fiscales-defensores es la siguiente: Por cada defensor hay aproximadamente 4 fiscales y personeros. Desagregados por nivel tenemos que hay aproximadamente 2 fiscales a nivel circuital, por cada defensor de este nivel; y 39 personeros, por cada defensor de oficio de nivel municipal. Para enfrentar esta desigualdad, los defensores del circuito judicial han llenado el vacío de defensores municipales. En la actualidad, los defensores de circuito están manejando hasta 600 casos, y hasta tres audiencias por día.

A nivel nacional, existe un total de 192 juzgados, distribuidos en 96 a nivel Municipal y 96 a nivel circuital. Esto significa, que cada defensor circuital, debe asumir las tareas en cuatro despachos o jueces de circuito. En el ámbito municipal, frente a los 96 juzgados municipales, tenemos 1 defensor por cada 48 juzgados municipales.

En cuanto a las materias donde se brinda el servicio, es decir penales, civiles, familia y niñez y adolescencia, el mayor porcentaje de las acciones del Instituto de la Defensoría de Oficio se ubica en el ámbito penal. El desempeño del Instituto indica que atiende un total de 11,597 audiencias, en materia penal; 86 audiencias, materia civil; 678 audiencias en materia de familia; 1,113 audiencias en materia de niñez y adolescencia. Las audiencias no penales representan sólo el 2 por ciento del total de las audiencias.

Además, nuevas dependencias han sido creadas como las Fiscalías de la Niñez y la Adolescencia que requieren defensores del y la menor, lo que implica una mayor presión y volumen de casos. Si hacemos una valoración desde 1991, cuando el total de Audiencias fueron de 12,476 y la comparamos con el período 2002 con 111,173, observaremos un aumento del 98%, lo que implica la necesidad de generar el mismo promedio de defensores frente a los casos y Audiencias registrados.

El nivel de cumplimiento de conformidad con las Audiencias Programadas y las Audiencias realizadas para el período 2002, constituye un 51% de cumplimiento. En el Primer Distrito el cumplimiento es de un 50%, en el Segundo Distrito es de un 51%, en el Tercer Distrito 52% y en el Cuarto Distrito Judicial el nivel de cumplimiento de los Defensores en razón de lo programado es de 57%.

Por tipo de materia y servicio prestado, en los casos de Niñez y Adolescencia el nivel de cumplimiento con lo programado fue de 54%, en la rama penal fue de 51%, en los casos de Familia de un 47% y en los asuntos civiles el nivel de cumplimiento fue de 16%.

CUADRO N° 11: NIVEL DE CUMPLIMIENTO EN AUDIENCIAS PROGRAMADAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN DISTRITO JUDICIAL Y CLASE DE CASO. AÑO 2002

DISTRITO JUDICIAL Y CLASE DE CASO	PROGRAMADAS	REALIZADAS	CUMPLIMIENTO
TOTAL	<u>26607</u>	<u>13474</u>	50.6
Primer distrito	16343	8092	49.5
Segundo distrito	4628	2369	51.2
Tercer distrito	3947	2045	51.8
Cuarto distrito	1689	968	57.3
PENALES	<u>22582</u>	<u>11597</u>	51.4
Primer distrito	14199	7098	50.0
Segundo distrito	3534	1905	53.9
Tercer distrito	3563	1876	52.7
Cuarto distrito	1286	718	55.8
CIVILES	<u>531</u>	<u>86</u>	16.2
Primer distrito	79	35	44.3
Segundo distrito	452	51	11.3
Tercer distrito	0	0	
Cuarto distrito	0	0	
FAMILIA	<u>1430</u>	<u>678</u>	47.4
Primer distrito	1011	467	46.2
Segundo distrito	190	106	55.8
Tercer distrito	130	58	44.6
Cuarto distrito	99	47	47.5
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	<u>2064</u>	<u>1113</u>	53.9
Primer distrito	1054	492	46.7
Segundo distrito	452	307	67.9
Tercer distrito	254	111	43.7
Cuarto distrito	304	203	66.8

Fuente: Órgano Judicial y Ministerio Público de Panamá

Es importante destacar, que el porcentaje de cumplimiento no es necesariamente un indicador efectivo para medir ni la capacidad institucional, ni la presupuestaria. En todo caso, es necesario señalar que el volumen de casos se ha incrementado significativamente a través de los años.

3.4. OTROS ENTES PÚBLICOS DE DEFENSA TÉCNICA PÚBLICA

Existen otras instancias que brindan el servicio de asistencia legal gratuita, pero que no forman parte de la estructura orgánica del Instituto de Defensoría de Oficio. Entre tales instancias se encuentran:

- El Departamento de Asesoría de Oficio del Ministerio de Trabajo, el cual brinda servicio legal laboral a los trabajadores, que así lo soliciten
- El Consultorio de Asistencia Legal de la Universidad Nacional de Panamá. Este Centro se rige bajo los criterios del Patrocinio Legal Gratuito establecido en el Código Judicial. Es una entidad compuesta por 11 abogados y en conjunto con estudiantes que realizan su práctica forense en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Este equipo, está coordinado por un Director, quien forma parte de los 11 abogados miembros del Consultorio Legal. En el período Enero - Abril del 2003 se realizaron en esa oficina unas 1300 consultas; es decir un promedio de 118 consultas por abogado. Las materias que se atienden en este consultorio son: casos administrativos, casos civiles, casos de familia, casos laborales y casos de vivienda. Durante el mes de Abril de los 401 casos que se atendieron en el consultorio, 47% fueron de Familia, 23% civiles, 15% Administrativos, 0.06% Penales y 10.04% laborales .

Actualmente, los gastos de los casos son asumidos por el usuario, es decir fotocopias, transporte, entre otros. En la práctica, los estudiantes que hacen su práctica forense, son enviados al Instituto de Defensoría de Oficio, dependencias judiciales, Asociación Nacional de Asegurados.

3.5. MATERIAS URGENTES Y SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS

La estructura económica de ingresos del país, señala la existencia de pobreza en las zonas rurales. Sin embargo, el ámbito de acción del Instituto de Defensoría de Oficio no ha permitido incorporar los temas agrarios, así como otros temas civiles de las zonas rurales, a pesar que su mandato constitucional está referido al derecho de asistencia gratuita a los grupos humanos vulnerables económicamente. Tal falencia institucional, no podría ser suplida por la organización y estructura actual del Instituto de Defensoría de Oficio.

Existen algunas instituciones no gubernamentales, sin fines de lucro, que realizan una labor de asistencia legal gratuita u orientación jurídica a grupos campesinos e indígenas del País. El radio de acción de estas instituciones denominadas servicios legales alternativos, tienen un campo limitado a ciertas regiones del País y en ciertas materias. La atención legal es sólo para grupos organizados o casos colectivos. Lamentablemente, no existen datos sistematizados por materia, por año, valoraciones evaluativas, que nos permitan un examen profundo de los servicios alternativos.

Sin embargo, la realidad demuestra la importancia de su quehacer, como parte del trabajo que realiza la sociedad civil panameña, en defensa de los derechos humanos. No obstante, cabe resaltar la labor realizada por el Centro de Asistencia Legal Thelma King Harrison que en 1999, del total de casos atendidos (1005) un 37% fueron casos de familia, 42% casos de orientación legal y consulta psicológica, 17% casos de violencia familiar y 3% casos de desalojo de viviendas. En el año 2002 este Centro atendió 1144 casos, haciendo un gran total desde 1992, de 9971 personas atendidas. El Centro cuenta con un programa de capacitación laboral donde se han capacitado a 1492 personas únicamente en el año 2002. (Memoria Reforma Judicial, 2001; Instituto de Criminología sobre la Victimología, 2002).

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Por otro lado, realiza una labor significativa la Comisión de Justicia y Paz, con temas como la asistencia legal en materia de Refugiados, ubicados principalmente en la Provincia de Darién. Además, la Comisión ha brindado asesoría a funcionarios públicos despedidos de manera injustificada, así como ha promovido la educación en Derechos Humanos para los privados de libertad.

Igualmente funciona en el país, el Centro de Investigación de Derechos Humanos, que brinda asistencia Legal a Refugiados y al conjunto de ciudadanos en temas agrarios, en general. Su trabajo se realiza tanto en el Atlántico de la Provincia de Bocas del Toro, con poblaciones indígenas (los Bokota) y como en la Provincia de Darién. El Centro cuenta con programas educativos y de promoción de derechos humanos. Es una organización de reciente creación.

Además de los centros y organizaciones antes mencionados se encuentran también brindando servicio de asistencia el centro de Asistencia Legal Alternativa de Panamá (ALAP), que inicia sus actividades en 1992 a través de tres programas: Programa de Defensa; programa comunitario y ambiental; y el programa de capacitación e investigación. ALAP atiende los casos de obreros, campesinos, sectores barriales, y población migrante. Atienden casos legales de estudiantes secundarios y universitarios (expulsiones, traslados). A nivel barrial ALAP atiende casos de legalización de tierras y acompañamiento organizativo. A nivel campesino se han desarrollado proyectos ambientales, de agricultura orgánica, reforestación, acompañamiento organizativo y asistencia legal. En el campo de la migración, ALAP realiza trabajos de gestión de ayuda humanitaria a refugiados colombianos u otros, presentación de casos ante autoridades de ONPAR y Migración, así como trámites administrativos como visados y demás.

También tiene servicios dirigidos a la ciudadanía, el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) que brinda asistencia legal a grupos campesinos, poblaciones indígenas. Además asesora a diversas instituciones en aspectos legales en materia de ambiente. CEALP ha formado hasta el momento, 50 promotores legales. Su órgano informativo, el “Leguleyo”, se imprime cada tres meses.

Otro de los organismos dirigidos a la atención de los ciudadanos, es el Servicio de Orientación Legal del Colegio Nacional de Abogados, cuyas carencias materiales hacen difícil su labor permanente. Asimismo funciona FUNDAMUJER, una institución que brinda asistencia legal a mujeres, especialmente en la Provincia de Panamá y que mantiene una coordinación institucional con el Departamento de la Víctima de la Corte Suprema de Justicia; su trabajo se fundamenta en la atención legal, emocional y orientación general a las víctimas.

Por último se encuentra el Centro de la Mujer Maltratada que, tal como se ha señalado anteriormente, trabaja el tema de violencia intra familiar, pero con una metodología que promueve la recuperación de la familia.

Todas estas organizaciones no gubernamentales cuentan con un presupuesto muy limitado para dar asistencia legal a las personas de escasos recursos que acuden a sus oficinas. La mayoría de estas instituciones tienen un máximo de dos (2) abogados a tiempo completo para atender las denuncias y consultas que se presentan, por lo que el servicio prestado se limita a la asesoría legal gratuita y la asistencia en los gastos que se trate de violaciones flagrantes a los derechos humanos de las personas.

Los organismos de Derechos humanos tienen una planilla básica de tres o cuatro personas aproximadamente y los salarios de los abogados no superan el monto de los 600 dólares mensuales.

4. DEFENSA PRIVADA

El Informe del Banco Mundial sobre la Pobreza, Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza del 2000, está basado en el Estudio sobre El Perfil y Caracterización de los Pobres en Panamá, realizado por el Ministerio de Finanzas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en la cual se destaca que un 37% de la población es pobre.

El mayor porcentaje de este sector lo representa la población rural con un 64.9%. Por otra parte, el 18% de la población viven en condiciones de pobreza extrema. De igual forma, el sector rural indígena representa un 88% de la población en extrema pobreza. (Perfil y Caracterización de los Pobres de Panamá 1999: 17).

Por otra parte, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2002) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala que la población en estado de pobreza, sobre la base de los ingresos anuales, representa el 40.5%. De esta población, la pobreza general representa un 14.0% en tanto que la pobreza extrema de ingresos lo representa el 25% de la población.

En cifras absolutas, el mayor número de hogares en pobreza extrema está en la provincia de Panamá con 38,105 hogares y 163,410 personas. Por otra parte, los más pobres entre los pobres son las poblaciones indígenas. Así tenemos que el porcentaje de personas que fallecen antes de los 40 años en la Comarca Emberá son el 19.5% y en la provincia de Panamá el 4.9%.

Estos datos indican la vulnerabilidad económica de la población panameña, en especial para el consumo básico. Si añadimos los costos legales de los procesos judiciales podemos colegir que la gran mayoría de ciudadanos no tendría acceso a la Justicia.

Para tal efecto podemos confrontar los costos establecidos de conformidad con la Tarifa de Honorarios profesionales relativas a la Defensa de los Negocios Criminales y los ingresos precitados. Es entendido que los valores monetarios establecidos en la Tabla de Honorarios Profesionales de 1998 sufrieron una modificación en el 2000.

Analizando los ingresos de la población en estado de pobreza (905.00 balboas por año), de acuerdo a los Informes precitados, podemos colegir fácilmente que el acceso a la defensa privada es imposible. Por otra parte, el servicio público gratuito a través de la Defensoría de Oficio, es casi deficiente o simplemente existen pocas materias que son competencia de la Oficina de la Defensoría de Oficio. Adicionalmente, la cantidad de casos que lleva un defensor de oficio pone en peligro la efectividad y el seguimiento legal de los casos penales, principalmente.

**CUADRO N° 12: TARIFA DE HONORARIOS PROFESIONALES RELATIVAS
A LA DEFENSA DE LOS NEGOCIOS CRIMINALES**

INSTANCIA	TARIFA
Jueces Municipales	1,500.00
Jueces de Circuito	2,500.00
Tribunales Superiores	3,500.00
Autoridades de Jurisdicción Nacional	4,500.00

Fuente: Colegio Nacional de Abogados. Directorio Profesional 2001-2002

5. INSTITUCIONES DE GARANTÍA

En un verdadero Estado de Derecho, deben existir mecanismos y garantías constitucionales, que constituyan un control ciudadano a los Poderes públicos. Por ello la existencia de Instituciones de Garantía, tales como el **Recurso de Habeas Corpus, la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales y la Acción de Constitucionalidad**, consolidan y protegen los derechos humanos de las personas y poblaciones de un País.

En un Estado de Derecho, donde se dan obstáculos para el ejercicio de estas Instituciones de Garantía, permitirá que la arbitrariedad, la impunidad y los perjuicios morales y materiales sean el resultado cotidiano del abuso del Estado. Es importante, que estos mecanismos de protección interna de los derechos Humanos se caractericen por su sencillez, celeridad y su eficacia en cuanto al reclamo de los derechos sustantivos violados al peticionario-habitante. Su eficacia es igualmente medida de su legitimidad ante la sociedad en general.

5.1. HABEAS CORPUS

El Habeas Corpus, constituye el primer intento de protección específica de los Derechos Humanos. Tal proceso histórico refleja, la creación de un Instituto de Garantía cuyo uso específico ha sido la protección de la libertad personal.

En Panamá, el ordenamiento jurídico constitucional, señala en su artículo 23 que:

“Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la Ley, será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante el recurso de Habeas Corpus que podrá ser interpuesto inmediatamente después de la detención y sin consideración a la pena aplicable. El recurso se tramitará con prelación a otros casos pendientes mediante procedimiento sumarísimo, sin que el trámite pueda ser suspendido por razones de horas o días inhábiles.”

Esta norma constitucional establece un claro mandato en defensa de la libertad personal y debe realizarse sin formalidades y de manera rápida, ya que la integridad física del detenido(a) y su vida corren peligro, por el acto arbitrario de la detención.

El Código Judicial, en el Libro IV sobre Instituciones de Garantía, desarrolla en el Título II, Capítulos 1, 2, 3,4 y 5, en las normas 2574 al 2614, del Texto Único 2001, todo lo correspondiente al procedimiento para interponer, sustanciar y resolver la Acción de Habeas Corpus.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El procedimiento para su interposición requiere que:

- Toda persona agraviada o cualquier otra en su beneficio puede interponer la Acción
- No se requiere abogado
- Se interpone ante el Pleno de la Corte, cuando el funcionario infractor tiene mando y jurisdicción en todo el territorio nacional y en los tribunales de menor jerarquía de acuerdo al ámbito de jurisdicción del funcionario
- Debe indicarse la persona que hace la petición o a favor de quien se hace
- El nombre de la Autoridad o Corporación que hizo la detención
- Lugar de la detención
- La causa o supuesta causa de la detención
- Breves consideraciones sobre la ilegalidad de la detención

Para la sustanciación:

- Una vez expedido el mandamiento de Habeas Corpus se notificará en dos horas
- La autoridad demandada una vez notificada, queda en la obligación de entregar inmediatamente la persona presa, privada o restringida de su libertad, así como los motivos de la detención.

El mandamiento de Habeas Corpus no será desobedecido por ningún defecto de forma, siempre que estén claros los nombres de la Autoridad o Título Oficial, así como la identificación clara del detenido o beneficiario de la Acción.

5.1.1. Tipos de Habeas Corpus

Existen diversas modalidades de Habeas Corpus: el reparador, que se produce contra detenciones ilegales; el preventivo, se otorga ante la amenaza de eventuales detenciones; el restringido, es una especie de solicitud de orden de prevención dirigida a las autoridades responsables a fin de que se abstengan de seguir perturbando, inquietando, restringiendo, de manera ilegítima, la libertad personal del recurrente. Esta modalidad se utiliza para hacer cesar las amenazas policíacas, sin fundamento razonable sobre los ciudadanos, lo que los lleva a hostigarlos y a intervenir en sus asuntos privados de manera reiterada; el Habeas Corpus correctivo se utiliza para que los procesados soliciten ser ubicados en cárceles diferentes a la de los sentenciados, conforme lo prescribe la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 5, ordinal 4. Es decir, los procesados deben estar separados de los condenados.

5.1.2. Datos sobre la aplicación del Recurso de Habeas Corpus

En 1995 ingresaron 646 Habeas Corpus, en tanto que en el 2000, alcanzó la cifra de 506 recursos ingresados. Los expedientes resueltos en ambos períodos alcanzaron un 91 por ciento, con relación a los casos ingresados.

En el año 2001, 206 casos de Habeas Corpus tuvieron que ver con el fondo del recurso, es decir la legalidad o ilegalidad de la detención. Sin embargo, los aspectos formales, que determinaron la viabilidad del recurso (desistimiento, apelaciones, declinatoria de competencia, sustracción de materia) significaron 342 casos, resueltos por efectos de forma. Tal cifra representa, frente a los casos del período 2001 (558 casos), un 61 por ciento, del total resueltos.

Por su parte, en el año 2002, de los 469 casos resueltos, 178 casos fueron en el fondo; es decir, la legalidad o no de la detención y, por ende, la protección de la libertad personal. Los casos que no

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

prosperaron por efectos de trámites, o no se actuó en el fondo, representaron 291, es decir, el 62 por ciento.

El Informe publicado por el Órgano Judicial, revela que durante el primer trimestre del año 2003, este Órgano del Estado recibió 2,014 recursos de habeas corpus, de los cuales se concedieron 1,056 y se declaró legal la detención de 958 casos, sin que tal cifra incluya los resultados de los recursos de apelación promovidos ante la Corte Suprema de Justicia. De las solicitudes de medidas cautelares distintas a la detención preventiva se recibieron 529 solicitudes de las cuales se otorgaron 305. Todo esto es indicativo, de que más del 50% de las detenciones ordenadas por el Ministerio Público han sido ilegales o ha podido ser beneficiadas con medidas alternativas a la prisión preventiva.

5.2. AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

En el caso de Panamá, el artículo 50 de la Constitución señala que: “Toda persona contra la cual se expida o se ejecute por cualquier servidor público, una orden de hacer o no hacer, que viole los derechos y garantías que ésta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales”.

De la norma se desprende, que esta institución de garantía, se interpone contra órdenes de hacer o no hacer, que expida la Administración de Justicia. Tal orden de hacer o no hacer, quedará suspendida, hasta tanto el Tribunal decida la violación o no de la garantía constitucional, que se considera afectada. Probada y declarada la violación, todo lo actuado queda sin efecto jurídico, salvo los perjuicios, que pueden demandarse contra el funcionario o institución infractora. Por otra parte, de conformidad con el Título III, artículo 2606 del Libro cuarto, la acción de Garantías Constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, siempre que se cumplan algunas reglas. En otros sistemas de Latinoamérica, tal modalidad es lo típico.

Sin embargo, mientras que en otros sistemas, el Amparo puede interponerse contra sujetos privados, en Panamá tal situación no tiene cabida. Resulta interesante esta modalidad, ya que se presenta cuando el sujeto pasivo del amparo es un sujeto privado, actuando con potestades públicas (los Notarios); también, el caso en que el sujeto privado se reviste de un mandato jurídico expreso, y por ello se encuentra en una situación de poder frente al recurrente (el padre que ejerce la Patria Potestad); los casos en que el sujeto pasivo del Amparo se encuentra, por razones de hecho, en una clara ventaja de Poder (caso de una empresa, que ejerce una conducta monopólica y provoca una reducción de precios a fin de eliminar cualquier competencia potencial).

El Título III del Libro IV del Código Judicial, desarrolla el procedimiento de aplicación de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales. En tal sentido, los artículos 2606 al 2623 conforman la respectiva normativa.

Para la interposición de esta Acción podemos destacar:

- Se considerará como demandante a la persona interesada que lo promueva
- Se considerará como demandado al funcionario que haya dictado la orden, cuya revocatoria se pide.
- Se requiere de abogado para formular la Acción

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

- Se interpone ante el Pleno de la Corte Suprema, cuando el funcionario tiene mando y jurisdicción en todo el territorio nacional o en los tribunales de menor jerarquía de conformidad con el ámbito de jurisdicción del funcionario infractor
- Una vez acogido la Acción, sino fuera improcedente, el Tribunal requerirá al funcionario acusado un informe de los hechos materia del recurso
- El funcionario requerido tiene dos horas para enviar dicho informe y suspenderá la realización del Acto cuestionado
- Cumplido por el funcionario o corporación el requerimiento, el Tribunal fallará dentro de los dos días siguientes, denegando o concediendo el Amparo
- El fallo se notificará por edicto
- Los funcionarios podrán ser sancionados por desacato, sino cumplen con la decisión del Tribunal. Las sanciones son de carácter pecuniario

En relación con los casos de Amparos, hay que destacar, que el promedio de acciones por año, en los últimos 8 años, ha sido de 247 casos ingresados anualmente. Los años de mayor actividad han sido el 2000, 2001 y 2002, con 304, 253 y 293 casos de Amparos, respectivamente. El promedio de casos resueltos en estos tres últimos años ha sido de 265 casos, en donde los porcentajes de casos resueltos han sido de 97 por ciento en el año 2000; 96 por ciento en el 2001 y 87 por ciento en el año 2002.

En el año 2002 se resolvieron en total, 255 casos. Durante ese año se concedieron por razón de lesiones a las garantías constitucionales, por órdenes de hacer o no hacer emitidas por funcionarios públicos, 23 acciones. Es decir donde concedió el Amparo y se revocó la orden, o se revocó en apelación. Sin embargo, por razones de trámite formal (deniega, no viable, rechazo de plano, no admite desistimiento, cese de procedimiento, sustracción de materia), incluyendo la confirmación de la orden impugnada, alcanzó la cifra de 232. Es decir, el 90 por ciento de los casos no prosperaron. Si revisamos solo el aspecto de la falta de admisión de la Acción de Amparo, por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, podemos indicar que no se admitieron 128 Acciones de Amparo de los 255 casos presentados, o sea, el 50 por ciento del total global.

No obstante, si comparamos la cifra de acciones no admitidas en el 2001, es decir 106 casos, tenemos que un 43 por ciento de las acciones no prosperaron, lo que indica la tendencia creciente de resolución de casos en el ámbito formal y no en el fondo, entiéndase la protección de los derechos humanos por la vía de las instituciones de garantía.

Los Recursos de Amparo de Garantías Constitucionales interpuestos por los servidores públicos ante la Corte Suprema de Justicia, por violación al derecho a la estabilidad del servidor público y a los procedimientos establecidos en la carrera administrativa, no han tenido acogida por el pleno de la Corte Suprema de Justicia. El 95% de los casos han sido rechazados alegando además defectos de forma, ya que según la Corte Suprema dicho recurso no debe ser utilizado como una tercera instancia y con la finalidad de cambiar la decisión de fondo del caso. Sin embargo, también se exige que antes de recurrir en Amparo se agoten los recursos ordinarios que la Ley autoriza, lo que en resumidas cuentas significa que el Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales no funciona en los casos donde se pretenda proteger la estabilidad de los servidores públicos.

5.3. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El control de la constitucionalidad en Panamá, se ejerce a través del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (reunión de todas sus salas en una sala Plena) la que ejerce esa función de control e interpretación constitucional.

El artículo 203 señala entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. La Guarda de la Integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

De igual forma, la Carta Constitucional establece la Acción de Advertencia de inconstitucionalidad en los casos que una disposición legal o reglamentaria es inconstitucional y se le advierte al Funcionario tal cuestión.

El Título 1, del Libro IV del Código Judicial en su artículo 2545, desarrolla la normativa constitucional de las competencias del Pleno sobre los casos de inconstitucionalidad. En tal sentido señala

- La inexequibilidad de los proyectos de ley que el ejecutivo haya objetado como inconstitucional por razones de fondo o forma
- De las consultas de oficio o por advertencia de parte interesada
- De la inconstitucionalidad de todas las leyes, decretos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de Autoridad, impugnados por razón de forma o de fondo

En relación con las normas que rigen la materia, las mismas se encuentran en el capítulo IV, del Título 1, del Libro Cuarto del Código Judicial, en las normas 2550 a la 2564.

- Esta Acción se interpone por cualquier persona, a través de apoderado legal y no se puede desistir de ella.
- Una vez admitida la demanda se le dará traslado al Procurador General de la Nación y tendrá 10 días para que emita concepto.
- Vencido el término anterior el Magistrado Sustanciador tendrá 10 días para presentar el proyecto de decisión.
- Una vez sea firmado por todos los Magistrados se notificará personalmente al Ministerio Público y al demandante, a más tardar dentro del día siguiente al de su firma. Si no se puede notificar personalmente, se hará por edicto.
- El fallo quedará ejecutoriado tres días después de su notificación. Sólo dentro de este término se podrán pedir aclaraciones de puntos oscuros de la parte resolutive o pedir pronunciamiento sobre puntos omitidos.
- La declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efectos retroactivos.

En los últimos 8 años, se ha registrado un promedio de 130 acciones ingresadas, en relación con las acciones de inconstitucionalidad. El incremento mayor se ha reflejado en el año 2002. El promedio de casos resueltos en los últimos ocho años, es de 119 casos, lo que implica un porcentaje de cumplimiento de un 91 por ciento. Si comparamos este promedio con el año 2002, tenemos que de los 145 casos, que ingresaron, se resolvieron 103 casos, para un cumplimiento de un 71 por ciento.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En el 2001, se resolvieron 117 casos, donde 55 casos fueron resueltos en el fondo, es decir se valoró la constitucionalidad o no de una ley, decreto o reglamento, tal como lo dispone el artículo 2554 (2545) ordinal 3 del Texto Único 2001. Esto significa, que 62 casos no prosperaron, es decir se quedaron en trámite formal, lo que implica un 63 por ciento de casos, que no prosperaron por las formalidades legales, establecidas en las instituciones de garantía. Si se revisa lo ocurrido en el 2002, tenemos, que de 103 casos resueltos, 45 casos fueron resueltos en el fondo y 58 casos fueron resueltos de acuerdo al estatuto de los procedimientos formales. Esto implica un 56 por ciento de acciones, que no logran movilizar el Pleno de la Corte para examinar la constitucionalidad o no del Acto jurídico en cuestión.

Si revisamos, solo el aspecto de ausencia de admisión, tenemos que en el 2001 la cifra alcanzó el orden de 50 acciones, es decir un 51 por ciento y en el 2002, la cifra fue de 48 acciones, es decir un 47 por ciento. Tal hecho indica que la Acción no prosperó y por ende no fue objeto del examen de constitucionalidad. Los aspectos de forma se imponen a los aspectos de fondo.

6. PROCESO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Libro primero del Texto Único 2001 en el Título III, capítulo 1, sección 5 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, establece en su artículo 97 ordinal 15, el proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado, sobre todo cuando se trate de derechos humanos justiciables. El procedimiento de este recurso se hará de conformidad con la ley 135 de 30 de abril de 1943, pero no será necesario que el agraviado agote la vía gubernativa.

6.1. EFECTIVIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Desde el 13 de Noviembre de 1996 al 8 de Noviembre del 2002, se han presentado 12 recursos Contenciosos de Protección de Derechos Humanos, de los cuales 10 no han sido admitidos y 2 han sido fallados en el fondo. Es decir, un 84 por ciento de las acciones no fueron admitidas. De las dos decisiones de fondo, una de ellas consideró el acto impugnado como legal. Por otro lado, de las doce acciones, 11 no lograron su objetivo reparador contra el derecho humano justiciable. Es decir, el 92 por ciento de los recursos no prosperaron.

Actualmente, en el período 2003, se han presentado 5 procesos de Protección de Derechos Humanos, los cuales están en debate de admisión. Hay que destacar, que el primero presentado en este año, fue en Enero del 2003.

6.2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo se establece de conformidad con la Ley 7 de Febrero de 1997. Constituye un instrumento importante para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Sus dos objetivos corresponden al control de legalidad (control no jurisdiccional) de la Administración Pública y defensa de los derechos humanos frente al Estado.

En cuanto al procedimiento de acceso a la Defensoría del Pueblo, éste es un trámite sin formalismo alguno, donde los interesados acuden para formular sus quejas, peticiones, consultas y mediaciones. Todo

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

el acceso al sistema de la Defensoría es gratuito, lo que permite a sectores de escasos recursos acudir y reclamar sus derechos humanos. Las investigaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo concluyen con la emisión de resoluciones, tal como lo preceptúa el artículo 31 de la respectiva ley. Es entendido, que las resoluciones de la Defensoría del Pueblo no anulan actos ni resoluciones de las administraciones públicas. Sin embargo, podrán sugerir la modificación, rectificación o anulación. La fuerza moral y ética de la Defensoría constituye su principal herramienta para generar los cambios.

6.2.1. Orientación y Protección de los Derechos de los Ciudadanos

Para orientar y proteger los derechos de los ciudadanos, institucionalmente, la Defensoría del Pueblo, cuenta con la Dirección de Orientación y Protección de los Derechos Humanos. Esta Dirección tiene como objetivos atender e investigar las quejas que presentan los ciudadanos sobre los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Políticas y los instrumentos internacionales aprobados por la República de Panamá.

CUADRO N° 13 : QUEJAS, PETICIONES, GESTIONES, CONSULTAS Y MEDIACIONES, SEGÚN ÁREA. ABRIL 2002 – MARZO 2003.

ÁREA	Quejas	Peticiones	Gestiones	Consultas	Mediaciones	Total
Total	1512	122	79	11	28	1752
Bocas del Toro	32	9	1	0	0	42
Chiriquí	81	2	0	0	0	83
Coclé	24	0	0	0	0	24
Colón	85	0	4	0	2	91
Darién	28	0	2	1	1	32
Herrera	22	0	0	0	0	22
Los Santos	38	1	1	0	0	40
Panamá (*)	1142	106	67	10	25	1350
Veraguas	59	3	4	0	0	66
Ngobe-Buglé	1	1	0	0	0	2

(*) La Provincia de Panamá absorbe el 75.53% de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo, distribuyéndose la diferencia entre el resto del territorio nacional.

La Dirección de Orientación y Protección de los Derechos Humanos se ocupa de atender inicialmente al usuario y orientarlo, coordina la labor de los Oficiales de Derechos Humanos responsables así como la ejecución de las inspecciones, visitas, entre otras. La Dirección de Orientación y Protección de los Derechos Humanos tiene una estructura interna compuesta por: 1. El Centro de Orientación al Ciudadano; 2. El Departamento de Investigaciones y Protección de los Derechos Humanos; 3. Las Oficinas Regionales.

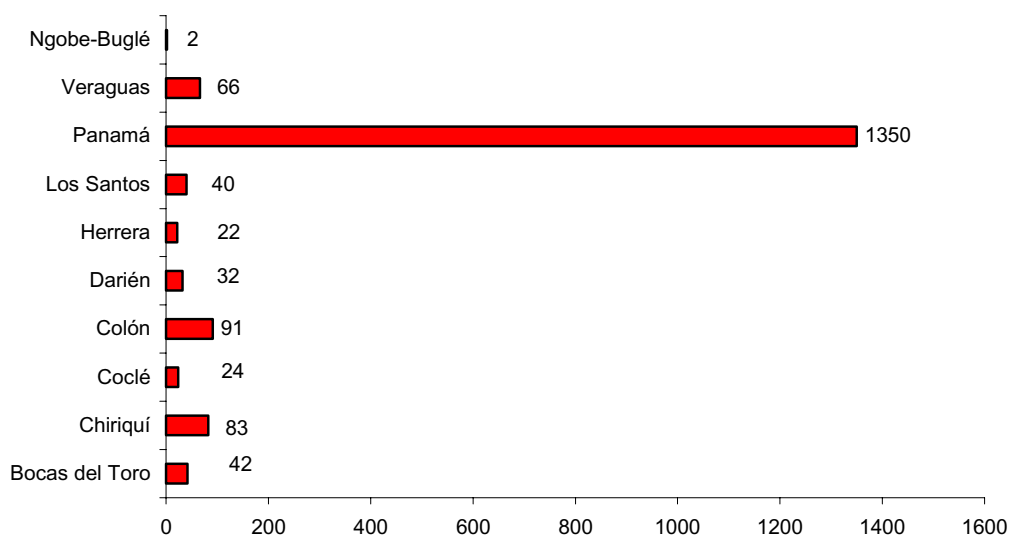
Las denuncias que recibe la Defensoría del Pueblo por orden de prelación son las siguientes:

1. Derecho a un ambiente sano por una mejor calidad de vida.
2. Seguridad en la frontera colombo-panameña.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

- 3.Libertad de expresión.
- 4.Libre acceso a la información pública.
- 5.Formas de discriminación.
- 6.Derechos Humanos desde la perspectiva de las mujeres.
- 7.Pueblos indígenas.
- 8.La policía y el uso de la fuerza.
- 9.Situación penitenciaria (estado de las cárceles).
- 10.Eficiencia y acceso a los servicios públicos.
- 11.Los desaparecidos y el derecho a la verdad.

Gráfica N°10 : Distribución de las Quejas presentadas por los Ciudadanos en la Defensoría del Pueblo, según Provincia. Abril 2002-Marzo 2003



Según el informe anual, desde el 1 de abril del 2002 al 31 de marzo del 2003, se atendieron 2,386 personas, siendo remitidas a distintas oficinas de la propia Defensoría o a instituciones del Gobierno. Se presentaron un total de 1,752 quejas, peticiones, consultas y mediaciones, de las cuales 1,350 se presentaron en la sede central (Ciudad Capital) y 280 en las sedes regionales en Colón, Chiriquí, Los Santos y Veraguas. También se registraron 201 peticiones y 11 consultas sobre un asunto en particular. Para el mismo período se iniciaron 28 investigaciones de oficio.

A lo largo del período mencionado se admitieron y asistieron 4240 quejas, de las que 752 corresponden a quejas, peticiones y consultas que venían pendientes al 31 de marzo de 2002.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Existen 2,813 quejas o situaciones atendidas y concluidas; y, 2,179 que se encuentran en trámite. El Estado de Tramitación de Quejas, Orientaciones y Peticiones, durante el período de Abril 2002 a Marzo 2003, permite observar una dinámica que permite evaluar el grado de acciones admitidas.

**CUADRO N°14: ESTADO DE TRAMITACIÓN DE QUEJAS,
ORIENTACIONES Y PETICIONES EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.
ABRIL 2002-MARZO 2003**

CLASIFICACIÓN	ESTADO DE TRAMITACIÓN			
	PENDIENTES *	ADMITIDAS Y ASISTIDAS	CONCLUIDAS	PENDIENTES
Total	752	4240	2813	2179
Quejas	671	1484		1874
Peticiones	20	122		113
Mediaciones		28		24
Gestiones	55	79		128
Consultas		11		10
Intervenciones de Oficio	6	28		30
Orientaciones en Sede		115		0
Orientaciones del Programa de Privados de libertad		102	102	0
Orientaciones en la Sede Regional de Colón		757	757	0
Orientaciones en la Sede Regional de Veraguas		122	122	0
Orientaciones en la Sede Regional de los Santos		337	337	0
Orientaciones en la Sede de Chiriquí		19	19	0

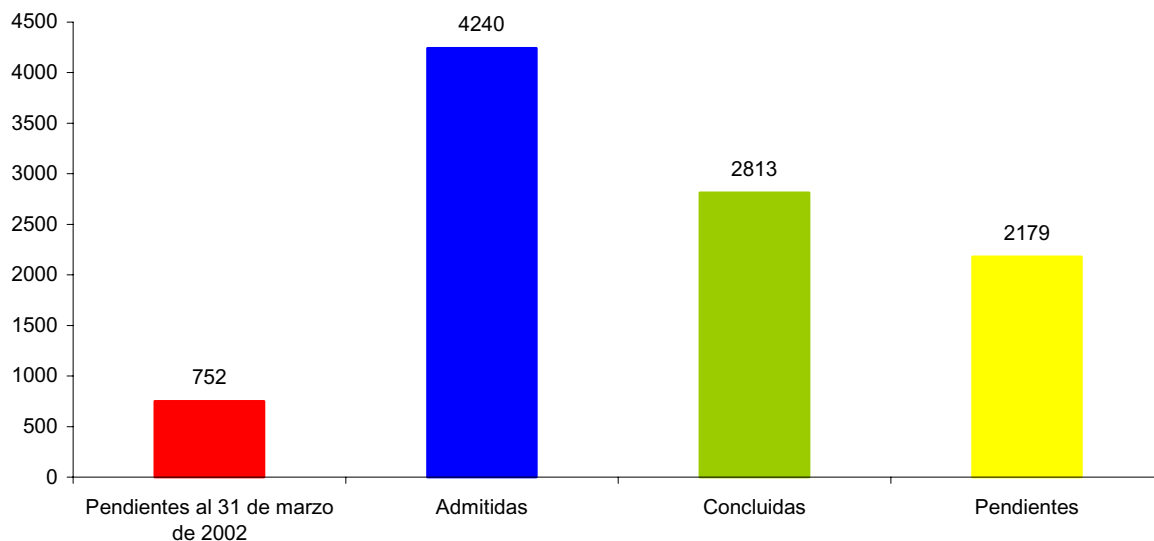
(*): Marzo 2002

En el orden de las quejas, existe un 13 por ciento de cumplimiento, que corresponde al período abril 2002 a marzo 2003; de igual forma, en el ámbito de las peticiones se tiene un 20 por ciento de cumplimiento en el mismo período; en las gestiones se tiene un 4 por ciento de cumplimiento en el período que se extiende de Abril de 2002 a Marzo 2003. Con relación a las consultas y mediaciones, se tienen asuntos pendientes sólo para el período 2003. Así tenemos, que de las 11 consultas, hay sólo 1 concluida y de las 28 mediaciones, hay sólo 4 concluidas. En el resto de las actividades fijadas en la tabla, el cumplimiento es de un 100%.

Las cifras y estadísticas en este caso, fueron elaboradas por el Centro de Orientación al Ciudadano de la Dirección de Orientación y Protección de los Derechos Humanos. El cuadro representativo es el siguiente:

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

GRÁFICO N°11: ESTADO DE LA TRAMITACIÓN



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Desde el período de abril 2002 a marzo 2003, se han presentado un total de 1,752 acciones entre quejas (1,512), peticiones (201), consultas (11) y mediaciones (28). La mayor cantidad de casos atendidos corresponde a la Provincia de Panamá.

CUADRO N° 15: CLASIFICACIÓN DE CASOS Y ORIENTACIONES RECIBIDAS, SEGÚN SEXO Y FORMAS DE PRESENTACIÓN

MUJER	HOMBRE	COLECTIVA	ANÓNIMA	DE OFICIO	TOTAL
1510	2238	342	121	29	4240

Fuente: Defensoría del Pueblo de Panamá, Abril 2002-marzo 2003

Para agilizar el acceso de los ciudadanos a los servicios que brinda la Defensoría se ha creado un programa de Defensoría Móvil. En dichas giras participa el Defensor del Pueblo y funcionarios de la Institución, los cuales se trasladan a lo largo y ancho del territorio Nacional.

**CUADRO N° 16: INFORME DE QUEJAS RECIBIDAS EN LAS
GIRAS DE LA DEFENSORÍA MÓVIL. 2002-2003**

LUGAR	FRECUENCIA
Total	54
Bocas del Toro	15
Chiriquí	19
Coclé	9
Darién	18
Herrera	17
La Chorrera	6

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Móvil, Abril 2002-Marzo 2003.

Durante las giras, los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, realizan Visitas Carcelarias, donde se reciben peticiones y quejas en los centros penitenciarios.

7. PROTECCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Los Estados partes de la Organización de Estados Americanos (OEA) deben ratificar la Convención Americana de derechos Humanos, a fin de activar el Sistema de Protección de Derechos Humanos, que dicho pacto establece.

En tal sentido, los Estados que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, el 21 de Noviembre de 1969 en la Ciudad de San José Costa Rica, se someten al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Es importante aclarar, que la Convención establece dos órganos de Protección de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Una vez, que el País miembro de la OEA, ratifica la Convención se somete al papel de supervisión y control de la Comisión Interamericana, pero no funciona ipso jure con las competencias de la Corte Interamericana. Estas requieren para su aplicación, la aceptación del Estado de esta jurisdicción, sea que lo declare al momento de ratificar la Convención Americana o en un momento posterior.

En relación con las competencias de la Comisión podemos señalar:

- Estimular la conciencia de derechos humanos en los pueblos de América
- Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente a los Gobiernos miembros, para que adopten medidas progresivas en aras de los derechos humanos, así con el respeto de los derechos consignados en la Convención.
- Preparar informes que fortalezcan su trabajo proponer medidas cautelares contra los Estados, para evitar daños irreparables a la vida e integridad física de las personas, ante una amenaza grave y urgente.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En el debate sobre el carácter vinculante sobre las recomendaciones, que los Estados sí están obligados a cumplir, las mismas forman parte del cuerpo normativo del derecho interno del País, y por ello deben cumplirse.

La Corte Interamericana tiene las siguientes funciones:

- Función contenciosa para conocer de cualquier caso de conformidad con la interpretación y aplicación de las normas de la Convención Interamericana de derechos Humanos, que le sea propuesto por la Comisión Interamericana o por los Estados partes, que hayan reconocido su competencia.
- Función consultiva, emitiendo Opiniones Consultivas referidas a la interpretación de la Convención u otros instrumentos internacionales de derechos Humanos de los Estados del Sistema Interamericano.

Las recomendaciones, y en especial las sentencias de la Corte, tienen un carácter vinculante y los Estados deben ejecutar las decisiones de la Corte. Los diversos casos contenciosos, sometidos al Sistema de Protección, y sobre todo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han venido creando las condiciones para la forja de un sistema constitucional supranacional (en el decir del constitucionalista Eduardo Ferrer Mac-Gregor), que implica tener una jurisdicción, donde la dignidad humana es su razón teleológica, y por ende su fortaleza progresiva y permanente.

En el período 2002, y de conformidad con el Informe Anual de la Comisión Interamericana, se formularon 44 peticiones, de las cuales 38 fueron declaradas admisibles por la Comisión Interamericana de derechos Humanos y 6 fueron declaradas inadmisibles.

Entre las 38 peticiones, dos peticiones declaradas admisibles, corresponden con Panamá. Tales casos son los descritos como los Informes N° 71/02, Petición 12.360 Santander Tristán Donoso y el Informe N° 72/02 Heliodoro Portugal, Petición 357/01. Tal situación significa un 85% de peticiones admitidas a nivel de la Comisión Interamericana. El Informe Anual indica, que Panamá tiene 20 casos y peticiones pendientes ante la C.I.D.H.

CUADRO N° 17: TOTAL DE PETICIONES RECIBIDAS POR PAÍS

PAÍSES	PETICIONES RECIBIDAS
Total	681
Perú	141
Argentina	129
Estados Unidos de América	76
Colombia	60
México	43
Ecuador	32
Chile	23
Brasil	22
Guatemala	19
Panamá	17
Paraguay	16
Costa Rica	16

CUADRO N° 17: TOTAL DE PETICIONES RECIBIDAS POR PAÍS

PAÍSES	PETICIONES RECIBIDAS
Venezuela	14
Jamaica	11
Bolivia	9
Honduras	9
El Salvador	8
Trinidad y Tobago	7
Canadá	7
Haití	6
Cuba	5
Guyana	4
Nicaragua	3
Uruguay	3
Suriname	1
Bahamas	0
República Dominicana	0
Antigua y Barbuda	0
Barbados	0
Belice	0
Dominica	0
Grenada	0
Santa Lucía	0
Saint Vicente y las Granadinas	0
Saint Kitts y Nevis	0

Fuente: OEA, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo II, El Sistema de Peticiones y Casos individuales, Washington, 7 marzo 2003.

CUADRO N° 18: TOTAL DE CASOS EN TRÁMITE POR PAÍS

PAÍS	TOTAL
Total	930
Perú	157
Ecuador	95
Colombia	76
Guatemala	76
Trinidad y Tobago	59
Brasil	58
Argentina	53
Honduras	41
Venezuela	41
Estados Unidos de América	35
Jamaica	27
México	27
Chile	24
Haití	21
Nicaragua	20
Paraguay	20
Cuba	16
Bahamas	14
Costa Rica	13
Canadá	12
Panamá	12
República Dominicana	6
El Salvador	6
Uruguay	6
Barbados	5
Grenada	3
Bolivia	2
Suriname	2
Belize	1
Guyana	1
Santa Lucía	1
Dominica	0
Saint Vincent y Las Granadinas	0
Saint Kitts y Nevis	0
Antigua y Barbuda	0

Fuente: OEA, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo II, El Sistema de Peticiones y Casos individuales, Washington, 7 marzo 2003.

Al comparar los niveles de admisibilidad del sistema judicial panameño, frente al sistema interamericano se observa que mientras en el segundo, la admisibilidad alcanza porcentajes del 85 por ciento, a nivel del orden jurídico interno, el promedio de casos que no prosperaron por razones de forma en Habeas Corpus,

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Amparos e Inconstitucionalidades ha sido del 73 por ciento. Esto es indicativo del valor y prioridades de los derechos humanos contenido en el sistema interamericano.

Es importante destacar, que ha habido un aumento significativo de denuncias o quejas formuladas ante la Comisión Interamericana de derechos Humanos en el período. En tal sentido en el período se indica 4,656 denuncias, lo que equivale a un incremento de un 600% en relación con el 2001.

CUADRO N° 19: TOTAL DE PETICIONES RECIBIDAS POR AÑO

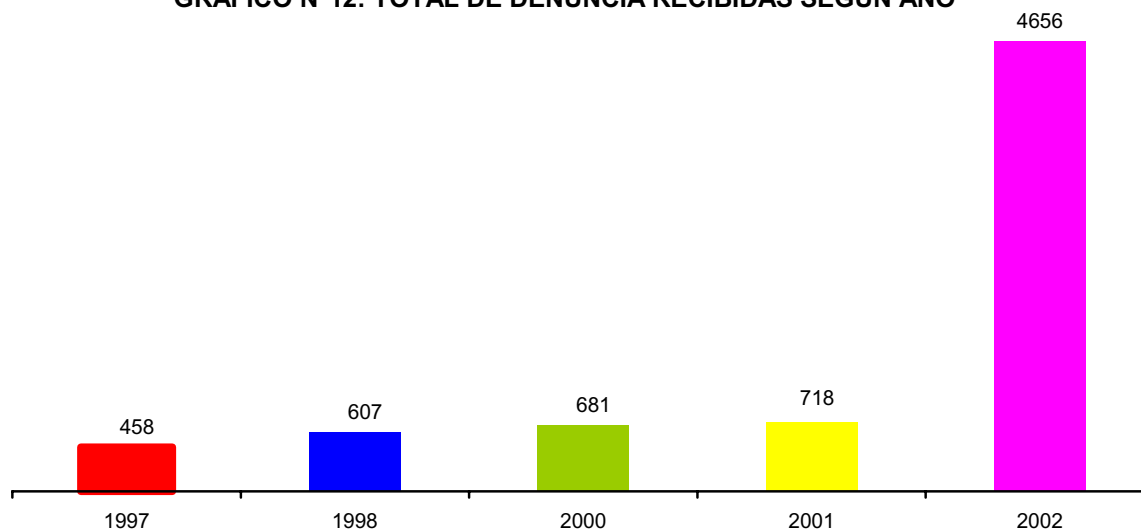
AÑO	TOTAL
1997	458
1998	607
1999	581
2000	681

Fuente: OEA, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo II, El Sistema de Peticiones y Casos individuales, Washington, 7 marzo 2003.

Con relación a la actividad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hay que señalar el caso Baena y Otros, donde el Estado Panameño fue condenado a pagar los salarios caídos de los trabajadores, afectados por la imposición de la Ley 25 de 1990, así como el reintegro y la publicación de la sentencia.

Actualmente, el Estado Panameño ha pagado la suma de 10 millones de balboas en concepto de reparación a los trabajadores.

GRÁFICO N°12: TOTAL DE DENUNCIA RECIBIDAS SEGÚN AÑO



AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Adicionalmente, el Estado Panameño fue sometido a la aplicación de medidas cautelares sobre determinadas comunidades de Darién, tales como Jaqué, Boca de Cupe y Ponuza, entre otras. Es la primera vez, que Panamá debe responder a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por casos de desaparición forzosa (Magdaleno Medrano y Juan de la Cruz Berríos, colombianos refugiados de la comunidad de Ponuza), casos de reunificación familiar y repatriaciones obligadas, donde se violenta el principio de no devolución, aspecto básico del derecho internacional humanitario, regulado por el Estatuto de 1951 sobre protección a Refugiados y el Protocolo de 1967.

En el mes de Octubre, culminan las medidas cautelares, sin embargo, organizaciones de derechos humanos, tales como Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos, Centro de Asistencia Legal Popular, Comisión de Justicia y Paz y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, demandarán la prórroga de las medidas cautelares por 6 meses adicionales. De igual forma, se realizará la Audiencia de Libertad de Expresión del caso admitido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los pueblos indígenas tienen sus propias normas de control social que no necesariamente tienen que estar escritas. A pesar que la mayoría de las constituciones de Centroamérica establecen que se respeta la cultura y la forma de organización de los pueblos indígenas, en nuestra opinión ello incluye también las formas de resolver los conflictos sociales. El derecho indígena no puede ser aplicado contraviniendo las leyes nacionales.

La Ley No. 16 de 1953 que crea la Comarca Kuna Yala establece lo siguiente en materia de Justicia en su artículo 12:

ARTÍCULO 12: El Estado reconoce la existencia y jurisdicción en los asuntos concernientes a infracciones legales, exceptuando lo referente a la aplicación de las leyes penales, del Congreso General Kuna, de los Congresos de pueblos y tribus y de las demás autoridades establecidas conforme a la tradición indígena y de la Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de San Blas. Dicha Carta tendrá fuerza de ley una vez que la apruebe el Órgano Ejecutivo, luego de establecer que no pugna con la Constitución y las Leyes de la República.

Tanto el Congreso General Kuna como los Congresos Locales o Comunales son competentes en todas las infracciones legales menos en los casos penales, lo que significa puede atender casos de familia o casos que son de competencia de las Corregidurías y en la práctica estos casos lo atiende los Congresos Locales.

Cuando se habla de Leyes Comarcales, debemos entender que estas incluyen las Cartas Orgánicas que las reglamentan, las cuales son aprobadas mediante los Decretos Ejecutivo. En cuanto a la Administración de Justicia Tradicional, la Carta Orgánica Embera-Wounaan, aprobada mediante el Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 1999, es la más avanzada, ya que las autoridades tradicionales Embera y Wounaan pueden aplicar su Derecho para resolver los actos que violen su cultura, como por ejemplo los actos de hechicería.

ARTICULO 118. En la Comarca se reconoce la forma o procedimiento tradicional del pueblo Embera-Wounaan, en la solución de conflictos. El Cacique general y caciques Regionales en coordinación con los

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Nokoras de cada comunidad, garantizarán y aplicarán las prácticas tradicionales de conciliación y solución de conflictos, siempre y cuando no sean de competencias de autoridades ordinarias y administrativas.

ARTICULO 119. La administración de justicia en la Comarca, ya sea en forma oral o escrita, conforme al derecho y costumbre Embera y Wounaan, será ejercida por el cacique General, Caciques regionales y Noko-Chi Por. Las decisiones que adopten estas autoridades serán respetadas por las autoridades administrativas y judiciales existente en el país, siempre que no sean contrarias a la constitución Nacional y a la Ley.

ARTICULO 120. Los actos de hechicería y superchería serán conocidos por los caciques Regionales a prevención con las autoridades de policía. Los que cometan tales actos que deriven en delito por su gravedad serán remitidos a las autoridades ordinarias.

La Carta Orgánica de la Comarca Embera-Wounaan fue un gran avance, además de establecer todo lo referente a las instituciones del pueblo Embera y Wounaan, reconoce los controles sociales que aplican las autoridades tradicionales en la solución de conflictos basado en su cosmovisión.

En todas las leyes comarcales existen normas sobre administración de justicia. Como esta actividad es para los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público que tienen su jurisdicción en la Comarca Ngöbe-Bugle solamente analizaremos las normas relativa a la Administración de Justicia establecida en la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, Ley que crea la Comarca antes mencionada.

También la Ley de la Comarca Indígena Ngöbe-Buglé ha incluido en artículo 40, que la Administración de Justicia tomará en cuenta la realidad cultural del área.

ARTICULO 40. El Órgano Judicial y el Ministerio Público crearán, en la comarca, los juzgados, fiscalías y personerías, necesarios para la administración de justicia. Su organización, funcionamiento y la designación del personal, se ajustarán a las disposiciones legales vigentes. La administración de justicia, en la Comarca, se ejercerá de acuerdo con la Constitución Política y la Ley, teniendo en cuenta la realidad cultural del área y de acuerdo con el principio de la sana crítica.

Como vemos, las normas antes citadas establecen, a pesar del respeto y el reconocimiento de las culturas indígenas, que la administración de justicia en los territorios indígenas no pueden violar la Constitución Nacional ni las leyes nacionales. Además incluye el principio de la Sana Crítica que esta reconocida en el Convenio 107 de 1957.

Otro artículo sobre Administración de Justicia en la Comarca Ngöbe-Bugle es el artículo 41, que dice así:

Artículo 41: Las autoridades de la Comarca colaborarán con las autoridades judiciales y policivas en la investigación de los delitos, faltas y otras violaciones a la ley.

Lo que pretende el Legislador es que exista una coordinación entre las autoridades judiciales con las autoridades tradicionales indígenas, a fin de que no se vulneren los valores culturales, sociales y espirituales de los pueblos indígenas. Es así, en la Carta Orgánica de la Comarca Ngöbe-Buglé, aprobada mediante el Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999, se establece las funciones de las autoridades indígenas en materia de administración de justicia.

El artículo 150 de la Carta Orgánica Ngöbe-Buglé expresa lo siguiente:

Artículo 150: Son atribuciones de los Jefes Inmediatos:

3. Coordinar con el corregidor, la buena administración de justicia, en su respectiva circunscripción.

Por otra parte el artículo 210 preceptúa así:

Artículo 210: La Comarca Ngöbe - Buglé tendrá un cuerpo de seguridad Tradicional, denominado Buko Day, responsable de mantener el orden, la disciplina de la comunidad y estará sujeto a los Caciques Generales, Regionales, Locales y Jefes Inmediatos y sus funciones son las siguientes:

1. Mantener el orden, disciplina y seguridad de la comunidad.
2. Servir de emisario entre las autoridades y congresos.
3. Realizar arrestos, previa orden emanada de la autoridad competente...

Eso significa que las autoridades judiciales deben apoyarse para cumplir con su misión de las autoridades tradicionales indígenas. Para eso debe haber coordinación entre estas dos autoridades y así evitaría la violación de las normas culturales de los pueblos indígenas.

8.1. LEY 38 DE 2001

Uno de los avances en la legislación panameña en cuanto al reconocimiento de las autoridades tradicionales indígenas en materia de las funciones jurisdiccionales, es la Ley 38 de 10 de julio de 2,001, ya que le permite establecer medidas de protección a favor de las personas que sean víctimas sobrevivientes de violencia doméstica.

ARTICULO 7: Podrán aplicar las medidas de protección consagradas en el artículo 4 de esta Ley, los funcionarios de policía administrativa, las autoridades tradicionales en las zonas indígenas, los agentes del Ministerio Público y las autoridades del Órgano Judicial, cada uno de acuerdo con su competencia.

ARTICULO 8: Las autoridades indígenas establecidas y reconocidas en sus Cartas Orgánicas, que administran justicia de acuerdo con las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, podrán aplicar las medidas de protección consagradas en sus respectivos ordenamientos internos y, de forma supletoria las establecidas en el artículo 4 de esta Ley, de acuerdo con su competencia.

Eso significa, por ejemplo, que las autoridades indígenas pueden ordenar el arresto provisional, con el apoyo de sus policías tradicionales como los Sualibed (Kuna), Zarra (Emberá), Buko Day (Ngöbe), entre otros, del agresor o agresora que cometen actos de violencia doméstica.

8.2. CONVENIO 169 DE LA O.I.T. DE 1989

Uno de los instrumentos internacionales que establece los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) de 1989, que modifica el Convenio 107 de la O.I.T. de 1957. El Convenio 169 de la O.I.T. de 1989, que aún no ha sido ratificado por Panamá, no solamente establece normas laborales que favorecen a los pueblos indígenas, sino también normas sobre la tierra, derecho indígena, artesanía, educación, salud y otros.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El numeral primero del artículo 8, prevé que al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Pero el numeral 2 incluye también el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones, siempre y cuando que no violen las leyes nacionales ni los derechos humanos.

El artículo 9 es claro en cuanto a la aplicación del control social de los pueblos indígenas cuando uno de los miembros cometen un acto delictivo.

ARTICULO 9.

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

El Convenio 169 de la O.I.T. establece que deben respetarse los procedimientos y las sanciones que apliquen los pueblos indígenas a sus miembros, que han cometido actos delictivos. Pero los controles sociales de los pueblos indígenas, no pueden violar las leyes nacionales ni los derechos humanos, por consiguiente, el Derecho Indígena no es totalmente aplicable.

9. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En relación a la justicia administrativa de policía, el artículo 862 del Código Administrativo panameño que data de 1916 establece que: *“son Jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus provincias, los Alcaldes en sus distritos, los Corregidores en sus corregimientos y barrios, los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus regidurías y los Comisarios en sus secciones.”* Los Gobernadores, Alcaldes, Jueces Nocturnos y Corregidores son los funcionarios encargados de la administración de justicia de policía.

9.1. FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA DE POLICÍA**9.1.1. Gobernadores**

La figura de Gobernador como autoridad de policía tiene sustento Constitucional y Legal. El Título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá, en su capítulo 3° sobre el Régimen Provincial, establece en el artículo 249 lo siguiente: “ En cada provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será el representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo. La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.

La Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, desarrolla el texto Constitucional y establece taxativamente las funciones de los Gobernadores. El Gobernador, según las funciones señaladas en la Ley, es la máxima autoridad dentro de la provincia y el jefe superior en materia de Policía.

RECUADRO N° 7: FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES

NUMERAL	FUNCIÓN
15	“Conocer en primera instancia, en los actos que no constituyan delitos, que deban sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los Alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. La segunda instancia se surtirá en el Ministerio de Gobierno y Justicia”.
22	“Conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones, multas y sanciones disciplinarias de policía, que impongan los Alcaldes como funcionarios de primera instancia.”
23	“Conocer del recurso extraordinario de Revisión Administrativa que se interponga contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia.”
6	“Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes”.
20	“Sancionar a los que le faltaren el respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, de acuerdo con las disposiciones vigentes”.
26	“Visitar los establecimientos carcelarios de la provincia , con el objeto de determinar las condiciones de los mismos, así como salvaguardar la integridad física y moral de los detenidos.”

Fuente: Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992.

9.1.2. Alcaldes

La Constitución Política de la República prevé en el artículo 238 que “Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años.

Por su parte la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, desarrolla el texto constitucional y establece en el capítulo II, las funciones de los Alcaldes. En relación a la función de policía, señala el artículo 44 de la referida Ley, que los Alcaldes tienen el deber de cumplir la Constitución y las leyes de la República; los decretos y órdenes del Ejecutivo; las Resoluciones de los Tribunales de Justicia Ordinaria y Administrativa en tanto son los jefes de Policía en sus respectivos distritos.

9.1.3. Jueces Nocturnos de Policía

La jurisdicción nocturna de policía fue creada mediante la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974 y solamente existe en los distritos cabeceras de la Provincia de Panamá, en el distrito de Colón y San Miguelito. Los jueces nocturnos son nombrados por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Para ser Juez de Policía Nocturno se requiere poseer título universitario en Derecho y Certificado de idoneidad para ejercer la abogacía expedido por la Corte Suprema de Justicia.

Los Jueces de Policía Nocturnos tienen las siguientes atribuciones:

- . Conocer y decidir, desde las seis de la tarde hasta las seis de la mañana, todos los días, las contravenciones y faltas que deban ser juzgadas conforme a las disposiciones legales vigentes;
- . Acoger durante el mencionado lapso las denuncias que se le presenten y que sean de su competencia, Decretar las capturas a que haya lugar y remitir las diligencias al funcionario de instrucción correspondiente.
- . Decretar las capturas a que haya lugar, y remitir las diligencias al funcionario de instrucción correspondiente. En el ejercicio de sus funciones y durante las horas de la noche podrán aceptar fianzas de excarcelación personal, en los casos que la Ley lo permita.

9.1.4. Corregidores

La República de Panamá está dividida en nueve Provincias y éstas a su vez en distritos, y los distritos en corregimientos. Actualmente existen 619 corregimientos, 31 de los cuales fueron creados recientemente. En cada uno de ellos, la autoridad de policía local la desempeña el Corregidor.

Los corregidores son de libre nombramiento y remoción por los Alcaldes, según lo establece el artículo 63 de la Ley 106 de 1973.

9.1.4.1. Principales funciones que desempeñan los Corregidores

Procesos Correccionales de Policía en el Código Administrativo.

Provocaciones y Amagos (Artículos 932, 933 del Código Administrativo)

Riñas (946 al 952 del Código Administrativo)

Ataques a la Propiedad (Artículo 962 a 968 del Código Administrativo)

Usurpación u Ocupación ilegal de Propiedades Públicas (Artículo .969 del Código Administrativo)

Daños (Artículo 975 del Código Administrativo)

Uso Indebido de cosas ajenas (Artículo 977 del Código Administrativo)

Seguridad de las habitaciones y otros edificios (Artículos 978 al 987 del Código Administrativo)

Abusos en el ejercicio de la Patria Potestad y Deberes Recíprocos (Artículos 1001-1004 del Código Administrativo)

Maltrato y Abandono de Animales Domésticos (1201- 1203 del Código Administrativo)

Fiestas y Diversiones Públicas sin permiso de la autoridad (1204-1220 del Código Administrativo)

Embriaguez (1277 del Código Administrativo)

9.1.4.2. Disposiciones Correccionales en otros cuerpos normativos

Artículo 175 del Código Judicial modificado por el artículo 5 de la Ley 23 de 1 de junio de 2001.

Ley No. 108 de octubre de 1973 sobre la obligación de portar la cédula de identidad personal.

Ley No. 52 de 1 de diciembre de 1999, que contiene la sanción por enarbolar la Bandera Nacional en mal estado físico.

Ley No. 30 de 12 de julio de 2000.

9.2. PROCESOS CIVILES DE POLICÍA EN EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO

Entrada y Permanencia en domicilio ajeno sin el consentimiento del dueño (Artículo 1097-1098 del Código Administrativo)

Uso de servidumbres aparentes (Artículo 967)

Construcción de paredes medianeras (Artículos 1326-1327)

Plantación de árboles en paredes medianeras (Artículo 1328)

9.3. PROCESOS CIVILES DE POLICÍA EN OTROS CUERPOS NORMATIVOS

Procesos especiales de alimentos (Artículos 751-754 del Código de Familia)

Lanzamiento por intruso (Artículo 1409 del Código Judicial)

Ley 13 de 28 de abril de 1993, sobre Propiedad Horizontal

Ley 23 de 1 de junio de 2001 competencia para conocer Procesos civiles, ordinarios y ejecutivos cuya cuantía no exceda 250.00 balboas.

9.4. OTRAS FUNCIONES

Orden y seguridad públicas (Artículo 899-902 y ss.)

Fuerza de Protección Legal (912-919 del Código Administrativo)

Abuso contra el ejercicio del culto público (920-923)

Expendio de víveres y comestibles (115-1120)

Actuar como funcionarios comisionados de las autoridades judiciales (205 Código Judicial)

Ley 55 de 1973, sobre Permisos para sacrificios de reses (Artículo 49)

Ley N.1 de 3 de febrero de 1994, modificada por la Ley 41 de julio de 1998, que crea la Autoridad Nacional del Ambiente. Permisos de Rozas y quemas.

Ley 38 de 1 de julio de 2001. Medidas de protección a las víctimas de la violencia domestica.

Todas las expresamente señaladas en los Acuerdos Municipales y los Decretos que expidan los Alcaldes.

9.4.1. Sobre Policía Material

Edificaciones y Demoliciones (1313-1324)

Vías Urbanas Públicas (1335-1349)

Aseo Higiénico de las poblaciones (1481-1505)

Predios rústicos (1506- 1512)

Vías Públicas (1636-1671)

9.4.2. Funciones político-administrativas

En las Juntas Comunales (Ley 105 de 1973)

En las Comisiones de Vivienda (Ley 93 de 4 d octubre de 1973)

9.5. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ

9.5.1. Inestabilidad en el cargo

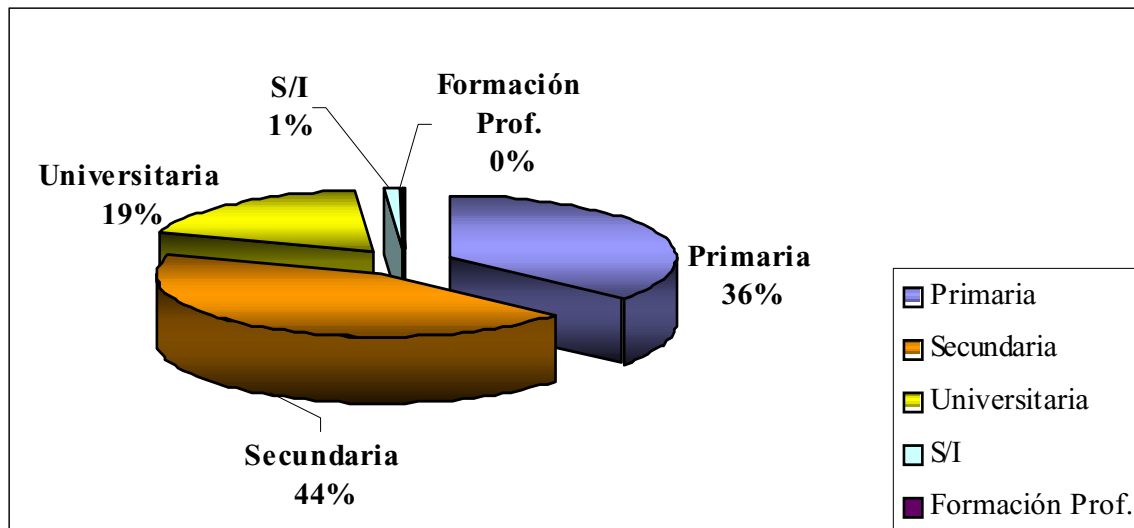
De conformidad en el precepto constitucional contenido en el artículo 240, ordinal 3º, es atribución de los alcaldes de distrito nombrar y remover a los corregidores de policía. Para llevar a cabo la designación sólo se requiere de la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Ser panameño
- Haber cumplido 18 años de edad
- No haber sido condenado por delito contra la administración pública con pena privativa de libertad o por delito contra la libertad y pureza del sufragio.
- Ser residente del corregimiento para el cual ha sido escogido, por lo menos un año de ser nombrado.

Las incompatibilidades para el ejercicio de este cargo se refieren únicamente al hecho de ser el corregidor o su cónyuge y pariente dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad del Alcalde o del Representante de Corregimiento o sus Suplentes. Se observa que no hay dentro del perfil de corregidor un requerimiento de tipo académico, salvo el caso de los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, cuando en la Ley 112 de 1974, se indica que deben asistir a cursos que dicta la Universidad de Panamá a través de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

En ese orden, del diagnóstico realizado se pudo corroborar el bajo nivel académico de los Corregidores a nivel nacional. Este resultado indicó que de los 425 corregidores encuestados por la Alianza Ciudadana, 153 asistieron sólo hasta nivel primario, 187 hasta el secundario y 79 a nivel superior.

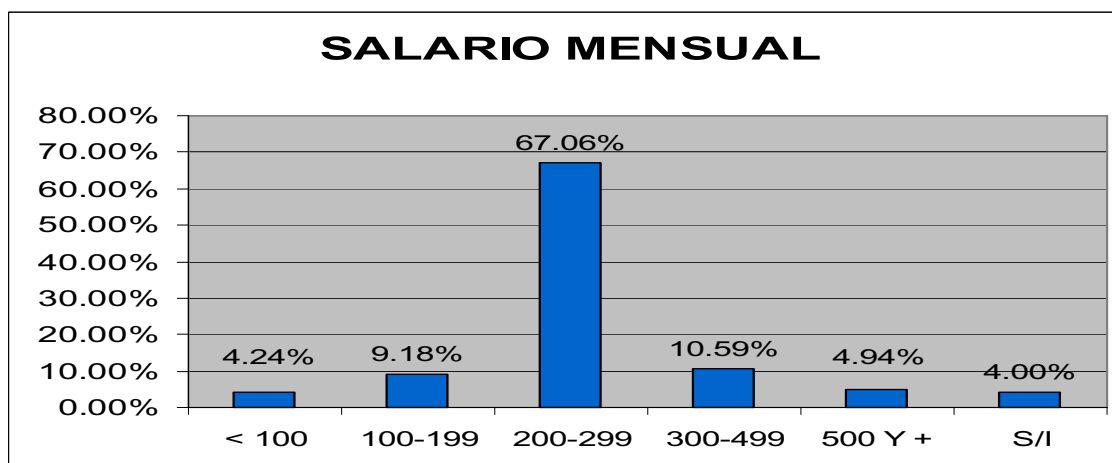
GRÁFICA N° 13: NIVEL ACADÉMICO DE LOS CORREGIDORES, AÑO 2002



9.5.2. Bajos Salarios

Muy ligada a la deficiencia apuntada, encontramos los bajos salarios y la falta de uniformidad en los mismos. Esta situación depende directamente de la capacidad económica de cada Municipio la que es muy diversa y variada. El principio de la autonomía municipal es muy relativo, ya que en su mayoría los municipios requieren de un subsidio estatal para afrontar los gastos de funcionamiento de las estructuras alcaldías entre las que se incluye el funcionamiento de las Corregidurías.

Gráfico N° 14: Salario Mensual de los Corregidores



9.5.3. Estructura de personal inadecuado e insuficiente

Podemos señalar que en términos generales en las corregidurías no se cuenta con el personal requerido para realizar la amplia gama de funciones que implica este cargo y que enunciamos con anterioridad; y es que no existen criterios para establecer las necesidades según la carga de trabajo.

Pudo apreciarse que, salvo los corregimientos del distrito de Panamá, Colón, San Miguelito y algunas cabeceras de provincias, los corregidores realizan su trabajo sin contar para ello con una estructura de personal adecuada.

9.5.4. Infraestructuras inadecuadas y recursos insuficientes

Esta situación también tiene sus orígenes en la precaria situación económica de los gobiernos locales, que no poseen los suficientes recursos financieros para afrontar con eficacia y eficiencia los gastos que implican el servicio de administración de justicia y menos aún en las condiciones de gratuidad que se indican en la Constitución Política.

9.5.5. Falta de uniformidad y seguimiento en la formación y capacitación

Ya hemos señalado la falta de un perfil académico dentro de los requisitos para aspirar al cargo de corregidor, así como los bajos salarios que devengan en su mayoría.

La capacitación hasta este momento no es producto de un plan nacional de formación, cuya responsabilidad corresponda a una institución determinada, con un planeamiento, seguimiento y evaluación técnico continuo e ininterrumpido. El factor económico inmerso en los esfuerzos de capacitación tampoco está asegurado en las asignaciones presupuestarias.

9.5.6. Injerencia política en las decisiones de los Corregidores

Esta condición desfavorable para la buena marcha de la justicia administrativa guarda relación con la falta de un procedimiento específico para el nombramiento, dejando las designaciones a criterios políticos partidistas que en nada benefician el importante servicio de justicia que debe brindarse a los ciudadanos en base a la objetividad, la equidad y el derecho.

9.5.7. Carencia de una oficina central receptora de las quejas contra funcionarios de policía.

Los ciudadanos no cuentan actualmente con la posibilidad de presentar sus quejas en contra de los funcionarios que incumplan con sus deberes y vulneren las garantías procesales y legales en el ejercicio de sus funciones. Los corregimientos apartados del país no tienen acceso a la Defensoría del Pueblo, para la presentación de sus denuncias, quedando en la más absoluta indefensión un considerable sector de la población panameña.

CUADRO N° 20: QUEJAS CONTRA AUTORIDADES DE POLICÍA, REGISTRADAS EN LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, SEGÚN AUTORIDAD: AÑOS 2001-2003 (P)

AUTORIDAD DE POLICÍA	QUEJAS REGISTRADAS		
	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003(p)
TOTAL	<u>47</u>	<u>93</u>	<u>78</u>
<i>días entre quejas</i>	<i>7.77</i>	<i>3.92</i>	<i>3.90</i>
Corregidurías	19	45	33
Alcaldías	25	39	42
Gobernaciones	2	6	2
Juzgados Nocturnos	1	3	1

(p): Hasta el 31 de octubre de 2003.

9.5.8. Falta de un centro nacional de información y estadística

No existe en el actual sistema una oficina gubernamental que compendie de manera sistemática la información estadística sobre el ejercicio de la justicia de policía y por ende no puede medirse científicamente su eficacia. La información está dispersa y no se conocen las fuentes formales de la misma, por lo que no es confiable para los efectos de medición de los resultados.

CAPÍTULO TERCERO:

**FUNCIONAMIENTO, INDEPENDENCIA Y
TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

1. ÓRGANO JUDICIAL

La función jurisdiccional se ejerce en Panamá de manera permanente, por el Órgano Judicial el cual está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca. Esto tiene su fundamento legal en el Título VII, Capítulo I de la Constitución Política; así como en el Libro Primero del Código Judicial.

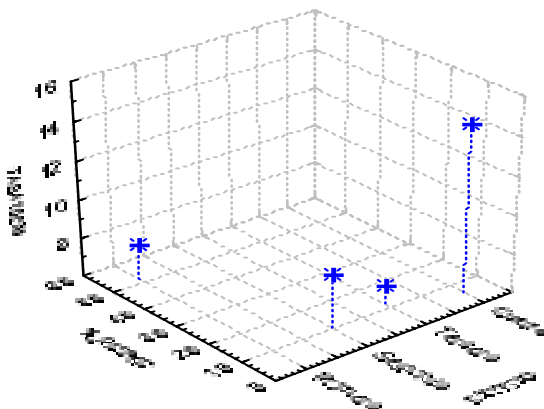
Conforme lo establece el artículo 1982 del Código Judicial son competentes para conocer de los procesos penales: la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito, los Jueces Municipales y la Asamblea Legislativa en los casos contemplados en el artículo 154 de la Constitución Política de la República³.

Dentro de la relación jurídica procesal, el Órgano Judicial constituye el sujeto procesal de mayor relevancia. Interviene en la formación, desarrollo y los efectos del proceso, haciendo posible la realización de la actividad jurisdiccional (Barrios, 1996: 271)

1.1. DIVISIÓN TERRITORIAL

Para los efectos jurisdiccionales, el territorio de la República se divide en cuatro (4) Distritos Judiciales. Estos se dividen en Circuitos Judiciales que a su vez se dividen en Municipios Judiciales.

GRÁFICO N° : TASA Y % DE DESPACHOS JUDICIALES EXISTENTES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR DISTRITO JUDICIAL: Año 2003.



Al Primer Distrito Judicial corresponden las Provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca Kuna Yala; el Segundo Distrito Judicial lo conforman las Provincias de Coclé y Veraguas; el Tercer Distrito Judicial por las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro; y el Cuarto Distrito Judicial por las Provincias de Herrera y Los Santos.

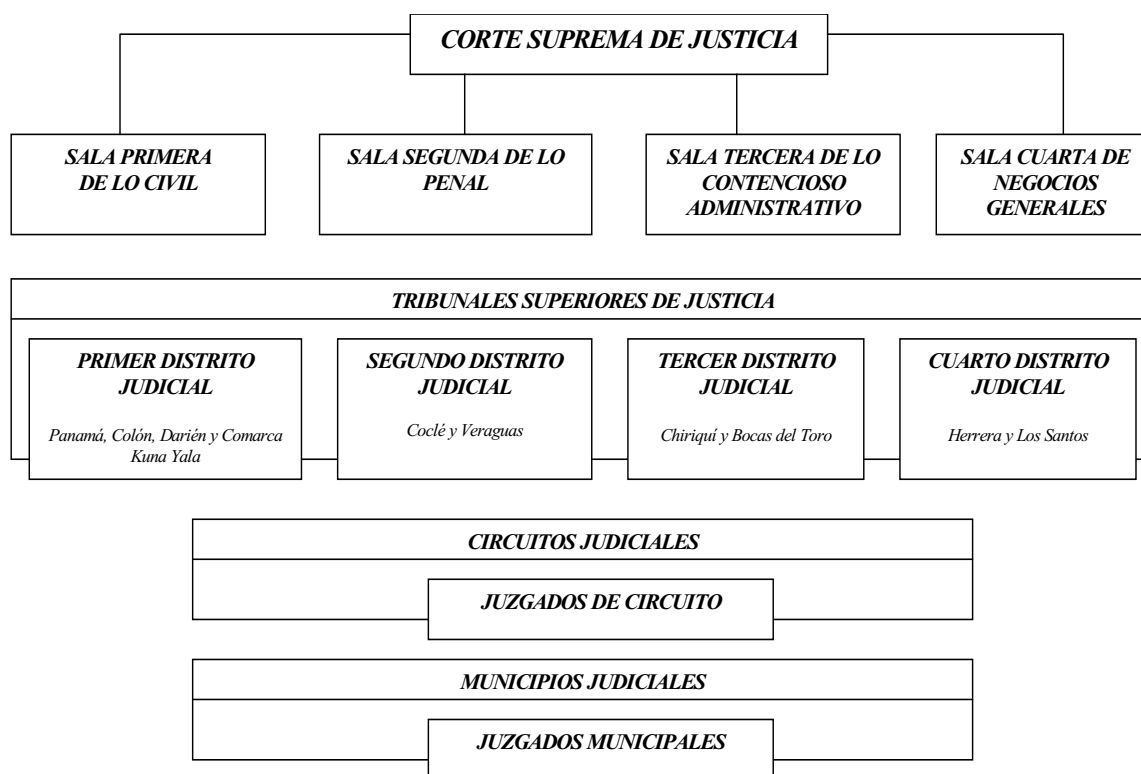
³ El artículo 154 de la Constitución Política, se refiere a la función judicial de la Asamblea Legislativa para conocer las acusaciones y denuncias que se presentan contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Cada provincia constituye un Circuito Judicial, excepto en la Provincia de Panamá que tiene tres Circuitos Judiciales.

Los Juzgados Municipales corresponden a cada uno de los distritos municipales, según la división política de la República.

Gráfica N°16:

ESTRUCTURA DEL ÓRGANO JUDICIAL



1.2. ESTRUCTURA JURISDICCIONAL PENAL

1.2.1 Corte Suprema de Justicia

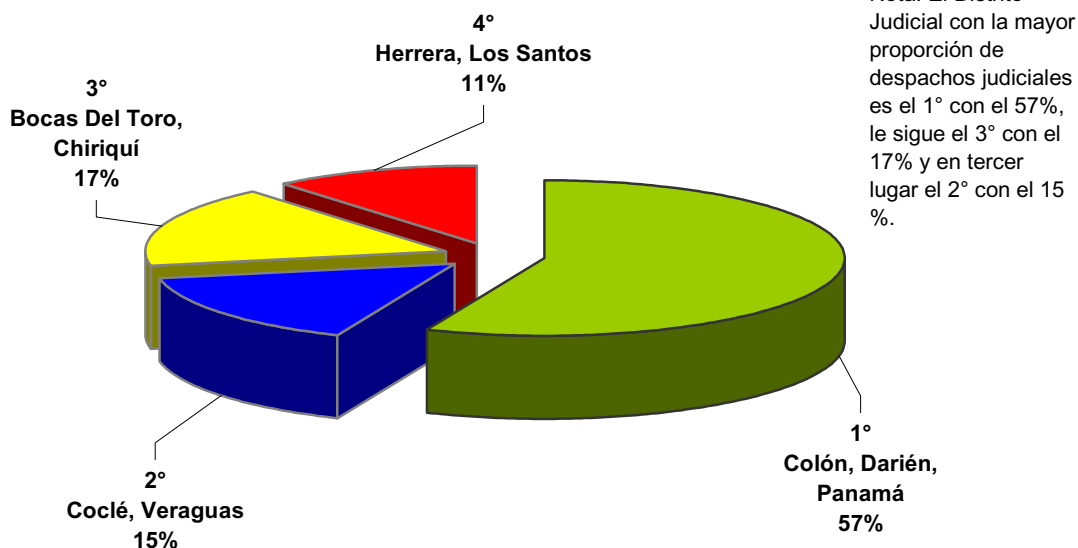
AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La Corte Suprema de Justicia tiene su sede en la Ciudad de Panamá, y ejerce su jurisdicción en todo el territorio de la República. Está integrada por nueve Magistrados quienes conforman el Pleno. Está dividida en cuatro salas: la primera de lo Civil, la segunda de lo Penal, la tercera de lo Contencioso Administrativo y la cuarta de Negocios Generales.

1.2.2. Tribunales Superiores de Justicia

En la República de Panamá, existen cinco Tribunales Superiores de Justicia, distribuidos de la siguiente manera: por un lado, el Primer Tribunal Superior de Justicia (que conoce de asuntos civiles) y el Segundo Tribunal Superior de Justicia (que conoce de asuntos penales), con cinco Magistrados cada uno y jurisdicción en el Primer Distrito Judicial (Panamá, Colón, Darién y la Comarca Kuna Yala). Por otro lado, el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas); el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial (Chiriquí y Bocas del Toro); y el Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial (Herrera y Los Santos), todos ellos con competencia mixta (conocen de asuntos civiles y penales) y conformado por tres Magistrados.

GRÁFICO N° 17: Distribución Porcentual del Número de Despachos Judiciales en la República de Panamá, Según Distrito Judicial: Año 2003.



1.2.3. Juzgados de Circuito

En el Primer Distrito Judicial funcionan 22 juzgados de circuito penal y uno mixto. De entre los cuales 15 están adscritos a la Provincia de Panamá. En el Segundo Distrito Judicial funcionan 4 Juzgados penales.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En el Tercer Distrito Judicial funcionan 3 juzgados penales y uno mixto. En el Cuarto Distrito Judicial funcionan dos juzgados penales. En total, funcionan 31 juzgados de circuito penal y 2 mixtos.

1.2.4. Juzgados Municipales

Entre los Juzgados Municipales distribuidos en todo el territorio judicial de la República existen 10 Juzgados con competencia exclusivamente penal y 62 mixtos. El mayor número de Juzgados Penales se encuentra en la Provincia de Panamá donde funcionan 6; mientras que el mayor número de juzgados mixto están en el Segundo y Tercer Distrito Judicial con 16 y el Cuarto Distrito Judicial con 14.

No obstante, tomando en cuenta el número de Despachos Judiciales penales distribuidos en la República de Panamá y las estimaciones de población de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, se calcula hasta el mes de octubre de 2003, en la esfera de los Tribunales Superiores de Justicia, un Tribunal por cada millón de habitantes; en la esfera circuital, un Juzgado por cada cien mil habitantes; en la esfera municipal, dos Juzgados por cada cien mil habitantes.

**CUADRO N° 21: ALGUNOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS DE LOS
DESPACHOS JUDICIALES: AÑO 2003**

PROVINCIA	DISTRITO JUDICIAL	DESPACHOS JUDICIALES		DESPACHOS POR CADA 100MIL HABITANTES	HABITANTES POR DESPACHO
		NÚMERO	PORCENTAJE		
	Total	246	100.0	8.3	12,118
Colón, Darién, Panamá, Comarca Kuna Yala	Primero	139	56.5	7.9	12,688
Coclé, Veraguas	Segundo	38	15.4	8.8	11,351
Bocas Del Toro, Chiriquí	Tercero	42	17.1	7.0	14,333
Herrera, Los Santos	Cuarto	27	11.0	14.7	6,813

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

CUADRO N°
DEPENDENCIAS JUDICIALES EXISTENTES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR DISTRITO JUDICIAL, PROVINCIA Y CIRCUITO,
SEGÚN RAMO: Año 2002.

R A M O	D E P E N D E N C I A S J U D I C I A L E S R E G I S T R A D A S																	
	NÚMERO	%	1º D I S T R I T O						2º D I S T R I T O			3º D I S T R I T O			4º D I S T R I T O			OTRO
			TOTAL	P A N A M Á				DARIÉN	TOTAL	COCLÉ	VERAGUAS	TOTAL	CHIRQUI	BOCAS DEL TORO	TOTAL	LOS SANTOS	HERRERA	
				1º_círculo	2º_círculo	3º_círculo	Cólon											
TOTAL	246	100	139	85	11	14	22	7	38	16	22	42	35	7	25	13	12	2
Civil	41	16.7	29	20	2	3	4	0	5	2	3	6	6	0	1	0	1	0
Penal	40	16.3	30	19	3	3	5	0	5	2	3	4	4	0	1	0	1	0
Mixto	65	26.4	17	4	0	4	5	4	16	6	10	17	13	4	15	8	7	0
Familia	12	4.9	9	6	1	0	2	0	0	0	0	2	2	0	1	1	0	0
Libre competencia y asuntos del consumidor	4	1.6	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seccionales de trabajo	16	6.5	8	5	0	0	2	1	3	1	2	4	3	1	1	0	1	0
Seccionales de familia	6	2.4	5	3	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
De niñez y adolescencia	13	5.3	7	3	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	0
Marítimo	2	0.8	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Defensores de oficio	40	16.3	26	17	3	2	3	1	6	3	3	5	4	1	3	2	1	0
Municipales	96	39.0	44	20	3	7	11	3	18	6	12	20	17	3	14	7	7	0
Civil	13	5.3	11	6	1	2	2	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0
Penal	10	4.1	8	4	1	1	2	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0
Mixto	62	25.2	16	4	0	4	5	3	16	6	10	16	13	3	14	7	7	0
Familia	10	4.1	8	5	1	0	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0
Libre competencia y asuntos del consumidor	1	0.4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seccionales de trabajo	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seccionales de familia	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
De niñez y adolescencia	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marítimo	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Defensores de oficio	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ciudadales	136	55.3	87	57	8	7	11	4	18	9	9	21	17	4	10	5	5	0
Civil	28	11.4	18	14	1	1	2	0	4	2	2	5	5	0	1	0	1	0
Penal	30	12.2	22	15	2	2	3	0	4	2	2	3	3	0	1	0	1	0
Mixto	3	1.2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0
Familia	1	0.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Libre competencia y asuntos del consumidor	2	0.8	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seccionales de trabajo	14	5.7	7	4	0	0	2	1	2	1	1	4	3	1	1	0	1	0
Seccionales de familia	6	2.4	5	3	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
De niñez y adolescencia	12	4.9	6	2	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	0
Marítimo	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Defensores de oficio	40	16.3	26	17	3	2	3	1	6	3	3	5	4	1	3	2	1	0
Tribunales	12	4.9	8	8	0	0	0	0	2	1	1	1	1	0	1	1	0	0
Civil	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Penal	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mixto	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Familia	1	0.4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Libre competencia y asuntos del consumidor	1	0.4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
de trabajo	2	0.8	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
de familia	0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
De niñez y adolescencia	1	0.4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marítimo	2	0.8	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superiores	5	2.0	2	2	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0
Defensores de la víctima	2	0.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

%: Calculado con respecto al gran total de columna.

Fuente: Órgano Judicial, República de Panamá.

2. CARRERA JUDICIAL EN EL ÓRGANO JUDICIAL

En Panamá, la Carrera Judicial tiene su antecedente legal en el artículo 300 de la Constitución Política de 1972. La misma se fundamenta en un sistema de mérito, reservando su estructuración y organización a la Ley, según las necesidades de la Administración. El sistema de méritos supone un proceso mediante el cual los aspirantes a ocupar un cargo, se someten a un concurso de evaluación de conocimientos, habilidades, aptitudes, experiencia, idoneidad moral condiciones de personalidad y demás exigibles por ley.

La primera reglamentación de la Carrera Judicial en el Código Judicial, fue aprobada mediante Ley 29 de 25 de Octubre de 1984. La misma entró a regir el 1 de abril de 1987, estableciéndose como medida transitoria, que las personas que ejercían cargos en el Órgano Judicial, podrían ingresar a la carrera, a través del cumplimiento de los requisitos dispuesto por la norma, dentro del término de un año, a partir de la promulgación del Código. Los puestos que no fuesen ocupados mediante esta fórmula serían entonces, abiertos a concurso.

No obstante, antes que el texto judicial entrará en vigor, la medida transitoria fue modificada, mediante la Ley 18 de 8 de agosto de 1986. La nueva disposición planteó que los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público, nombrados por lo menos tres años antes de la promulgación de la citada ley, y que no cumplieran con los requisitos señalados en el nuevo Código Judicial, permanecerían en el cargo, mientras no incurrieran en causas que al tenor de esta Ley, justificasen su remoción o separación del cargo ocupado a la fecha. El régimen de Carrera Judicial se orientó en principio, hacia la estabilidad de los funcionarios judiciales, que hasta el momento ocupaban cargos en el Órgano Judicial y el Ministerio Público y no a garantizar el sistema por mérito.

La Corte Suprema de Justicia, a partir de septiembre de 1991, encaminó sus esfuerzos a implementar la Carrera Judicial aprobando, mediante el Acuerdo N°46 de 1991, el respectivo Reglamento. Posteriormente, a través del Acuerdo N°86 de 3 de mayo de 1995, y el Acuerdo N°230 de 14 de junio de 2000, el Reglamento de la Carrera Judicial, fue modificado. Las reformas propuestas fueron aplicadas a todos los funcionarios del Órgano Judicial, en tanto se les consideró un factor determinante de la independencia judicial⁴.

El Reglamento de Carrera Judicial, en concordancia con el Código Judicial, regula todo lo relacionado con: clasificación de cargos, selección de personal, evaluación del desempeño del cargo, remuneración e incentivos, asistencia y puntualidad, licencias y vacaciones, régimen disciplinario, acciones y recursos.

⁴ No forman parte de la Carrera Judicial los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes, quienes son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo (Artículo 200 de la Constitución Política); el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los funcionarios anteriores, o sea, los auxiliares, escribientes, estenógrafos, conductores, citadores, porteros y agentes de seguridad de dichos servidores (Artículo 270 del Código Judicial).

2.1. INGRESO A LA CARRERA JUDICIAL

El Código Judicial, en el ordinal 1 del artículo 441, señala que corresponde al Consejo Judicial⁵ garantizar a los funcionarios judiciales, los beneficios de la Carrera Judicial, para lo cual administrará todo lo concerniente a la misma. Sin embargo, el artículo 8 del Reglamento de Carrera Judicial, parece excluir a este organismo de las actividades directas e inmediatas que comprenden la administración de la Carrera Judicial, cuando establece que la administración de la Carrera Judicial es responsabilidad que corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al Departamento de Personal y a la Comisión de Personal. En lo que respecta al Órgano Judicial, tendrán participación en los casos que la Ley determine, el Consejo Judicial y la Sala Cuarta de Negocios Generales.

El Sistema de Ingreso a la Carrera Judicial se desarrolla en tres etapas: convocatoria, selección y nombramiento. Cada una de ellas es ejecutada por distintas unidades, pero que operan en estrecha coordinación.

RECUADRO N° 8: SISTEMA DE INGRESO A LA CARRERA JUDICIAL, SEGÚN SUS ETAPAS.

ETAPA	UNIDAD RESPONSABLE	ACCIÓN
Convocatoria	Dirección de Recursos Humanos	Declaración de vacante Apertura de concurso Verificación de requisitos Pre evaluación
Selección	Comisión de Personal	Aplicación criterios de selección Elaboración de lista de elegibles y no elegibles Notificación
Nombramiento	Superior Jerárquico	Entrevista a los elegibles Escogencia del candidato Evaluación del período probatorio Nombramiento

Fuente: Reglamento de Carrera Judicial aprobado mediante Acuerdo No.46 de 27 de septiembre de 1991 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

⁵ El Consejo Judicial es el organismo consultivo del Órgano Judicial, en el orden gubernativo y disciplinario, salvo las atribuciones que el correspondan al Pleno de la Corte, en cuanto sea de su exclusiva competencia (artículo 438 del Código Judicial). Está conformado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidirá; los presidentes de Sala de la Corte Suprema de Justicia; el Procurador General de la Nación; el Procurador de la Administración; y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados (artículo 439 del Código Judicial).

2.1.1. Convocatoria

La convocatoria es una función asignada al Departamento de Personal.⁶ La misma se desarrolla en cuatro fases. La primera fase inicia, según el artículo 25 del Código Judicial, con la declaración de la vacante del cargo, por parte de la autoridad nominadora, previa comprobación del hecho. En la práctica, esta comprobación corresponde al Departamento de Personal, que a su vez planifica la apertura de la convocatoria, según las consideraciones presupuestarias del Órgano Judicial. Actualmente la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, ha asumido esta función, aún cuando la misma no le está atribuida en la normativa vigente.

La segunda fase, consiste en la preparación del aviso de convocatoria el cual debe contener el cargo objeto del concurso, según las especificaciones y descripciones contenidas en el Manual de Clasificación de Cargos⁷; número del concurso; requisitos mínimos exigidos; dependencia donde se produce la vacante; salario; lugar donde se debe retirar el formulario de inscripción; fecha de apertura del concurso y los períodos de entrega y recepción de los formularios de inscripción. El artículo 28 del Reglamento de Carrera Judicial, en concordancia con el artículo 271 del Código Judicial, plantea que para ocupar -así lo indica la norma- los cargos de Magistrados de Distrito Judicial, Jueces de Circuito y Municipales, se toma en cuenta, si se trata de primera o segunda vacante. La primera vacante se procesa por la vía de ascenso, correspondiendo la misma al funcionario de la categoría inmediatamente inferior, de mayor antigüedad en la misma⁸ y con la mejor hoja de servicio, siempre que reúna los requisitos exigidos por la ley, para desempeñar el cargo superior.

⁶ El Departamento de Personal es una de las unidades que tiene la responsabilidad de administrar la Carrera Judicial al tenor de lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento de Carrera. Sin embargo, esta dependencia no existe en el Manual de Clasificación de Cargos del Órgano Judicial. En su lugar se contempla la Dirección de Recursos Humanos como dependencia encargada entre otras actividades, de supervisar la aplicación e interpretación de las políticas, normas y procedimientos del sistema de Carrera Judicial en lo que respecta a selección, clasificación, remuneración, capacitación, evaluación del desempeño. Esta Dirección ejecuta y controla los programas técnicos del sistema de carrera judicial, tales como: normas para la convocación, selección evaluación del desempeño y clasificación de puestos. Adicionalmente, y adscrito a esa Dirección está el Jefe de Carrera Judicial, cuya función entre otras, es la de coordinación, control y supervisión de las actividades de reclutamiento y selección de personal, para lo cual revisa la preparación de los avisos de convocación para los concursos y los refrenda, supervisa y distribuye el trabajo de clasificación de los documentos presentados por los participantes a los concursos, autoriza y refrenda las notificaciones por edicto, los fija y los desfija, recibe los recursos y consultas que se presentan en los concursos y demás tareas afines. (Manual de Clasificación de Cargo del Órgano Judicial. 1991)

⁷ El Manual de Cargos contiene las especificaciones o descripciones de las funciones de todo el personal del Órgano Judicial. Las mismas incluyen: títulos, grado, código, salario, detalles de las funciones inherentes al cargo, requisitos mínimos de educación, idoneidad, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas que habrán de exigirse a quienes vayan a ocupar un determinado cargo. El Manual está incorporado al reglamento de Carrera Judicial. El mismo data de 1991. Desde entonces no ha sido revisado de forma integral, pese a que por disposición del artículo 18 del Reglamento de Carrera Judicial, debe revisarse cada cuatro años, con el fin de hacer los ajustes y modificaciones que requiera, según las necesidades de la Institución.

⁸ Para computar la antigüedad, en cualquier caso, deberán tomarse en cuenta los años de servicio que el funcionario haya prestado en el Órgano Judicial, cualquiera sea el puesto. Es decir, sea el puesto igual, inferior o superior del que está abierto a concurso.

RECUADRO N° 9: REQUISITOS LEGALES PARA ACCEDER A LA CARRERA JUDICIAL DEL ÓRGANO JUDICIAL, SEGÚN ARTÍCULO Y CARGO. AÑO 2003

ARTÍCULO	CARGO	REQUISITOS LEGALES
169	Jueces Municipales	<ul style="list-style-type: none"> •Ser panameño por nacimiento o por adopción con más de cinco años de residencia continúa en el país. •Ser mayor de veinticinco años de edad. •Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos •Ser graduado en Derecho. •Tener certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia. •Haber ejercido la profesión de abogado por más de tres años o un cargo público para el cual se requiera poseer diploma de Derecho y certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado.
152	Jueces de Circuito	<ul style="list-style-type: none"> •Ser panameño. •Haber cumplido treinta años de edad. •Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos •Ser graduado en Derecho. •Poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia. •Haber ejercido la profesión de abogado durante tres años o un cargo público para el cual se requiera poseer diploma de Derecho y certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado.
121	Magistrados Superiores de Distrito	<ul style="list-style-type: none"> •Ser panameño. •Haber cumplido treinta años de edad. •Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos •Ser graduado en Derecho. •Poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia. •Haber ejercido la profesión de abogado durante cinco años o desempeñado por igual lapso, los cargos de Juez de Circuito, Fiscal de Circuito o Fiscal Superior, Secretario General de la Corte Suprema de Justicia o de alguna de sus Salas, de la Procuraduría General de la Nación o de la Administración, de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, del Tribunal Superior de Trabajo o haber enseñado Derecho en la Universidad de Panamá por igual lapso, o en cualquiera otra Universidad reconocida por el Estado.

Fuente: Código Judicial.

En la práctica, se trata de un concurso interno para todo aquel que aspire al cargo, sometido a todas las exigencias del proceso de selección, por lo que ni la antigüedad ni la mejor hoja de servicio son elementos determinantes para la selección. Esto quiere decir que, a pesar que la norma señala un reconocimiento a la antigüedad y al mérito –buena hoja de vida-, en la práctica esto no se reconoce, porque, primero, todos los

aspirantes tienen que ir a concurso. Además, no se pondera ni la antigüedad, ni el mérito.

En el caso de una segunda vacante, la misma se somete a concurso entre los que forman parte del Órgano Judicial y los externos a la institución, que reúnan los requisitos que fije la Ley y el reglamento. A este concurso se le denomina mixto. Cabe señalar que no existe disposición alguna, que defina qué se entiende por primera o segunda vacante; ni como se determina la una o la otra. Tampoco existe regulación legal para determinar cuando un concurso tiene categoría de interno y cuando mixto.

La tercera fase consiste en la verificación de los documentos de obligatoria aportación; es decir, aquellos exigidos por la Constitución y la Ley, para el ejercicio del cargo a que se aspira, y que aparecen impresos en el formulario de inscripción. De lo contrario el aspirante es rechazado de inmediato. Sobre el particular no se prevé recurso alguno.

Posteriormente, una vez es resuelto todo lo anterior procede la cuarta fase, donde el Departamento de Personal, pre-evalúa a los aspirantes, con base en una serie de criterios eminentemente técnicos.⁹ Esta pre-evaluación, posteriormente la enviará a la Comisión de Personal, con la puntuación que corresponde a los criterios de evaluación.

2.1.2. Publicidad de la Convocatoria

La publicidad de la convocatoria constituye el acto por el cual se difunde la apertura del concurso. En el caso del Órgano Judicial, la convocatoria se anuncia con veinte (20) días ordinarios de anticipación, a través de avisos que se colocan en lugar visible y concurrido, dentro de la Institución, y por una sola vez en un diario de circulación nacional. El período de inscripción, según artículo 29 del Reglamento de Carrera Judicial, tiene una duración de diez (10) días hábiles. La Ley no distingue si la convocatoria se colocará en todas las dependencias del Órgano Judicial o en las dependencias donde se va a ocupar la vacante. Tampoco se establece un mecanismo para asegurar la efectividad de la publicidad en las distintas dependencias del Órgano Judicial. En la práctica, las convocatorias se envían a las distintas dependencias, sin que existan garantías que se mantendrán publicadas en los tableros, pues en ocasiones, los mismos no cuentan con las medidas de seguridad necesarias.

2.1.3. Participación de la sociedad civil en el proceso de convocatoria

La Ley no hace referencia a la participación de la sociedad civil en la convocatoria a concurso. Sin embargo, por su naturaleza, se percibe como un evento público, aunque no se conoce de la participación de personas u organizaciones ajenas al Órgano Judicial.

2.1.4. Autoridad que selecciona

La Comisión de Personal, selecciona a los elegibles de la lista de pre-seleccionados, elaborada por el Departamento de Personal. El proceso de selección se basa en un sistema de valoración de la puntuación de los aspirantes, consistente en una de tres modalidades denominadas: de libre apreciación, mediana y promedio.

⁹ Las tareas técnicas suponen la verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de los aspirantes según lo dispone el artículo 53 del Código Judicial relativo al grado de parentesco con otro funcionario del Órgano Judicial; y la ponderación relativa al nivel académico, experiencia, ejecutorias y publicaciones, otros conocimientos, según el puntaje asignado en la tabla de valoración que establece el artículo 24 del Reglamento de Carrera Judicial.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La Comisión de Personal está integrada, en cada Distrito Judicial, para la aplicación de la carrera judicial en el Órgano Judicial, por seis personas: un representante designado por la Corte Suprema de Justicia; un representante del respectivo Tribunal Superior de Distrito Judicial; un representante de los respectivos Circuitos; un representante de los respectivos Juzgados Municipales; un representante del Departamento de personal; un representante del Instituto de Defensoría de Oficio.

Los representantes de los Tribunales, Juzgados y Defensoría de Oficio, son escogidos entre sus iguales, por el término de un año, de acuerdo al orden alfabético y designados mediante Resolución por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. La última designación se registró en el año 2001. Por su parte, el representante del Departamento de Personal, según Artículo 9 del Reglamento de la Carrera Judicial, sólo tiene derecho a voz.

La comisión aplica uno de los tres sistemas de forma discrecional y sin ningún criterio previamente establecido en las reglamentaciones relacionadas con la Carrera Judicial. El aspirante desconoce cuál modalidad se aplicará en el proceso de selección pero quedará informado a través de la resolución mediante el cual se designan a los elegibles y los no elegibles.

El Reglamento de Carrera no informa sobre el tipo de prueba que se debe utilizar para medir el conocimiento, habilidades y destrezas; tampoco informa cómo se aplican, analizan o califican. Todo lo cual parece quedar a discreción del Departamento de Personal y la Autoridad Nominadora.

Los resultados del concurso, al tenor del artículo 31 del Reglamento de Carrera Judicial, debe ser notificado por escrito a los aspirantes, cuyo recibo debe ser acusado con expresión de la fecha y hora; sin embargo en la práctica esta disposición es incumplida ya que la notificación se realiza mediante edicto con el consecuente riesgo de que los interesados no se enteren oportunamente del resultado y se afecte su derecho a recurrir contra el mismo.

2.1.4. 1. Factores preponderantes en el proceso de selección

Conforme al texto del artículo 22 del Reglamento de Carrera Judicial, el proceso de selección de los aspirantes a cargos en el sistema judicial tomará en cuenta criterios que hacen referencia al nivel académico, experiencia laboral, ejecutorias y publicaciones, idiomas y otras habilidades técnicas, aptitudes y cualidades personales, comportamiento y estado de salud.

Además existen requisitos formales establecidos en el Código Judicial para los que aspiren al cargo de Jueces y Magistrados los cuales están limitados a la edad, la nacionalidad, el goce de derechos civiles y políticos, título de Derecho e idoneidad para el ejercicio de la profesión, experiencia profesional de 3 ó 5 años según el cargo, y que son igualmente recogidos en el Manual de Clasificación de Cargo.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

RECUADRO N° 10: CUALIDADES QUE DEBEN CARACTERIZAR A JUECES Y MAGISTRADOS DEL ÓRGANO JUDICIAL, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES

CUALIDADES	DESCRIPCIÓN	DISPOSICIÓN LEGAL
Respetuoso de la Constitución y las Leyes	Tener formación de respeto a la Constitución y a las leyes, mantenerlas en su plena integridad, sin que ningún temor los desvíe de la obligación de cumplir las garantías fundamentales y los derechos de los ciudadanos.	Ordinal 1, Artículo 447, Código Judicial
Independiente	Ser independiente en el ejercicio de sus funciones, poseer la capacidad y el liderazgo necesario para evitar injerencias externas o internas en el ejercicio de sus funciones.	Artículo 207, Constitución Nacional Artículo 2; Ordinal 12, Artículo 447, Código Judicial; Ordinal 10, Artículo 12, Reglamento de Carrera Judicial
Imparcial	Ser imparcial en la toma de sus decisiones. No dejarse influir por exigencias partidistas, ni por temor público o por consideraciones de popularidad o de notoriedad personal ni por temor a las críticas injustas.	Ordinales 4 y 12, Artículo 447, Código Judicial,
Transparente	Ser transparente en sus actuaciones judiciales.	Ordinal 6, 14 y 18, Artículo 447, Código Judicial; Artículos 205 y 209, Constitución Nacional
Firme en sus Decisiones	Firmes en la toma de decisiones cualquiera sea la causa de debate y las partes involucradas.	Ordinal 21, Artículo 447, Código Judicial

Fuentes: Constitución Política de la República de Panamá.
Código Judicial.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

No obstante, la responsabilidad de administrar justicia en un Estado de Derecho exige otros parámetros de evaluación, que de una forma u otra están recogidos entre los deberes y obligaciones de los Magistrados y Jueces, señaladas en las normas constitucionales y legales, y que hacen referencia al respeto de la Constitución y las leyes, independencia, imparcialidad, transparencia y firmeza en la toma de decisiones

En concordancia con lo anterior, la sociedad civil es constante en considerar que el proceso de selección de Magistrados y Jueces, mediante el sistema de Carrera Judicial, debe hacer énfasis en la formación académica, méritos idoneidad, solvencia ética, capacidad de los funcionarios, excluyendo toda posibilidad de intervención política externa o interna (Alianza Ciudadana Pro Justicia 2002: 5)

**RECUADRO N° 10: ACTIVIDADES INCOMPATIBLES CON EL CARGO DE JUECES
Y MAGISTRADOS DEL ÓRGANO JUDICIAL. AÑO 2003**

ACTIVIDADES INCOMPATIBLES	FUNDAMENTO LEGAL
<ul style="list-style-type: none"> • Participación en Política Partidista, salvo la emisión del voto en las elecciones • Ejercicio de la Abogacía • Ejercicio del Comercio • Ejercicio de cualquier otro cargo público o remunerado excepto la enseñanza de Derecho en Centros universitarios 	Artículo 209 de la Constitución Nacional y Artículo 46 del Código Judicial
<ul style="list-style-type: none"> • Haber sido condenado por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un Tribunal de Justicia. 	Artículo 54 del Código Judicial
<ul style="list-style-type: none"> • Haber en la Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales Superiores, dos o más Magistrados, funcionarios o suplentes que sean uno respecto de otros cónyuges o parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. • Ser nombrados en Juzgados de Circuito y Juzgados Municipales de un mismo Distrito Judicial, como titulares de despacho, funcionarios subalternos o suplentes, el cónyuge o personas que entre sí o respecto de los Magistrados del Tribunal Superior o Fiscales Superiores correspondientes tengan el expresado parentesco. 	Artículo 202 de la Constitución Nacional

2.1.4. 2. Participación de la sociedad civil en el proceso de selección

La Ley no prevé la participación de la sociedad civil en el proceso de selección. Por el contrario, en el texto del artículo 27 del Reglamento de Carrera Judicial, pareciese que el proceso de selección constituye un acto privado, cuando establece que los resultados de las evaluaciones (que como ha quedado indicado es función que corresponde al Departamento de Personal y la Comisión de Personal según la etapa de que se trate) y los antecedentes laborales (que constituye un criterio de evaluación, según la tabla de valoración) de los aspirantes a los cargos, serán conservados en forma confidencial y únicamente tendrán acceso a los mismos, el personal competente y responsable de su custodia.

La norma no distingue a partir de qué momento tales documentos son confidenciales, por lo que es cuestionable si los mismos tienen esta consideración mientras se encuentren en fase de valoración, caso en el cual no habría acceso a personas distintas del personal encargado de esta actividad. Es decir, si los resultados de la evaluación y los antecedentes del aspirante son confidenciales, entonces el proceso de selección es un acto privado, pues en esta etapa se trabaja con las evaluaciones y los antecedentes del aspirante.

RECUADRO N° 12: CRITERIOS DE VALORACIÓN Y SELECCIÓN PARA LOS ASPIRANTES A CARGO DE MAGISTRADOS Y JUECES ADSCRITOS A LA CARRERA JUDICIAL. ÓRGANO JUDICIAL. 2003.

CRITERIOS VALORACIÓN SELECCIÓN	DE Y	Descripción
Nivel Académico		Corresponde a los títulos académicos obtenidos, cursos de actualización y perfeccionamiento profesional.
Experiencia Laboral		Comprende los cargos desempeñados en relación con la posición en concurso, años de servicio en el sector público o privado, ejercicio profesional de la abogacía y experiencia docente a nivel universitario.
Ejecutorias y publicaciones		Se refiere a investigaciones, conferencias, artículos jurídicos, ensayos, folletos, libros, compilaciones y similares.
Otros conocimientos		Comprende el conocimiento de idiomas, manejo de máquinas de nivel técnico, tales como procesadoras, computadoras, microfilm, fotocopadoras, etc., estudios afines.
Entrevistas		Apreciación subjetiva de la personalidad del aspirante.
Conducta		Comprende certificado de conducta, personal y profesional, referencia sobre puntualidad, antecedentes sobre sanciones disciplinarias.
Salud		Comprende certificado médico de que no existe enfermedad o incapacidad que le impida desempeñar el cargo y prueba negativa en el uso de drogas ilícitas.

Fuente: Reglamento de Carrera Judicial, aprobado mediante Acuerdo N° 46 de 27 de septiembre de 1991 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, modificado por el Acuerdo N° 230 de 14 de junio de 2000 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Artículo 221.

2.1.5. Autoridad Nominadora

La autoridad nominadora se constituye en el superior jerárquico del cargo que se concursa. En el caso de los Jueces Municipales, lo serán los Jueces de Circuito del Circuito Judicial correspondiente. Los Jueces de Circuito son nombrados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente, mientras que los del Tribunal Superior, lo son por la Corte Suprema de Justicia¹⁰.

Le corresponde a la unidad nominadora, una vez reciba la lista final de elegibles, proceder a entrevistar a los aspirantes, conforme a la Tabla de Valoración, que comprende aspectos como: dicción, modales, seguridad, control emocional y personalidad. A cada aspecto se le asigna un punto, escogiéndose al que va a ocupar el cargo, por un período de prueba de seis meses.

2.1.6. Período en el cargo, salarios y prerrogativas de los Magistrados y Jueces

Una vez que los Magistrados y Jueces elegidos cumplen satisfactoria el período probatorio adquieren estabilidad en el cargo e ingresan a la Carrera Judicial con todos los derechos, deberes y prerrogativas que le otorga la Constitución y las Leyes.

La estabilidad le otorga inamovilidad, garantía que se basa fundamentalmente en la imposibilidad de ser destituidos, suspendidos y trasladados salvo por razón de delitos o por faltas debidamente comprobadas (artículo 279 del Código Judicial).

En el Reglamento de Carrera, se señala que el salario está determinado de acuerdo con las funciones y responsabilidad asignada, la carga laboral, y el lugar donde debe desempeñarse. Los aumentos de salario se conceden dentro de los parámetros establecidos para el cargo, tomando en cuenta la acumulación de méritos, al resultado de la evaluación y las condiciones presupuestarias.

La doctrina mayoritaria coincide en que el status económico de los Magistrados y Jueces, constituye un medio para garantizar la independencia de presiones directas o indirectas, por parte de los poderes legislativo y ejecutivo u otras de carácter externas al sistema de administración de justicia.

¹⁰ Cuando la autoridad nominadora constituye un organismo colegiado, la nominación corresponde al pleno de la corporación. Tratándose de pluralidad de despachos judiciales, corresponde al pleno de jueces de la jurisdicción que corresponda.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

RECUADRO N°13: SALARIOS Y PRERROGATIVAS DE MAGISTRADOS Y JUECES DEL ÓRGANO JUDICIAL SUJETOS AL RÉGIMEN DE CARRERA JUDICIAL

CARGO	SALARIO SEGÚN DISPOSICIÓN LEGAL	SALARIO SEGÚN ESCALA SALARIAL	PRERROGATIVAS
Jueces Municipales	No menor de Mil Balboas (B/1,000.00) Artículo 170, del Código Judicial.	Entre Mil Seiscientos Treinta Balboas (B/1,630.00) y Mil Ciento Treinta Balboas (B/1,130.00) mensuales. No tienen gasto de representación.	<ul style="list-style-type: none"> •Derecho a separarse del cargo con sueldo, hasta por dos años para llevar a cabo estudios o adiestramientos relativos a sus funciones (artículo 27 y 30 del Código Judicial). •Derecho a sobresueldos cada cuatro años (artículo 301 del Código Judicial). •Derecho a placa oficial para sus automóviles de uso personal (artículo 64 del Código Judicial).
Jueces de Circuito	Mil Doscientos Balboas (B/1,200.00) y Trescientos Balboas (B/300.00) de gastos de representación. Artículo 163, del Código Judicial.	<ul style="list-style-type: none"> •Dos Mil Doscientos Sesenta Balboas (B/2,260.00). •Trescientos Balboas (B/300.00) de gastos de representación. 	<ul style="list-style-type: none"> •Derecho a percibir gastos de representación. •Derecho a separarse del cargo con sueldo, hasta por dos años para llevar a cabo estudios o adiestramientos relativos a sus funciones (artículo 27 y 30 del Código Judicial). •Derecho a sobresueldos cada cuatro años (artículo 301 del Código Judicial). •Derecho a placa oficial para sus automóviles de uso personal (artículo 64 del Código Judicial).
Magistrado Superiores de Distrito	No será inferior al que devengan los Vice Ministros de Estado. Decreto Ley 20 de 30 de enero de 1967.	<ul style="list-style-type: none"> •Tres Mil Balboas (B/3,000.00) de salario. •Tres Mil Balboas (B/3,000.00) de gastos de representación. 	<ul style="list-style-type: none"> •Derecho a percibir gastos de representación. •Derecho a separarse del cargo con sueldo, hasta por dos años para llevar a cabo estudios o adiestramientos relativos a sus funciones (artículo 27 y 30 del Código Judicial). •Derecho a sobresueldos cada cuatro años (artículo 301 del Código Judicial). •Derecho a placa oficial para sus automóviles de uso personal (artículo 64 del Código Judicial). Derecho a importar, libre de impuesto o gravámenes, un automóvil para su uso particular cada tres años y a cien galones de gasolina mensualmente para utilizarlos en su vehículo personal (artículo 64 del Código Judicial).

Fuente: Código Judicial. Decreto Ley 20 de 30 de enero de 1967. Manual de Salarios del Órgano Judicial

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En la práctica parece no existir un proceso sistemático de evaluación del desempeño ni reconocimiento de la antigüedad, una vez que se ingresa a la Carrera Judicial. Es decir, pese a los avances, en el Órgano Judicial subsisten deficiencias que deben ser superadas. Tal es el caso de:

- la estructuración de una unidad especializada que regule lo referente al ingreso, evaluación, ascenso y actividad y desempeño del funcionario judicial;
- la Igualdad de remuneración, por igual trabajo prestado, en idénticas condiciones (lugar, carga laboral y niveles de responsabilidad);
- la igualdad de oportunidades de todos los funcionarios de la carrera para ser promovidos y trasladados en su beneficio dentro del Órgano Judicial, condicionada al cumplimiento de los requisitos de educación y experiencia, idoneidad, mérito y eficiencia en la prestación;
- la promoción de la excelencia profesional del servicio de justicia, mediante el acceso a becas, licencia por estudios y capacitación permanente del personal.

2.1.7. Proceso de evaluación del desempeño

El Proceso de evaluación del desempeño, es un elemento importante en la independencia judicial y optimización de la actividad judicial. Así lo reveló la encuesta aplicada por el *Foro Sobre Independencia Judicial: Logros y Reto*¹¹ organizado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ). Según la encuesta, el 90 por ciento de los entrevistados, se mostraron de acuerdo con la implementación de una evaluación periódica del desempeño de Jueces y Magistrados del Órgano Judicial, considerando la misma, como un mecanismo de garantía para la independencia judicial, la excelencia profesional y el control de la corrupción (Alianza Ciudadana Pro Justicia 2002:11)

El Título VI del Reglamento de Carrera Judicial, señala que la evaluación del desempeño del cargo, implica la aplicación de los instrumentos adecuados para establecer y medir la eficacia del funcionario y su conducta laboral, siendo los llamados a evaluar el desempeño de Jueces y Magistrados, sus superiores jerárquicos.

El artículo 38 del Reglamento de Carrera Judicial, señala que los resultados de la evaluación del desempeño del cargo, formarán parte de la hoja de vida del funcionario. Dichos resultados deben ser ponderados para fundamentar las acciones que se decidan con relación a los ascensos, becas, cursos de capacitación, reclasificación, licencias, traslados, despidos, concursos, aumentos de salarios y permanencia en el servicio.

¹¹ El 18 de julio de 2002, se celebró en la ciudad de Panamá, el Foro Sobre Independencia Judicial: Logros y Retos con la participación de Jueces, Magistrados, Fiscales, abogados litigantes, estudiantes de derecho e integrantes de organizaciones civiles, vinculadas al tema. En total asistieron al Foro, 120 personas, 45% de ellos, profesionales de distintas áreas del Sistema Judicial. El 48% de los participantes fueron varones, mientras que un 52% mujeres. Entre los expositores panameños en dicho evento estuvieron el Magistrado Adán Arjona; H.L. Rubén Arosemena; Magistrada Ángela Russo; Dra. Aura E. Guerra de Villalaz; Licdo. Carlos Ayala; Licdo. Felipe Rodríguez; Licdo. Carlos Vásquez. Como expositores internacionales participaron el Dr. Germán Valdes, Presidente de la Corte Suprema de Colombia; Dr. Luis Fernando Solano, Magistrado de la Corte Constitucional de Costa Rica.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Conforme al texto del artículo 39 de la Carrera Judicial, las evaluaciones deben ser anuales; no obstante, la norma relativa a las evaluaciones del desempeño, no tiene aplicación práctica, en tanto el Órgano Judicial no ha establecido los instrumentos necesarios para su efectiva y científica aplicación.

CUADRO N° 23: ¿ SE DEBE APLICAR LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ÓRGANO JUDICIAL?

ITEM	GENERO		TOTAL
	FEMENINO	MASCULINO	
De Acuerdo	45	46	91
Desacuerdo	3	1	4
No Opinaron	3	2	5
Total	51	49	100

Fuente: Encuesta aplicada a los participantes del Foro de Independencia Judicial: Logros y Retos. Agosto de 2002, Organizado por la Alianza Ciudadana pro Justicia.

2.1.7.1. Procedimientos disciplinarios

La normativa constitucional y legal garantiza la estabilidad de los Jueces y Magistrados en sus cargos, una vez se incorporen a la carrera judicial, lo cual indica que los mismos no podrán ser destituidos, suspendidos ni trasladados, salvo por la comisión de delitos o faltas debidamente comprobadas. Es decir, existen procedimientos disciplinarios, que protegen la integridad del poder judicial y reducen la vulnerabilidad a los abusos que perjudican la independencia judicial.

El régimen disciplinario funciona correctamente, en la medida que la autoridad esté estructurada de tal manera, que se excluyan las influencias indebidas; que el número y las bases de las denuncias por indisciplina judicial sean públicas, a fin de garantizar la transparencia de los procesos; que se ofrezca capacitación continua sobre la materia, a fin de garantizar el principio de legalidad; que los particulares tengan acceso a formular denuncias y hasta participar en el proceso disciplinario. El Reglamento de Carrera Judicial, señala que el régimen disciplinario se estructura con el propósito de asegurar el buen funcionamiento de la Institución, por lo que los servidores del Órgano Judicial que no cumplan con sus deberes y obligaciones, o que incurran en conductas prohibidas, serán sancionados conforme lo establecen los artículos 100 y 101 del Reglamento de Carrera Judicial, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pueda incurrir por el mismo hecho.

El artículo 286 del Código Judicial, describe diez supuestos de conductas prohibidas, sancionables disciplinariamente y aplicables a los servidores públicos del escalafón judicial. Conforme al texto del artículo 278 del mismo instrumento jurídico, el escalafón comprende desde Jueces Municipales de segunda hasta Magistrados de Distrito Judicial. Quedan excluidos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El catálogo de faltas disciplinarias que se describen, no constituye un sistema cerrado de conductas prohibidas, pues en el contexto del Código Judicial, se describen aisladamente otros comportamientos que son objeto de sanción disciplinaria, y que complementan el régimen disciplinario al que se someten Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones.

2.1.7.2. Autoridad encargada de procesar los casos de falta disciplinaria de Jueces y Magistrados

La jurisdicción disciplinaria sobre Jueces y Magistrados es ejercida por el respectivo superior jerárquico, según el texto del artículo 289 del Código Judicial. No obstante, si la jurisdicción recae sobre Tribunales colegiados, corresponde al Pleno; si la jurisdicción corresponde a los jueces de circuito, el tribunal disciplinario lo conformaran todos los jueces del respectivo circuito judicial en Pleno.

Recuadro N° 14: Conductas sancionables disciplinariamente y aplicables a los Magistrados y Jueces del Órgano Judicial

Conductas sancionables	Descripción
Faltar a sus Superiores	Falta de palabra, por escrito o de obra, a sus superiores.
Ausencias	Inasistencia al despacho más de tres días en un mes o más de un lunes en el mismo lapso sin causa justificada.
Morosidad y negligencia	Por denuncia de morosidad o negligencia en el cumplimiento de sus deberes oficiales y se comprobare el cargo.
Asesorar a las partes	Dar a las partes o terceras personas opiniones consejos, indicaciones, o información confidencial, en relación con asuntos pendientes en sus despachos, que puedan ser motivo de controversia, si se comprueba el cargo.
Felicitar o censurar a funcionarios ajenos al Órgano Judicial	Dirigir al Órgano Ejecutivo o a servidores públicos o corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos.
Participación en actividades políticas	Tomar parte en reuniones, manifestaciones o en cualquier acto de carácter público que no sea el de depositar su voto en los comicios electorales.
Censurar injustificadamente a otros compañeros	Censurar injustificadamente por escrito o verbalmente la conducta oficial de otros jueces o Magistrados o agentes del Ministerio Público.
Sugerir a otros juzgadores decisiones que no son de su competencia	Sugerir a Jueces y Tribunales la decisión de negocios pendientes en juicio contradictorios o en causas criminales, salvo cuando la Ley así lo disponga.
Sugerir a otros jueces el nombramiento de otras personas	Sugerir a Jueces y Tribunales subalternos el nombramiento de una determinada persona.
Faltar al cumplimiento de sus deberes	Infringir cualquiera de las prohibiciones o faltas en el cumplimiento de los deberes establecidas en otras disposiciones legales.

Fuente: Código Judicial, Artículo 286.

2.1.7.3. Requisitos para formular las denuncias

La solicitud de aplicación de correcciones disciplinarias contra Jueces o Magistrados, por parte de personas particulares, según el artículo 288 del Código Judicial, no requiere mayores formalidades, basta con presentar la queja por escrito o verbalmente bajo juramento, ante el superior jerárquico del servidor infractor, para que éste proceda a la apertura del proceso. Los particulares que actúan como acusadores pueden incorporar pruebas y presentar alegatos. El funcionario acusado, tiene derecho a participar del proceso disciplinario, el cual es escrito.

El procedimiento es escrito, y una vez en conocimiento de la queja contra el funcionario acusado, el tribunal disciplinario debe darle traslado a la queja, para que formule sus descargos: el funcionario tiene derecho a aportar las pruebas que estime necesarias, además de formular sus alegatos en forma verbal o escrita.

Las sanciones disciplinarias consisten en amonestación, multa, suspensión del cargo y privación del sueldo (artículo 292 y 293 del Código Judicial). La destitución del cargo es el último recurso disciplinario y solo aplica cuando el acusado haya sido previamente sancionado más de dos veces con suspensión y privación del sueldo en el lapso de dos años y se haga acreedor a nueva sanción de la misma índole (artículo 297 del Código Judicial).

RECUADRO N° 15: CATÁLOGO DE SANCIONES POR FALTAS DISCIPLINARIAS APLICABLES A MAGISTRADOS Y JUECES DEL ÓRGANO JUDICIAL. 2003

CARGO	SANCIÓN
Jueces Municipales	<ul style="list-style-type: none"> •Amonestación •Multa de B/5.00 a B/25.00 •Suspensión del cargo y privación de sueldo por lapso no mayor de quince días •Destitución (*)
Jueces de Circuito Magistrados de Distrito Judicial	<ul style="list-style-type: none"> •Amonestación •Multa de B/10.00 a B/100.00 •Suspensión del cargo y Privación de sueldo por lapso no mayor de treinta días. •Destitución (*)

Fuente: Código Judicial, Artículo 292, 293 y 297.

(*) La Destitución aplica en caso de que al servidor judicial, se le haya impuesto más de dos veces, la pena de suspensión con privación de sueldo en el lapso de dos años, y se haga acreedor a nueva sanción.

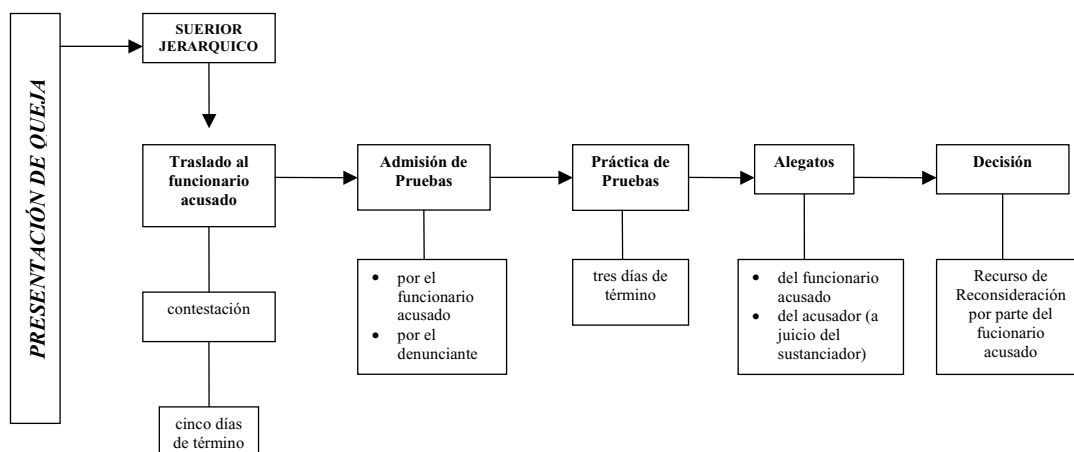
AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Terminado el procedimiento, el superior jerárquico impondrá la corrección disciplinaria o declarará no haber lugar a ello. Si la sanción consiste en amonestación, corresponde al mismo funcionario sancionador ejecutarla. Como quiera que las otras sanciones son de carácter pecuniario, suspensión de funciones o destitución, corresponde al funcionario sancionador, informar a la Dirección de Recursos Humanos para que ejecute la misma.

La resolución emitida por el Tribunal Disciplinario solo admite, según el artículo 295 del Código Judicial, recurso de reconsideración, por parte del funcionario acusado. El recurso de reconsideración tiene por objeto que el Juez revoque, reforme, adicione o aclare la resolución que el mismo emitió.

Actualmente corresponde a la Dirección de Auditoría Judicial, a través del Departamento de Prevención de Conductas Contrarias a las Normas Disciplinarias y a la Ética Judicial, llevar el registro y control de todos y cada uno de los procedimientos administrativos disciplinarios, que se tramitan en todos los tribunales del país; levantar las estadísticas correspondientes a los procesos entrados y salidos en los diferentes tribunales; contenido de sus fallos; y efectiva ejecución, entre otras funciones y dar seguimiento a la efectiva ejecución de la sanción.

GRÁFICO N° 18: FASES DEL PROCESO DISCIPLINARIO CONTRA JUECES Y MAGISTRADOS DEL ÓRGANO JUDICIAL.



Fuente: Código Judicial, Artículo 290.

2.1.8. Designación de Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

2.1.8. 1. Proceso de selección y nombramiento de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia

La designación de los Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene su fundamento legal en la Constitución Política, el Código Judicial y la Ley N° 49 de 1984, por la cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

2.1.8. 2. Autoridad que selecciona

Por disposición del artículo 200 de la Constitución Política de la República, la selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, corresponde al Órgano Ejecutivo, mediante acuerdo del Consejo de Gabinete¹², con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo.

La selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se desarrolla en dos fases, ante Órganos distintos. La primera fase corresponde al Órgano Ejecutivo mediante acuerdo del Consejo de Gabinete. No obstante, no se registra en el Reglamento del Consejo de Gabinete, ningún mecanismo de convocatoria y selección de aspirantes al cargo de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Tradicionalmente, el Jefe del Ejecutivo selecciona a la persona que habrá de ocupar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, sin que se conozca, públicamente, el desacuerdo de algún miembro del Consejo de Gabinete, pese a que de conformidad con el ordinal 2 del artículo 195 de la Constitución Política, son funciones de ese organismo, acordar conjuntamente con el Presidente de la República, el nombramiento de dichos servidores judiciales.

La segunda fase corresponde a la Asamblea Legislativa, que luego de recibir el mensaje de designación de la persona que habrá de ocupar el Cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, según el ordinal 2 del artículo 48 del Reglamento Interno de la Asamblea, procede a través de la Comisión de Credenciales, Justicia Interna, Reglamento y Asuntos Judiciales, a examinar las credenciales y opinar sobre la designación.

Finalmente la Comisión emite un informe en el que indica si el designado por el Órgano Ejecutivo, cumple con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo que se propone. La designación del Órgano Ejecutivo es sometida, por conducto de la Presidencia de la Asamblea la Pleno, que procede mediante el sistema de mayoría absoluta¹³ de los votos representados en la Asamblea Legislativa, a aprobar o improbar la designación.

Una vez la Asamblea Legislativa aprueba la designación promovida por el Órgano Ejecutivo, el Presidente de la República procede a juramentar y nombrar, mediante resolución, a quien ejercerá el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia por un período de diez años. La ley no otorga a la sociedad civil ninguna participación en el proceso de selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, atendiendo al procedimiento interno de la Asamblea Legislativa, todo el que quiera emitir opinión sobre algún candidato, podrá hacerlo ante la Comisión de Credenciales, cuando se examina

¹² El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien la presidirá o del encargado de la Presidencia, con los Vicepresidentes de la República y los Ministros de Estado (artículo 194 de la Constitución Política)

¹³ Se entiende por mayoría absoluta, todo número de votos superior a la mitad de los componentes de la Asamblea Legislativa. (artículo 189 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa).

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

la documentación y antes de que ésta Comisión eleve su opinión al Pleno. Pero tal participación no es garantía de que la opinión de la sociedad civil sea considerada.

Por otra parte, no existe reglamentación legal que señale, garantice u obligue a un proceso de selección previa, al cual puedan aspirar personas independientes y sin vinculación al Órgano Ejecutivo o Legislativo o que permita el ascenso de funcionarios de Carrera Judicial. Sin embargo, siendo que la designación de los Magistrados, es potestativo del Órgano Ejecutivo, nada impide que éste discrecionalmente pudiera seleccionar a cualquiera de la categoría de personas citadas, con tal de que reúnan los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley.

2.1.8. 3. Factores preponderantes para la selección

El artículo 201 de la Constitución Política, establece los requisitos para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales hacen referencia a la nacionalidad panameña por nacimiento, la edad mínima de treinta y cinco años; hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos; ser graduado de Derecho; haber inscrito el Título Universitario en la oficina que la ley señale; además de acreditar experiencia profesional de diez años.

Por su parte, el artículo 78 del Código Judicial especifica los medios por el cual se comprueban los requisitos constitucionales. A parte de los requisitos constitucionales, para ocupar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, no existe ninguna otra exigencia que aluda al perfil de quien ocupará esta posición.

Sin embargo, el Manual de Clasificación de Cargos del Órgano Judicial, aprobado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, describe una serie de conocimientos, habilidades y destrezas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia¹⁴. Entre las mismas se encuentra:

- Conocimientos vastos de Derecho Procesal
- Conocimientos vastos de Doctrina y Jurisprudencia
- Conocimientos vastos en Derecho Positivo
- Conocimientos amplios de principios gerenciales
- Habilidad para comunicarse oralmente y por escrito
- Habilidad para dirigir, supervisar y monitorear a los Jueces de menor jerarquía.
- Habilidad para trabajar en equipo
- Habilidad para planificar, elaborar y evaluar informes técnicos de naturaleza compleja asociados con especialidad.
- Habilidad para analizar situaciones complejas y tomar decisiones efectivas.

¹⁴ Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por un período de diez (10) años. En el artículo 210 de la Constitución Política se señala que los sueldos y asignaciones de la Corte Suprema de Justicia, no serán inferiores al de los Ministros de Estado. En 1995, se produjo un aumento salarial para funcionarios de esta categoría, a partir del cual los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia tienen un salario de Seis Mil Balboas (B/6,000.00) y Cuatro Mil Balboas (B/4,000.00) de gastos de representación.

**RECUADRO N° 16: MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:
REQUISITOS LEGALES, SALARIOS Y PRERROGATIVAS**

REQUISITOS LEGALES	SALARIO, SEGÚN DISPOSICIÓN LEGAL	SALARIO SEGÚN ESCALA SALARIAL	PRERROGATIVAS
<ul style="list-style-type: none"> •Ser panameño por nacimiento. •Haber cumplido treinta cinco años •Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos. •Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale. •Haber completado un período de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial o del Tribunal Electoral que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria. 	<p>No será inferior al que devengan los Ministros de Estado(a).</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Seis Mil Balboas (B/6,000.00) de salario. •Cuatro Mil Balboas (B/4,000.00) de gastos de representación. 	<ul style="list-style-type: none"> •Derecho a percibir gastos de representación. •Derecho a separarse del cargo con sueldo, hasta por dos años para llevar a cabo estudios o adiestramientos relativos a sus funciones (b). •Derecho a sobresueldos cada cuatro años (c). •Derecho a placa oficial para sus automóviles de uso personal (d). •Derecho a importar, libre de impuesto o gravámenes, un automóvil para su uso particular cada tres años (e). •Cien galones de gasolina mensualmente para utilizarlos en su vehículo personal (f). •Derecho a designar conductor. •Derecho a seguridad personal. Derecho a franquicia postal, radioeléctrica y telefónica para sus actuaciones judiciales (g).

FUENTE: Constitución Política de la República de Panamá. Código Judicial. Manual de Salarios del Órgano Judicial.

(a)Fundamento Legal: Artículo 210 de la Constitución Política de la República.

(b) Artículo 27 y 30 del Código Judicial.

(c) Artículo 301 del Código Judicial.

(d) Artículo 64 del Código Judicial.

(e) Artículo 64 del Código Judicial.

(f) Artículo 64 del Código Judicial.

(g) Artículo 312 del Código Judicial.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

No existe posibilidad legal de evaluar tales aspectos, porque los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no están bajo el régimen de Carrera Judicial y sólo los requisitos constitucionales son considerados para su designación.

Sobre el tema se han pronunciado grupos y gremios de profesionales organizados de la sociedad civil, en demanda de reformas al sistema de selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, proponiendo el perfil que espera de los mismos los cuales deben hacer relación a la independencia de criterio, integridad, solvencia ética, nivel profesional, nivel académico, ejecutorias y publicaciones, conducta y estado de salud

RECUADRO N° 17: PERFIL QUE DEBE CUMPLIR UN MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SEGÚN LA SOCIEDAD CIVIL

CRITERIO	CONTENIDO
Independencia de criterio	Debe ser una persona independiente de los intereses de los partidos políticos, sin vinculación política y separada de la actividad política con un mínimo de cinco años antes de su aspiración al cargo de Magistrado.
Integridad	Respetuoso de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en el ejercicio de sus funciones públicas y privadas debe haber actuado en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley.
Solvencia ética	Debe ser una persona de probada conducta moral en su vida pública y privada y debe estar dispuesto al escrutinio de la misma.
Nivel profesional	Corresponde al ejercicio de la abogacía y a los cargos desempeñados en el sector público, privado, judicial o docencia superior. Por tanto debe haber ejercido el derecho con experiencia y éxito demostrado a través de su actividad profesional como litigante, jurista, docente o funcionario judicial.
Nivel académico	Corresponde a los títulos académicos, de actualización y perfeccionamiento profesional especializado. Por tanto su formación académica debe ser óptima.
Ejecutorias y publicaciones	Se refiere a las investigaciones, conferencias, artículos, ensayos, folletos, libros, compilaciones y similares, debidamente publicados.
Conducta	Se refiere a los antecedentes penales, policivos y administrativos. Por tanto debe demostrar buena conducta.
Salud	Comprende certificado de que no existe enfermedad o incapacidad física o mental que le impida desempeñar el cargo y prueba negativa en el uso de drogas ilícitas

Fuente: Colegio Nacional de Abogados, 2001, Comunicado al País de Organizaciones civiles, Panamá: 16 de octubre de 2001

2.1.8. 4. Procesos disciplinarios

El artículo 286 del Código Judicial, por el cual se enmarcan las conductas prohibidas a los funcionarios judiciales, excluye a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en tanto no forman parte del escalafón.

No obstante, el artículo 17 del Código Judicial indica que la persona nombrada Magistrado y Juez entre otros, entra en ejercicio de sus funciones desde el momento en que toma posesión del cargo. La toma de posesión del cargo constituye el acto de prestar juramento de cumplir fielmente los deberes inherentes al cargo. En concordancia con la norma citada, el artículo 18 indica que el nombramiento y posterior ejercicio hacen presumir de derecho, la posesión tanto para el efecto de estimar válidos los actos efectuados por estos funcionarios, como para exigirles la responsabilidad que haya lugar, por la ejecución de los mismos, de lo cual se desprende que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia incurrir en faltas disciplinarias, en la medida que incumplen con los deberes y responsabilidades que le asigna la Ley, sea como integrantes del Pleno o de las salas que conforman la Corte Suprema de Justicia.

Las disposiciones judiciales no informan a quien le corresponde investigar y sancionar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por faltas disciplinarias.

El artículo 154 de la Constitución Nacional señala entre las funciones judiciales atribuidas a la Asamblea Legislativa, conocer de las acusaciones o denuncias contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del Poder público o violatorio de la Constitución o la Ley.

Sin embargo, mediante sentencia de inconstitucionalidad de 3 de mayo de 1993 el Pleno de la Corte sostuvo que el citado artículo sólo se refiere a causas de naturaleza penal, excluyendo aquellos de índole administrativa (faltas disciplinarias o contra la ética judicial). A este criterio se han incorporado la Procuraduría de la Administración y la propia Asamblea Legislativa. Los Registros del Órgano Judicial no informan acerca de Magistrados de esta jerarquía, acusados por tales causas.

Según estadística ofrecida por la Comisión de Credenciales de la Asamblea Legislativa del 1 de septiembre de 1994 al 30 de agosto de 2003, se han recibido 53 denuncias contra Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de las cuales están pendiente de resolver 4 correspondientes a los años 1999, 2000, 2002 y 2003 a nivel de Comisión. En el año 1995 se interpuso la mayor cantidad de denuncias alcanzando la suma de 21. La información proporcionada no indica las causas de las denuncias ni las circunstancias por las cuales salieron del registro de pendientes.

Conforme al artículo 247 del Código Judicial todo ciudadano puede acusar y denunciar ante la Asamblea Legislativa a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, tal facultad se restringe ante el criterio jurisprudencial de que la norma, en concordancia con la Constitución Nacional, está solo referida a causas de orden penal y en este caso debe acompañarse la prueba del hecho que se denuncia o acusa.

3. CAPACITACIÓN JUDICIAL

La Escuela Judicial, instituida por el artículo 2624 del Código Judicial de 1987, es la figura institucional organizada para brindar un servicio de capacitación judicial al Órgano Judicial y al Ministerio Público¹⁵.

Mediante el Acuerdo N° 5 de 11 de enero de 1993, por iniciativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, instalada en 1990, las funciones de la Escuela Judicial fueron reglamentadas. Este reglamento fue reformado por el Acuerdo N° 378 de 26 de octubre de 2001, con el objetivo de: modificar algunas atribuciones asignadas al Director de la Escuela; derogar algunas disposiciones y crear la figura del Director del Órgano Judicial y del Ministerio Público, como funcionarios encargados de mantener la debida vinculación entre la Carrera Judicial y la Capacitación en sus respectivas instituciones.

3.1. MECANISMO DE SELECCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL

Los programas de capacitación son propuestos por el Consejo Consultivo de acuerdo con las necesidades que adviertan a cada uno de los representantes (artículo 10 del Reglamento de la Escuela Judicial).

El Consejo Consultivo es el organismo a cargo de la Escuela Judicial. El mismo se encuentra integrado por cinco miembros: un Magistrado del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidirá; un representante de la Procuraduría General de la Nación, designados para tales funciones por período de tres años; el Director de Recursos Humanos del Órgano Judicial; el Director de Recursos Humanos del Ministerio Público; y el Director General de la Escuela Judicial (Artículo 9, Reglamento de la Escuela Judicial).

RECUADRO N° 18: CURSOS DE CAPACITACIÓN QUE OFRECE LA ESCUELA JUDICIAL SEGÚN OBJETIVOS

CURSO	OBJETIVO
Inducción a la Institución	Lograr la ubicación y orientación general del nuevo funcionario en el ejercicio de su puesto y en el contexto institucional
Formación integral	Proveer a los funcionarios de los instrumentos necesarios para el desempeño de sus funciones específicas, tanto del que se encuentra dentro de la carrera, como del que aspira a su ingreso.
Libres de afianzamiento, actualización y adiestramiento en servicio	Actualizar conocimientos en materia jurídica y en las ciencias auxiliares. Uniformar y especializar los criterios y las prácticas judiciales de los servidores, que se encuentran dentro o fuera de la Carrera Judicial

Los programas de capacitación son ejecutados por el Director de la Escuela Judicial¹⁶ y propuestos por el Director General del Órgano Judicial¹⁷ según las necesidades detectadas en el Órgano Judicial (Artículo 17, Reglamento de Escuela Judicial).

¹⁵ Todas las actividades que desarrolla la Escuela Judicial, incluye al Ministerio Público, el cual es abordado en otra sección

¹⁶ El Director de la Escuela Judicial, según el artículo 13 del Reglamento de la Escuela Judicial, es el encargado de ejecutar las decisiones del Consejo Consultivo. Su nombramiento corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante concurso.

¹⁷ El Órgano Judicial es el encargado de mantener la debida vinculación entre la Carrera Judicial y la Capacitación.

3.2. MECANISMO DE MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN JUDICIAL

El artículo 46 del Reglamento de la Escuela Judicial, promueve el establecimiento de criterios, mecanismos e instrumentos objetivos idóneos para medir el aprovechamiento de las acciones de capacitación por los funcionarios judiciales. Por su parte, el artículo 20, en concordancia con el artículo 25 de dicho Reglamento, crea la unidad de evaluación cuya atribución, entre otras, es la de evaluar el aprendizaje de los estudiantes y dar seguimiento al proceso y al impacto del aprendizaje en la prestación del servicio. No obstante, en la actualidad no se registra ningún mecanismo de medición de los resultados de la capacitación judicial.

3.3. CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS

Desde el año 1993, hasta el año 2002, la Escuela Judicial ha promovido 574 cursos de capacitación judicial, bajo la orientación y los objetivos de los distintos programas establecidos en el Reglamento.

CUADRO N°24: NÚMERO DE ACCIONES Y PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN CONTINUADA DE LA ESCUELA JUDICIAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CLASE: AÑOS 1993-2002

CLASE	ACCIONES DE CAPACITACIÓN	
	NÚMERO	PARTICIPANTES
CAPACITACIÓN	<u>574</u>	<u>16736</u>
1993	35	1006
1994	48	1666
1995	55	1681
1996	52	1142
1997	35	810
1998	43	1173
1999	72	1704
2000	69	2055
2001	68	2189
2002	97	3310
PUBLICACIONES	25	

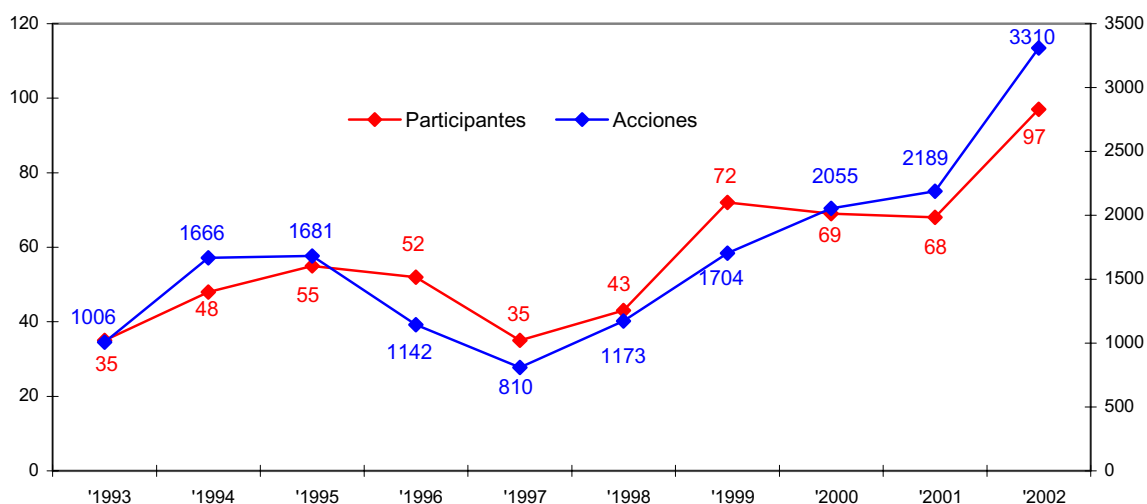
Nota: El incremento promedio anual en el número de acciones ha sido 12.0 % y el incremento promedio anual en el número de participantes ha sido 14.3 %.

Fuente: Escuela Judicial, Órgano Judicial, República de Panamá.

La Escuela Judicial registra en sus informes anuales, información relacionada al lugar; la categoría de funcionarios; y la cantidad de beneficiarios. Sin embargo, la misma no está sistematizada adecuadamente, lo cual dificulta percibir el número de Jueces y Magistrados beneficiados y el tipo de programa recibido.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Gráfico N° 19: Número de acciones de capacitación y participantes realizadas por el Órgano Judicial en la República de Panamá. Años 1993-2002.



Nota: El número de participantes ha registrado un aumento promedio anual del 14.3%, mientras que el número de acciones de 12.0%.

3.4. POBLACIÓN JUDICIAL QUE SE BENEFICIA

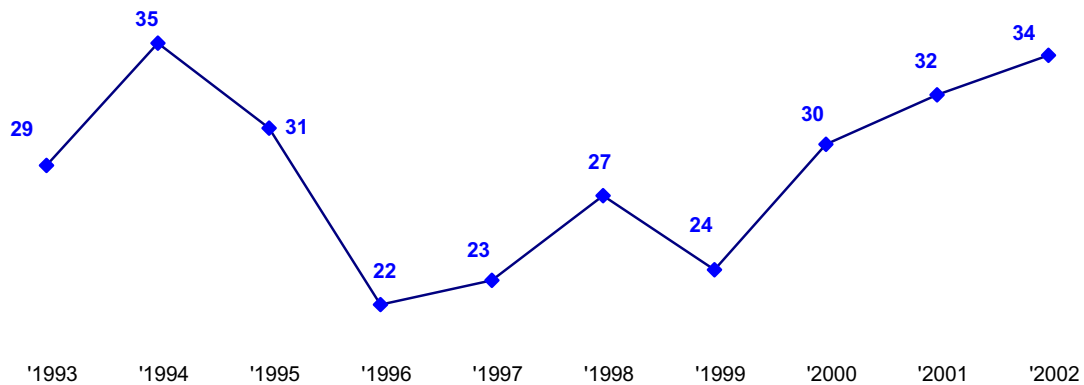
Los programas que desarrolla la Escuela Judicial benefician a todo el personal profesional adscrito al Órgano Judicial. Esto incluye Jueces y Magistrados; funcionarios administrativos; personal del Instituto de Defensoría de Oficio, subalternos de despachos judiciales; abogados que aspiren a ingresar a la carrera judicial o que demanden capacitación y actualización, para su mejor desempeño profesional, y por último, a la ciudadanía en general, mediante programas de educación legal comunitaria.

Las actividades se han extendido, igualmente, a todas las Provincias, excepto a la Provincia de Darién, cuya población judicial además de ser reducida, tiene problemas de acceso y comunicación, lo cual aumenta los costos de traslado de personal. Cabe destacar que los funcionarios de estas áreas, generalmente, se incorporan a las actividades que se imparten en el Primer Distrito Judicial, al cual pertenece esta provincia, conjuntamente, con Panamá y Colón.

La población que se beneficia de las acciones de la Escuela Judicial se concentra, fundamentalmente, en la Provincia de Panamá. En el año 2002, la provincia de Panamá concentra el 67 por ciento de beneficiados; seguida de la Provincia de Chiriquí, con un 11 por ciento, Coclé, con un 6 por ciento; Veraguas con un 5 por ciento; Herrera y Los Santos con 4 por ciento cada una; Colón con un 2 por ciento; Bocas del Toro con el 1 por ciento.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Gráfico N° 20: Promedio de Participantes por acción de capacitación realizada por el Órgano Judicial en la República de Panamá: Años 1993-2002.

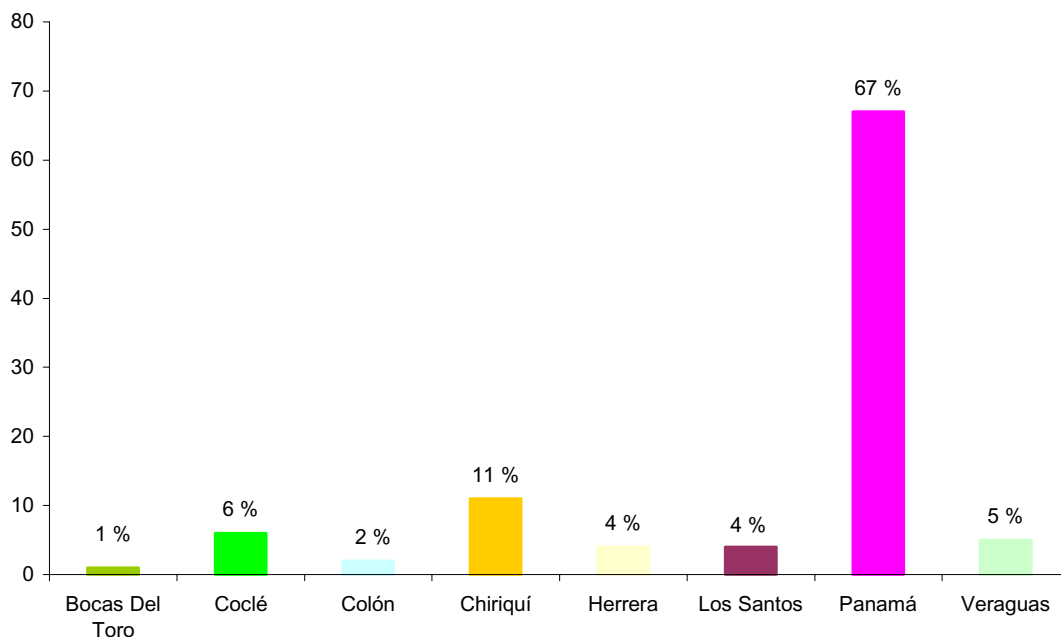


Nota: Aún cuando se aprecia un comportamiento cíclico con un máximo de 35 y un mínimo de 22, el promedio de participantes en el período es de 29 alumnos.

La cantidad total de funcionarios beneficiados con los programas que desarrollan la Escuela Judicial, hasta el año 2002, asciende a 16,736, lo cual ha representado un aumento promedio anual de 14.3%. No obstante, no se cuenta con datos estadísticos segregados que ofrezcan información por categoría de servidor; por clase de programa; por institución. La cifra global de beneficiados, podría incluir entonces varias veces a un mismo funcionario, considerando la variedad y continuidad de los cursos que imparte la Escuela Judicial. Es decir, podía existir una doble o triple contabilidad, en tanto el registro es por el número de asistentes.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Gráfico N° 21 : Distribución porcentual del Número de Participantes en Acciones de Capacitación impartidas a funcionarios del Órgano Judicial, Por Provincia. Año 2002.



3.5. FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

Las actividades que desarrolla la Escuela Judicial están financiadas con recursos asignados dentro del presupuesto del Órgano Judicial. Los mismos son insuficientes para cumplir a cabalidad con los objetivos propuestos. A esto se adicionan los recortes o cierre de presupuesto, producto de medidas de contención del gasto público a nivel estatal. En el año 2003 el presupuesto fue de B/.67,501.00.

La Escuela Judicial, también capta recursos financieros provenientes de los organismos y las entidades de cooperación internacional, que colaboran con asistencia técnica, apoyo económico a programas y acciones de capacitación específica; equipamiento de infraestructura. Entre los organismos Internacionales de Cooperación que colaboran con la Escuela Judicial se encuentran: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD); Escuela Nacional de la Magistratura de Francia; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Consejo General del Poder Judicial de España. La aportación para el año 2003 fue de B/.61,000.00.

3.6. POLÍTICA DE INCENTIVO

Todos los programas de capacitación promovidos por la Escuela Judicial, tienen reconocimiento dentro de la Carrera Judicial, de forma tal que los certificados que se otorgan, al tenor del artículo 24 del Reglamento de Carrera Judicial, para los efectos de la ponderación, confieren medio punto adicional con relación a aquellos que son otorgados por otras instituciones.

El aprovechamiento de los programas son tomados en cuenta, según el artículo 47 del Reglamento de la Carrera Judicial, para la asignación en otros cursos, evaluaciones, ascensos, aumento de sueldos; cambios de categorías. En la práctica, no se informa de la efectividad de este incentivo, dado que no se cuenta con un programa de evaluación.

El personal seleccionado para participar de los programas de la Escuela Judicial, está obligado a asistir una vez se les otorgue la licencia, o el permiso correspondiente, las cuales son irrenunciables, salvo caso fortuito, o fuerza mayor previa comprobación.

3.7. PAPEL DE LAS ASOCIACIONES DE JUECES EN LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN ÉTICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL

En Panamá existen dos asociaciones de Jueces y Magistrados. La primera constituida desde 1993, se le conoce como Asociación de Magistradas y Juezas de Panamá (AMAJUP), conformada sólo por personal femenino adscrito al Órgano Judicial.

Entre los fines de dicha asociación se encuentran, defender de manera permanente la independencia judicial de las Magistradas y Juezas en el desempeño de sus funciones como administradoras de justicia; e investigar, identificar y proponer soluciones a los problemas legales, culturales, sociales y éticos que se le presenten a las mujeres en sus relaciones con el servicio de la administración de justicia.

Esta organización registra, en sus anales, un número considerable de seminarios y encuentros académicos nacionales e internacionales entre los que sobresale el tema de la Ética e Independencia Judicial. Aunado a ello AMAJUP se ha pronunciado sobre temas que tienen relación directa con la defensa de sus integrantes.

La segunda asociación fue fundada en 1994, bajo la denominación de Asociación Panameña de Magistrados y Jueces (ASPAMAJ), la cual agrupa a Magistrados y Jueces sin distinción de género. La misma tiene entre sus fines, velar por la independencia judicial, y el respeto a la carrera judicial. Para tales efectos procurará asegurar la independencia permanente, real y efectiva del Órgano Judicial, como condición esencial para el correcto y adecuado ejercicio de la función jurisdiccional que compete a los

magistrados y Jueces; luchar por la inviolabilidad y perfeccionamiento de la Carrera Judicial, como medio para garantizar la estabilidad en el cargo y el ascenso por medio de un sistema de méritos, títulos y antecedentes del aspirante; asegurar la permanencia y perfeccionamiento de la Escuela Judicial, como medio efectivo para lograr la capacitación y promoción de los asociados a mejores oportunidades dentro

del Órgano Judicial; exhortar a la remuneración justa y holgada de sus miembros, dadas las delicadas funciones que prestan al Estado; vigilar y defender el prestigio y buen nombre de sus asociados.

Esta Asociación promueve su incorporación a la Unión Internacional de Magistrados, con Sede en Viena. Como parte de sus acciones ha suscrito en el contexto internacional, las Declaraciones Bolivia y Chihuahua, realizadas por la Federación Latinoamericana de Magistrados (FIAM). La primera de estas declaraciones está relacionada con la defensa de la independencia de los magistrados Bolivianos, sometidos a procesos administrativos por sus iniciativas como miembros de la Asociación de Magistrados. La segunda de las declaraciones está vinculada con la defensa de la Independencia Judicial en Latinoamérica.

La Asociación cuenta también entre sus gestiones, con dos trascendentales comunicados, uno dirigido al país fechado 3 de julio de 2003, relacionado con la campaña de desprestigio protagonizada por una firma de Abogados contra un Juez, miembro de la Asociación, el otro, fechado el 31 de mayo de 2003, conocido públicamente como la Declaración de Penonomé, donde plantean, primero, recomendaciones sobre capacitación y, segundo, propuestas sobre la suplencia de los despachos judiciales, por funcionarios de Carrera Judicial, tomando en cuenta su antigüedad y sus méritos.

4. PROCESO PENAL PANAMEÑO

El artículo 1941 del Código Judicial, señala que el objeto del proceso penal es investigar los delitos, descubrir y juzgar a sus autores y partícipes. En consecuencia, no podrá imponerse pena alguna por delito sino con sujeción a las reglas de procedimiento establecidas en el Código judicial. Es decir, el proceso penal consiste en una serie o conjuntos de actos con una finalidad específica: aplicar la ley penal, por los órganos a quienes el Estado le ha otorgado esta función jurisdiccional.

El desarrollo del proceso penal, en el caso de Panamá, se divide en tres fases: la primera denominada preliminar (sumarial o de instrucción) que corresponde al Ministerio Público; la segunda denominada intermedia o de calificación del sumario; y la tercera denominada plenaria. Las dos últimas fases corresponden al tribunal de la causa.

El proceso penal panameño, a la luz de las normas procesales vigentes, se caracteriza por ser oral, público y contradictorio; sin embargo, estos principios sólo se perciben a partir de la fase intermedia.

4.1. NATURALEZA DEL PROCESO PENAL PANAMEÑO

El desarrollo histórico del proceso penal en el mundo presenta tres sistemas de singulares características: acusatorio, inquisitivo y mixto. Los dos primeros son histórica y diametralmente opuestos, mientras que el último es una reunión de los dos primeros.

Para la mayoría de los doctrinarios, el sistema acusatorio se presenta como un modelo procesal garantista más adecuado a las exigencias de un Estado democrático de Derecho en cuanto coloca en su lugar a cada uno de los intervinientes en el proceso, devolviéndole su auténtico papel, de forma que el juez en la fase preparatoria (sumarial) ostente un rol de imparcialidad garante de los derechos establecidos en la

Constitución superando su añejo papel inquisidor (Libro Blanco sobre Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica.2000:224).

En Panamá diversos autores sostienen que el sistema procesal penal es mixto con tendencia inquisitiva. Para Carlos Muñoz Pope, por ejemplo, en la actualidad el proceso penal panameño es totalmente inquisitivo, de forma que el juzgador puede enjuiciar y condenar al sujeto sin la existencia de una acusación o petición de condena por parte del Ministerio Público. Este sistema permite incluso que el juzgador de oficio solicite pruebas, cuando existan aspectos oscuros que necesiten ser aclarados para fundar su decisión (Muñoz 1997: 118).

4.2. FIGURAS O INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE EN LA LEGISLACIÓN PROCESAL PANAMEÑA SON INCOMPATIBLES CON EL SISTEMA ACUSATORIO

Algunas figuras o instituciones que en la legislación procesal penal son incompatibles con el sistema acusatorio son las siguientes:

4.2.1. Funciones jurisdiccionales del Ministerio Público

Dentro del proceso penal, el Ministerio Público juega un papel primordial siendo el titular de la acción penal¹⁸ y le corresponde perseguir los delitos por interés de la sociedad. Es aquí donde los agentes del Ministerio Público desarrollan la mayoría de sus atribuciones, puesto que son los únicos facultados para instruir las sumarias y los procesos penales, por lo cual deben investigar los presuntos delitos y a sus presuntos responsables para que sean juzgados¹⁹. En este sentido el Ministerio Público actúa como parte acusadora sin que ello signifique omitir aquellas pruebas que favorezcan al imputado.

No obstante, el conflicto se presenta frente al exceso de funciones de carácter judicial que la normativa concede al Ministerio Público, sin control jurisdiccional, tales como: ordenar detenciones preventivas, medidas cautelares personales, allanamientos, incautaciones, entre otras. Tal situación no es aceptable en un sistema acusatorio, pues no se concibe la imparcialidad de un agente de instrucción (fiscal o personero) que pueda investigar, recolectar pruebas, privar de libertad y por último acusar.

Cuando un fiscal decreta, practica y valora una prueba, cuando profiere una medida de aseguramiento, cuando ordena una captura, en fin, cuando toma decisiones de carácter judicial, es clara la afectación del principio de imparcialidad del juzgador, en desmedro de los tratados internacionales y de las propias garantías que la misma Carta consagra. La imparcialidad judicial se afecta en la medida en que el funcionario que investiga tenga facultades de juez, porque él está interesado en el resultado de la investigación. Su función principal es la de investigar los delitos y acusar a los presuntos transgresores de la Ley penal ante los jueces de la República, lo cual es incompatible, con la función de garantizar la libertad del procesado, si a una misma persona se le asigna las funciones de investigar y de proferir providencias de contenido judicial (González V. 2003: 83).

¹⁸ Acción penal es la potestad que tiene un órgano estatal, el Ministerio Público, frente a otro órgano estatal, el Órgano Judicial, de solicitar su intervención para determinar la existencia o menos de un delito con consecuencias jurídicas que esta determinación conlleva. La acción penal puede ser ejercida, de manera concurrente con el Ministerio Público, por las víctimas del delito que se constituyan para este fin en querellantes penales (Cuestas: 2).

¹⁹ Excepto, en acusaciones o denuncias contra el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Legisladores, caso en el cual la acción penal se adscribe a la Asamblea Legislativa, según se desprende del artículo 154 de la Constitución de la República.

**RECUADRO N° 19: CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS
PROCESALES PENALES ACUSATORIO E INQUISITIVO**

Sistema Penal Acusatorio	Sistema Penal Inquisitivo
La acción penal no se ejerce de manera oficiosa. Salvo en caso de delitos graves, el procedimiento se inicia de oficio. Por lo general las víctimas o perjudicados por el delito, o cualquier ciudadano, acuden al funcionario competente, con el fin de presentar denuncia o querrela.	Se procede de oficio u oficialmente, por denuncia secreta, lo cual significa que la acción penal se confunde con la función jurisdiccional.
El procedimiento es oral y contradictorio	La instrucción es escrita, y no hay contradictorio
El procedimiento es público	El procedimiento es secreto, no conociéndose a los acusadores
El acusado goza de libertad; la prisión preventiva es una excepción	La prisión preventiva o incomunicación es la regla general
Independencia entre el agente investigador-acusador y el juez imparcial decide el derecho.	El juez instruye y condena

Resulta poco creíble que un funcionario o entidad sea capaz de considerar a alguien como eventual responsable de un delito y lo llame a indagatoria, para que luego, ese mismo funcionario o entidad determine imparcialmente si el investigado debe ser detenido o puesto en libertad, casi nadie es buen evaluador de sus propias investigaciones (González V. 2003: 82).

Es precisamente en estas actividades, donde la normativa procesal panameña, ha otorgado poder excesivo al Ministerio Público sin que las mismas sean valoradas por un juez, previamente o cuando mucho inmediatamente después de haberlas dispuesto, salvo que se interpongas otras acciones legales y que muchas veces se critican de dilatorias tales como: Habeas Corpus para atacar una orden de detención o un incidente de controversia para objetar otras actuaciones del Ministerio Público.

Las consecuencias de tales excesos se aprecian en el elevado número de privados de libertad a disposición de las agencias de instrucción y en consecuencia la poca aplicación de medidas cautelares personales como alternativa; el elevado número de allanamientos con resultados negativos cuya cifra no se publica, las aprehensiones “sospechosas” practicadas por las agencias al servicio del Ministerio Público, tales como la Policía Nacional y la Policía Técnica Judicial, que se mantienen por lapso de hasta veinticuatro horas para que, bajo el pretexto de “investigación”, no se violente el término legal y cuyas cifras no se publican.

Estudios sobre los sistemas procesales en Centroamérica y Panamá, enfatizan como preocupante y delicado el caso de Panamá, donde la amplia facultad para investigar las conductas delictivas por parte del

Ministerio Público, contenidas en las normas legales, no permite el control del Órgano Judicial en la etapa sumaria.²⁰

4.2.2. Ampliación del Sumario

La Ampliación del Sumario consiste en la devolución del sumario penal al agente de instrucción, por parte del juez de la causa, para que realice una serie de diligencias procesales, por lo general de naturaleza probatoria, para completar el perfeccionamiento de la investigación, o sea la comprobación plena del hecho punible y del vínculo subjetivo de éste con el o los imputados (Cuestas, 2000:5).

El artículo 2203 del Código Judicial, establece que “cuando el juez considere que la investigación no estuviere completa, ordenará por una sola vez en la audiencia, la ampliación del sumario señalando concreta y claramente los puntos sobre los cuales debe versar”²¹.

Esta medida es ampliamente criticada por la doctrina panameña, en virtud de que el Juez pierde su rol de imparcial y se involucra en una función que debe ser propia al acusador en cuanto acreditar las pruebas que fundamenten su acusación dentro del término que le señala la Ley. Sin embargo, el Juez de la causa dispone la práctica de aquellas pruebas que a su criterio son necesarias para perfeccionar la investigación y que generalmente apuntan contra el imputado.

La facultad de solicitar de oficio pruebas en el juicio oral por parte del juzgador²² ha llegado a extremos intolerables, pues todos los juzgadores que hacen uso de la facultad que les confiere el Código en este sentido, lo hacen para buscar las pruebas que sirvan de base o sustento para una sentencia condenatoria del sujeto. Con esta actividad probatoria el juez no busca la verdad real o material, sino la prueba de culpabilidad del imputado, que no tiene una cesación en base a una actividad imparcial del juzgador (Muñoz Pope, 1997: 119).

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia en Panamá, y sobre el cual se profundizará más adelante, ha considerado que la ampliación del sumario tiende a darle al Juez funciones de instrucción lo cual escapa a su razón de ser y le resta imparcialidad, siendo ello contrario al principio acusatorio. Para ello se propone definir las funciones del Juez, analizar la eliminación de esta figura procesal y analizar las condiciones para lograr un proceso penal acusatorio (Plan de Acción para la Agilización de la Justicia en Panamá. Presentación de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, 30 de diciembre de 2002).

Hasta la fecha no hay acciones concretas dirigidas al logro de este objetivo.

4.3. PRÁCTICAS JUDICIALES QUE AFECTAN LA TRANSPARENCIA DEL PROCESO PENAL

4.3.1. Publicidad de las sentencias

²⁰ Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica: página 224.

²¹ La ampliación del sumario puede disponerla el Juez durante la audiencia preliminar como lo establece el artículo 2203 del Texto Único del Código Judicial; o antes de que la misma se celebre, por disposición del ordinal 4 del artículo 2198 del mismo cuerpo legal.

²² Cabe señalar que el Juez también puede pedir pruebas de oficio durante el desarrollo del debate (audiencia ordinaria), cuando existan aspectos oscuros que necesiten ser aclarados para fundamentar su decisión, a lo que se le llama medidas para mejor proveer (Artículo 2407 del Texto Único del Código Judicial).

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La sentencia penal es la resolución judicial mediante la cual el Juez ejerce la función jurisdiccional. Contiene la decisión que agota la relación jurídica procesal o por lo menos una de sus fases. Según la doctrina y el derecho comparado, puede tener un contenido meramente procesal, por incidir solamente sobre la relación procesal - la que declara la incompetencia del tribunal, o la falta de legitimidad del querellante- o sobre el fondo del negocio, cuando se pronuncia sobre el fundamento o menos de la pretensión punitiva -sentencia de absolución o de condena. (Cuestas, 2000; 68).

Para los efectos de este estudio, se tendrá como sentencia aquella referida al fondo del negocio penal, es decir, la resolución mediante la cual el juez emite su veredicto de absolución o culpabilidad.

La normativa procesal panameña, como se explica más adelante, no prevé que la sentencia sea dictada en el acto de audiencia oral. Lo cual no es compatible con la naturaleza oral y pública del proceso penal.

La obligación legal, conforme el artículo 2408 del Código Judicial, es que la misma se dicte en el término de diez días sin exceder de treinta, contados a partir de que concluya el proceso²³.

La sentencia condenatoria se notifica personalmente a las partes en el proceso; las absolutorias pueden notificarse por edicto, dentro del despacho judicial que la emitió. La Ley no establece término para notificar la sentencia; sin embargo, no se tiene información de lentitud procesal en este trámite.

El público podrá informarse del contenido de las sentencias requiriendo la información en el despacho judicial de que se trate. Cada despacho judicial lleva registro de las sentencias que emiten y el archivo de las mismas. Como ya quedó anotado anteriormente, la ley tácitamente excluye la publicación en el Registro Judicial de las sentencias de los Juzgados de Circuito y Municipales.

Nada impide que el público pueda obtener copia de una sentencia, siempre y cuando la misma esté ejecutoriada. Antes de este evento, sólo tienen acceso las partes interesadas pues debe prevalecer el principio de presunción de inocencia.

Como se explicará más adelante, el Plan de Acción de Agilización de la Justicia, promueve que los Jueces de Circuito y Municipales, dicten sentencia durante el acto de audiencia oral.

La experiencia lograda en observatorio de audiencias, demuestra que efectivamente de las siete audiencias penales ordinarias celebradas, a nivel de juzgado de circuito, sólo en una se dictó fallo debidamente fundamentado y notificado en el acto de audiencia oral. Mientras que en la esfera Municipal, de las dos audiencias ordinarias celebradas en ninguna se profirió fallo. Lo que constituye un indicativo de que aún los juzgadores no están preparados para asumir efectivamente el nuevo modelo de justicia penal.

Ahora bien existen, otras resoluciones del procedimiento que se adoptan en audiencia oral y pública como es el auto de calificación del sumario dictado en audiencia preliminar. Con la introducción de la audiencia preliminar al proceso penal para la calificación de la fase preliminar (sumario), se introdujo la obligación de decidir en el acto de audiencia, caso en el cual el anuncio de la decisión tiene efecto de notificación; y excepcionalmente puede el juez resolver fuera de la audiencia, para lo cual se asigna término de

²³ Cuando la norma se refiere a la conclusión del proceso, se debe comprender la conclusión del debate oral, es decir, al terminar la audiencia ordinaria, puesto que el proceso termina cuando la sentencia quede legalmente ejecutoriada, o sea cuando legalmente no es posible recurrir ordinaria o extraordinariamente contra ella.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

veinticuatro horas caso en el cual la notificación podrá proceder por edicto (artículo 2202 del Código judicial).

La práctica ha demostrado que normalmente los jueces emiten auto de calificación del sumario durante la audiencia preliminar. El observatorio de audiencia, percibió que efectivamente el objetivo de la audiencia preliminar se logra de forma inmediata durante la celebración de la misma, cuando de las doce audiencias de esta naturaleza celebradas a nivel de juzgado de circuito, seis concluyeron con resolución judicial; en tanto que de las cuatro audiencias que se celebraron a nivel municipal todas terminaron en fallo de calificación. Sin embargo, en la gran mayoría de ellas se dictó autos de enjuiciamiento, lo cual puede comprenderse por cuanto que, por disposición del artículo 2198 del Código Judicial, para dictar auto de sobreseimiento provisional o definitivo, declinatoria de competencia o conflicto de competencia, o ampliación del sumario no se requiere celebrar audiencia preliminar.

En las audiencias con intervención de jurado de conciencia, el veredicto de condena o absolución, se emite oralmente durante el acto de audiencia. En caso de que el veredicto sea condenatorio, corresponde a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia dictar la sentencia correspondiente, fuera del acto de audiencia en el término de veinte días siguientes a la celebración de la audiencia, la cual deberá notificarse personalmente a las partes.

RECUADRO N° 20: OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS

Aspectos generales. Durante los días 28 y 29 de octubre de 2003, un grupo conformado por diez (10) estudiantes de tercer año de la Licenciatura de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, presenciaron el desarrollo de distintas audiencias orales públicas, celebradas en Juzgados de Circuito Penales y Municipales Penales de los Circuitos Judiciales de Panamá y San Miguelito.

El ejercicio lo realizaron los estudiantes en siete (7) Juzgados de Circuito Penales de los quince (15) que conforman el Circuito Judicial de Panamá; en tres (3) Juzgados Municipales Penales de los seis (6) adscritos al Municipio Judicial de Panamá. En el Distrito de San Miguelito, el ejercicio fue realizado en uno (1) de los dos Juzgados de Circuito Penal; en uno (1) de los dos (2) Juzgados Municipales Penales que existen en ese Distrito. En los Juzgados de Circuito Penal habían programadas 23 audiencias de las cuales 16 eran de carácter preliminar y 7 ordinarias. De ellas, 17 se celebraron efectivamente de la siguiente manera: 13 preliminares y 4 ordinarias. De las audiencias preliminares, 1 se convirtió en proceso abreviado. Dejaron de celebrarse 6 audiencias: 3 preliminares y 3 ordinarias. En la esfera Municipal, por su lado, estaban programadas 7 audiencias, 5 preliminares y 2 ordinarias, logrando celebrarse 6.

Causas que impidieron la celebración de las Audiencias. Entre las razones que originaron la no celebración de las audiencias se encuentran: desistimiento de la acción punitiva, ampliación, solicitud de posposición, falta de asistencia del imputado estando privado de libertad e inasistencia del defensor particular.

Resultados de las Audiencias Celebradas. De las 6 audiencias ordinarias celebradas entre ambas esferas, solo en una se dictó sentencia en el acto de audiencia, la cual fue de carácter condenatoria con pena de prisión pero a la que se le aplicó un subrogado penal. La misma quedó notificada luego de la lectura del fallo, sin objeción de las partes. En el resto de las audiencias ordinarias, los jueces se acogieron al término de ley para emitir sentencia.

De las 17 audiencias preliminares celebradas, sólo en nueve (9) se dictó auto de calificación del sumario, mientras que en las otras 8 el Juez se acogió al receso de 24 horas para resolver. Por su parte, de las nueve (9) audiencias resueltas, cinco (5) fueron autos de enjuiciamiento. En cuatro (4) de ellas se dispuso sobreseimiento provisional, sin objeción de parte.

Participación del imputado en el acto de Audiencia. A pesar de la presencia del imputado en las audiencias ordinarias, en ninguna se aprecia participación del mismo, más que para contestar la pregunta reglamentaria de culpabilidad o inocencia. En las audiencias preliminares, tampoco se observa participación directa del imputado sobre los cargos atribuidos.

Práctica de pruebas durante el acto de Audiencia. Sólo en una audiencia ordinaria se apreció práctica de prueba testimonial y pericial, promovida por el defensor particular. Todas las demás se surtieron con las evidencias acopiadas durante el sumario.

Tiempo de duración de las Audiencias. Las audiencias preliminares se celebraron en un tiempo promedio de 10 a 20 minutos. En tanto que las ordinarias se desarrollaron en término aproximado de 10 minutos mínimo y 45 minutos máximo.

Asistencia letrada. En todas las audiencias que se celebraron los imputados tuvieron asistencia letrada oficiosa o particular. En ningún caso el imputado asumió su propia defensa.

De las 17 audiencias celebradas a nivel de circuito, 7 fueron con defensa particular y 10 con defensa de oficio. En la esfera Municipal 4 audiencias contaron con defensa particular y 2 con defensor de oficio.

Asistencia pública en las Audiencias. En la gran mayoría de las audiencias se observó poca asistencia pública. Las mismas se desarrollaron sólo con los protagonistas del debate (Juez, Ministerio Público, defensa, e imputado).

4.3.2. Exigencia de prueba sumaria en procesos contra servidores públicos

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El artículo 2467 del Código Judicial, establece lo siguiente:

“El que promueva querrela por delito o denuncia de la clase a que se refiere el artículo 2464, deberá acompañar la prueba sumaria de su relato. En caso contrario o si tal prueba no constara por otro medio cualquiera, se ordenará su archivo. Para efectos de este artículo se entiende por prueba sumaria cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible atribuido” .

Para complementar el contenido de la norma transcrita, se anota que el artículo 2464 citado, se refiere a los procesos contra servidores públicos por abuso de sus funciones oficiales o por falta de cumplimiento de los deberes.

De lo anterior se desprende que la acción penal promovida por los particulares contra los servidores públicos (sea a través de querrela o denuncia) requiere la aportación conjunta de prueba sumaria siempre que se trate de delitos por abuso de sus funciones u omisión de sus deberes.

Para tal efecto se define como prueba sumaria o preconstituida, como también se conoce en la doctrina, aquellos medios probatorios *suficientemente elocuentes*, es decir efectivos o idóneos, que por sí solos acrediten el delito que se atribuye al denunciado o acusado (Sala Segunda de lo Penal, Registro Judicial 1994: 302)

Tales exigencias fueron demandadas de inconstitucional por crear fueros y privilegios respecto de una categoría especial de ciudadanos y lesionar el principio de igualdad de la ley. A juicio de la Corte Suprema de Justicia, tales principios no se vulneran ya que el Estado a través del Órgano Legislativo puede legislar en forma especial cuando se dan circunstancias especiales (Corte Suprema de Justicia En Pleno, Registro Judicial 1994: 81).

Estas exigencias arriesgan la transparencia del sistema penal, cuando se trata de promover acciones penales contra un sector laboral que se encuentra al servicio del Estado, lo cual denota cierto control de algunos poderes del Estado frente a las instituciones de administrar justicia cuando se trata de atacar actos que atentan contra la administración pública, sobre todo cuando en muchas ocasiones no es fácil obtener la evidencia requeridas por estar las mismas bajo control de la institución oficial y su adquisición requiere de la intervención de entes judiciales.

Las disposiciones citadas, constituyen un límite y una restricción a la participación ciudadana como fiscalizadora de la correcta conducta de los servidores públicos.

4.3.3. Proceso penal por el delito de Enriquecimiento Injustificado

Mediante Ley 59 de 1999 se estableció que cualquier persona puede denunciar un posible enriquecimiento injustificado²⁴, ante la Contraloría General de la República, para lo cual deberá acompañar prueba sumaria. Se adiciona que corresponde a la Contraloría General de la República iniciar de oficio o ante denuncia a través de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, iniciar el proceso para determinar si los hechos denunciados constituyen, efectivamente, enriquecimiento injustificado, caso en

²⁴ El enriquecimiento injustificado consiste en el incremento patrimonial no justificado, del servidor público de manera directa o por intermedia persona, durante el período que ejerza un cargo público y hasta un año después de haber cesado en él. Se trata de un delito contra la Administración Pública (Artículo 335-A, Código Penal).

el cual remitirá copia autenticada de lo actuado a la Procuraduría General de la Nación, para que ésta realice las investigaciones que correspondan sobre la responsabilidad penal a que haya lugar.

De lo anterior se desprende que la exigencia de la prueba sumaria, cuyos perjuicios ya fueron tratados, se adscribe a la Contraloría General de la República función de agencia instructora, previa al Ministerio Público, con lo cual se limita y restringe la función de persecución del delito y sus autores, que como ya ha quedado expuesto, de manera exclusiva le adscribe la Constitución de la República a esta institución.

Con esta fórmula, el Ejecutivo a través de la Contraloría General de la República, asume una función judicial, tiene control y decide que eventos tipificados como enriquecimiento injustificado se traslada a la esfera judicial para ser penalmente procesados.

4.4.PRÁCTICAS JUDICIALES QUE AFECTAN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

4.4.1. Consulta de resoluciones judiciales en juicios contra servidores públicos

El artículo 2477 del Código Judicial, establece que el auto de sobreseimiento y la sentencia en los juicios contra servidores públicos se consultarán con el superior respectivo, aunque no hayan sido apelados.

Lo anterior restringe la facultad decisoria del juzgador de primera instancia, quien se ve obligado por la normativa procesal a consultar sus decisiones al tribunal de jerarquía superior cuando el proceso involucre a servidores públicos.

Con esta imposición legal se vulnera el principio de independencia judicial en lo interno del Órgano Judicial siendo que la ejecutoria de las resoluciones citadas, de no contar con oposición de la parte contraria, depende del criterio del superior jerárquico de quien emitió la misma.

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia, contempla como aspecto de reforma legal la eliminación del trámite de consulta.

Hasta la fecha no hay acciones concretas dirigidas al logro de este objetivo.

4.4.2. Consulta de resoluciones que conceden medida cautelar distinta a la detención preventiva en procesos seguido por delitos relacionados con drogas

Cuando se procede por delitos relacionados con drogas, las medidas cautelares personales distintas de la detención preventiva sólo pueden ser aplicadas por el Tribunal competente, con ello se indica que el Ministerio Público solo puede disponer de la más grave de ellas sin control jurisdiccional, cual es la detención preventiva, reservando para las otras formas alternativas²⁵ un pronunciamiento jurisdiccional, es decir, solo pueden ser otorgadas por el juez de la causa.

²⁵ Las otras medidas alternativas a la detención preventiva están contenidas en el artículo 2127 del Texto Único del Código Judicial y consisten en las siguientes: 1. prohibición al imputado de abandonar el territorio de la República sin autorización judicial; 2. el deber de presentarse periódicamente ante una autoridad pública; 3. obligación de residir en un determinado lugar comprendido dentro de la jurisdicción correspondiente; 4. obligación de mantenerse recluido en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, según sea el caso.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Pero además se señala que una vez conferida por el juez de la causa está debe ser elevada a la consulta del superior jerárquico (Artículo 23 de la Ley 23 de 1986, adicionado por la Ley 13 de 1994. G. O. 22,590 de 29 de junio de 1994)

Igual situación se presenta con el planteamiento anterior, al restringirse la facultad decisoria del juzgador de primera instancia, quien se ve obligado por la normativa procesal a consultar sus decisiones al Tribunal de jerarquía superior cuando su decisión implique sustituir la detención preventiva por otra menos severa que la detención preventiva, pero solo en delitos relacionados con drogas.

Con esta imposición legal se vulnera el principio de independencia judicial en lo interno del Órgano Judicial siendo que la aplicación de una medida cautelar personal alternativa depende del criterio del superior jerárquico de quien emitió la misma, con lo que se soslaya además la capacidad y la honestidad del juez de instancia inferior, con lo cual se evidencia la desconfianza que otros órganos del Estado (Asamblea Legislativa) le adscribe a los administradores de justicia.

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia, contempla como aspecto de reforma legal la eliminación del trámite de consulta.

Hasta la fecha no hay acciones concretas dirigidas al logro de este objetivo.

4.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

4.5.1. Juicios con intervención de jurados de conciencia

La gran mayoría de los autores convergen en definir el jurado como el Tribunal conformado por ciudadanos que pueden o no se letrados y llamados por la Ley para juzgar, conforme a su conciencia, acerca de la culpabilidad o la inocencia del imputado, limitándose únicamente a la apreciación de los hechos, mediante un veredicto²⁶, sin entrar a considerar aspectos jurídicos, reservados al Juez o jueces que, juntamente con los jurados, integran el tribunal.

En Panamá, no son pocos los que han abogado por la eliminación de los juicios con intervención de jurado de conciencia, incluyendo profesionales del derecho, servidores judiciales y funcionarios de instrucción; sin embargo la institución tiene rango constitucional²⁷ por lo que los esfuerzos de reforma sólo han seguido un planteamiento de perfeccionamiento de la institución.

Es la institución que más se identifica con los principios de independencia y transparencia. Sus integrantes no son permanentes, son ciudadanos elegidos por sorteo, sin conocimiento profesional de las normas jurídicas (esto es, legos), no perciben remuneración alguna, no saben en qué momento ni en qué causas le corresponderá intervenir, resuelven de manera libre y según el llamado de su conciencia, se toman el tiempo que requieran para deliberar y pronuncian su veredicto en el mismo acto de audiencia, sus decisiones son inapelables.

²⁶ En materia penal se entiende por veredicto la decisión que profieren los jurados, que generalmente se circunscribe a determinar la culpabilidad o inocencia del acusado (González V. : 37)

²⁷ El artículo 215 de la Constitución de la República dice: “se instituye el juicio por jurados. La Ley determinará las causas que deban decidirse por este sistema”.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En Panamá, los delitos que pueden ser decididos por jurados de conciencia son: tentativa o delito consumado de homicidio doloso; aborto cuando sobrevenga la muerte de la mujer; y los delitos que impliquen un peligro común contra los medios de transporte y contra la salud pública cuando sobreviene la muerte de alguien (ordinal 4 del artículo 127 y 2336 del Código Judicial).

Cabe indicar que conforme al artículo 2317 del Código Judicial, el reo voluntaria, expresa y personalmente puede renunciar al derecho de ser juzgado por jurados. Esto significa que el juicio con jurado de conciencia es un derecho del reo por lo que solo él tiene la facultad de renunciar al mismo, caso en el cual el juicio debe surtirse por la vía del proceso ordinario con la intervención de todos los Magistrados que conforman el Tribunal Superior de Justicia Penal que corresponda según el Distrito Judicial de que se trate.

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia, so pretexto de disminuir el rezago judicial, propone una reforma al procedimiento, tendiente a considerar una atenuante²⁸, para el reo que opte por seguir su causa penal bajo el procedimiento de audiencia en derecho, tomando como fundamento los beneficios que ofrece el proceso abreviado en los juicios ordinarios seguidos en la esfera circujital o municipal²⁹.

5. PLAN DE ACCIÓN PARA LA AGILIZACIÓN DE LA JUSTICIA

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia, constituye un conjunto de medidas propuestas para la solución de un sin número de dificultades prácticas que están afectando el óptimo funcionamiento del sistema de justicia³⁰, impulsada por el Órgano Judicial, como parte del Plan estratégico 2002-2004, encaminado a garantizar la calidad del servicio público que presta este órgano del Estado teniendo como criterios prioritarios la visión y misión del Órgano Judicial y los valores institucionales. **Visión**, en cuanto se trata de una institución líder comprometida con la excelencia, que al resolver los conflictos de modo independiente, confiable y efectivo, contribuye a la construcción de un futuro de paz y prosperidad para la Nación; **Misión** en cuanto le corresponde decidir los conflictos en forma independiente, rápida y confiable, asegurando el respeto a la Constitución y las Leyes de la República, la protección de las libertades y garantías ciudadanas, la convivencia pacífica y la defensa de los valores esenciales de la democracia; los **Valores Institucionales** impone resguardar la integridad, efectividad y rendición de cuentas en el desarrollo de la actividad judicial.³¹

En este apartado se revisarán las propuestas, metas y avances del Plan de Acción para la Agilización de la Justicia, sólo en el contexto de la jurisdicción penal.

5.1. PROPUESTA Y METAS

5.1.1. Selección y Definición de los problemas

²⁸ Atenuante es una circunstancia genérica o especial del comportamiento ilícito taxativamente descritas en la ley y cuyo efecto es disminuir el quantum de la pena a que se ha hecho acreedor el delincuente. (Reyes Echandía: 1999: 9)

²⁹ Cuando la investigación esté completa y la prueba resulte evidente, el imputado puede solicitar que el proceso se sustancie y decida en la audiencia preliminar. El proceso seguido en esta forma se denomina abreviado. En los casos que se sigan mediante proceso abreviado, y hubiere condena de prisión, la misma podrá ser disminuida entre una sexta parte y una tercera parte, luego de considerar todas las circunstancias del hecho punible (artículos 2526 y 2529 del texto Único del Código Judicial).

³⁰ Plan de Acción para la Agilización de la Justicia. Publicación del Órgano Judicial. Panamá 30 de diciembre de 2002.

³¹ Plan Estratégico 2002-2004. "La Nueva Justicia: Claridad en la Visión, Compromiso en la Misión". Órgano Judicial de la República de Panamá.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La selección y definición de los problemas fue una labor coordinada por el Consejo Judicial del Órgano Judicial con el apoyo conjunto de servidores judiciales, agentes de instrucción, servidores de otras entidades públicas, como la Defensoría del Pueblo y la Dirección del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno y Justicia y gremios de abogados.

Por la diversidad de situaciones que presenta el proceso judicial se definieron prioridades con base a su impacto sobre áreas de relevancia y sobre la facilidad de ejecutarla sin excesivos recursos y sin requerimiento de reformas legales.

Para la estructuración del Plan se consideraron cuatro áreas de relevancia: la percepción ciudadana, acceso a la justicia, cambio de cultura organizacional (superar el esquema justicia-poder por justicia-servicio) y mejora en la calidad del servicio; y dentro de cada áreas el nivel de impacto.

**RECUADRO N° 21: ÁREAS DE IMPACTO CONSIDERADAS EN LA
ESTRUCTURACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA AGILIZACIÓN
DE LA JUSTICIA. ÓRGANO JUDICIAL. AÑO 2002**

ÁREAS DE IMPACTO	INDICADORES
Percepción Ciudadana	Impunidad Corrupción Imparcialidad Independencia Proyección
Acceso a la Justicia	Efectividad Equidad Gratuidad Lentitud
Cambio en la Cultura Organizacional	Capacitación Hábitos de Gerencia Efectiva Manuales de Gestión Manuales de Mejoras Prácticas Reforzamiento de valores Rendición de Cuentas
Mejora en la Calidad del Servicio	Desarrollo Tecnológico Mejoramiento de la Infraestructura Planes de Descongestionamiento Relación con otras Instituciones

Fuente: Órgano Judicial de Panamá, 2002, Plan de Acción para la Agilización de la Justicia.

Finalmente en la jurisdicción penal se han fijado cuatro problemas de relevancia:

- Visitas de cárceles
- Tiempo que se espera para emitir fallo de primera instancia
- Tiempo para la celebración de la audiencia ordinaria con jurado de conciencia
- Seguimiento en la ejecución de las medidas cautelares y penas pecuniarias

5.1.1.1. Visitas de Cárceles

Las visitas de cárcel y establecimientos penales especiales, es una función asignada a los administradores de justicia y a los funcionarios de instrucción, regulada y reglamentada en el Título X, Libro III del Código Judicial. Sobre ello indica el artículo 2338 lo siguiente:

“Artículo 2338. Todos los establecimientos penales serán visitados por los funcionarios competentes del Órgano Judicial y del Ministerio Público, cada mes.....”

Los objetivos de las visitas de cárceles que establece la Ley no se cumplen a cabalidad, generando como consecuencia inquietud e inconformidad entre los privados de libertad al desconocer la condición en que se encuentran sus procesos, percepción en la lentitud de los mismos, y desatención por parte de los operadores judiciales.

RECUADRO N° 22: VISITAS A LOS ESTABLECIMIENTOS PENALES DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN OBJETIVO POR CUMPLIR

El trato, asistencia y alimentación de los detenidos. Las quejas que uno y otro tengan contra sus guardadores, custodios, defensores, defensores de oficio y fiscales.

La sanción a que están sujetos, con vista de sus respectivas sentencias; si se les somete a una sanción distinta y si se les priva de comunicación.

La ocupación en que están empleados, para examinar si es trabajo o excesivo, contrario a la sanción que haya de sufrir o fuera de las horas y prescripciones reglamentarias del establecimiento.

Si se deja a los presos expuestos a la fuga, a riñas o a juegos u ocupaciones indebidas.

Si hay el orden, aseo, y separación personal de presos, que determina el reglamento del establecimiento.

Si se llevan con regularidad los registros que previene la Ley.

Si se ha trasladado a un establecimiento penitenciario distinto a la sede del Juez que le juzga.

Si hay presos o detenidos enfermos, y si se les presta la asistencia debida, a cuyo efecto se visitará en las enfermerías.

Fuente: Artículo 2544, Código Judicial.

5.1.1.2. Tiempo que se espera para emitir fallo de primera instancia

El artículo 2408 del Código Judicial, establece un reducido tiempo para que los jueces dicten sentencia de primera instancia, la práctica ha demostrado que este término no responde a la realidad. La mayoría de las sentencias se emiten excediendo el lapso fijado por la Ley, fundamentalmente debido al volumen de causas penales, lo cual ha sido detectado como un problema que afecta el correcto funcionamiento de la

administración de justicia, la publicidad del proceso, la transparencia, la confianza y la seguridad jurídica.

5.1.1.3. Tiempo para la celebración de la audiencia con jurado de conciencia

La Ley no señala el término con que cuenta el Tribunal Superior de Justicia para fijar y celebrar la audiencia con Jurado de Conciencia; no obstante, atendiendo al calendario de estas audiencias se tiene que transcurre un año desde que esta se fija hasta su celebración, lo cual pone en evidencia la mora o rezago judicial.

Actualmente, se celebra una audiencia por día. El Jurado se selecciona a las ocho de la mañana del día fijado para la celebración de la misma; no obstante, considerando el mecanismo para ubicar y trasladar a los jurados seleccionados al Tribunal de Justicia, la audiencia se reinicia a las dos de la tarde, lo cual impide que se celebren más audiencias en una sola jornada laboral.

5.1.1.4. Seguimiento en la ejecución de las medidas cautelares y penas pecuniarias

Los agentes del Ministerio Público y los Jueces tienen la atribución de imponer medidas cautelares personales durante el desarrollo del proceso con el objeto de controlar la conducta del sindicado y el normal desarrollo del proceso durante este período. Sin embargo, salvo que se trate de medidas cautelares privativas de libertad como la detención preventiva o aquellas que obligan al sindicado a presentarse periódicamente al despacho judicial, se dificulta al servidor judicial o de instrucción darle seguimiento al cumplimiento de la medida impuesta.

Igual situación ocurre con las sanciones de carácter pecuniarias³², ya que una vez que las mismas son impuestas, el Juzgador no cuenta con el personal necesario para dar seguimiento y verificar el cumplimiento efectivo de las mismas.

5.2. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Una vez seleccionados los problemas prioritarios el Plan de Agilización de la Justicia propone cuatro proyectos a desarrollar, que a saber son:

- Reformulación de las visitas de cárcel.
- Promoción de la sentencia durante el acto de audiencia.
- Propiciar la celebración de más audiencias con jurados.
- Garantías de la ejecución de las medidas y penas pecuniarias.

5.2.1. Reformulación de las visitas de cárcel

En aras de cumplir con los objetivos legales de las visitas de cárceles y dar un mejor servicio y atención a los privados de libertad, se ha puesto en funcionamiento un nuevo sistema de visita a los centros penitenciarios del país.

El sistema consiste en lo siguiente:

³² Las sanciones de carácter pecuniario son los días multas, consistente en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero que de no pagarse se convierte a razón de un día de prisión por dos días-multas (Artículos 48 y 51 del Código Penal)

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

- Elaboración de un calendario de visitas trimestral, con lo cual se garantiza que todos los centros penitenciarios reciban la visita de cada despacho judicial una vez al mes, como lo establece el artículo 2338 del Código Judicial.
- División de los Juzgados de circuito en tres grupos (en la provincia de Panamá, donde existe el mayor número de juzgados de circuito). Las visitas de cada grupo es encabezada por un juez y el resto de los juzgados envían a un oficial mayor o un asistente, para evitar la interrupción de las audiencias y otras diligencias judiciales en los despachos. Con ello también se evita la aglomeración de internos en espera de atención y disminuye las probabilidades de reyertas y conflicto entre éstos.
- Elaboración de un formulario en el cual se indica el estado actual del proceso, el nombre del abogado defensor, así como el número de teléfono donde se le puede localizar y el nombre y número de teléfono del funcionario que le puede atender en el juzgado que conoce su expediente. Con estos reportes mensuales se permite al reo llevar una secuencia de cada uno de sus casos.

5.2.2. Promoción de la sentencia durante el acto de audiencia

Frente al problema del congestionamiento de los tribunales para resolver (dictar sentencia), se propone que los Jueces dicten el fallo en el mismo acto de audiencia, especialmente en aquellos casos en que la extensión y las condiciones del expediente lo permitan. El plan sostiene que son expedientes propicios para fallar en audiencia, aquellos procesos que no requieran práctica de pruebas nuevas en el plenario; que no posean más de 500 fojas; que no haya más de dos imputados; que no se trate de acumulaciones; y que no existan incidentes de daños y perjuicios.

Para el logro de este objetivo, se pretende:

- Definir una metodología que permita al juzgador prepararse para este nuevo modelo de justicia rápida, transparente y de economía procesal.
- Generar modelos de audiencia y capacitar al juzgador por medio de talleres a fin de darle seguridad y liderazgo al momento de fallar.
- Capacitar técnicamente a los jueces y auxiliares para agilizar el acto de audiencia y la emisión de la sentencia.

5.2.3. Propiciar la celebración de más audiencias con jurados

En atención al problema del intervalo para la celebración de las audiencias con jurado de conciencia, se propone lograr aumentar el número de audiencias diarias y la realización de un proceso eficiente de selección de jurados, de forma que la audiencia pueda empezar más temprano y sea más eficiente su desempeño, en este sentido se estudia las siguientes posibilidades:

- Reorganizar la selección de jurado a fin de que se pueda duplicar el número de audiencias por día.
- Estudiar la viabilidad de realizar sorteos para cada audiencia, con la lista de jurados previamente escogidos.
- Estudiar la viabilidad de trasladar los procesos con jurado de conciencia a otras jurisdicciones menos congestionadas o trasladar a los Magistrados de estas jurisdicciones en calidad de *ad hoc* al Primer Distrito Judicial para que coadyuven en la celebración de dichas audiencias.

- Reforzar en la secretaría del Segundo Tribunal Superior de Justicia el mecanismo de localización y traslado de los jurados.
- Involucrar a la sociedad civil e instituciones para divulgar la relevancia de la participación de los ciudadanos en los procesos con jurados.

5.2.4. Garantías de la ejecución de las medidas y penas pecuniarias

Ante la falta de mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de medidas cautelares y penas pecuniarias, se propone garantizar la ejecución de las mismas mediante la definición de un sistema de verificación de resoluciones judiciales; creación de un servicio de común de control y ejecución de resoluciones; y analizar la posibilidad de que las sanciones pecuniarias impuestas reingresen como aporte al sistema judicial.

5.3. MECANISMOS DE EJECUCIÓN DE LAS PROPUESTAS

Para ejecutar los proyectos se han diseñado acciones a desarrollarse a corto plazo tomando en cuenta que el Plan Estratégico se ha fijado un término de dos años contados desde el año 2002.

Considerando los distintos proyectos que corresponden a la jurisdicción penal en especial, se tiene una serie de mecanismos que implican el diseño de metodologías de preparación y ejecución de las propuestas, la práctica de las mismas en el Primer Distrito Judicial, para luego trasladarlos al resto del país. Sensibilización de los jueces en la utilización de las nuevas técnicas y recursos en el proceso de emitir fallos en el acto de audiencia. Examinar la viabilidad de que las propuestas no afecten el debido proceso.

Para ello corresponde al Coordinador Técnico del programa dar seguimiento permanente al cronograma previamente elaborado.

5.3.1. Fase actual de la Ejecución

Tal cual puede apreciarse en el Informe de Avance de los proyectos, el componente relacionado con la jurisdicción penal, ha avanzado al mes de marzo de 2003 en un 20.0% del avance global del Plan. En tanto que del contenido del informe se observa el avance de cada uno de los proyectos, leyéndose lo siguiente:

Reformulación de las visitas de cárcel se encuentra en proceso y a la fecha del informe ha alcanzado un 17.5% de la ponderación impuesta que es de 25%, a partir del 15 de enero de 2003, fecha en la cual se inició su ejecución.

Promoción de sentencia durante el acto de audiencia se encuentra en proceso alcanzando un 2.5% de la ponderación impuesta que es de 25%, a partir del 15 de enero de 2003, fecha en que se inició su ejecución.

Sin embargo, los otros dos proyectos, sobre el aumento de las audiencias con jurado y las garantías de ejecución de medidas y penas pecuniarias, que iniciaron ejecución el 16 de abril de 2003 están pendiente, sin haber alcanzado ningún nivel de cumplimiento.

5.3.2. Participantes del Proceso de Ejecución

Actualmente, el proceso de ejecución de los proyectos adscritos a la jurisdicción penal, incorpora como participantes a Jueces, Magistrados, Defensores de Oficio, agentes del Ministerio Público, Escuela Judicial, Sistema Penitenciario y Colegio de Abogados.

5.3.3. Indicadores de Efectividad

No se han señalado indicadores de efectividad. Los programas están estructurados, según los indicadores de ejecución (estudios estadísticos y reuniones con los grupos participantes) para ser motivados y medidos mediante un proceso de seguimiento permanente, no en aplicación de indicadores.

5.3.4. Logros alcanzados

La percepción que surge a partir del informe de avance de los proyectos, sugiere que la jurisdicción penal los logros alcanzados hasta la fecha no son muy alentadores, considerando que a marzo de este año solo se ha logrado en dos proyectos un avance de 20%.

Cabe destacar, que varios de los proyectos en ejecución constituyen modalidades nuevas que requieren un cambio integral de actitud y acoplamiento de los administradores de justicia frente al nuevo modelo de gestión judicial que se propone, lo cual requiere algún tiempo adicional.

5.4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PLAN DE AGILIZACIÓN DE LA JUSTICIA

La elaboración del Plan de Agilización de la Justicia fundamentalmente en lo relacionado con la jurisdicción penal, se contó con la participación del Colegio de Abogados y gremios de abogados, servidores públicos de otras instituciones como: la Defensoría del Pueblo y el Sistema penitenciario.

No se tiene información de la participación de otros grupos o gremios no profesionales del derecho que hubieren participado del mismo.

Sin embargo cabe resaltar, que el Plan de Agilización de la Justicia incluye un imperativo estratégico de participación ciudadana en la resolución alterna de conflictos y comunicación.

Este imperativo estratégico tiene entre sus metas el lograr la participación de la sociedad civil, a través de sus organizaciones, en el apoyo a la creación de una cultura de paz y en el respaldo a la gestión de administrar justicia. Para ello se propone lo siguiente:

- Identificar líderes dentro de la institución en todo el país para crear grupos focales y analizar con las comunidades los temas de justicia.
- Capacitar y divulgar internacionalmente al personal en materia de recursos alternos para la solución de conflictos.
- Estimular al sector privado a que genere figuras como defensores de usuarios de servicios financieros, bancarios y centros de conciliación comunitarios.

Desde el año 2002, el Órgano Judicial impulsó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y USAID, el Centro de Mediación el cual ha permitido la capacitación de mediadores y la difusión

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

de sus propósitos y actividades. Esta experiencia ha sido valorada de positiva, por lo que el Órgano Judicial se propone crear la Unidad de Servicios Alternos de la Administración de Justicia carácter permanente y con proyección hacia el resto del país.

El programa de mediación constituye un mecanismo para incorporar a la ciudadanía en el proceso de administrar justicia, que además de coadyuvar con el descongestionamiento de los tribunales de justicia, contribuye a mejorar la imagen institucional, a fortalecer la integridad, efectividad y el compromiso con la nación por parte de todos y cada uno de los servidores judiciales.³³

Del Informe de Avance de Proyectos del Plan de Agilización de la Justicia, al mes de marzo de 2003, se aprecia que el programa de Mediación ha tenido un avance de 43.5% del total de avance global del Plan. Siendo el segundo proyecto más avanzado después de las medidas comunes de mejoramiento aplicable a todas las jurisdicciones que ha alcanzado el 49.4%.

El Plan de Mediación comprende los siguientes proyectos:

- Creación de plazas de mediadores y personal administrativo.
- Difusión masiva en el tema de mediación.
- Elaboración de un manual de procedimiento interno para atender causas extra-judiciales, prejudiciales y judiciales.
- Establecer un mecanismo de seguimiento sistemático para los acuerdos alcanzados.

Todos estos proyectos iniciaron el 15 de enero de 2003 y se encuentran en proceso con un nivel de cumplimiento del 43.5 % de la ponderación global (Informe de Avance de Proyectos. Plan de Agilización de la Justicia. Marzo de 2003).

Sin embargo, cabe resaltar que por el momento, este programa solo incluye a la jurisdicción civil y de familia.

³³ Imperativo Estratégico VI. Participación Ciudadana, Resolución Alternativa de Conflictos y Comunicación. Plan Estratégico 2002-2004. Órgano Judicial de la República.

**CAPITULO CUARTO:
MINISTERIO PÚBLICO**

1. MINISTERIO PÚBLICO

El Título VII, de la Constitución Política incluye al Ministerio Público dentro de: “La Administración de Justicia”. En el Capítulo II, se señala que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador de la Nación; el Procurador de la Administración; los Fiscales; Personeros y demás funcionarios que designe la Ley.

El Código Judicial vigente, reglamenta la organización y atribuciones de los Agentes del Ministerio Público, señalando en el artículo 329, que las funciones serán ejercidas por el Procurador General de la Nación; el Procurador de la Administración; el Fiscal Auxiliar de la República; el Fiscal Superior Especial; los Fiscales Delegados de la Procuraduría General de la Nación; los Fiscales Superiores de Distrito Judicial; los Fiscales de Circuito, los Personeros Municipales; y por los demás funcionarios que establezcan conforme a la Ley.

Con apego al orden constitucional, el Ministerio Público se encarga de dirigir la investigación, la instrucción sumarial y de ejercer la acción penal, a fin de proporcionar seguridad jurídica a la comunidad, proteger el derecho social, defender los intereses de la cosa pública, en su papel de representante de las personas, la sociedad y del Estado y de ejercitar el derecho a perseguir los delitos y procurar el castigo de estos, como ente de Derecho.

En la práctica, la Procuraduría General de la Nación ha logrado la aprobación de la Ley N° 13 del 27 de julio de 1994, que ha creado las Fiscalías Especializadas en Delitos Relacionados con Drogas, con sede en la ciudad de Panamá, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional. También ha sustituido algunas existentes, como por ejemplo, mediante la Resolución N° 010-2000 de 10 de octubre de 2000 de esa dependencia, las Fiscalías Delegadas de la Procuraduría General de la Nación, pasaron a ser Fiscalías Anticorrupción.

El artículo 330 del Código Judicial, establece que el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y sus suplentes, serán nombrados mediante acuerdo del Presidente de la República con el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, y que los demás Agentes del Ministerio Público, y sus Suplentes, serán nombrados por sus superiores jerárquicos con arreglo a la Carrera Judicial y que el personal subalterno será nombrado por el Procurador, el Fiscal o el Personero respectivo.

También establece el Código Judicial, que el período del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración, será de diez (10) años.

El Código Judicial igualmente señala en su artículo 406, que en todo lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos, traslados, renunciaciones, separación del desempeño de sus funciones, regirán para los miembros del Ministerio Público, las mismas disposiciones aplicables a los miembros del Órgano Judicial.

En lo que respecta a la Carrera Judicial, el Ministerio Público cuenta con su Régimen de Carrera de Instrucción Judicial, en correspondencia a la contemplada por el Código Judicial en el Título XII, de su Libro I, en el cual se establece que el ingreso a la Carrera Judicial se hará en la forma y condiciones que se establezcan en ese Título del Código Judicial. Al mismo tiempo agrega que no forman parte de la

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Carrera Judicial los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos, que no formen parte de la Carrera Judicial. Esto incluye escribientes, asistentes, conductores, citadores y porteros. Estos funcionarios subalternos serán de libre nombramiento y remoción del titular del Despacho, pero tendrán los demás derechos, obligaciones y prohibiciones que las leyes del ramo les asignan a los otros funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

Mediante Resolución No. 08 de fecha 9 de septiembre de 1996, emitida por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público adoptó el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, considerando que dicha Institución requiere del desarrollo e implementación de un Sistema de Administración de Recursos Humanos, que permita garantizar la independencia institucional y la estabilidad de sus funcionarios.

El Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, desarrolla las normas y preceptos que sobre la materia se establecen en la Constitución y la Ley.

La Carrera de Instrucción Judicial en el Ministerio Público, procura fundamentar una mayor eficiencia y eficacia en todos los estamentos de la Institución a través de un sistema de selección por méritos, en el cual queden consignados, también, los derechos, deberes, prohibiciones de los funcionarios.

En la Resolución No.04 del 5 de marzo de 1997, posteriormente el Ministerio Público, estructura sus Áreas Administrativas. La responsabilidad de los servicios administrativos en el Ministerio Público está a cargo principalmente de la Secretaría Administrativa, de los Departamentos y de las demás unidades administrativas y dependencias que establezca la Ley y los Reglamentos para brindar el apoyo administrativo para la consecución de los fines de la Institución.

Mediante esta resolución, se reestructuraron tanto el Departamento de Personal, como la Dirección de Recursos Humanos, unidad esta que asumió la coordinación y gestión de lo relacionado con la administración de todos los Recursos Humanos del Ministerio Público a nivel nacional. De acuerdo a las políticas y normas que establece la Constitución y La Ley sobre la Carrera Judicial, la Dirección de Recursos Humanos es la encargada de implementar y ejecutar en la práctica, las directrices que imparte el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial del Ministerio Público.

La Dirección de Recursos Humanos ejercerá sus funciones a través de unidades administrativas tales como: el Departamento de Carrera de Instrucción Judicial, el Departamento de Capacitación y Desarrollo y el Departamento de Acciones de Personal, y esta Dirección es jerárquicamente dependiente de la Procuraduría General de la Nación.

Cuadro No. 25: Procesos Disciplinarios registrados en el Departamento de Acción Personal, 2003

FISCALÍAS	QUEJAS PRESENTADAS	QUEJAS TRAMITADAS Y DECIDIDAS
Fiscalía Primera Superior	9	5
Fiscalía Segunda Superior	6	2
Fiscalía Tercera Superior	3	1
Fiscalía Cuarta Superior	2	1

Nota: Las quejas tramitadas y decididas, no procedieron, es decir no hubo sanción disciplinaria

El Departamento de Acciones de Personal, registra los procesos disciplinarios seguidos a funcionarios del Ministerio Público. Estadísticas del año 2003, detallan el número de casos tramitados, por quejas presentadas por los ciudadanos y otras de casos en trámite, que reflejan que se atendieron 9 quejas ingresadas en la Fiscalía 1a. Superior, se decidieron 5 y se encuentran aun en trámite 4. A la Fiscalía 2a. Superior, ingresaron 6 quejas, de las cuales 2 fueron tramitadas y decididas y 4 aun se encuentran en trámite. A la Fiscalía 3a. Superior ingresaron 3 quejas fue tramitada 1 y se encuentran aún en trámite para decisión 2. A la Fiscalía 4. Superior ingresaron 2 quejas se tramitó 1 y se encuentra pendiente de decisión 1. Las quejas tramitadas y decididas, no procedieron, de acuerdo a como lo registra la investigación y como lo informa la actual Directora de Recursos Humanos de la Institución, en nota DRH-01 del 06 de enero de 2004. Y todavía se encuentran en la instancia Superior del Distrito Judicial de Panamá, a enero de 2004, unas 11 quejas en trámite para ser resueltas: y no se detallan las del resto de las circunscripciones de la República.

También existe en el Ministerio Público, y del Departamento de Carrera de Instrucción Judicial, una oficina de seguimiento de la Carrera de Instrucción Judicial, en virtud del Régimen de Carrera Judicial establecido en la Constitución Política de Panamá y en el Código Judicial, finalmente desarrollado en la Resolución que crea dicha Carrera.

La Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público, además de sus Departamentos, tiene asignadas distintas funciones, por disposición de la Resolución No.4 del 5 de marzo de 1997, entre las cuales están las siguientes:

- a. Elaborar los reglamentos y procedimientos para la puesta en ejecución de las disposiciones señaladas en el Reglamento de Carrera Judicial.
- b. Establecer y aplicar las políticas, normas y procedimientos del Sistema de Carrera Judicial, en lo que respecta a reclutamiento y selección, clasificación, remuneración o incentivos, capacitación y desarrollo, evaluación de desempeño y otros programas de administración de Recursos Humanos.
- c. Diseñar y mantener un sistema de información debidamente actualizado sobre el historial laboral de los funcionarios que forman parte del personal de la Carrera de Instrucción Judicial.³⁴

³⁴ Desde que se estableció el sistema de concursos, 22 funcionarios han solicitado voluntariamente someter su cargo a concurso. De ellos dos (2) lo solicitaron en el año 2002. De los cargos de naturaleza jerárquica, 21 se han sometido a concursos ya anunciados.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

d. Llevar un expediente individual de cada funcionario, que contiene una relación detallada de sus nombramientos, clasificaciones, sanciones, documentos que permitan comprobar su identidad, idoneidad, estudios y experiencias laborales.³⁵

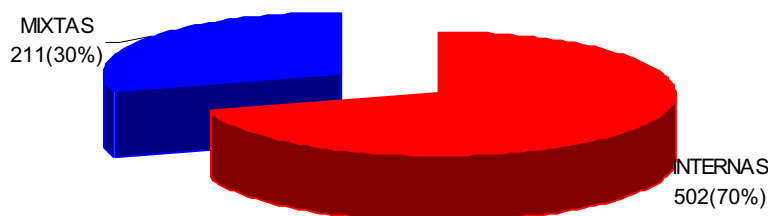
e. Determinar el tipo de pruebas y exámenes teórico-prácticos que se utilizan para conocer la aptitud personal y el nivel de conocimiento de los aspirantes a cargos en el Ministerio Público.

d. Conferir el certificado de “Servidor de Carrera Judicial” a quienes cumplen con los requisitos para ser considerados funcionarios de carrera.³⁶

g. Desarrollar actividades de reconocimiento de mérito a los funcionarios, lo que generalmente se hace al celebrar el Día del Servidor Judicial.

h. Colaborar con la divulgación del Reglamento de carrera Judicial y demás instrumentos legales y evaluar de manera permanente los resultados de su desarrollo y aplicación y hacer los correctivos necesarios con la aprobación del nivel superior.

Gráfico N° 22 : Número y Porcentaje de Convocatorias Anunciadas en el Ministerio Público de la República de Panamá, según concepto, Abril de 1997-2002.



Nota: En el Ministerio Público más del doble de las convocatorias que se anuncian son de carácter interno.

El Departamento de Carrera de Instrucción Judicial desde 1997, al año 2002, anunció un total de 502 convocatorias a cargos internos y 211 de carácter mixto. Concretamente se generaron en el año 2002, 77

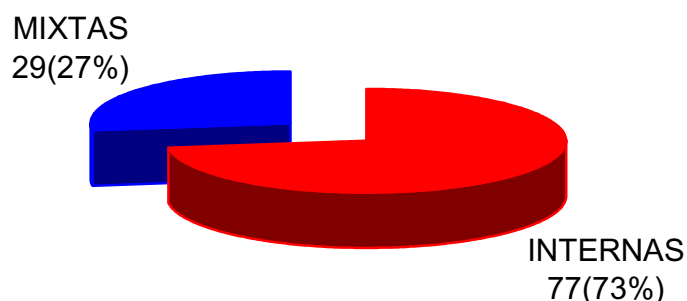
³⁵ La Dirección de Recursos Humanos, en efecto, cuenta con una aplicación informática, a través de la cual maneja información relacionada al personal que labora en la Institución (salarios, vacaciones, Carrera de Instrucción Judicial, planillas, capacitación). La aplicación es de multiusuario, dentro de una red interna que permite interconectarse con otros Despachos, e incluso genera estadísticas al respecto.

³⁶ Respecto a las acreditaciones de los Servidores de Carrera de Instrucción Judicial, lo que le otorga al seleccionado la connotación de permanente y establece en el cargo adjudicado y desempeñado satisfactoriamente en su periodo probatorio son las acreditaciones. Desde 1997 al presente, se han extendido un total de 199 acreditaciones. De ese total, se han constituido en funcionarios de carrera, en el año 2002., veintiséis (26) candidatos.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

concursos de naturaleza interna y 29 mixta. En el año 2002 se convocaron 89 concursos en el área jurídica y 13 en el área administrativa.

GRÁFICO N° 23: NÚMERO Y % DE CONVOCATORIAS ANUNCIADAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ: Año 2002.



1.1. Proceso de Selección

El Ministerio Público, tiene representación ante la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, y dentro de los componentes de ese Programa, se incluye la capacitación y la Carrera de Instrucción Judicial, con el objetivo de fortalecer la Gestión del Recurso Humano.

Existe un proceso de selección para los funcionarios, que ingresarán al Ministerio Público, y que no sean de libre nombramiento y remoción por lo que deben cumplir con las normas de la carrera de Instrucción Judicial. Estos agentes del Ministerio Público, deben comprobar que reúnen los requisitos para desempeñar el cargo, ante la autoridad que hace el nombramiento de conformidad a las reglas de la Carrera de Instrucción Judicial. Esta formalidad indispensable, debe preceder a la toma de posesión del cargo.

Las personas que se nombren como suplentes de los Agentes del Ministerio Público, deben tener las mismas calificaciones que se exigen para los principales. No obstante, de acuerdo a la organización, no forman parte de la Carrera de Instrucción Judicial, el Procurador General de la Nación, el Procurador General de la Administración y sus respectivos Suplentes, el personal de Secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los funcionarios anteriores, que incluye asistentes, escribientes, conductores, citadores, porteros y seguridad personal de los Procuradores.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, el Secretario Administrativo, el Director de Recursos Humanos, el Jefe de Mantenimiento o Servicios Generales, el Jefe de Información y Relaciones Públicas, el Jefe de Seguridad, el Jefe de CONAPRED, el Director y Sub-Director de la Policía Técnica Judicial, el director del Instituto de Medicina Legal son todos ellos de libre nombramiento y remoción, pero tienen derecho a que se les cuente el tiempo de servicio si desean aspirar a los cargos por concurso.

Conforme al Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, existe un Programa de reclutamiento, selección y nombramiento, que comprende un conjunto de normas, procedimientos e instrumentos tendientes a captar y evaluar el mérito, capacidad y requisitos de los aspirantes a desempeñar un determinado cargo en el Ministerio Público o que estén en capacidad de ser promovidos mediante concurso. Ese proceso de reclutamiento y selección para el ingreso a la Carrera de Instrucción Judicial consiste en las siguientes etapas:

a. Convocatoria a Concurso con fundamento en el envío de la declaratoria con los requisitos de la vacante por parte de la Unidad Nominadora;

b. Estudio de la solicitud y documentación presentada por los aspirantes para su pre-selección, conforme a los requisitos mínimos exigidos por cargo;

c. Desarrollo del concurso mediante evaluación de candidatos con base a los criterios de evaluación y selección;

d. Clasificación o determinación de los aspirantes elegibles sobre la base de un puntaje mínimo del 70%, resultante de la ponderación de los criterios de evaluación;

e. Revisión del proceso de evaluación por la Comisión de Personal respectiva, la cual estará formada, en cada Distrito Judicial, por un principal y un suplente así:

e.1 Un representante del Procurador General de la Nación, o Suplente

e.2 Un representante de los Fiscales Superiores o Suplente

e.3 Un representante de los Fiscales de Circuito o Suplente.

e.4 Un representante de los Personeros Municipales o Suplente.

e.5 El Jefe de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público o su Suplente.

e.6 Cuando se traten de cargos de la Policía Técnica Judicial, o del Instituto de Medicina Legal, se integrará un representante. Los integrantes principales y suplentes de la Comisión de Personal, Personeros, Fiscales de Circuito y Fiscales Superiores, serán designados por el término de un año.

f. Entrevista y Selección por parte de la Unidad Nominadora que en el caso será la autoridad con jerarquía superior, en el caso de un Personero, la autoridad nominadora serán los Fiscales de Circuito que se desempeñen en el respectivo Circuito Judicial, y en el caso de los Fiscales de Circuito serán los Fiscales Superiores de Distrito Judicial.

1.2. ADJUDICACIÓN DE ACREDITACIÓN O ESTATUS DE SERVIDOR DE CARRERA DE INSTRUCCIÓN JUDICIAL

En el proceso de selección y valoración de los aspirantes a cargos, el Reglamento en su artículo 15, establece que se tomarán en cuenta los siguientes criterios dependiendo de la naturaleza del cargo:

1.2.1.Nivel Académico: corresponde a los grados de Educación Formal obtenidos, tales como: Doctorado, Maestría, Post-Grado Universitario, Educación media (Bachilleres, Maestros), Educación Intermedia (Primer Ciclo/Vocacional) y Educación Básica (Primaria), los cuales deberán presentarse con los respectivos créditos, certificados, títulos o diplomas expedidos por Universidades reconocidas y debidamente registrados en el Ministerio de Educación. Igualmente se considerarán los seminarios, cursos de actualización y perfeccionamiento profesional. Solo serán ponderables aquellos cuya materia sea directamente aplicable con el cargo en concurso.

1.2.2. Experiencia Laboral: Comprende los cargos desempeñados en relación con la posición en concurso, en el sector público o privado. En el caso de funcionarios del Ministerio Público se les considerará su antigüedad en las citadas Instituciones.

1.2.3..Ejecutorias y Publicaciones: Son actividades, investigaciones o acciones académicas, profesionales o laborales, de conocimiento público que expresan condiciones, actitudes y aptitudes del autor. Las mismas serán examinadas y calificadas en base a la tabla de evaluaciones. También, bajo este criterio, se valorarán: investigaciones, conferencias, seminarios, cursos, artículos jurídicos, ensayos, folletos, informes, libros y similares.

1.2.4..Pruebas y Aptitudes de Personalidad: A los candidatos se les evalúa mediante pruebas psicotécnicas, con el propósito de determinar su desarrollo cualitativo y cuantitativo en aspectos tales como aptitudes generales, conocimientos, habilidades administrativas y técnicas u otros. Igualmente se administrarán pruebas de inteligencia, con el fin de apreciar la capacidad de razonamiento lógico y abstracto y el potencial intelectual del aspirante. Los rasgos de la personalidad también serán evaluados, mediante instrumentos específicos, para obtener de los mismos, un valor referencial y no sumativo en el proceso de selección.

1.2.5..Pruebas de Conocimiento Específico: Son elaboradas por la Unidad Nominadora y una Comisión calificada, con la confidencialidad requerida. Se aplican con el propósito de medir y evaluar los conocimientos específicos relacionados con el cargo en concurso. También se evaluarán otras habilidades y destrezas, como el Manejo de Computadora, Mecanografía, Estenografía, Redacción, Archivo, Idiomas, o cualquier otra que se precise considerar.

1.2.6..Evaluación del Desempeño: Se convierte en una calificación que se obtiene de conformidad al programa de Administración de Recursos Humanos de acuerdo a una escala cualitativa y cuantitativa. Este criterio o factor sólo se aplica a los participantes que a la fecha de la apertura del concurso sean o hayan sido funcionarios del Ministerio Público y a los cuales se les haya evaluado en un período mínimo de un (1) año.

1.2.7. Otros aspectos no cuantificables a considerar:

1.2.7.1. Entrevista: es la evaluación técnica que se le hace al concursante, y que debe realizar la Autoridad Nominadora, de acuerdo a criterios de evaluación objetivos, desarrollados por la Dirección de Recursos Humanos.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

1.2.7.2. Conducta: comprende las actividades de tipo personal y profesional en lo relativo a la asistencia, puntualidad, antecedentes penales, sanciones disciplinarias.

1.2.7.3. Salud: este aspecto se evaluará mediante la presentación por parte del concursante de un certificado médico en el cual conste que no padece de enfermedad o incapacidad que le impida desempeñar el cargo. Igualmente incluye la prueba negativa del uso de drogas o sustancias ilícitas.

1.3. PUBLICACIÓN DE CARGOS VACANTES Y CONCURSOS

El Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, establece en su artículo 18, que en todas las vacantes permanentes que surjan o sean creadas y que no estén expresamente excluidas, tanto en el área judicial como administrativa, se deben seguir las siguientes reglas:

- Cuando se presente la primera vacante para el cargo, se procederá por vía de ascenso, tomando en cuenta en primer lugar, al funcionario de la categoría inmediatamente inferior de mayor antigüedad en la misma y la mejor hoja de servicios, siempre que reúna los requisitos exigidos por la Ley, para desempeñar el cargo superior, y;

- Cuando se presente una segunda vacante para un mismo cargo, independientemente del tiempo transcurrido, ésta se someterá a concurso entre los que tienen los requisitos para el cargo, trabajen en la Institución y los aspirantes externos del Ministerio Público que reúnan los requisitos que fije la Ley y el Manual de Clasificación de Puestos.

1.3.1. Mecanismos de Publicidad

Los concursos deben ser publicados, por lo que el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, impone la obligación de anunciarlos con quince (15) días calendarios de anticipación a la fecha en que se declara abierta la inscripción de los interesados. Con este fin debe colocarse el aviso en murales visibles y concurridos que para tales efectos serán ubicados en las dependencias del Ministerio Público a nivel nacional.

Los avisos deben publicarse una sola vez en un diario de circulación nacional, en los concursos de naturaleza mixta, lo que no se hace.

Ese aviso de apertura del concurso debe contener la clase de cargo, el salario y todos los requisitos que, como mínimo, deben reunir los aspirantes al cargo. El período de inscripción durará diez (10) días hábiles.

1.4. PROCESO DE NOMBRAMIENTO

El procedimiento de nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público, está contemplado en el Título III del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, e incluye el Programa de Reclutamiento, Selección y Nombramiento de Personal, en el cual primero: habrá una preselección de los aspirantes, y una vez se determine el personal preseleccionado, con la Unidad Nominadora correspondiente, se coordinará la aplicación de las pruebas inherentes al cargo a fin de definir quienes califican como elegibles o no, sobre la base mínima del setenta (70) por ciento.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

La Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público, entregará a la Comisión de Personal respectiva, el cuadro contentivo de los resultados de los aspirantes considerados elegibles para el concurso. También indicará quienes no clasificaron en la categoría de seleccionables, para su respectiva verificación. La Comisión de Personal revisa y analiza los documentos que le son remitidos por la Dirección de Recursos Humanos, y confirma o rechaza (si fuese el caso) a los aspirantes seleccionados.

El rechazo o inclusión de los candidatos descartados o seleccionados para conformar la lista de elegibles, debe basarse en los requisitos del cargo, publicado en el aviso de concurso, y en los datos contenidos en el perfil de la posición que mantiene el Manual de Clasificación de Puestos, y en criterios de selección previamente establecidos en este manual.

Una vez cumplidos los trámites anteriormente descritos, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público, presentará a la Autoridad Nominadora el informe contentivo de la lista de elegibles, así como el resumen de las evaluaciones y los porcentajes efectuados y los expedientes de los aspirantes a fin de que proceda a la entrevista de estos, por un período no mayor de quince (15) días calendario y en consecuencia, emitir en breve la decisión final de selección.

La persona nombrada deberá tomar posesión del cargo ante la Autoridad Nominadora, una vez aceptado el cargo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 273 del Código Judicial, dentro de los siguientes términos:

- Si reside en el país, en los cinco (5) días siguientes a dicha aceptación.
- Si estuviese fuera, dentro de los quince (15) días siguientes a la aceptación.

El seleccionado debe cumplir un período de prueba de seis (6) meses, y si resulta con una evaluación de desempeño satisfactoria y ha aprobado los programas de inducción, el seleccionado adquiere el status de Servidor de Carrera de Instrucción Judicial, con todos los derechos, deberes, obligaciones y prerrogativas que ello conlleva.

Sin embargo, sin perjuicio de lo anterior, el funcionario podrá ser destituido antes del vencimiento del período de prueba, si hay causa debidamente comprobada para ello, conforme lo establece el artículo 121 del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, el cual consagra las causas justificables para proceder a la destitución:

- Por insubordinación, desobediencia, retardo, omisión o negación a cumplir las órdenes e instrucciones que imparten los Superiores Jerárquicos, en relación al trabajo, salvo que sean contrarias a lo establecido en las Leyes, la moral y buenas costumbres o lesionen la dignidad humana.
- Por incapacidad manifiesta o negligencia e incompetencia en el desempeño de sus funciones.
- Por conducta desordenada, inmoral, ilegal o incorrecta que atente en el buen desempeño de sus funciones.
- Por abandono del cargo sin causa justificada durante tres (3) o más días consecutivos.
- Por ocupación del cargo mediante fraude o engaño.
- Por haber sido convicto de un delito.
- Por incumplir con las disposiciones del Código Judicial y lo establecido en el Reglamento de carrera de Instrucción Judicial.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

- Por reincidencia en el abandono del trabajo por parte del funcionario, que comprende la salida injustificada del centro de trabajo, durante las horas laborales, sin permiso del Supervisor Jerárquico o de quien lo represente.

También constituyen causas justificadas de destitución:

- Reincidencia del funcionario en tardanzas y ausencias injustificadas.
- Omitir información a los Superiores sobre cualquier anomalía que se presente dentro de sus funciones de trabajo en faltas de probidad u honradez, o la comisión de delito.
- Marcar la tarjeta de tiempo o firmar el registro de asistencia a otro funcionario.
- Dedicarse en horas laborales a actividades particulares o personales.
- Aprovechar su cargo o influencias para lograr beneficios.
- Excederse en el ejercicio de sus funciones.
- Consumir bebidas alcohólicas o cualquier otra sustancia psicotrópica en horas laborales o acudir al trabajo en estado de embriaguez o bajo efectos de estupefacientes o cualquier sustancia psicotrópica.
- Revelar sin previa autorización, asuntos relacionados con la naturaleza del trabajo que se desempeña, así como de los asuntos administrativos reservados cuya divulgación pueda causar perjuicio a la Institución.
- Realizar actos que atenten contra la integridad de la Institución y la seguridad de las personas.
- Expedir certificaciones y constancias ajenas a la verdad de los hechos.
- Recibir, solicitar y ofrecer dinero, promesas, dádivas u otros beneficios por la realización de un servicio específico propio de sus funciones o de los servicios que otorga la Institución.
- Ocasionar de modo intencional o por negligencia, pérdidas de documentos, daño grave y costoso de los equipos, herramientas, armas, vehículos, máquinas, edificios, instalaciones y de más bienes de la Institución.
- Pertenecer a partidos políticos o participar dentro o fuera de sus horas de trabajo en actividades políticas, salvo la emisión del voto.
- Incurrir el funcionario en actos de violencia, amenazas o injurias en contra de la Institución, excepto que hubiere mediación o provocación.
- Incapacidad mental del funcionario debidamente comprobada. Incurrir en acoso sexual.
- Reincidencia en faltas que hayan dado lugar a la suspensión temporal sin goce de salario.
- Cualquier otra causal no prevista y que por su naturaleza amerite la remoción inmediata del cargo.

1.5. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN

La Comisión de Personal revisará y confirmará que los candidatos considerados sean elegibles reglamentándose en base al setenta (70) por ciento como mínimo y procederá a confeccionar el Edicto contentivo del listado de los mismos, que se colocará en un lugar visible dentro de la Institución en la Oficina Central y en el Distrito Judicial correspondiente, por un término de tres (3) días hábiles, en el que deberá constar la fecha de su fijación y desfijación. El Edicto contendrá los nombres de las personas elegibles para el cargo en concurso.

Las personas no elegibles que se consideren afectadas por la precitada comunicación, podrán interponer sus Recursos de Reconsideración en el término de dos (2) días hábiles después de desfijado el aviso anterior. La Comisión de Personal deberá resolver el Recurso de Reconsideración dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Se han presentado en total 8 recursos de reconsideración, en la vigencia del Régimen de Carrera e Instrucción Judicial, en 1997: 2, 1998: 3, 1999: 1, 2000:1, 2001: 0, 2002:1. Estos recursos se presentan luego de que se emite la decisión de seleccionar a las personas que conformarán la lista de elegibles, dentro de los Concursos para los cargos vacantes, y para ingresar al Régimen de Carrera de Instrucción Judicial.

1.6. NOMBRAMIENTO DE LOS PROCURADORES

1.6.1. PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La forma como se eligen los Procuradores, (tanto el Procurador General de la Nación como el Procurador (a) de la Administración), está señalada en la Constitución Política de Panamá. El artículo 221 de la Constitución establece que el Procurador General de la Nación y el Procurador (a) de la Administración y sus suplentes serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El artículo 200 de la Constitución Nacional establece, que estos serán nombrados mediante acuerdos del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un período de diez (10) años.

1.6.1.1. Proceso de designación-terna, selección y nombramiento del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, (al igual que el/la Procurador (a) de la Administración), por disposición no sólo de la Constitución Política de la República de Panamá, sino también del Código Judicial, es nombrado mediante acuerdo del Presidente de la República con el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo.

1.6.1.2. Participación de la Sociedad Civil

La única participación de la sociedad civil se dio con la presentación de una terna por parte del Colegio de Abogados, Firmas de Abogados, y las Facultades de Derecho de algunas Universidades del país.

1.6.1.3. Proceso de ratificación

Una vez conformada, la terna es enviada al Presidente de la República, quien selecciona a la persona designada por él, sobre la cual recae el nombramiento de Procurador General de la Nación. El nombre de la persona designada para ocupar el cargo, es enviado a la Asamblea Legislativa, quien en función administrativa, conforme a como lo señala el artículo 155, ordinal 4 de la Constitución Política de la República de Panamá, procede a aprobar o improbar el nombramiento, hecho por el Ejecutivo.

1.6.1.4. Mecanismos de Publicidad

Tanto la designación de la terna, como el proceso de selección, nombramiento y ratificación pasan por un mecanismo de publicidad. Por lo que durante el periodo de escogencia, son publicados por los distintos medios de comunicación, radio, prensa y televisión los plazos para la presentación de la terna. Igualmente la Gaceta Oficial sirve de espacio de divulgación, pues publica el acto administrativo del Decreto de Nombramiento de ambos Procuradores, con el nombre de las personas que ocuparan el cargo de

Procurador General de la Nación y de Procurador de la Administración, y luego de la ratificación ante la Asamblea Legislativa, en acto público.

1.6.2. Procurador de la Administración

El artículo 218 de la Constitución Política de Panamá, establece que para ser Procurador (a) de la Administración se requieren los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y que el periodo de nombramiento del Procurador de la Administración será de 10 años. Igualmente, por disposición constitucional, serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que implica que debe hacerse su selección y nombramiento por el Órgano Ejecutivo, a través del Presidente de la República y luego someter ese nombramiento a la ratificación del Órgano Legislativo, a través de la Asamblea Legislativa, en función administrativa, como lo señala el artículo 155 ordinal 4 de la Constitución Política. Según esta disposición constitucional:

“Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la Ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa a...”. (Artículo 155 ordinal 4 de la Constitución Política).

1.6.2.1. Proceso de designación, selección, nombramiento y ratificación

Conforme a lo señalado en el artículo 330 del Código Judicial, el Procurador de la Administración, al igual que el Procurador General de la Nación, y sus respectivos Suplentes, serán nombrados mediante acuerdo del Presidente de la República con el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo.

Al Procurador de la Administración en jerarquía le estarán subordinados, a excepción del Procurador General de la Nación, los restantes servidores que conforman el Ministerio Público.

1.6.2.2. Mecanismos de Evaluación del desempeño de los funcionarios del Ministerio Público

El funcionario del Ministerio Público que aspira ingresar a la Carrera de Instrucción Judicial será evaluado en su desempeño, por su Superior Jerárquico, por un periodo probatorio inicial de seis (6) meses. Al finalizar dicho periodo, el trabajo del aspirante será evaluado. El Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, en su Título V, establece las normas para la Evaluación del Desempeño, de los funcionarios del Ministerio Público, y en los artículos 44 y siguientes señala que: “La evaluación del desempeño es el conjunto de normas y procedimientos utilizados para valorar el rendimiento, calidad de trabajo y compromiso laboral de los funcionarios del Ministerio Público. Los Jefes de Despacho serán instruidos sobre la aplicación de los criterios de evaluación del personal subalterno, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos”.

También corresponde al Jefe de Despacho, evaluar anualmente el desempeño del personal permanente bajo su dirección. Sin embargo, aun no se ha implementado el procedimiento en la práctica, ya que sólo opera para los funcionarios que laboren en periodo de prueba de seis meses para ingresar a la Carrera de Instrucción Judicial. La evaluación del desempeño, sin embargo, debe ser objetiva y referida a hechos concretos y condiciones demostradas por el funcionario calificado durante el periodo que cubre la

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

evaluación, y apreciadas dentro de las circunstancias en que desempeña sus funciones. La evaluación del desempeño del personal interino debe hacerse también al finalizar el período por el cual se le nombró.

El funcionario evaluado tiene derecho a recibir copia de su evaluación y puede discutirla con su Jefe Inmediato. En caso de no estar de acuerdo con la evaluación, podrá, dentro de los tres días hábiles siguientes a la entrega de su evaluación, exponer sus razones mediante una nota escrita dirigida a su Jefe Inmediato, con copia a la Dirección de Recursos Humanos. A partir de esa fecha, se cuenta con diez (10) días hábiles para resolver en el caso.

Los efectos que ha tenido la evaluación del desempeño, en la práctica, se reducen a la selección del personal de carrera, pudiéndose determinar, mediante ella, cuáles son los funcionarios que clasifican como excelentes en su desempeño ya que son muy pocos los casos (aproximadamente tres), en que los funcionarios a prueba, no han sido evaluados de manera satisfactoria.

El Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial ha establecido un Sistema de Evaluación del Desempeño, en principio para todos los funcionarios del Ministerio Público, y ha creado un procedimiento según el cual cada Jefe de Despacho o Departamento, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, debe utilizar y aplicar ciertos criterios de evaluación, para valorar el rendimiento, calidad de trabajo y comportamiento laboral de los funcionarios subalternos del Ministerio Público. Esta evaluación del desempeño debe hacerse anualmente. En la práctica no se viene realizando a todos los funcionarios, porque este sistema aun no se ha desarrollado, y únicamente se ha implementado y está funcionando la evaluación del desempeño de los funcionarios en periodo probatorio de seis (6) meses, la cual es aplicada antes de ingresar a la Carrera de Instrucción Judicial y debe superar, como requisito para obtener su acreditación dentro de ella.

Los resultados de la evaluación del personal, tal y como lo establece el Reglamento, deben tomarse en consideración, para fundamentar las acciones de personal que decidan lo relacionado con las permanencias, ascensos, licencias, traslados, incentivos, becas, y capacitaciones.

1.6.2.3. Funcionarios que pertenecen a la Carrera de Instrucción Judicial

En el Informe sobre Instrucción Judicial de agosto de 2003, elaborado por el Ministerio Público, se señala que “Al cierre del año 2002, se cuantificaron un total de 183 Servidores de Carrera, que se han constituido en funcionarios permanentes y estables en los cargos adjudicados.” Además agrega el Informe que a la presente fecha, veintiún (21) funcionarios adicionales han adquirido este status, lo cual acrecentaría la cifra a doscientos cuatro (204), quedando pendientes trece (13) candidaturas que están en período probatorio de seis (6) meses.

Complementariamente, el Informe señala que el Ministerio Público, registra un total de 1,441 funcionarios, de los cuales doscientos cuatro (204), aproximadamente, han ingresado a la Carrera de Instrucción Judicial, para agosto de 2003, considerando que existen algunos puestos que son de libre nombramiento y remoción, y que no forman parte de la carrera de Instrucción Judicial.

2. CAPACITACIÓN JUDICIAL

La capacitación judicial de los funcionarios del Ministerio Público, incluye acciones o programas dirigido a incrementar y mantener la actualización permanente de los conocimientos, habilidades y destrezas del funcionario, a fin de mejorar su eficiencia en el ejercicio de las responsabilidades de su cargo (Artículo 56, Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial.).

2.1. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL

La Dirección de Recursos Humanos es la encargada de proponer y ejecutar los programas de capacitación de los funcionarios del Ministerio Público, con base a políticas establecidas por la Procuraduría General de la Nación.

Los Programas de Capacitación Judicial se brindan:

- a.directamente a través del Ministerio Público o con la asistencia de otros organismos nacionales e internacionales;
- b.por conducto de la Escuela Judicial.

El Ministerio Público forma parte activa de la Escuela Judicial y sus funcionarios se benefician de los programas de capacitación que se desarrollan a través de la misma. Dicha Institución también mantiene relaciones de coordinación e intercambio con otras organizaciones nacionales e internacionales que organizan programas de capacitación con el fin que sus funcionarios puedan aprovechar los mismos.

Los Jefes de Despacho postularán al personal que participará en los programas de capacitación, en base a los resultados de estudios de necesidades, al nivel ocupacional y criterios de selección existentes o que se adopten en el futuro, tal cual lo señala el artículo 58 del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial.

2.2. CONTENIDO, CONTINUIDAD Y ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL

Los cursos de capacitación son obligatorios para los funcionarios que resulten seleccionados. El aprovechamiento de los mismos es tomado en cuenta en los concursos, evaluaciones de desempeño y ascensos, entre otros.

En la actualidad, el Ministerio Público no cuenta con un renglón presupuestario, dirigido especialmente a la capacitación de los funcionarios, sin embargo, esta actividad se realiza solicitando apoyos a diferentes instituciones gubernamentales y a organismos internacionales como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. La capacitación continua y especializada de los funcionarios, se realiza bajo la modalidad de Congresos de Procuradores, Fiscales y Personeros. Hasta el momento, se han realizado varios eventos, entre ellos siete (7), con el propósito de actualizar a los agentes de instrucción del nivel superior. En los mismos han participado como expositores, personalidades tanto nacionales como internacionales. Cada Congreso cuenta con su respectiva Memoria que sirve de consulta y de acervo bibliográfico.

El contenido de la capacitación realizada a través del Primer Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, celebrado en Panamá, del 26 al 28 de octubre de 1995, con expositores de México, Costa Rica y Estados Unidos, fue el siguiente: Rol del Ministerio Público en México; la Averiguación Previa;

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Defensa de la sociedad ante el Delito; Investigación de Delitos de Alto Perfil; la Organización del Narcotráfico; Rebaja de Penas que consagra la Ley Colombiana.

El contenido de la capacitación dada en el Segundo Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, celebrado entre el 22 y 24 de agosto de 1996, con el Tema El Ministerio Público hacia el siglo XXI, se basó en los siguientes temas: Corrupción y Globalización; Estado de Derecho, Delincuencia Organizada y Reforma Policial; Derecho de la Víctima en el Proceso Penal; El Principio de Oportunidad en el ejercicio de la acción penal: Su recepción en los modernos Códigos y Proyectos centroamericanos; Delitos Ecológicos y Delitos Económicos: Problemas que plantea su investigación y recepción.

En el Tercer Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, celebrado entre el 30 y 31 de octubre se abordó la relación entre el Ministerio Público frente a la Nueva Criminalidad. La temática del Congreso fue la siguiente: visión cristiana de la justicia penal. piratería de obras intelectuales: cómo combatirla mediante un riguroso Programa Nacional; zona de alta intensidad de tráfico de drogas: combinando recursos inter-agenciales en puerto rico para combatir el narcotráfico más efectivamente: lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas y cooperación judicial internacional; el Ministerio Público y su Lucha contra la Impunidad.

En el Cuarto Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, con el tema Ciencia Tecnología y Nueva Justicia Criminal, celebrado en Panamá, del 20 al 22 de enero de 1999, se presentaron temas como: Hacia dónde va el Ministerio Público en América Latina; Reforma Procesal y el Desarrollo del Ministerio Público en Honduras; Huellas Digitales Genéticas: A.D.N; la corrupción administrativa y la responsabilidad de los Servidores Públicos; Perfiles Psicológicos de la criminalidad actual.

En el Quinto Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, celebrado entre el 24 al 26 de noviembre de 1999, con el tema: La Democracia frente al Crimen Organizado y las Nuevas Tendencias Delictivas, se tocaron temas como: La Organización del Ministerio Público para una investigación eficiente; El Crimen organizado; El Ministerio Público en la Investigación Criminal de Delitos de Terrorismo; Centralización de atribuciones en los Despachos de Instrucción; El Principio de Oportunidad; Modernización del Despacho Judicial.

En el Sexto Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, celebrado del 31 de enero al 2 de febrero de 2001 con el tema: Víctima, Justicia y Sociedad, se capacitó al personal dictándose las siguientes conferencias: Protección ecológica, posibilidades y límites de la justicia Penal; Cooperación Internacional; La Participación de la Ciudadanía frente a la Justicia Ambiental: Víctima, Justicia y Sociedad.

En el Séptimo Congreso de Procuradores, Fiscales y Personeros, celebrado entre el 2 al 4 de abril del 2,002, con el tema: “El Ministerio Público y sus retos frente a la Justicia Penal Panameña”, se analizaron temas como: La Lucha contra el Crimen Organizado; Actividades del Programa de Estado de Derecho de la Fundación Konrand Adenauer y la Necesidad de una colaboración regional.

2.3. FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN JUDICIAL

El Ministerio Público no cuenta con un renglón presupuestario fijo dirigido, específicamente, a capacitar a sus funcionarios; sin embargo, realizan estas actividades, mediante la ayuda que recibe de distintas instituciones gubernamentales y de organismos internacionales. Con la Escuela Judicial, el Ministerio

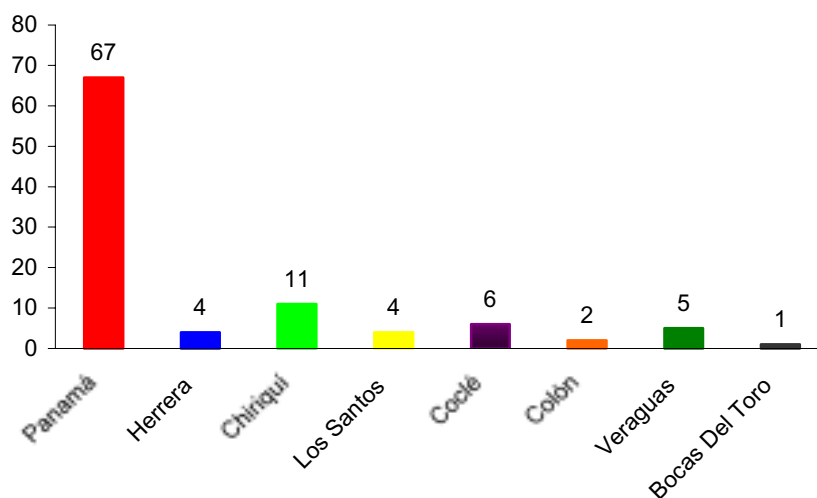
AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Público trabaja coordinadamente en el área de capacitación. Al momento ha entregado a la Dirección de la Escuela, el Pensum Académico para Funcionarios del Ministerio Público, para que sea implantado en los cursos que dicta esta Escuela Judicial, conforme ha sido aprobado en el 2001, por la Procuraduría General de la Nación, mediante Resolución N° UEPGN-007-2001.

En lo que respecta al contenido de la nueva legislación que va surgiendo y a la modificación de las leyes, muchas de carácter procesal, también el Ministerio Público brinda capacitación y realiza actividades de divulgación; tal es el caso de la Ley 40 de 1999, sobre el régimen Especial de Responsabilidad Penal para el Adolescente, las Leyes 41 y 42 sobre Blanqueo de Capitales; y la Ley 23 de 2001, que modifica y adiciona artículos del Código Judicial.

El Ministerio Público incluye dentro de sus Programas de capacitación, el tema de la ética judicial, en virtud que los funcionarios, cada uno de acuerdo a la naturaleza de las funciones, está obligado a observar y cumplir las reglas de ética judicial que contempla el Código Judicial. El tema de la independencia Judicial no es contemplado en los programas de capacitación judicial.

Gráfico N° 24: Distribución Porcentual del Número de Participantes en Acciones de Capacitación Desarrolladas por la Escuela Judicial de La República de Panamá, Según Provincia, Año 2002.



2.4. Funcionarios beneficiados con los Programas de Capacitación

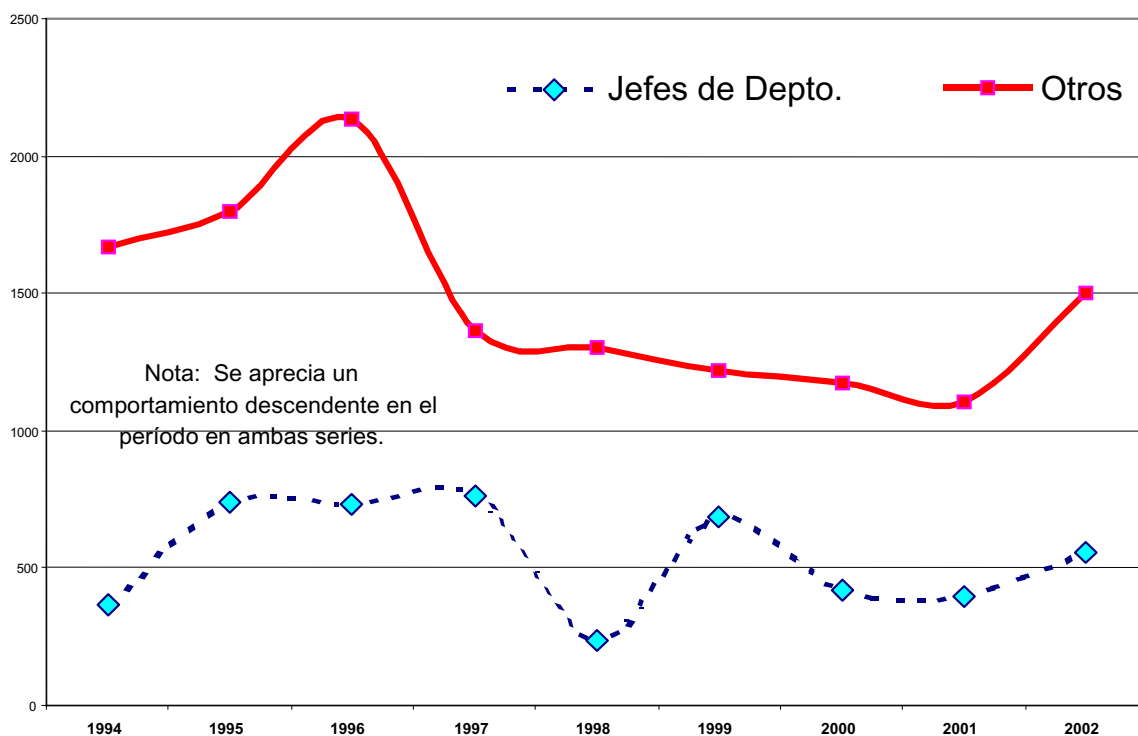
El Ministerio Público ha financiado veinte (20) becas para que sus funcionarios realicen estudios de postgrado y maestrías en Universidades nacionales y extranjeras. Más de cinco mil (5,000) funcionarios

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

han participado de seminarios, jornadas, talleres y congresos. También sus funcionarios mediante los Convenios, reciben descuentos por estudios superiores, en las mencionadas Universidades.

De acuerdo con el Informe sobre Instrucción Judicial, sólo en el año 2002, en 47 eventos, fueron capacitados 1540 funcionarios, de los cuales 342 fueron Jefes de Despachos, mientras que 1,178 funcionarios subalternos.³⁷

GRÁFICO N° 25 : NÚMERO DE FUNCIONARIOS ASISTENTES A ACCIONES DE CAPACITACIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Años 1994-2002.



La Escuela Judicial coordinó conjuntamente con el Ministerio Público, en el año 2002, 13 seminarios en los cuales participaron 77 funcionarios, de los cuales 22 fueron Jefes de Despacho y 55 funcionarios

³⁷ Informe sobre la marcha de la Instrucción Judicial en Panamá. Procuraduría General de la Nación. Panamá, Agosto de 2003, página 81.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

subalternos. También se ofreció capacitación a los funcionarios del Ministerio Público, en Organismos Nacionales e Internacionales. A dichos cursos asistieron 647 funcionarios.

Gráfico N° 26: Número y Porcentaje de Funcionarios Participantes en Seminarios Coordinados por el Ministerio Público en la República de Panamá, según Ente Ejecutor: Año 2002.



Nota: El mayor porcentaje de seminarios que dicta el Ministerio Público en nuestro país son auspiciados por organismos internacionales (89%), mientras que sólo el 11% son auspiciados por entidades nacionales. Posiblemente de esto se deba a la falta de concienciación en cuanto a la importancia de invertir en capacitación del recurso humano.

2.5. ESTADÍSTICAS JUDICIALES QUE EMITE EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público tiene su propia base de datos, y elabora un informe anual que contiene información estadística respecto al desempeño de los despachos, y respecto a otras actividades administrativas y financieras (cantidad de funcionarios de informática, computadoras, impresoras) y estadísticas sobre asuntos jurisdiccionales, asuntos internacionales y asuntos legales. Éste informe se encuentra a disposición de la ciudadanía.

Durante el período comprendido entre enero y diciembre de 2002, se recibieron y tramitaron en la Procuraduría General de la nación: 1,136 sumarias de diferentes agencias de instrucción del país; 881 denuncias; 176 querellas; 24 quejas; 1,751 expedientes en la Corte Suprema de Justicia, de los cuales 222

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

expedientes fueron para emitir concepto; 6 Habeas corpus, para lo que se redactaron 2,160 oficios remisorios (Informe sobre la Marcha de la Instrucción Judicial: 17.

También cuenta el Ministerio Público, con datos estadísticos de comparativos ingresos y egresos según mes, o años, según delito, ingresos de expedientes por Despachos, de ingresos del Centro de Recepción de Denuncias y de atenciones del Departamento de Asistencia a Víctimas de Delitos: expedientes pendientes según año, volumen de expedientes por despacho, por provincia, ampliaciones según mes, según año, total de detenidos en el país vs. Detenidos a órdenes del Ministerio Público, detenidos a ordenes del Ministerio Público según Distrito Judicial y provincia y tipo de despacho.

Por ejemplo, en el año 2002, el total de detenidos a órdenes del Ministerio Público, era de 1,846 detenidos, de los cuales la Provincia de Panamá reportó 1,258; Colón 205; Darién 19; Coclé 120; Veraguas 31; Chiriquí 115; Bocas del Toro 25; Herrera 9; y Los Santos 64.

Existen estadísticas de expedientes morosos vs. expedientes en trámite por año, de casos ingresados versus presupuesto aprobado, de ingresos y egresos de las Fiscalías de Adolescentes.

Del reporte promedio de ingresos y egresos por Agencia, se refleja un incremento en las Fiscalía de Familia, y el promedio mayor para el año 2002, fue de 60 ingresos por mes. En las provincias, sólo en las Fiscalías de Circuito por ejemplo, existió entre el año 2002-2003, un promedio de ingresos de 81 casos en Bocas del Toro, 101 en Coclé, (87 en Penonomé y en Aguadulce 60), en Chiriquí 100, en Herrera 127, en Los Santos 72, en Panamá, 244 en la Fiscalía Ia. De Familia, 243 en la Fiscalía 2ª de Familia, 237 en la Fiscalía 3ª de Familia, 203 en la fiscalía de Familia de San Miguelito y 203 en la Fiscalía de Familia de La Chorrera y 72 en la Fiscalía de Circuito de Veraguas.

El Ministerio Público tiene datos estadísticos sobre el número de aplicación del Principio de Oportunidad reglada, que consagra la Ley 39, como medida alterna de solución de conflictos, la misma se aplicó en el año 2002, en 6,651 casos o sea 1,606 más que el año anterior 2001. En la provincia de Panamá, en el año 2002, se aplicó la Ley 39, en un total de 2,923 casos, o sea un 44%, le siguió Chiriquí y Colón con 12 %, Coclé con 11%, Herrera con 8%, Bocas del Toro con 7%, Veraguas con 4%, Los Santos con 2% y Darién con 1%.

2.6. PROPORCIONALIDAD Y CRITERIOS PARA EL REPARTO DE CASOS

La capacidad de los Despachos del Ministerio Público cada día se torna más reducida, por el aumento alarmante de los casos delictivos. Y aunque se han creado nuevas Leyes que a su vez crean otras Fiscalías, las mismas por razones presupuestarias no han podido ser implementadas.

El Ministerio Público ha impulsado la creación de despachos especializados por materias, en atención a los casos de que tratan las materias de las Leyes especiales aprobadas, buscando una proporción. Así se creó la Fiscalía Especializada en delitos sexuales; Fiscalía Especializada en delitos contra el patrimonio histórico; en hurto pecuario; en delitos financieros; en propiedad industrial; en hurto y robo de vehículos; en delitos relacionados con drogas; en delitos contra el orden jurídico familiar; las Fiscalías Anticorrupción; Fiscalías Especializadas en delitos contra la Vida y la Integridad Personal (homicidios) y Fiscalía Especializada en delitos contra la libertad y abuso de autoridad en los cuales se involucra la violación de los derechos humanos de reclusos y de los ciudadanos que puedan cometer los Agentes de la Ley.

2.7. RELACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO CON OTRAS INSTITUCIONES

2.7.1. Colaboración o Interferencia de las funciones

Las Instituciones del sistema están reglamentadas y sometidas al imperio de la Ley, por lo que permiten ofrecer un sistema penal acusatorio, en el que cobran mucha importancia, principios reconocidos y garantías constitucionales tales como: la libertad, la dignidad de la persona, la igualdad de todos ante la Ley, la presunción de inocencia, el respeto de los derechos humanos, la protección contra las detenciones arbitrarias, la protección contra la tortura y otros tratos y penas crueles y degradantes, y el derecho a un juicio ante un juez imparcial.

2.7.1. 1. El Instituto de Medicina Legal

Esta institución colabora con las funciones del Ministerio Público, del cual forma parte integrante. Cuenta con siete (7) médicos psiquiatras (tiempo parcial), que atienden un total promedio de 112 casos al mes; seis psicólogos (tiempo parcial), que atienden aproximadamente 790 casos mensuales.

Con frecuencia los despachos de instrucción, solicitan por así requerirlo la investigación penal, diligencias y dictámenes médicos forenses relacionados con procesos penales a sus cargos. También cuenta con una Morgue Judicial, para realizar la necropsia en los casos de investigaciones de las causas de muerte.

Recientemente el Instituto de Medicina Legal ha sido modernizado, y fortalece la capacidad de investigación del Ministerio Público, cuenta con un sistema informático, y de proceso de tramitación y archivo digitalizado de expedientes, lo que ayuda a ofrecer una mejor y más adecuada atención a los pacientes de consulta externa, que comparecen por distintas causas en busca de servicios forenses. Igualmente cuenta con un equipo técnico-científico adecuado, para realizar su labor y personal está capacitado y especializado, y a los mismos se les brinda actualización a través de las Jornadas de Medicina Legal que se celebran anualmente.

2.7.1. 2. La Policía Técnica Judicial

El Ministerio Público cuenta con un Organismo de Investigación Judicial profesional y científicamente estructurado, como lo es la Policía Técnica Judicial, que cuenta con los Departamentos Criminalística, (Sección de Balística, Sección de Planimetría Forense, Sección de Documentología, Sección de Hechos de Tránsito) que coopera en las funciones establecidas por Ley, y que es parte integrante de éste y ejecuta la investigación penal bajo supervisión del Agente de Instrucción.

La P.T.J. colabora con la investigación, en diligencias que permitan y conduzcan al esclarecimiento de la verdad, y al descubrimiento de los delitos, y en el enjuiciamiento y sanción de éstos, también coopera en la determinación de los autores y partícipes del mismo, así como en el cumplimiento de las órdenes y decisiones que emanan de los fiscales, jueces y Magistrados.

La colaboración en las investigaciones que adelanta el Ministerio Público, en el proceso penal, se brinda a través de estudios comparativos de impresiones (huellas) dactilares, inspecciones oculares de carácter

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

técnico, a los lugares donde ocurren los hechos, planimetrías efectuadas para hacer constar medidas y distancias, restauración de series de armas de fuego limadas o de motores de vehículos alterados, pruebas sobre tipo y pureza de sustancias controladas, la prueba de parafina sobre residuos de pólvora en armas disparadas, análisis de manchas de sangre y de secreciones, pruebas con luminol, la balística forense, los peritajes caligráficos y de cotejo de firmas, pericias sobre falsificación de documentos, monedas u otros valores, reconocimientos en libros, de personas reseñadas, reconocimiento fotográfico y retrato hablado, las inspecciones oculares e informes de investigación, operaciones de agente encubierto, entrega controlada de drogas, la aprehensión de delincuentes infraganti.

2.7.1. 3.Policía Nacional

La Policía Nacional cuenta con un Departamento de Instrucción e Investigación Criminal (DIIP), que se encarga de las capturas y de apoyar en la prevención del delito.

Conjuntamente con la Policía Nacional, existe Participación del Sistema Penitenciario en las diligencias relacionadas con los casos que adelanta el Ministerio Público.

El Ministerio Público cuenta con el Centro de Coordinación Técnica Penitenciaria, creado mediante Resolución No.16 de 18 de agosto de 1997, por medio del cual le brinda atención a las personas privadas de libertad, fundamentados en la Constitución Nacional, y el cual mantiene un Buzón Penitenciario para investigar y dar respuesta a las quejas y solicitudes de los reclusos. Este Centro cuenta con una Sala de detenidos en tránsito, en la cual atiende a privados de libertad, procedentes de diversos Centros Penales.

También el propio Sistema Penitenciario colabora con la práctica de las diligencias, mediante la coordinación del traslado de los detenidos y ofreciendo el transporte y la custodia de estos, cuando requieran ser presentadas a la práctica de diligencias judiciales como declaraciones indagatorias, ampliaciones de éstas, audiencias preliminares, audiencias ordinarias, práctica de pruebas, inspecciones judiciales, diligencias de reconstrucción de los hechos, citas médicas y de psiquiatría forense o del Instituto de Medicina Legal.

2.8.INFLUENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ACTUACIONES DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Se ha sostenido que la interacción cordial entre el Ministerio Público y el Órgano Judicial y los medios de comunicación como informadores objetivos e imparciales. Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público, guardar la reserva del sumario y respetar el Principio de Presunción de Inocencia, las normas del Código Judicial, relativas a la ética judicial, también le prohíben manifestaciones de popularidad o búsqueda de notoriedad al ejercer sus funciones, por lo que debe tenerse mucho cuidado con las declaraciones que brindan en los medios de comunicación, y abstenerse de dar opiniones sobre asuntos pendientes de decisión; también por respeto al debido proceso y a los familiares de las personas involucradas en los casos penales.

2.9 INGERENCIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO Y DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LAS ACTIVIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Órgano Ejecutivo debe respetar la independencia judicial, al igual que el Órgano Legislativo. Pero ocurre que por la forma actual de designación de los Procuradores y de los Magistrados de la Corte Suprema, la ciudadanía duda mucho de que exista una real independencia judicial. No debe haber ingerencia en las actuaciones de los agentes del Ministerio Público, y tampoco en las decisiones del Órgano Judicial, sin embargo igualmente en la práctica los medios de comunicación aseguran una total ingerencia en los casos penales sobre todo.

En este aspecto surge el problema de la Inmunidad Parlamentaria, que no permite la investigación penal de los Legisladores, y por la cual como prerrogativa funcional, los mismos adquieren un poder que les hace enfrentarse desproporcionalmente en cuanto a la investigación sumarial, a Procuradores, Fiscales y Personeros, que nada podrá hacer para imponer el imperio de la Ley, toda vez que esta no rige en la persona de los Legisladores cuando mantienen la mencionada inmunidad.

3. PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: ÓRGANO JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO

En Panamá, el presupuesto de la administración de justicia, es parte del presupuesto general del Estado y se otorga a través de asignaciones presupuestarias. Las asignaciones presupuestarias son realizadas de conformidad con las necesidades y prioridades de la administración de justicia, pero las directrices emanan de la Ley de Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de las normas relativas al control fiscal, que ejerce la Contraloría General de la República y los controles internos de las respectivas Direcciones de Presupuesto. No obstante, cabe señalarlo, la Constitución Política faculta al Ejecutivo a elaborar el presupuesto general del Estado, misión que realiza a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Además de la función de elaborar el presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas es el que maneja el otorgamiento de las partidas presupuestarias (permisión de la ejecución del presupuesto), el traslado de partidas y los créditos extraordinarios; en conjunto con la Contraloría General de la República. Por tanto, no depende tanto del jefe de una institución estatal la ejecución del presupuesto asignado, como de las presiones que puedan ejercer estas dos entidades (Contraloría General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas), que son las que en definitiva, aprueban el desembolso de los dineros para la ejecución presupuestaria.

El soporte constitucional del presupuesto de la administración de justicia en Panamá, lo define el artículo 211 de la Constitución Política que a la letra señala:

“La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos del Presupuesto.

Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno

Central, para que la Asamblea Legislativa determine lo que proceda.”

La norma constitucional, además hace referencia a que el presupuesto del sector justicia no será inferior al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, tal cual señala la reforma constitucional de 1983 que se inspiró en la Constitución Política de la República de Costa Rica. Sin embargo, a pesar que la norma parece otorgar al sistema de justicia, autonomía en la formulación y ejecución del presupuesto, al señalar que “*los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central*”, lo somete al mismo tiempo a las restricciones planteadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto a la elaboración presupuestaria final, que requiere la aprobación anual de la Asamblea Legislativa.

No obstante, cabe añadir que aún cuando el artículo 264 de la Constitución señala que “corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.” El artículo 276 indica claramente que “son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

1.....

2. *Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de, manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último....”*

La existencia del control previo sobre las actividades presupuestarias del Órgano Judicial y Ministerio Público, se convierten en un mecanismo de presión y de intromisión en las actividades de estas instituciones. Igual sucede, con el traslado de partidas o con la concesión de créditos extraordinarios, donde además se involucra a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. El presupuesto del sistema de justicia, al igual que el resto del presupuesto general del Estado, se divide en presupuesto de funcionamiento y presupuesto de inversiones. En el primero se encuentran todas las asignaciones relativas a Servicios Personales, Servicios No Personales (alquileres), Servicios Básicos, Viáticos, etc.

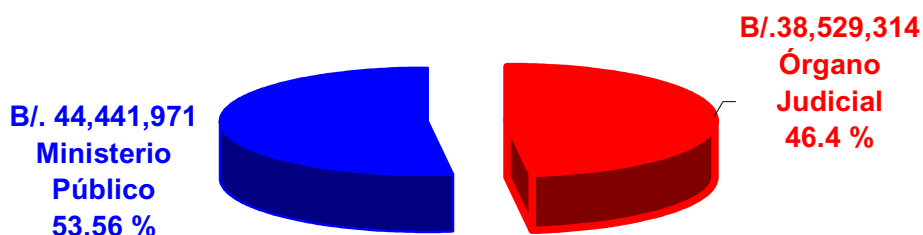
En el otro renglón, o sea, en el presupuesto de inversiones se encuentran todos los gastos relativos a mejorar las inversiones. Para el manejo y ejecución del presupuesto, mediante Acuerdo No. 9 de 12 de agosto de 1992, la Corte Suprema de Justicia creó la Unidad de Planificación y Presupuesto en el Órgano Judicial, cuyos objetivos principales son organizar, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar la gestión en las áreas de planificación; presupuesto; organización administrativa; y estadística. Esta unidad es la encargada de elaborar los lineamientos del Órgano Judicial en materia presupuestaria, a fin de lograr la utilización eficiente de los recursos financieros de la institución.

La Dirección de Planificación y Presupuesto del Órgano Judicial tiene los siguientes Departamentos: Departamento de Planificación, Departamento de Presupuesto, Departamento de Estadísticas y Departamento de Organización Administrativa. A manera ilustrativa y general, veamos las funciones de cada uno de estos Departamentos. El *Departamento de Planificación*, por ejemplo, se encarga de analizar la situación global de la institución a fin de orientar las políticas, planes y organización hacia un sistema de planificación. Por su parte, el *Departamento de Presupuesto*, está encargado de formular, junto a las unidades operativas, las políticas, planes y organización del presupuesto de funcionamiento e inversiones. Además tiene la misión de presentar las modificaciones al presupuesto a través de las modalidades permitidas por la Ley: traslados de partidas, redistribución de partidas y créditos adicionales. En el *Departamento de Estadísticas*, se elaboran las metodologías, procedimientos e instrumentos a utilizar en

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

la formación de las estadísticas judiciales y administrativas. Coordina y asesora en lo que es la recopilación de datos para mantener información actualizada a todas las instancias. Elabora los indicadores de evaluación del desempeño de la institución. Por último, en el *Departamento de Organización Administrativa* se revisan periódicamente las estructuras administrativas de la institución y elaboran los manuales de organización y procedimientos. Realiza análisis a los problemas administrativos de la institución.

GRAFICA N° 27: PRESUPUESTO GENERAL DEL SECTOR JUSTICIA
EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, EN BALBOAS: Año 2003



3.1. ÓRGANO JUDICIAL

Conforme a los datos presentados para el presupuesto del 2002, en el Órgano Judicial tenemos un presupuesto aprobado de B/. 45,012,480.00 del cual B/. 33,993,520.00 corresponde al presupuesto de funcionamiento. En cuanto al presupuesto de inversiones cabe destacar que solamente se incluyó a partir del año 1997; para el período fiscal 2002, fue de B/. 11,018,960.00.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

CUADRO N° 26: PRESUPUESTO ASIGNADO AL ÓRGANO JUDICIAL. AÑOS 1990 – 2002

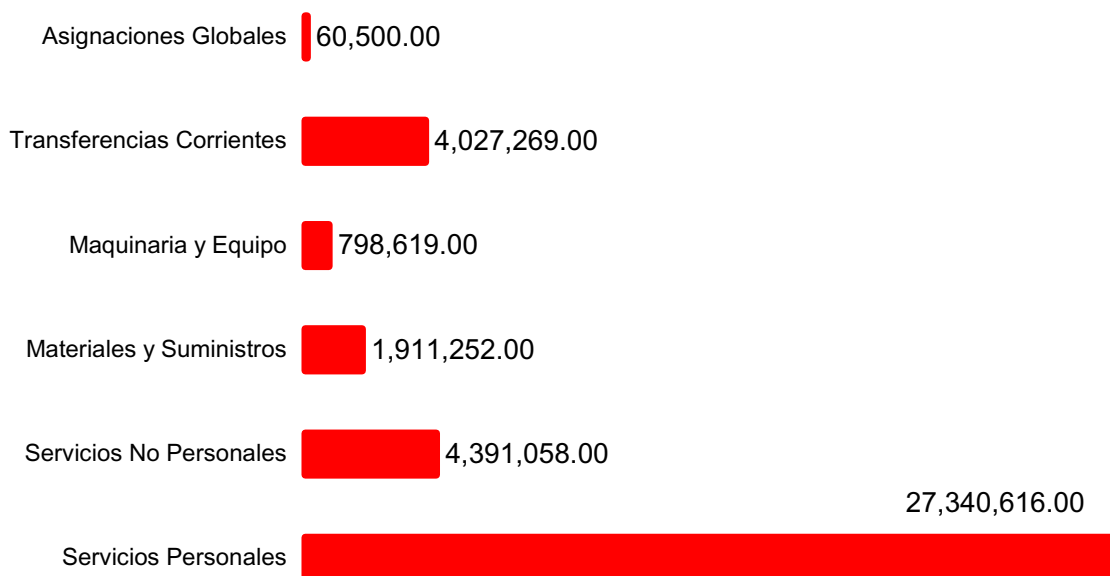
AÑO	FUNCIONAMIENTO		INVERSIÓN		TOTAL (B/.)
	BALBOAS	PORCENTAJE	BALBOAS	PORCENTAJE	
1990	13097012	100.0	0	0.0	13097012
1991	16421450	100.0	0	0.0	16421450
1992	20539918	100.0	0	0.0	20539918
1993	22642035.4	100.0	0	0.0	22642035.43
1994	20293700	100.0	0	0.0	20293700
1995	26382137.6	100.0	0	0.0	26382137.6
1996	27625410	100.0	0	0.0	27625410
1997	29232400	97.1	882800	2.9	30115200
1998	30711400	98.1	593100	1.9	31304500
1999	32380300	83.3	6502600	16.7	38882900
2000	39824300	100.6	8502000	21.5	39574300
2001	32643100	80.8	7750000	19.2	40393100
2002	33993520	75.5	11018960	24.5	45012480

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá

Razón de Inversión = 0.156467827

Para el año 2003, el monto total del presupuesto asignado al Órgano Judicial es de B/. 38,529,314.00, de los cuales el 70.96% se destina a servicios personales, un 11.40% a servicios no personales, 4.96% a materiales y suministros, 2.07% a maquinaria y equipo, 10.45% a transferencias corrientes y 0.16% a asignaciones globales.

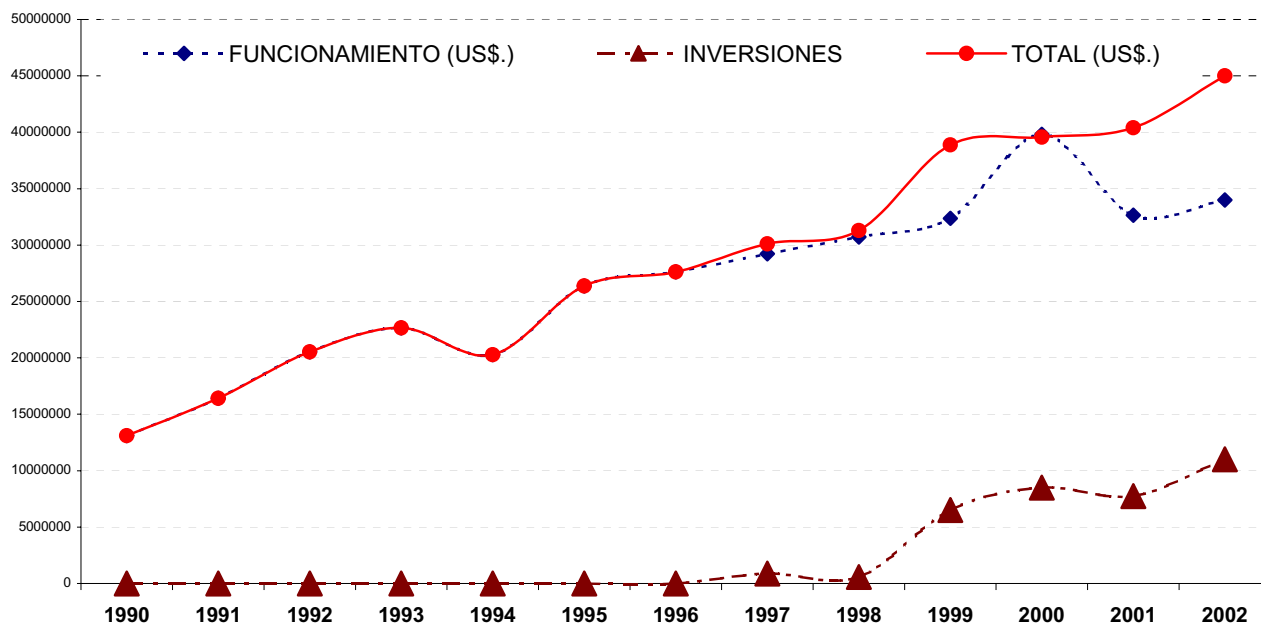
En cuanto a sumas correspondientes a cada concepto, los servicios personales reciben B/.27,340,616.00, servicios no personales B/ 4,391,058.00, materiales y suministros B/ 1,911,252.00, maquinaria y equipo B/.798,619.00, transferencias corrientes B/. 4,027,269.00; y, asignaciones globales B/.60,500.00. La relación anterior nos produce la siguiente gráfica:

GRÁFICO N° 28 : PRESUPUESTO 2003 EN BALBOAS

Para el año 2003, al Órgano Judicial no se le asignó presupuesto de inversión como parte del presupuesto general del Estado, sin embargo a través del Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia se otorgó un presupuesto de inversión de 2,450,000.00 balboas

El presupuesto recibido por el Órgano Judicial de parte del Gobierno de la República de Panamá, fue de B/. 38,529,314.00, de los cuales B/. 34,502,045.00 pertenecen a la cuenta de Gastos de Operación. En la cuenta Transferencias Corrientes y Subsidios no existe asignación para Subsidios. En cuanto a Transferencias Corrientes se asignaron B/. 4,027,269.00, mientras que B/.2,450,000.00 del presupuesto de inversión, se obtuvieron vía donaciones a través del Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia.

GRÁFICO N° 29 : PRESUPUESTO ANUAL ASIGNADO AL ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ: Años 1990-2002.



Nota: Desde el año 1997, el presupuesto global a crecido en 8% anual en promedio, el de funcionamiento en 3% anual en promedio y el inversión en 66% en promedio anual.

Por último, en cuanto al Órgano Judicial, en el área de Becas de Estudios, existe un presupuesto asignado para el año 2003 de B/.330,300.00 que corresponde a un 8.2% de la asignación presupuestaria a transferencias corrientes del Órgano Judicial.

3.2. MINISTERIO PÚBLICO

El presupuesto asignado al Ministerio Público, en el período fiscal 2003, se divide en tres grandes programas: 1) Procuraduría General (Sede); 2) Procuraduría de la Administración; 3) Policía Técnica Judicial. Para el año 2003, el 65.85% del presupuesto era dirigido a la Procuraduría General de la Nación, mientras que el 2.64% a la Procuraduría de la Administración y 31.51% a la PTJ.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

CUADRO N° 27: MONTO Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR CONCEPTO, SEGÚN DEPENDENCIA. Año 2003.

PROGRAMA	PRESUPUESTO ASIGNADO(en dólares)					
	TOTAL	Porcentaje	CONCEPTO			
			Funcionamiento		Inversión	
			Monto	%	Monto	%
Total	<u>44,441,971</u>	<u>100.0</u>	<u>38,441,142</u>	86.5	<u>6,000,829</u>	13.5
Procuraduría General(Sede)	29264071	65.8	23263242	79.5	6000829	20.5
Procuraduría de la Administración	1172600	2.6	1172600	100.0	0	0.0
Policía Técnica Judicial	14005300	31.5	14005300	100.0	0	0.0

Porcentaje: Calculado con base en el total de columna.

Porcentaje (%): Calculado con base en el total de renglón.

La ejecución presupuestaria, en los últimos años, ha estado determinada por las crecientes obligaciones derivadas del proceso de reestructuración y modernización que lleva a cabo la Corte Suprema de Justicia, en el reclutamiento y selección del personal, la contratación de nuevo personal profesional y especializado en todas las áreas y centros de prestación de servicios.

En cuanto a la capacitación y cursos al personal, los recursos no provienen del presupuesto asignado por el Estado.

No obstante, a pesar que existe poco incremento en el presupuesto del sector justicia (Órgano Judicial y Ministerio Público), la prestación de servicios no ha disminuido.

CAPITULO QUINTO
CONTROL ÉTICO DEL SISTEMA DE JUSTICIA DE LOS
ABOGADOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

1. CONTROL ÉTICO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y DE LOS ABOGADOS

En Panamá, la normativa relacionada con la Ética Judicial tiene su antecedente en el Código Judicial aprobado mediante Ley 29 de 25 de octubre de 1984, modificado mediante Ley 18 de 8 de agosto de 1986, que entró en vigencia el 1 de abril de 1987,³⁸ el cual incluyó un Título denominado “Consejo Judicial y Ética Judicial”, contentivo de cuatro aspectos fundamentales a saber: creación del Consejo Judicial con la atribución, entre otras, de conocer de todas las faltas contra la ética judicial; el catálogo de faltas a la ética judicial; reglas de procedimiento; y sanciones correspondientes.

El 1 de abril de 1987, se instaló el Consejo Judicial y mediante Acuerdo No.1 de 31 de agosto de ese año se aprobó su primer Reglamento Interno. Según Carlos Cuestas, entre 1987 y 1990 no se sustanció ningún proceso contra servidores judiciales en Panamá, por faltas contra la ética judicial, dentro del ámbito de aplicación de esta normativa. (Cuestas 2002:11)

En 1990, por iniciativa legislativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se aprobó la Ley 9 de 24 de julio de 1990, que adicionó al artículo 432 del Código Judicial original, al Presidente del Colegio Nacional de Abogados como miembro del Consejo Judicial.

El Consejo Judicial, se instala nuevamente el 10 de octubre de 1990 y mediante Acuerdo No.1 de 12 de diciembre de ese mismo año, se aprueba un nuevo Reglamento Interno.

El 8 de febrero de 1991, el Consejo Judicial sancionó por primera vez a un juez por falta a la ética judicial. Esta primera experiencia llevó al Consejo a replantear algunas disposiciones procesales que no resultaron adecuadas en la práctica, por lo que mediante Acuerdo No.2 de 20 de marzo de 1991, se reformó el artículo 22 del Reglamento Interno (Cuestas, 2002: 13), en el sentido de establecer un procedimiento previo a los establecidos en el artículo 444 y siguientes del Código Judicial original y posteriormente mediante Ley 19 de 1991.

La función atribuida al Consejo Judicial de conocer de todas las faltas contra la ética judicial, feneció cuando el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 3 de mayo de 1993, declaró inconstitucional los artículos 441³⁹ y 449⁴⁰ del Código Judicial original, por ser contrarios a los artículos 199, 206, 208, 220 y 221 de la Constitución Política de la República, bajo el criterio que esa institución carecía de reconocimiento constitucional, y por tanto la competencia para juzgar las faltas a la ética judicial de los Magistrados y Jueces violaban el sistema vertical de gobierno del Órgano Judicial establecido en la Constitución, de acuerdo con el cual los Jueces y Magistrados, son nombrados por sus superiores jerárquicos por lo cual corresponde a estos sancionarlos disciplinariamente. Taxativamente, el aludido fallo señala que:

³⁸ En lo sucesivo, este documento legal se denominará Código Judicial original, para diferenciarlo de la nueva nomenclatura que se introdujo con la sistematización del Código Judicial en Texto Único, aprobado mediante Resolución conjunta No.1 de 30 de agosto de 2001, de la Comisión de Gobierno, Justicia y asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como consecuencia de las reformas judiciales introducidas mediante Ley de 23 de junio de 2001.

³⁹ El artículo 441 del Código Judicial, en su texto original decía: De las causas por falta a la ética judicial en que incurran los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público conocerá el Consejo Judicial, según las reglas de procedimiento que establecen a continuación.

⁴⁰ El artículo 449 del Código Judicial en su texto original decía: Si el veredicto fuere condenatorio, el Consejo Judicial se reunirá inmediatamente en sesión secreta, para determinar la sanción que debe aplicarse al acusado. Al terminar la sesión secreta se leerá la sentencia, la cual llevará la firma de todos los miembros del Consejo Judicial y del secretario Ejecutivo.

“Las facultades disciplinarias otorgadas por la Ley al Consejo Judicial en la República de Panamá, para juzgar por faltas a la ética judicial a los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público contradicen y violan el sistema vertical de gobierno del Órgano judicial establecido en la Constitución y desarrollado en el Libro Primero del Código Judicial, de acuerdo con el cual los Jueces, Magistrados y los Agentes del Ministerio Público, son nombrados por sus superiores jerárquicos y es a éstos a quien compete sancionarlos disciplinariamente. Un cambio en este sistema de gobierno del Órgano Judicial debe hacerse, en un Estado de Derecho, como se ha hecho en el derecho comparado, mediante normas constitucionales, únicas que pueden crear un organismo con categoría superior a todos los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público, con facultades para nombrar y sancionar disciplinariamente a los Magistrados y Jueces y Agentes del Ministerio Público y administrar el órgano Judicial”.⁴¹

Posteriormente, mediante sentencia de 11 de julio de 1994, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ratifica la carencia de competencia del Consejo Judicial para juzgar las faltas a la ética judicial, al declarar inconstitucional la frase “Consejo Judicial” contenida en todos los artículos que hacían referencia a esta institución en las funciones vinculadas al proceso por conductas contra la ética judicial; siendo éstos los artículos 444, 445, 447, 448, 450, 451, 452, 454, y 455 del texto original del Código Judicial⁴².

Los antecedentes históricos, informan que, después de la reforma al artículo 22 del Reglamento del Consejo Judicial, hasta antes de la declaratoria de inconstitucionalidad para asumir la competencia de los procesos por falta a la ética judicial, se registraron veinte (20) acusaciones de las cuales sólo dos (2) llegaron a audiencia y terminaron con una absolución y una condena de amonestación pública a un Juez Civil, por haber violado deberes del Código de Ética Judicial. Los demás casos fueron archivados, por no cumplir la acusación con los requisitos legales de admisibilidad.

Consecuente con las doctrinas jurisprudenciales⁴³ citadas, los procesos por faltas a la ética judicial son de competencia de los superiores jerárquicos de los servidores judiciales acusados, tal cual ocurre con los procesos disciplinarios.

Explica la doctrina jurisprudencial, que no debe confundirse las faltas a la ética judicial con los procesos disciplinarios, aun cuando parecieran tener matices de similaridad, dado que en ambas situaciones el juzgamiento es disciplinario por lo que corresponderá al juzgador determinar en estricta observancia de las normas y con juicio crítico, cuando la conducta del funcionario se enmarca en una u otra situación teniendo como marco la distinción legislativa. El proceso por falta a la ética judicial está recogido en el Título XVI del Código Judicial, mientras que los procesos disciplinarios están recogidos en el Título XII referido a la Carrera Judicial, como consecuencia de la contravención de los cánones legales reglamentarios, los mandatos u órdenes administrativas (sentencia de 11 de junio de 1994).

1.1. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER Y DECIDIR LOS PROCESOS CONTRA LA ÉTICA

⁴¹ Sentencia de 3 de mayo de 1993. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Consulta de Inconstitucionalidad formulada por el Magistrado Arturo Hoyos al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Registro Judicial de mayo de 1993, Pág.. 95 - 104

⁴² Sentencia de 11 de julio de 1994. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Consulta de Inconstitucionalidad formulada por el Magistrado Nodier Jaramillo del Primer Tribunal Superior de Justicia. Registro Judicial de julio de 1994, Pág. 59 - 62

⁴³ Doctrina Jurisprudenciales el criterio jurídico que vierte la Corte Suprema de Justicia en sus fallos.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Corresponde al superior jerárquico de la unidad acusada, conocer las causas por faltas a la ética judicial, en virtud de que el Consejo Judicial, a quien originalmente el Código Judicial asignó esta función fue declarado inconstitucional para tal propósito.

El conflicto se presenta con relación a la competencia para conocer las causas que por falta a la ética se le deba seguir los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, si de conformidad con el sistema vertical a que se refiere la doctrina jurisprudencial (fallo de 3 de mayo de 1993), la competencia disciplinaria corresponde al superior jerárquico descrito como la autoridad nominadora, siendo en el caso de éstos, el Órgano Ejecutivo a través del Presidente de la República; sin embargo, es de considerar que este criterio puede acentuar la invasión de los otros Poderes del Estado en el Órgano Judicial.

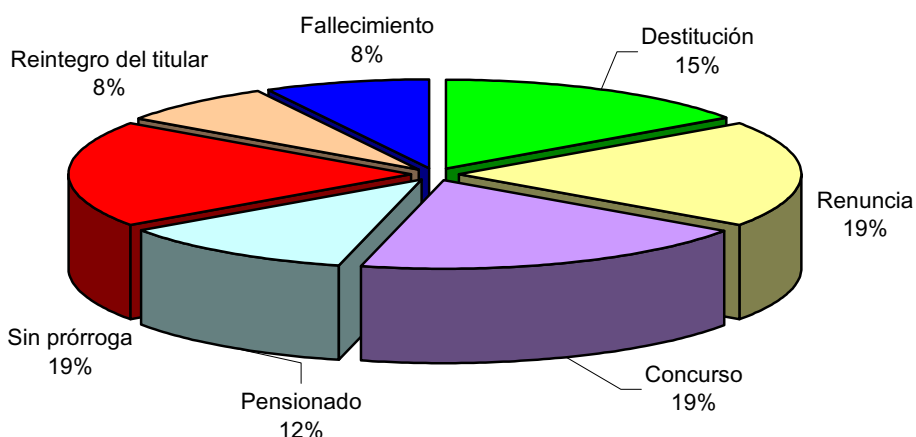
Sobre el particular, la propia Corte Suprema de Justicia ha resuelto el vacío producido, indicando que corresponde al Pleno de la Corte Suprema conocer de las faltas a la ética judicial de los Magistrados que la integran, en su calidad de superior jerárquico y ello lo justifica cuando en sentencia de 3 de mayo de 1993 advierte, entre otras consideraciones, el contenido de artículo 325 del Código Judicial original, que señala la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para sancionar a los Magistrados, que faltando a sus deberes estorben la marcha de esa Corporación.

En el Estudio sobre Pautas para Promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial sobresale el caso de Panamá, respecto del rechazo de la Corte Suprema de Justicia al Consejo Judicial como ente encargado de abordar las presuntas violaciones a la ética, anotándose que cuando los procesos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Suprema son llevados a cabo por la propia Institución, surgen dudas sobre la imparcialidad del cuerpo que impone las medidas disciplinarias; tal práctica, no ayuda a garantizar la transparencia, imparcialidad o rendición de cuentas que le corresponde proyectar al más alto nivel jerárquico del Órgano Judicial.

Las sanciones por falta a la ética judicial están consagradas en los artículos 458 y 459 del Código Judicial. Salvo que la sanción no esté consagrada en una Ley especial, las mismas pueden consistir en amonestación pública; multa hasta de quinientos balboas (B/. 500.00); suspensión de un mes a dos años de ejercicio del cargo que el imputado desempeña; o destitución del funcionario según la gravedad de la falta, atendiendo a las circunstancias personales del responsable. .

La normativa judicial no señala circunstancias atenuantes o agravantes; no obstante permite que las mismas sean consideradas o tomadas en consideración a discreción del juzgador. La reincidencia es considerada para aplicar la sanción máxima de suspensión del ejercicio del cargo por un término no menor de dos años; o destitución según la evaluación que haga el juzgador de la falta cometida.

Gráfico N° 30: Magistrados y Jueces Cesados en sus Cargos en la República de Panamá, según causal: Años 2000-2003



La oficina de Conductas Contrarias a la Ética Judicial, adscrita a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia⁴⁴ registró que entre el año 1998 y el 2001 (octubre), se presentaron 142 casos de conductas contrarias a la Ética Judicial y Faltas Disciplinarias distribuidas, según año de presentación, así: cinco (5) en 1998; trece (13) en 1999; sesenta y ocho (68), en el 2000; y cincuenta y seis (56) en el 2001 (octubre).

El inconveniente que presenta la estadística que se maneja es que cuantifica la información sin diferenciar entre faltas disciplinarias y faltas a la ética judicial. No obstante, se trata de dos procesos disciplinarios distintos, fundados en procedimientos y regulaciones legales diferentes.

Sin embargo, puede extraerse de la información global un incremento desde 1998 a octubre de 2001 (octubre) de acusaciones o quejas por conductas contrarias a la Ética Judicial y Faltas Disciplinarias.

Igualmente se aprecia que del total de procesos disciplinarios, sólo trece (13) alcanzaron decisión condenatoria. El resto, fueron declaradas sin lugar, sustracción de materia, desistimiento, o estaban pendientes de fallo al momento de levantar la estadística⁴⁵.

La fuente estadística no informa de donde proviene la acusación o queja: si de los usuarios o de lo interno de la Institución (de oficio), lo cual impide determinar si causa del incremento anual de acusaciones o quejas, proviene, o no, de la inconformidad de los particulares; del seguimiento que dan los superiores jerárquicos a los servidores judiciales de rango inferior; o de otro hecho particular.

⁴⁴La oficina de Conductas Contrarias a la Ética Judicial adscrita a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, llevó el registro de los procesos por falta a la Ética Judicial y por faltas Disciplinarias de los servidores judiciales hasta que fue creada la Dirección de Auditoría Judicial en octubre de 2002.

⁴⁵**Sustracción de materia** es un fenómeno judicial por el cual el juzgador se abstiene de emitir pronunciamiento sobre una materia que ya fue previamente considerada y decidida por él u otro juzgador. **Desistimiento** es el acto procesal por el cual la persona constituida en acusador o querellante expresa su voluntad de no continuar con la acción promovida.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Las causales objeto de procesos disciplinarios registran que el 4%, es decir seis (6) de los 142 procesos, corresponden a faltas disciplinarias, lo cual podría significar que el mayor número de posibles irregularidades hacen relación a comportamientos que vulneran deberes y obligaciones del servidor judicial en el ejercicio profesional de administrar justicia; sin embargo, este planteamiento se distorsiona cuando seguidamente se indica que de los 142 procesos durante los años de 1998 al mes de octubre de 2001, 107 fueron por conductas disciplinarias y 16 por falta a la Ética Judicial.

Otro aspecto importante que sobresale estadísticamente, es el alto porcentaje de causas disciplinarias que no dieron lugar a sanción. Esta situación podría estar vinculada a la inadmisibilidad de la acusación, que en el caso del procedimiento por falta a la Ética Judicial es bastante formalista y exigente respecto a los requisitos de admisión de la acusación y que al tenor de los artículos 448, 449, 450, 451, 452 y 460 del Código Judicial son los siguientes:

1. El acusador debe presentar el memorial de acusación por intermedio de abogado;
2. El memorial debe contener:
 - a. Las generales del acusador;
 - b. Las generales del funcionario acusado;
 - c. La falta que se imputa;
 - d. Las circunstancias en que se dieron los hechos;
 - e. Las disposiciones legales infringidas; y
 - f. La prueba en que se funda la acusación.
3. El sustanciador admitirá la acusación, si la misma cumple con todos los requisitos formales previstos en la Ley.
4. La decisión que admite la acusación es apelable.
5. La decisión que no admite es inapelable
6. Admitida la acusación, el acusador debe ratificarse de la misma bajo la gravedad del juramento.

**RECUADRO N° 23: CONDUCTAS DE NATURALEZA DISCIPLINARIAS PROHIBIDAS A
MAGISTRADOS Y JUECES DEL ÓRGANO JUDICIAL**

FALTAS DISCIPLINARIAS	CONTENIDO Y ALCANCE
Faltar a sus Superiores	Faltar de palabra, por escrito o de obra, a sus superiores.
Ausencias	Inasistencia al despacho más de tres días en un mes o más de un lunes en el mismo lapso sin causa justificada.
Morosidad y Negligencia	Por denuncia de morosidad o negligencia en el cumplimiento de sus deberes oficiales y se comprare el cargo.
Asesorar a las partes	Dar a las partes o terceras personas opiniones consejos, indicaciones, o información confidencial, en relación con asuntos pendientes en sus despachos, que puedan ser motivo de controversia, si se comprueba el cargo.
Felicitar o censurar a funcionarios ajenos al Órgano Judicial	Dirigir al Órgano Ejecutivo o a servidores públicos o corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos.
Participación en actividades políticas	Tomar parte en reuniones, manifestaciones o en cualquier acto de carácter público que no sea el de depositar su voto en los comicios electorales.
Censurar injustificadamente a otros compañeros	Censurar injustificadamente por escrito o verbalmente la conducta oficial de otros jueces o Magistrados o agentes del Ministerio Público.
Sugerir a otros juzgadores decisiones que no son de su competencia	Sugerir a Jueces y Tribunales la decisión de negocios pendientes en juicio contradictorios o en causas criminales, salvo cuando la Ley así lo disponga.
Sugerir a otros Jueces el nombramiento de otras personas	Sugerir a Jueces y Tribunales subalternos el nombramiento de una determinada persona.
Faltar al cumplimiento de sus deberes	Infringir cualquiera de las prohibiciones o faltaren al cumplimiento de los deberes establecidas en otras disposiciones legales.

FUENTE: Artículo 286 del Código Judicial.

La norma judicial no indica si estas mismas exigencias legales son requeribles cuando se trata de acusación de oficio, lo cual crea un evidente vacío y un riesgo de desigualdad procedimental.

Otra información que resulta interesante resaltar está referida al tipo de funcionario sometido a proceso por Falta a la Ética Judicial y Faltas Disciplinarias distinguiéndose que en el período comprendido entre el año 1998 y 2001 (octubre), la mayor cantidad de procesos se dieron contra Jueces haciendo un total de 112, de los cuales 99 eran funcionarios de carrera, en tanto que 13 no estaban adscritos a la carrera judicial; 1 juez en licencia perteneciente a la carrera judicial y 9 jueces suplentes: de los cuales 6 de carrera judicial y 3 no adscritos a ésta. Es decir, un porcentaje alto de jefes de despacho han sido procesados por faltas disciplinarias, frente al resto de los funcionarios subalternos.

Al finalizar este estudio, la Dirección de Auditoría Judicial trabajaba en la recopilación de datos para actualizar las estadísticas y dar seguimiento a la información.

1.2. ACCESO DE LOS USUARIOS COMO ACUSADORES

Todos los usuarios tienen acceso como acusadores contra Jueces y Magistrados por conductas contrarias a la ética judicial. No obstante, como quedó indicado, el memorial de acusación debe cumplir con las exigencias antes anotadas, de lo contrario será declarada inadmisibile al tenor del artículo 451 del Código Judicial.

La presentación de la prueba sumaria con el memorial de acusación es de vital exigencia, pues la falta de las mismas produce el rechazo del escrito de plano (inmediatamente), tal cual lo advierte el artículo 449 del Código Judicial.

El artículo 457 del Código Judicial exige al acusador de prestar fianza de costas, pero si los cargos de la acusación resultaren evidentemente temerarios, se condenará al acusador al pago de una multa que no será menor de quinientos balboas (B/500.00) ni mayor de mil balboas (B/1,000.00), la cual de no pagarse dentro del término de seis días contados a partir de que la sentencia quede en firme, será convertida en días multas⁴⁶.

Tres aspectos parecen obstaculizar la intervención acusadora por parte de los usuarios del sistema: en primer lugar, el hecho que se requiere la intervención de un abogado lo cual por una parte tiene un costo económico, y por otra, el encontrar un profesional del Derecho que esté dispuesto a formular acusación contra un Juez o Magistrado, sin importarle las consecuencias que puedan derivar para el ejercicio presente y futuro su práctica profesional, ante la cultura de resentimiento que pueda quedar en el ambiente tribunalicio.

En segundo lugar, la exigencia de la prueba sumaria, que muchas veces resulta difícil obtenerla. Por último, en tercer lugar, el riesgo que la sentencia sea considerada temeraria y resulte el acusado sancionado pecuniariamente o con privación de libertad por los efectos de la pena de días multas.

1.3. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS POR FALTA A LA ÉTICA JUDICIAL

La normativa judicial sobre ética judicial, no comenta de manera taxativa sobre la participación ciudadana en el proceso por falta a la ética judicial; sin embargo, en una interpretación a *contrario sensu* de lo que establece el segundo párrafo del artículo 460 del Código Judicial puede colegirse que el acto de audiencia es público, cuando se indica lo siguiente:

“Artículo 460: ...También podrá el funcionario acusado solicitar que la audiencia se efectúe privadamente por razón de seguridad, moralidad, decoro y de orden público. Corresponde al juzgador decidir sobre esta solicitud.”

⁴⁶ Días multas consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero, de no pagarse esta se convertirá en privación de libertad a razón de un día de prisión por dos días multas. (artículos 48 y 51 del Código Penal) .

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Queda a discreción del funcionario acusado, solicitar que la audiencia se efectúe privadamente, en tanto la misma es ordinariamente pública, salvo que él prefiera la privacidad de la misma. Ahora bien, corresponde al juzgador decidir sobre ésta solicitud.

1.4. FALTAS A LA ÉTICA JUDICIAL

Considerando el catálogo de deberes y obligaciones que deben observar y cumplir los Jueces y Magistrados del Órgano Judicial, las faltas a la Ética Judicial pueden detectarse por los usuarios del sistema, sean las mismas partes del proceso y sus abogados, o los superiores jerárquicos al conocer las actuaciones jurisdiccionales del inferior por razón de las acciones o recursos ordinarios o extraordinarios, promovidos por las partes en conflicto, o consultas en los casos que determina la Ley.

Con la creación de la Dirección de Auditoría Judicial, se prevé que esa dependencia, a través de la función básica de mantener el control de la actividad desarrollada por todos los órganos y dependencias judiciales, podría detectar conductas contrarias a la ética judicial, caso en el cual deberá informarlo a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que proceda como estime conveniente conforme lo previsto en el Código judicial (Acuerdo No. 364 de 3 de octubre de 2002 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

1.5. SISTEMA DE SUPERVISIÓN INTERNA O EXTERNA PARA DETECTAR LAS FALTAS A LA ÉTICA JUDICIAL

La Dirección de Auditoría Judicial, cuenta con el Departamento de Prevención de Conductas Contrarias a las Normas Disciplinarias y a la Ética Judicial cuyas funciones, entre otras, son las de darle seguimiento a todos y cada uno de los procedimientos administrativos disciplinarios o por falta a la ética judicial, que se tramiten en todos los tribunales del país; procesar los informes que reciba de las instancias judiciales que se encuentren tramitando este tipo de procesos; reportar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el desarrollo y resultado de estos procesos instaurados en los tribunales del país; asesorar a los despachos judiciales sobre la implementación de mecanismos de control interno, que tengan por objeto evitar actos que infrinjan la ética judicial; además de ser un ente de divulgación de las normas relativas a la disciplina y ética judicial; y a promover programas dirigidos a fomentar los valores éticos y morales dentro de la institución como factor de prevención.

Lo anterior, contribuye a mejorar y perfeccionar mecanismos de control y seguimiento de estos procesos, que como quedó expuesto, hasta antes de la creación de este organismo, correspondía a la Sala Cuarta de Negocios Generales.

El Departamento de Prevención de Conductas Contrarias a las Normas Disciplinarias y a la Ética Judicial, de la Dirección de Auditoría Judicial es de reciente creación, por lo que en este momento está en fase de organización y de recepción de información que manejaba la Sala Cuarta de Negocios Generales y de los distintos Despachos Judiciales, por lo que al cierre de este estudio, aún no se contaba con el insumo suficiente para medir los resultados de la misma.

1.5.1. Autoridades fiscalizadora de las actividades judiciales

La Dirección de Auditoría Judicial, bajo la dependencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se constituye, en la entidad encargada de mantener el control de la actividad desarrollada por todas las dependencias judiciales, a fin de garantizar una adecuada organización y cumplimiento de un método de trabajo en gestión judicial, sin que esto implique intervención en la esfera jurisdiccional (Acuerdo No.364 de 3 de octubre de 2002).

Como se aprecia, las funciones de Auditoría Judicial excluyen la intervención de la misma en las actividades jurisdiccionales atribuidas por Ley, a los despachos judiciales.

Las funciones de la Dirección de Auditoría Judicial, se dirigen a constatar, controlar y fiscalizar la actividad operacional de carácter judicial de los juzgados y tribunales, lo cual habrá de cumplirse a través del Departamento de Auditoría Operativa de Tribunales y Juzgados.

Comoquiera que esta dependencia es de reciente creación, sus programas se han iniciado primeramente en los juzgados de circuito civil del primer circuito judicial de Panamá.

Actualmente se ha puesto en ejecución el programa de inventario, que se logra con la aplicación de un formulario que debe completarse en cada despacho judicial, según la naturaleza del negocio, cuyos ítems están dirigidos a establecer las distintas etapas del proceso; el año de entrada del expediente; fecha del último trámite todo lo cual permitirá determinar la antigüedad del proceso; rezago del mismo.

1.5.2. Dificultades legales o prácticas para hacer efectivo el proceso por falta a la ética

De la anterior exposición puede indicarse como dificultades legales o prácticas para hacer efectivo el proceso por falta a la ética judicial las siguientes:

- Excesivo formalismo para la formalización de la acusación;
- El proceso es oneroso para los particulares;
- Se requiere de presentación de prueba sumaria lo cual se dificulta si las mismas requieren de la intervención de la autoridad para disponer de ellas;
- El procedimiento se confunde con el llamado proceso disciplinario, que se relaciona con la conducta administrativa del servidor judicial;
- La competencia para conocer de los procesos por falta a la ética judicial, no está reglamentada por la ley, sino por doctrina jurisprudencial, lo cual pone en cuestionamiento el principio de legalidad;
- El procedimiento establecido por el Código Judicial genera vacíos y lagunas legales al quedar abolida la figura, para estos efectos, del Consejo Judicial.

1.5.3. Publicidad de los procesos por falta a la ética

La publicidad de los procesos por falta a la ética judicial, hace referencia a poner en conocimiento público el seguimiento de causa por este hecho contra los servidores judiciales. Sobre el particular, las normas legales guardan silencio.

1.5.4. Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas se refiere al requerimiento de que los funcionarios judiciales relaten y expliquen tanto sus operaciones administrativas y funcionales así como los resultados. Lo cual significa que su enfoque se encuentra dirigido al cumplimiento de los procedimientos, más que al contenido de decisiones, esto se aplica a las acciones administrativas y operativas, excluyendo las de orden jurisdiccional.

La mayor objeción a la figura de rendición de cuentas por parte del Órgano Judicial, se sustenta en el conflicto de ésta con la independencia judicial. Sin duda alguna, en el área de las decisiones judiciales el conflicto entre independencia y la rendición de cuenta entra en un terreno delicado; no obstante, el punto no es, y debe enfatizarse en ello, someter a los jueces a algún tipo de rendición de cuentas especial y pública por cada decisión, sino más bien el simple requerimiento de que sus juicios se conozcan como parte del curso normal de sus funciones. Por otra parte, considerando que en efecto la rendición de cuentas de la institución pudiera ser un medio de interferencia corporativa con la independencia individual, es necesario que la misma esté debidamente reglamentada. Es decir, la exigencia de que un Órgano del Estado explique y justifique sus actos, debe estar enmarcado en términos de reglas o criterios ampliamente aceptados y preestablecidos.

El mecanismo de rendición de cuentas no debe entenderse como algo diametralmente opuesto a la independencia judicial, ya que ésta se enfoca en el control previo a las acciones judiciales, mientras que aquella es el control posterior a las acciones judiciales. Por el contrario, la rendición de cuentas fortalece la independencia bajo las consideraciones siguientes:

- La rendición de cuenta reduce la vulnerabilidad del Órgano Judicial ante presiones externas.
- Las organizaciones que tienen que explicar y dar cuenta de sus acciones tienen menos posibilidad de cometer errores.
- La rendición de cuentas se ve comúnmente como un medio para combatir la corrupción judicial.
- La rendición de cuentas es un mecanismo que funciona para mejorar la calidad en términos cuantitativos y cualitativos de la función judicial y aumenta la comprensión del público.

Finalmente se anota que un eficiente mecanismo de rendición de cuentas debe promover lo siguiente:

- Un sistema transparente para la selección de Jueces y Magistrados.
- Transparencia de las operaciones internas y su sometimiento a reglas preestablecidas.
- Los presupuestos, utilización de recursos, salarios, declaraciones patrimoniales, normas de conducta y evaluaciones profesionales debieran establecerse formalmente y ponerse a disposición del público para su revisión.
- Transparencia en las decisiones judiciales.
- Registros públicos de los procesos y publicación de las sentencias.
- Registro de las operaciones institucionales.
- Registro de la conducta de sus miembros individualmente.

1.6. AUDITORIAS ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES

1.6.1. Funciones administrativas de los jueces

Las funciones administrativas hacen relación a la dirección, coordinación y control de personal y finanzas propias del despacho judicial.

En Panamá, las finanzas y el presupuesto asignado al Órgano Judicial es dirigido, coordinado, controlado y ejecutado a través de la dependencia administrativa correspondiente, siendo ésta la Secretaría Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y sus correspondientes unidades, bajo la supervisión de la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia⁴⁷ y la Presidencia de la Corporación de Justicia

Los Despachos judiciales no manejan ningún recurso económico. Los requerimientos de carácter económico, tales como materiales, equipo, tecnología se solicita por los conductos regulares a la Secretaría Administrativa, que además tiene oficinas en los distintos Distritos Judiciales.

Los Magistrados y Jueces coordinan, supervisan y aprueban actividades de personal, tales como: declarar vacantes, nombrar y evaluar el desempeño del personal, conceder licencias, permisos, vacaciones, aplicar las normas disciplinarias y de ética judicial, colaborar con la Escuela Judicial en la organización de seminarios y talleres sobre temas jurídicos, resolver las quejas y acusaciones contra los jefes de Despacho de jerarquía inferior, entre otras.

La labor relacionada con el recurso humano se desarrolla en asocio con la Dirección de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.

1.6.2. Autoridad fiscalizadora de las funciones administrativas

Las funciones administrativas que se llevan a cabo en los Despachos Judiciales, se planifican y se coordinan con los servicios administrativos, financieros y de personal de la Corte Suprema de Justicia.

Las actividades administrativas quedan registradas en los formularios que para cada caso, preparan las entidades de los servicios administrativos, financieros y de personal; y los libros de registro de nombramientos, de licencias y demás, adscritos a cada despacho judicial.

Las funciones administrativas asignadas a cada Despacho Judicial no son delegables a ninguna otra dependencia. Los Jueces y Magistrados asumen de manera directa estas funciones en colaboración con los Secretarios Judiciales. En caso de ausencia, esta función es asumida por el suplente designado.

1.6.3. Registros de las Operaciones Judiciales

En los últimos años, el Órgano Judicial ha dirigido esfuerzo por llevar un control, a través de los distintos despachos judiciales de las operaciones que estos realizan, como un mecanismo para el mejoramiento de

⁴⁷ La Corte Suprema de Justicia está estructurada en cuatro Salas: la Primera, de los Civil; la Segunda, de lo Penal; la Tercera, de lo Contencioso Administrativo; y la Cuarta de Negocios Generales, esta última la integran los Presidentes de la Sala Primera, Segunda y Tercera.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

la gestión judicial, lo cual ha permitido determinar algunas de las causas de la mora judicial, del congestionamiento de los procesos, de la lentitud de los mismos entre otras y en consecuencia promover reformas al sistema de administrar justicia.

Hoy día, este esfuerzo a llevado a conformar un servicio especial de Auditoria Judicial que como se señaló anteriormente, llevará el control y registros de las operaciones judiciales de los Tribunales y Juzgados, a través del sistema de inventario obligatorio que permita conocer de forma expedita el volumen de asuntos pendientes y el estado procesal en que se hayan los mismos, mediante la ejecución de las siguientes actividades:

- Auditorias periódicas en los diferentes despachos judiciales;
- Auditorio y control del estado procesal de los expedientes;
- Inventario de los expedientes asignados a los distintos despachos judiciales;
- Auditorio del procedimiento procesal;
- Evaluación del grado de cumplimiento al sistema de control de expediente y estadísticas judiciales de los despachos judiciales;
- Evaluación de la eficiencia de los sistemas, promoviendo parámetros o guías que permitan medir los resultados obtenidos.

Como ha quedado indicado esta labor se ha iniciado en la jurisdicción civil, se espera tener resultados para el mes de diciembre de 2003, e iniciar con la jurisdicción penal en los primeros meses de 2004.

1.6.4. Registros Públicos de los Procesos

Tradicionalmente, cada Despacho Judicial tiene registro de los procesos que allí se tramitan, través de un sistema de inventario que se lleva mediante el uso de tarjetario al cual se le asigna un número. El mismo contiene información relacionada, entre otras, con la fase en que se encuentra el proceso, la trayectoria o movilización del expediente, las resoluciones que en él se emiten con la correspondiente fecha. La denominación del proceso, el nombre del o los imputados y sus defensores; la agencia del Ministerio Público; el nombre del o los ofendidos y del querellante si lo hubiera.

Esta información está bajo el control del Secretario Judicial, quien tiene la obligación de informar a los litigantes y demás personas interesadas en los negocios que cursen en el Tribunal, sobre el estado de éstos (ordinal 9 del artículo 183 del Código Judicial).

Cabe destacar que con la creación de la Dirección de Auditoria Judicial, ésta contará con el registro de los procesos para los propósitos de sus funciones; sin embargo, las regulaciones de esta dependencia no indica que la información por esta recabada sea de acceso público, por lo que en todo caso habrá que recurrir a la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que regula el Derecho de Libertad y Acceso a la Información.⁴⁸

Por lo demás, no existe un sistema de registro de procesos penales al cual pueda acceder cualquier ciudadano. Es de considerar que aunque el proceso penal es público, debe resguardarse el principio constitucional de presunción de inocencia, que señala “que toda persona acusada de haber cometido un

⁴⁸ Ley 6 de 22 enero de 2002 por la cual se dictan normas para la transparencia en la Gestión Pública, establece el Habeas Data y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No.24,476 de 23 de enero de 2002

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa”. (Artículo 22 de la Constitución Política de la República); el cual es corroborado por el artículo 1942 del Código Judicial, que a la letra dice que: “Toda persona tiene derecho a su libertad personal y frente a toda denuncia se presume su inocencia”

Por otra parte, el artículo 496 del Código Judicial, señala taxativamente quienes son las personas que pueden examinar las actuaciones y expedientes contentivos de los procesos que se ventilan en un despacho judicial, de forma tal que el empleado que permita a personas distintas examinar las mismas incurrirá en sanciones disciplinarias.⁴⁹

Ahora bien, en salvaguarda de los principios de oralidad, publicidad y unidad de acto⁵⁰ las audiencias penales son públicas bajo pena de nulidad, salvo que por razones de moralidad, de orden público, respeto a la persona ofendida por el delito o sus familiares, el juez puede disponer que la misma se celebre a puerta cerrada. (Artículo 2228 del Código Judicial).

Para garantizar la publicidad de las audiencias penales, cada despacho judicial, publica en el tablero del tribunal el listado de audiencias que se celebraran durante cada mes, con información relacionada con la naturaleza del delito; el nombre del o los imputados, del o los ofendidos, del o los defensores, la agencia del Ministerio Público, el o los querellantes; la fecha de la audiencia; y el tipo de audiencia.

1.6.5. Publicación de Fallos Judiciales

No todos los fallos judiciales se publican. El Artículo 328 del Código Judicial reserva la publicación, por conducto de la oficina de Registro Judicial, a las sentencias que dicte la Corte Suprema en Recurso de Casación y Revisión y en negocios en que conoce en segunda y única instancia y en sala de Acuerdo; los autos y sentencias que dicten los Tribunales Superiores de Justicia, conforme determine el relator; y las piezas jurídicas que la Corte estime de importancia, ya sean sentencias, vistas fiscales, alegatos o monografías.

En la práctica se excluye de publicación oficial en Registro Judicial, los autos y sentencias que dictan los Tribunales Superiores. Cada Tribunal, por conducto de su Secretaria Judicial, mantiene internamente el acopio de los fallos que emiten.

La normativa legal, excluye de publicación oficial las resoluciones emitidas por los Juzgados de Circuito y Municipales; sin embargo, cada juzgado mantiene internamente el acopio de los fallos que emiten.

1.6.6. Costos del proceso

⁴⁹ El artículo 496 del Texto Único del Código Judicial señala que “los expedientes podrán ser examinados: por las partes, los abogados inscritos y por los amanuenses autorizados por éstos, las personas designadas para ejercer cargos como peritos, secuestres, depositarios o cualquier otro auxiliar de los Tribunales; funcionarios del Ministerio Público y, en general cualquier otro funcionario público, por razones de su cargo; estudiantes de Derecho; personas autorizadas por el Secretario o el Juez con fines de docencia o investigación; y por cualquier otra persona a prudente arbitrio del Juez.

⁵⁰ El principio de oralidad que consiste en el debate oral en audiencia pública y contradictoria de las partes ante el juez. El principio de publicidad exige que las vistas orales o audiencias sean públicas bajo pena de nulidad, salvo las excepciones legales (Cuestas 2000: 59). El principio de unidad de acto implica la concentración del proceso civil y el proceso penal en un mismo cuerpo de allí que ambos procesos se encuentran en lo que se denomina Código Judicial (unidad legislativa) bajo el concepto de que ambos procesos tienen algunos caracteres generales en común (unidad académica) (Silva1990:17).

No se tiene información oficial relacionada con el costo de los procesos, ni se conoce de algún intento de la Corte Suprema de Justicia por desarrollar el tema.

1.6.7. Declaración de Bienes Patrimoniales

La declaración de bienes patrimoniales consiste en la información que bajo la gravedad del juramento, deben proporcionar algunos servidores públicos, por razón del cargo que desempeñan, respecto de sus bienes personales adquiridos antes de ocupar el cargo; declaración que igualmente deberá hacer al cesar sus funciones.

Esta exigencia, tiene rango constitucional⁵¹ y está reglamentada en la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999.⁵²

1.6.7.1. Obligatoriedad de la declaración de bienes patrimoniales personales

La declaración de bienes patrimoniales es una obligación impuesta por la Constitución Política de la República de Panamá a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales ordinarios y especiales, y jueces, en los términos siguientes:

“Artículo 299. ...los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales ordinarios y especiales..., los jueces,...deben presentar al inicio y termino de sus funciones, una declaración jurada de su estado patrimonial”.

Es evidente que la medida constituye un mecanismo de lucha contra la corrupción de los altos personeros gubernamentales entre los cuales se distinguen a los funcionarios que tienen la misión de administrar justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, con independencia, imparcialidad y transparencia.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 59 de 1999, el servidor público obligado a prestar declaración jurada de su estado patrimonial, que incumpla con esta obligación se le suspenderá el pago de sus emolumentos hasta tanto presente la declaración.

Mientras que, si el incumplimiento ocurre al término de las funciones, será sancionado con multa por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Este último señalamiento, no deja de ser una amenaza sin fuerza coercitiva, toda vez que no se indica la cuantía de la multa, lo cual atendiendo al principio de legalidad de la sanción esta deber estar tipificada expresa y claramente la Ley; y no existe además, en la legislación penal modalidad penal expresa que recoja esta conducta omisiva. Lo cual hace atípico el comportamiento bajo el mismo principio de legalidad de la ley penal.

⁵¹ Artículo 299 de la Constitución de la República de Panamá

⁵² Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 por el cual se reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la Corrupción Administrativa. Gaceta Oficial No. 23,961 de 4 de enero de 2000.

1.6.7.2. Autoridad ante quien se declara

Por disposición Constitucional y la reglamentación instituida en la Ley 59 de 1999, corresponde al Notario, recibir estas declaraciones sin costo alguno, quien deberá conservarla en su protocolo. Por su parte, corresponde a la Contraloría General de la República recibir copia autenticada de la declaración jurada de los bienes patrimoniales de los servidores públicos obligados efectuarla.

1.6.7.3. Publicidad de la declaración

Ni la norma Constitucional ni la Ley reglamentaria hacen referencia a la publicidad de la declaración de bienes patrimoniales. Por el contrario el artículo 3 de la citada Ley 59 de 1999, señala que el Ministerio de Economía y Finanzas y las autoridades jurisdiccionales, podrán solicitar al respectivo notario copia autenticada de la declaración del servidor público de que se trate, para los efectos legales pertinentes, lo cual supone que la información es confidencial.

De conformidad con información suministrada por la Contraloría General de la República, al mes de diciembre de 2003, de los 245 funcionarios judiciales con cargos de Magistrados y Jueces, 194 han cumplido con la obligación constitucional de declarar sus bienes patrimoniales. Sobresale de la información que tanto los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia como los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia en su totalidad han efectuado su declaración de bienes patrimoniales; por lo que el incumplimiento se observa entre el grupo de Jueces y mayoritariamente entre los Jueces Municipales del interior de la República.

1.7. MECANISMOS DE CONTROL DE LA CONDUCTA DE LOS PROCURADORES Y AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

En Panamá, se trata por separado la ética profesional del abogado y la ética judicial. Tanto la doctrina como las asociaciones profesionales de abogados, se han preocupado porque la conducta de los profesionales de la abogacía se desenvuelva a través de comportamientos que armonicen con imperativos éticos o morales, por lo que se han elaborado normas de ética y códigos de ética, entre los que podemos mencionar, el “Código de Ética Profesional del Abogado”, aprobado y respaldado por el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, como también las normas pertinentes del Libro I del Código Judicial, relativas a las reglas de ética judicial, o “normas de conducta” contempladas en el artículo 447 y siguientes del Código Judicial.

Sin embargo, a las figuras del Procurador General de la Nación y del Procurador (a) General de la Administración, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, no está claramente establecido que se permita exigir el cumplimiento de normas o reglas éticas, las cuales parecen haberse descrito para funcionarios de menor jerarquía. Algo similar ocurre con la aplicación u observancia de estas normas de carácter imperativo, para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y ello ocurre porque evidentemente son funcionarios que gozan de prerrogativas funcionales en razón de sus cargos, y porque aunque existe un procedimiento para juzgarlos, no está clara la aplicación de un procedimiento por faltas a la ética judicial, y además porque los organismos con competencia especial para juzgarles, en todo caso no son los ordinarios. En el caso del Procurador General de la Nación, lo investiga la Procuradora de la Administración, y tiene competencia para juzgarle, la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de la Procuradora de la Administración, la investiga el Procurador General de la Nación, y la juzga la Corte Suprema. Ambas situaciones reflejan en la práctica, poca independencia judicial, debido a que son funcionarios todos colegas de la misma jerarquía y que deben trabajar de ordinario, armónicamente.

1.7. 1. Parámetros de Conducta

El Código Judicial en su artículo 447, establece reglas de ética judicial, con criterios imperativos de comportamiento, que están obligados a observar y cumplir los funcionarios y empleados del Órgano Judicial y del Ministerio Público, en lo que corresponda, pero agrega “cada uno según la naturaleza de las funciones de que esté investido” lo que interpretamos carece de eficacia práctica a la hora de ser exigidas a figuras como la de los Procuradores y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Se exige entre otros deberes, respetar y acatar la Constitución y las Leyes de la República, mantenerlas en su plena integridad, sin que ningún temor los desvíe de la obligación de cumplir las garantías fundamentales y los derechos de los ciudadanos, de lograr que la administración de justicia sea rápida y escrupulosa. En todo lo concerniente a los asuntos que cursen en el Despacho a su cargo, el funcionario judicial debe mantenerse vigilante para que, hasta donde sea humanamente posible, su labor sea útil a la comunidad y a los que ante él litigan.

En cuanto a la política, dado que los cargos del Órgano Judicial y del Ministerio Público son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones; el funcionario judicial no debe dejarse influir por exigencias partidistas, ni por el temor público o por consideraciones de popularidad o de notoriedad personal, ni por temor a críticas injustas.

No existe ningún mecanismo de supervisión de la conducta ética de los Procuradores del Ministerio Público. Quizás esto ocurra por el propio sistema instituido, ya que se tiende a considerar que los mismos son independientes en el ejercicio de sus funciones y que no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley. Sin embargo si llegase a cambiar la Constitución Política, dentro del Capítulo de las Garantías Fundamentales, debe establecerse un sistema que permita, que todos los servidores públicos, incluidos los del Ministerio Público y el Órgano Judicial sean responsables no solo por la infracción de la Constitución y la Ley sino también por faltas a la ética, además de las causas de extralimitación de funciones y su omisión en el ejercicio de éstas.

1.8. EFECTIVIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS A LA ÉTICA JUDICIAL

En relación a este tema, el procedimiento es confuso, debido a que las normas del Código Judicial establecen formas de proceder en cuanto a faltas a la ética judicial, que serán de competencia del Consejo Judicial, el cual está inactivo. Por otro lado, el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, establece otras reglas disciplinarias, pero todas para los funcionarios de menor jerarquía, no así para los dos Jefes máximos del Ministerio Público: el Procurador de la Nación, como de la Administración.

Los procedimientos por faltas a la ética, tienden a ser confundidos, combinados con los procedimientos disciplinarios, ya que presuntas faltas a la ética, son usadas como “causales” para proceder disciplinariamente, lo que es algo completamente diferente, y hasta cierto punto violatorio del principio del debido proceso porque ambos procedimientos son diferentes.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Los Procesos disciplinarios seguidos, tienen el mismo Régimen Disciplinario para todos los funcionarios del Ministerio Público, y terminan mediante una resolución disciplinaria que aplica sanción, si a ello hubiere lugar, o de lo contrario, declarando que no procede aplicarla y ordenando su archivo. El registro de las sanciones disciplinarias en el Ministerio Público se hace a través de una planta informática que permite llevar las estadísticas de las acciones de personal que se aplican..

Existen estadísticas, y los casos de correcciones disciplinarias o insubsistencias, que no necesariamente son producto de la aplicación de la carrera y se han producido del año 2000 al 2004, en toda la República, en general en el Ministerio Público, 17 destituciones en total, y han sido declarados insubsistentes 4 personas.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, ejercer la más alta autoridad disciplinaria sobre el Procurador General de la Nación y sobre el Procurador de la Administración, sin embargo, se siguen utilizando las mismas causales genéricas, y normas establecidas para funcionarios de inferior jerarquía, cuando en realidad la investidura de ambos cargos, les exige mayor ética en sus expresiones y conductas.

1.9. RENDICIÓN DE CUENTAS**1.9.1. Auditoria Judicial**

El Ministerio Público en Panamá, no cuenta con una oficina de Auditoria Judicial, porque no cuenta con un sistema de Inspectoría de Despachos Judiciales propiamente tal, solamente existe la Oficina de Auditoria Judicial que funciona exclusivamente para el Órgano Judicial.

En el Ministerio Público, los Jefes de Despacho y Unidades Administrativas del Ministerio Público, (por disposición del Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial), son los que supervisan a los funcionarios subalternos y a los de inferior jerarquía.

1.9.2. Inspección de Despachos Judiciales

La congestión de expedientes en los Despachos del Ministerio Público, ha dado como resultado que se implemente la Inspección de los Despachos para evitar dilaciones injustificadas, para constatar el cumplimiento de los términos judiciales.

Cada año se registra la cantidad de casos que son manejados durante el período. A nivel nacional en el año 2002 ingresaron al Ministerio Público, 62,559 expedientes (esto incluye los casos penales de primera y segunda instancia, civiles, de primera y segunda instancia, quejas, casos administrativos y ampliaciones), registrándose un incremento del 18 % de ingresos de expedientes con relación al año anterior.

En cuanto a los egresos de expedientes, en 2002, hubo un incremento del 15% con relación al año anterior, lo que representa unos 543 expedientes mensuales más sobre el período del año 2001.

En esta inspección se determinó que debido al aumento de casos, y a la falta de personal en número suficiente, la morosidad en los casos se incrementó en 1,366 expedientes más que el año anterior.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Por Distrito Judicial, se ha podido determinar que el aumento de casos ha sido proporcional en todos los distritos judiciales. El Primer Distrito Judicial encabeza con 63% de los expedientes que se manejan (Panamá, Colón y Darién); le sigue el Tercer Circuito Judicial (Chiriquí y Bocas del Toro), con 19%; seguido de el Segundo (Coclé y Veraguas), con el 12%; y por último el Cuarto Distrito Judicial, con el 6% del total de expedientes que ingresaron a las Fiscalías Superiores, Especial, de Circuito de Familia, Drogas, Delegadas y Personerías de la República.

En relación a los ingresos de casos por provincias, en el año 2002, Panamá encabeza el renglón con 55%, seguida de la provincia de Chiriquí con 16 %, le sigue Coclé con el 5.9%; Colón con 7%; Veraguas con 5.87%; Los Santos con 2.8%; Herrera con 3.5%; Bocas del Toro con 2.4%; y por último, Darién con 7.8% de ingresos de casos.

1.9.3. Publicación de resultados de los casos penales

El Ministerio Público cuenta con una Oficina de Relaciones Públicas, por medio de la cual se registra la información a los medios de comunicación, del resultado de algunos de los casos penales, sin embargo, en ocasiones los propios Personeros, Fiscales, la Secretaría General, y el mismo Procurador, hacen comentarios de los casos penales que se ventilan y ofrecen opiniones a la ciudadanía mediante declaraciones personales o mediante conferencias de prensa.

1.9.4. Declaración de Bienes patrimoniales personales de Procuradores y otros funcionarios del Ministerio Público

Los funcionarios del Ministerio Público que poseen cargos de mando y jurisdicción, por disposición constitucional, están obligados a presentar, una declaración de bienes de su patrimonio personal, detallando su patrimonio o pecunio, al momento de ingresar al cargo y otro al salir del mismo. En la práctica, esta disposición no se cumple a cabalidad, pues solo algunos funcionarios, declaran bajo juramento sus bienes. Y no existe un cuerpo independiente que analice esas declaraciones, pues ordinariamente cuando las hacen, éstas quedan en la Notaría de Circuito y solo se le da copia de la Escritura Pública al funcionario, pero no existe la obligación de publicarla ni de presentarla, por lo que pareciera que se desconoce quienes cumplen con este deber.

2. CONTROL ÉTICO DE LOS ABOGADOS EN EL ÁMBITO PRIVADO

La ética profesional de los abogados es un aspecto fundamental en la percepción de los ciudadanos sobre la justicia. Cuando el abogado tiene un comportamiento donde se presentan pruebas mendaces, expedientes dilatorios, tráfico de influencias, hay sin duda una renuncia ética, donde no solo se compromete la relación juez-abogado, sino también Abogado-cliente, provocándose un efecto negativo hacia la Justicia.

2.1. MARCO JURÍDICO

La Ley N° 9 del 18 de Abril de 1984, estableció la regulación de la Profesión de Abogado. Esta ley fue posteriormente reformada por la Ley 8 de 16 de abril de 1993. El artículo 18 (reformado) de la Ley 9 de 1984, establece que: Constituye falta a la ética la infracción a las normas contenidas en el Código de ética

y Responsabilidad Profesional del Colegio Nacional de Abogados y de cualquier disposición legal vigente sobre tal materia.

Esto indica, claramente, la fuerza vinculante del Código de Ética y Responsabilidad Profesional, constituido por seis capítulos y 35 artículos, en lo que se presentan acotaciones en materia de: la función profesional del abogado que implica cumplir con una función social, donde además de facilitar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos, debe procurar al mejoramiento del sistema jurídico. El abogado debe actuar con honradez y buena fe, absteniéndose de ejercer tráfico de influencias; desarrollar una labor profesional con respeto y transparencia al cliente.

El capítulo tercero sobre los honorarios profesionales, establece un conjunto de factores a fin de garantizar la defensa privada a todas las personas. El ordinal h del artículo 15 destaca entre los factores la capacidad económica del cliente, lo que implica favorecer políticas de honorarios profesionales a personas de escasos recursos.⁵³

Evitar el conflicto de intereses, es decir asesorar, patrocinar o representar simultáneamente a las mismas partes en conflicto, salvo que se trate de una solicitud de ambas, para actuar como mediador en el conflicto. Mantener relaciones de cordialidad y respeto entre colegas y con la contraparte. No promueva la comisión de actos fraudulentos, que afecten la Administración de Justicia.

2.2. CONTROL ÉTICO DEL COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS

El Colegio de Abogados cuenta con un Estatuto aprobado por la Asamblea General Plenaria del Congreso Nacional de Abogados (2000), que regula el procedimiento a seguir y que además hace parte de la Ley 9 de 1984 y sus modificaciones. En términos generales, se trata de un procedimiento amplio que permite a cualquier particular acudir a esa vía. Hasta el momento el gremio de abogados es el único espacio organizado de profesionales que cuenta con un tribunal de ética y que aplica las disposiciones en esta materia.

El procedimiento básico inicia con una denuncia, generalmente interpuesta por el cliente, presuntamente afectado; esta denuncia es evaluada por los miembros del Tribunal de Honor y si se encuentra mérito para admitirla, se inicia el período de investigación, por la jurisdicción competente; es decir la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

Algunos casos son remitidos al Tribunal de Honor por la propia Sala Cuarta, ya sea porque han advertido a través de la práctica profesional de algún abogado una conducta anti-ética o por denuncia de parte interesada. El Tribunal de Honor cuenta con 15 días contados, desde la remisión de la comunicación, para concluir la investigación.

En los casos en que los abogados han faltado a la ética y el Tribunal de Honor ha comprobado el hecho, éste lo envía a la Sala Cuarta con petición de proceso. Hay que destacar que el Tribunal de Honor es un organismo de investigación que establece el mérito o no de una sanción por violación al Código de ética.

⁵³ En un estudio realizado por la Dra. Aura Guerra de Villalaz sobre la imagen de los Abogados (ILANUD/FIU 1986) se obtuvo en la muestra que para el 69% de la población los abogados están más interesados en defender y ocuparse de los ricos que de los pobres; mientras el 18% estima que su interés en ambas categorías sociales es similar y únicamente el 2.4% considera que los Abogados favorecen más a la gente sin recursos.

2.2.1. Composición del Organismo

La Ley 9 de 1984 y el Estatuto del Colegio de Abogados 19 de febrero del 2000, prevén que el Tribunal de Honor estará conformado por cinco (5) miembros principales y sus respectivos suplentes, quienes deberán reunir las mismas cualidades requeridas que quienes son Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal se reúne cada semana para estudiar los casos expuestos.

En orden de prelación, los casos que se presentan al Tribunal de Honor corresponden a:

- Honorarios profesionales: éste es el de mayor índice, ya que por lo general al no celebrarse Contrato de Honorarios Profesionales entre el abogado y el cliente, surgen los malos entendidos en el futuro. Una gran cantidad de casos se presentan al Tribunal para que éste ajuste los Honorarios Profesionales, sin embargo ésta no es su competencia. Es importante destacar, que muchas veces los clientes valoran como objeto de Honorarios los resultados del proceso y no todas las actuaciones que el Abogado realiza tales como revisión del expediente, estudio de la jurisprudencia, consultas, notificaciones, entre otros.
- Recibir un Poder y no haber realizado ninguna actuación procesal
- La falta de comunicación entre Abogado y Cliente
- El vencimiento de términos. Tal situación provoca la finalización del proceso, sin muchas veces tener la oportunidad procesal de presentar las pruebas que evidencian y justifican un derecho lesionado.
- Conflicto de Intereses, donde el Abogado ha actuado de forma simultánea en interés supuesto de ambas partes, en beneficio personal y lesionando uno de los sujetos del proceso.

La participación ciudadana, en el control ético de la profesión de abogados, se produce a través de las quejas y denuncias que se realizan ante el Tribunal de Honor. Otro medio que se ha venido utilizándose son las denuncias en los medios de comunicación, ante hechos lesivos a un cliente. Sin embargo, debería crearse en el Colegio Nacional de Abogados una comisión de Asuntos de la Ciudadanía con carácter orientador y facilitador de soluciones, previo al canal del Tribunal de Honor, que resulta un instrumento de mayor formalidad.

2.2.2 Casos que se ventilan en el Tribunal de Honor

Las tareas que realiza el Tribunal de Honor son ad honóreme; es decir, son un servicio al Colegio Nacional de Abogados.

Este hecho condiciona el seguimiento y resolución de los casos, en comparación con los casos ingresados; esto explica en parte porque un 20% de los casos ha sido evacuado, en tanto que el resto se mantiene pendiente de trámite.

**CUADRO N° 28: CASOS ATENDIDOS POR EL
COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS. 2002-2003**

CASOS	AÑOS	
	2002	2003
Ingresados	107	85
Resueltos	20	18
Remitidos (*)	8	4

Fuente: Colegio Nacional de Abogados. Archivos Tribunal de Honor 2003.

(*): A la Sala Cuarta de Negocios Generales

2.3 MARCO JURÍDICO PROCESAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONTROL ÉTICO DE LOS ABOGADOS

La Normativa Constitucional señala en el Código Judicial Libro Primero, Título Tercero, sección 6 sobre la Sala Cuarta de Negocios Generales artículo 101 ordinal 9 lo siguiente: “Aplicar a particulares, litigantes, abogados, las sanciones correccionales y disciplinarias que señale la ley”.

**CUADRO N° 29: RELACIÓN ENTRE CASOS INGRESADOS, RESUELTOS Y PENDIENTES,
TRAMITADOS POR LA SALA CUARTA DE NEGOCIOS GENERALES DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA. AÑOS 1999- 2002**

CASOS	AÑOS			
	1999	2000	2001	2002
Ingresados	19	21	34	9
Resueltos	7	26	21	17
Pendientes del año anterior		12	7	20

Fuente: Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia

Nota: En los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2002 no se presentaron demanda de ética profesional.

La norma constitucional remite al capítulo Quinto del Código de Ética, en la cual se establecen las siguientes medidas disciplinarias:

- amonestación privada, que se hace al infractor por la falta cometida.
- amonestación pública, que consiste en la reprobación pública que se hace al infractor.
- la suspensión, que consiste en la prohibición de ejercer la profesión de Abogado por un término no menor a un mes ni superior a un año, cuando se trate de infractores primarios.
- la exclusión para los infractores reincidentes, que consiste en la prohibición para el ejercicio de la abogacía, por un término mínimo de dos años.

2.4. PROCESOS DE ÉTICA PROFESIONAL TRAMITADOS POR LA SALA CUARTA DE NEGOCIOS GENERALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PERÍODO 1999 AL 2002

En el Período 1999-2002 entraron en la Sala Cuarta de Negocios Generales, 83 procesos de ética de los cuales tuvieron salida 71 casos, entre archivados, rechazados o sancionados. Esto equivale a un cumplimiento de un 88%. En cuanto al desglose de los procesos, la Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, establece que para 1999 entraron 19 casos y se resolvieron 7; en el año 2000 entraron 21 casos y se resolvieron 26; en el año 2001 entraron 34 casos y se resolvieron 21; en el año 2002 se resolvieron 17 casos.

CUADRO N° 30: PROCESOS DE ÉTICA PROFESIONAL TRAMITADOS POR LA SALA CUARTA DE NEGOCIOS GENERALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SEGÚN CASOS RESUELTO (TIPOS DE PROCESO). 1999-2002.

TIPO DE RESOLUCIÓN	1999	2000	2001	2002
TOTAL	7	26	21	17
Absuelta la inconstitucionalidad	0	1	1	0
Admite el desistimiento	2	2	4	1
Admite sanción disciplinaria	0	3	0	4
Falta de méritos para la audiencia	2	6	2	1
Improcedentes	0	1	0	0
Niega la reconsideración	0	1	2	1
Nulidad	0	2	3	0
Prescritas	3	7	5	2
Rechaza de Plano Advertencia de Inconstitucionalidad	0	0	1	0
Sanciona	0	3	3	2
Se envía al Colegio de Abogados	0	0	0	6

Fuente: Oficina de Estadística de la Corte Suprema de Justicia

Nota: Los meses de octubre, noviembre y diciembre del 2002 no se presentaron demanda de ética profesional.

En los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2002 no se presentó ninguna demanda sobre la ética profesional de un abogado. Para el período 2003, quedaron 12 procesos contra la ética sin resolver. Esto significa que un proceso puede durar entre 6 meses y un año, para que sea resuelto.

Al analizar los casos tramitados de acuerdo al tipo de resolución, podemos observar que la mayoría de los procesos han culminado con la absolución o archivo del expediente, fundamentado principalmente, en causas formales.

3. FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En Panamá, como en muchos otros países de la región, el precepto de justicia pronta y cumplida es cuestionado por los ciudadanos ante la percepción de una justicia lenta, sectaria, clasista e ineficiente. La población percibe que el sistema de administración de justicia penal es incapaz de combatir la impunidad y garantizar la seguridad pública. Lo anterior obedece a que el sistema penitenciario se encuentra saturado de personas pertenecientes a las clases económicamente más débiles de la sociedad.

Existe entonces la percepción de una impunidad selectiva, que garantiza la ausencia de castigo a los sectores dominantes o a las autoridades que detentan temporalmente el poder público. La encuestadora Dichter & Neira elaboró una encuesta de opinión sobre el criterio de los ciudadanos en cuanto a la justicia penal en Panamá. Los resultados arrojaron una percepción no muy positiva en cuanto a lo que piensan los ciudadanos sobre la justicia penal. El resultado surgido como producto de la encuesta sirvió como fundamento o hipótesis de trabajo para la investigación, sin ser necesariamente la opinión de los investigadores.

La información objetiva sobre el funcionamiento de la justicia en la lucha contra la corrupción fue obtenida de las dos Fiscalías Anticorrupción, quienes cooperaron en forma complementaria con la investigación. Estas Fiscalías fueron creadas con facultades de investigar en toda la República y su misión principal es la instrucción de sumarios en los casos de delitos contra la Administración Pública, pero además conocen de otros casos.

3.1. FISCALÍA PRIMERA ANTICORRUPCIÓN

Desde 1996 a mayo de 2003, esta Fiscalía atendió 2,920 casos de los cuales egresaron 2,626, siendo el año 2002 el que mostró mayor cantidad de ingresos (763) y de egresos (618), tomando en consideración que el año 2003, no ha concluido.

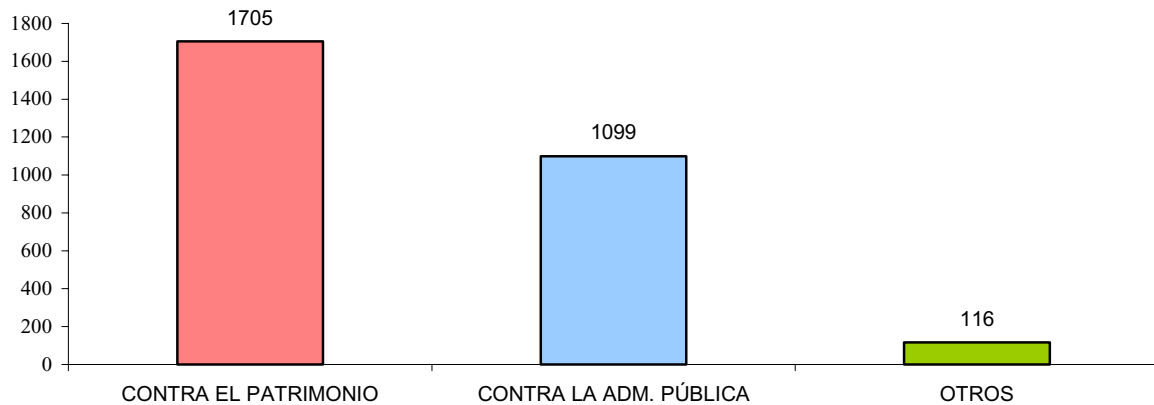
CUADRO N° 31: CASOS ATENDIDOS POR LA FISCALÍA PRIMERA ANTI-CORRUPCIÓN, SEGÚN LA RELACIÓN DE INGRESO Y EGRESO. MAYO DE 1996-MAYO DE 2003

AÑO	NÚMERO DE CASOS	
	INGRESOS	EGRESOS
1996	306	261
1997	278	280
1998	324	319
1999	229	247
2000	306	267
2001	344	312
2002	763	618
2003	370	322
TOTAL	2920	2626

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

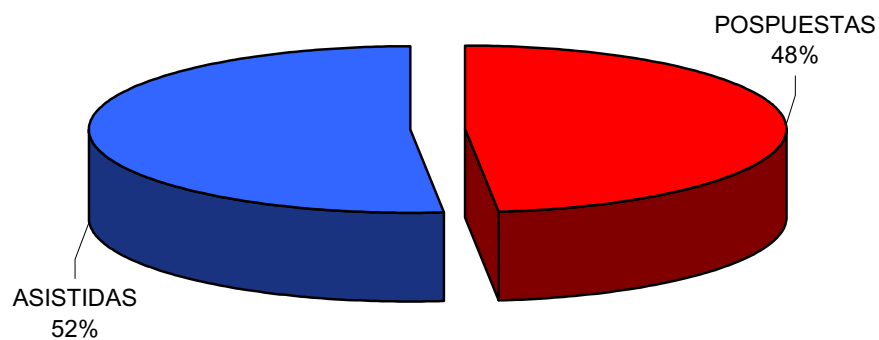
Los delitos más investigados en orden de prelación han sido los delitos contra el patrimonio, la administración pública, la fe pública y otros.

**Gráfica N°31: Número de Delitos Ingresados, según su tipo.
Mayo de 1996 - Mayo de 2003**



En el mismo período (1966 a mayo 2003), se asistió a un total del 52% de las audiencias programadas.

**Gráfica No. 32: Número de Audiencias Registradas
Mayo de 1996- Mayo de 2003**



AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Un dato interesante aportado por la Fiscalía Primera Anticorrupción es la retención ilegal de cuotas obrero patronales pertenecientes a la Caja del Seguro Social, por parte de los empleadores, que en el año 2001 era de 23, en el 2002 de 297 y en el 2003 de 177, éstos son los casos conocidos y tramitados por dicha Fiscalía.

El porcentaje de sentencias condenatorias es del 92% y el de sentencias absolutorias ha sido de 8%.

CUADRO N° 32: CASOS POR RETENCIÓN ILEGAL DE CUOTAS OBRERO PATRONALES PERTENECIENTES A LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL.(*)

AÑO	CANTIDAD
2001	23
2002	297
2003	177
TOTAL	497

(*) Fiscalía Primera Anticorrupción. 18 de Julio de 2003

3.2. FISCALÍA SEGUNDA ANTICORRUPCIÓN

La Fiscalía Primera Anticorrupción facilitó los datos estadísticos que tienen en sus archivos. Cabe señalar que solo dos Fiscalías atienden los casos de corrupción en todo el territorio nacional, por lo que cada muestra corresponde al 50% de los casos atendidos. El Fiscal Segundo Anticorrupción desarrolló el cuestionario, lo que en ese sentido también corresponde al 50% de la muestra. Reiteramos que solo existen dos Fiscalías Especializadas en casos de corrupción, con competencia en todo el territorio de la República de Panamá.

No obstante, las estadísticas llevadas por la Fiscalía Segunda Anticorrupción no están acordes con los de la Fiscalía Primera, ya que en primer lugar solo se refieren al año 2003, por otra parte no coinciden en cuanto a la clase de ilícito ni en la forma en que se presentan los porcentajes; por tanto los parámetros anuales comparativos brindados por la Fiscalía Primera Anticorrupción son más exactos.

3.2.1. Instrucción sumarial por corrupción o delitos conexos

El Código Judicial señala que el tiempo máximo que se tiene para instruir un sumario es de cuatro (4) meses, pero indica sus excepciones. Según el Artículo 2033. El sumario deberá estar perfeccionado dentro de los cuatro meses siguientes a su iniciación, término que podrá prorrogarse hasta por dos meses más cuando sean varios los imputados o los hechos punibles.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en los delitos con pena mínima de cinco años de prisión, secuestro, extorsión, violación carnal, robo, hurto con penetración, delitos contra la administración pública, delitos contra la seguridad colectiva que impliquen peligro común, delitos patrimoniales contra cualquier entidad pública, blanqueo de capitales, tráfico de drogas y demás delitos conexos, en cuyos

procesos no existan detenidos, no se concluirá el sumario hasta tanto se agote la investigación, previa autorización del juez de la causa.”

Cabe precisar que por un lado, no existen estudios ni estadísticas para contestar la interrogante; por el otro, la demora en las investigaciones está ligada a varios factores: cantidad de imputados, dependencia de pruebas por otra instituciones estatales (se hace especial mención a la Contraloría General de la República), las medidas o tácticas dilatorias utilizadas por los abogados litigantes, el tipo de conducta ilícita investigada.

Por último, en los delitos donde se acompaña prueba sumaria, en atención al artículo 2467 del Código Judicial, la instrucción sumarial es más rápida. En los casos de peculado el trámite es más demorado, ya que se depende del auditor que realiza la Contraloría General de la República. En la mayoría de los casos, el término de los mismos es de dos (2) a cuatro (4) meses.

3.2.2. Delitos o tipos penales que están más propensos a quedar en la impunidad

El delito que reiteradamente queda en la impunidad, según diversas investigaciones, es el delito de enriquecimiento ilícito. Por ejemplo, después de la invasión de 1989, se iniciaron una serie de sumarias por ese delito, pero la mayoría, por razones desconocidas, prescribieron en los despachos de los Jueces. Solo un pequeño porcentaje (cuyas estadísticas no existen) recibieron condena judicial.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, interpretando la Ley 59 de 1999, señala que una vez el Ministerio Público recibe la denuncia o querrela, con prueba sumaria, debe remitirla a la Contraloría General de la República, quien a través de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial deberá determinar si los hechos constituyen efectivamente enriquecimiento injustificado y evacuado dicho trámite, remitir copia autenticada de lo actuado al Procurador General de la República. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley 59 de 1999, ratificada por el fallo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de 14 de septiembre de 2001, la Fiscalía Segunda Anticorrupción, no ha recibido de parte de la Contraloría General de la República, ningún caso.

Otro de los delitos que queda en la impunidad es el de abuso de autoridad, debido fundamentalmente al desconocimiento o incumplimiento de las formalidades legales que se exigen para presentar la denuncia o querrela, ya que en la mayoría de los casos no se cumple con la aportación de la prueba sumaria.

Para los miembros del Ministerio Público el sistema legal en todo caso, favorece la impunidad porque establece tipos penales restrictivos; penas irrisorias; medidas sustitutivas de la detención preventiva que constituyen un burla para la sociedad. Solamente los casos relacionados con drogas, homicidios son castigados ejemplarmente.

En el caso del sistema procesal penal, esto se debe, fundamentalmente, a lo siguiente:

1. Inexistencia de un Código de Procedimiento Penal autónomo e independiente.
2. Remisión del proceso penal a las normas del proceso civil.
3. Deficiencia en el sistema de las notificaciones.
4. Falta de facultades correctivas a los Jueces, para que sancionen ejemplarmente a las partes que no asisten a las audiencias. Actualmente, de cada tres audiencias programadas, solo se realiza una.

A su vez, el sistema penitenciario requiere de cambios fundamentales, en tanto no existe una política definida de resocialización de los delincuentes; hay un alto hacinamiento; y se cuenta con poco presupuesto.

En síntesis se puede señalar lo siguiente: existen dos Fiscalías Especializadas Anticorrupción con competencia en toda la República, pero no existen estadísticas de denuncias recibidas ni procesadas oficialmente. Para el caso, gentilmente, la Fiscalía Primera Anticorrupción facilitó las estadísticas acopiadas por el Fiscal. Según las estadísticas aportadas por la Fiscalía Primera Anticorrupción, se ha conseguido un 92% de sentencias condenatorias.

En cuanto a este tema no hay informes por parte de la Fiscalía Segunda Anticorrupción. Es decir, no existe un seguimiento para medir el tratamiento de los resultados. Los condenados pasan al sistema penitenciario que responde a la Dirección Nacional de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia.

El tiempo promedio de una instrucción sumarial en este tipo de delitos, según experiencia del Fiscal Segundo Anticorrupción es de dos (2) a cuatro (4) meses, pero hay casos que demoran más. No hay estadísticas oficiales. Tampoco existe una fuente que indique si los casos son conocidos por denuncia o por querrela de parte. Tampoco existe información si los casos son remitidos por autoridades públicas o por denuncia de particulares. Por regla general los sujetos más propensos a ser denunciados son servidores públicos.

El delito más propenso a quedar en la impunidad es el de enriquecimiento ilícito, seguido del de abuso de autoridad. Pero no existen estadísticas en cuanto al llamamiento a juicio por tipo de delitos. Las estadísticas facilitadas por la Fiscalía Primera Anticorrupción señalan que el porcentaje de sentencias condenatorias es del 92% , mientras que el de sentencias absolutorias es de un 8%.

Según el Fiscal Segundo Anticorrupción los obstáculos legales más comunes que enfrentan son: a) La inexistencia de un Código de Procedimiento Penal autónomo e independiente y no como está actualmente inserto el Libro III en un solo Código Judicial. b). Remisión del proceso penal a las normas de procedimiento civil. c) Deficiencia en el sistema de notificaciones. d). Falta de facultades correctivas a los Jueces para que sancionen ejemplarmente a las partes que no asisten a las audiencias. Señala que de cada tres audiencias programadas, solo se realiza una.

Por último, cabe señalarlo, no existen estadísticas en el Ministerio Público sobre el número de personas condenadas por peculado o por enriquecimiento ilícito en los últimos años.

3.2.3. Opinión de los jueces sobre la impunidad y corrupción.

En cuanto al Órgano Judicial podemos iniciar diciendo que de quince (100%) Jueces de Circuito Ramo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, se solicitó la colaboración de siete (46,7%) para que respondieran el cuestionario y contestaron por escrito cuatro (26.7%).

Por tanto la población se tiene en quince Jueces y la muestra es de cuatro Jueces. Para efectos didácticos, los Jueces fueron enumerados como Juez 1, Juez 2, Juez 3 y Juez 4.

3.2.4. Tiempo promedio de una instrucción sumarial

Esta pregunta fue respondida por dos Jueces, en un caso se señaló que el tiempo promedio era de cinco a seis meses y en el otro caso se indicó que el tiempo promedio era de seis meses. Los Jueces 1 y 3 no respondieron la pregunta. Sin embargo, los Jueces 2 y 4 sí. El Juez 2, señaló que el tiempo promedio de una instrucción sumarial es de cinco a seis meses. Por su parte el Juez 3, respondió que el tiempo promedio es de seis meses.

3.2.5. Delitos o tipos penales que se consideran son más propensos a quedar en la impunidad

En éste punto, cada Juez estableció, según sus criterios, el orden de prelación de los delitos o tipos penales que se consideran son más propensos a quedar en la impunidad. El Juez 1, por ejemplo, planteó que los delitos o tipos penales más propensos a la impunidad son el Enriquecimiento Ilícito; la Corrupción de funcionario público y el blanqueo de capitales; el Juez 2 señaló que los más propensos a la impunidad son los Delitos contra la Administración Pública; el Juez 3, indicó por su parte que son los Homicidios con jurados de conciencia y los delitos contra la Administración Pública. Por último el Juez 4 planteó que los más propensos son: Corrupción; Calumnia; Injuria; Difamación

3.2.6. Percepción de los Jueces entrevistados sobre la existencia o no de impunidad

Aquí las respuestas fueron diferentes. El Juez 1 planteó que la impunidad afecta la credibilidad en el Órgano Judicial, aumenta la desconfianza en el sistema de justicia penal, lo que es grave para la seguridad ciudadana. El Juez 2 que la impunidad es causada por las deficiencias, la violación al debido proceso y la mora en la etapa sumarial. El Juez 3 que la impunidad afecta la imagen del Órgano Judicial, puede obedecer a la mala instrucción sumarial, la mora de los Jueces y las malas prácticas de los abogados y a sus medidas dilatorias buscando la prescripción de la acción penal. Por último, el Juez 4 indicó que la impunidad se da por influencias políticas.

3.2.7. Apreciación de los Jueces sobre la calidad de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público.

Esta pregunta fue respondida por todos los Jueces que contestaron el cuestionario. En primer lugar el Juez 1 señaló que son de buena calidad. El Juez 2 que en algunas ocasiones. El Juez 3 que en la mayoría de los casos, algunas, por excepción, son deficientes. En este caso se mencionó que algunas deficiencias parten de la Policía Técnica Judicial. El Juez 4 que son regulares, a veces de mala calidad debido a las influencias políticas.

3.2.8. Opinión de los Jueces sobre el sistema procesal penal.

El Juez 1 recomienda reformar el proceso penal en cuanto a que se garantice mejor el debido proceso y el derecho a la defensa. Es favorable a la inclusión del Juez de instrucción y al Juez de Garantías Constitucionales; el Juez 2, señaló que el proceso penal es extenso y burocrático. El Juez 3, mejorar la respuesta a los usuarios, sobre todo a los que sufren detención preventiva. El Juez 4, el sistema es bueno, aún cuando requiere de ciertas reformas para mejorarlo.

3.2.9. Opinión de los Jueces sobre el sistema penitenciario.

El Juez 1 planteó que el Sistema Penitenciario, carece de las mínimas condiciones del sistema penitenciario moderno para permitir la rehabilitación. El Juez 2, considera que debe ser administrado por el Órgano Judicial para mayor control y eficiencia. Por su parte, el Juez 3, planteó que el sistema penitenciario no cumple con su función (resocialización), es obsoleto y perjudicial. Por tanto según éste Juez, el principal problema del Sistema Penitenciario es financiero. Por último, el Juez 4 indicó que el Sistema Penitenciario es regular.

En síntesis puede señalarse que en el Órgano Judicial no existen oficinas especializadas para la atención de denuncias por corrupción. En los casos de corrupción de los funcionarios judiciales, el interesado debe utilizar el recurso de queja ante el respectivo superior jerárquico (Código Judicial, Artículo 288) o interponer una querrela ante el Ministerio Público (Código Judicial, Artículo 2467).

Según el Artículo 288, “Los funcionarios mencionados en el artículo anterior deberán promover el procedimiento para la aplicación de la corrección disciplinaria por los datos que, con el carácter de ciertos, hubieren llegado a su conocimiento, por queja bajo juramento presentada por cualquiera persona o cuando se lo ordenen sus superiores en el orden jerárquico.” Por su parte en el Artículo 2467 se señala que: “El que promueva querrela por delito o denuncia de la clase a que se refiere el artículo 2464, deberá acompañar la prueba sumaria de su relato. En caso contrario o si tal prueba no constara por otro medio cualquiera, se ordenará su archivo. Para efectos de este artículo se entiende por prueba sumaria cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible atribuido.”

Cuadro No. 33: Tipificación de los Delitos Contra la Administración Pública según el Código Penal

Capítulo	Caracterización del Delito	Artículos
Primero	De las Diferentes Formas de Peculado	322 al 328
Segundo	Concusión y Exacción	329 al 330
Tercero	Corrupción de Servidores Públicos	331 al 335
Cuarto	Abuso de Autoridad e Infracción de los Deberes de los Servidores Públicos	336 al 342
Quinto	Usurpación de Funciones Públicas	343
Sexto	Delitos Contra la Autoridad Pública	344 al 346
Séptimo	Violación de Sellos y Sustracciones en Oficinas Públicas	347 al 348
Octavo	Fraudes en las Subastas o Licitaciones y Falta de Suministro a la Administración Pública	349 al 350

Fuente: Código Penal, Libro II, Título X, Artículos 322 y siguientes.

Igualmente, el artículo 2464 del Código Judicial se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos. Es importante señalar que el Órgano Judicial no cuenta con juzgados especializados en Anticorrupción.. Tampoco existen estadísticas oficiales sobre los casos de corrupción que han sido atendidos en el Órgano

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Judicial. Las estadísticas son cuantitativas (numéricas). Igualmente, las estadísticas en cuanto al resultado de las gestiones realizadas durante la investigación, son inexistentes.

Una vez condenados, los reos son puestos a disposición del sistema penitenciario a cargo de la Dirección Nacional de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Las causas más comunes de percepción de corrupción por parte de la sociedad civil son: la mora judicial; la impunidad; la extralimitación de funciones; el tráfico de influencias; el nepotismo; la burocracia; la falta de preparación de los funcionarios.

El tiempo promedio de una instrucción sumarial, según los jueces consultados, es de cinco a seis meses aproximadamente. No obstante, no existen estadísticas sobre denuncia e imputados, siendo los delitos más propensos a quedar en la impunidad, los delitos contra la Administración Pública.

No existen estadísticas en cuanto a que cantidad de llamamiento a juicio se han dado por casos de corrupción, por lo que debemos atenernos a lo brindado por la Fiscalía Primera Anticorrupción. Según los funcionarios el proceso penal debe ser reformado. Aquí encontramos que los Jueces a diferencia del Ministerio Público, estiman que deben regularse más garantías para los procesados, incluso recomiendan la figura del Juez de Instrucción y del Juez de Garantías Constitucionales.

Tampoco existen estadísticas en el Órgano Judicial sobre el número de personas condenadas por peculado o enriquecimiento en los últimos años. Volvemos a repetir que la estadística personal de la Fiscalía Primera Anticorrupción es por casos y no por personas.

Los jueces, en la entrevista personal realizada opinaron que las causas más comunes de percepción de corrupción por parte de la sociedad civil son: 1) Mora Judicial. 2) Impunidad. 3) Extralimitación de funciones. 4) Tráfico de Influencias. 5) Nepotismo. 6) Burocracia. 7) Falta de preparación de los funcionarios. También en la entrevista personal efectuada, los Jueces señalaron que el respeto a los derechos de los imputados no se podía traducir en impunidad. El respeto a los derechos del imputado no tiene nada que ver con la impunidad, a juicio del funcionario que respondió las preguntas. Identifica otros factores como las tácticas dilatorias por parte de los abogados, la utilización de mecanismo fraudulentos, entre otros.

3.3. ABOGADOS LITIGANTES

Para efectos de este trabajo se entrevistaron a diez abogados litigantes dedicados a casos penales, la mayoría mostró mucha desconfianza en colocar sus nombres. Veamos como respondieron el cuestionario.

3.3.1. Opinión en cuanto a relación entre impunidad y corrupción

Ocho de los entrevistados manifestaron que la impunidad proviene de la corrupción. Uno manifestó que en virtud de existir impunidad hay corrupción. Uno manifestó que ninguna de las dos sino que el sistema permite la impunidad.

3.3.2. Opinión de los abogados litigantes en cuanto a la relación entre la impunidad y los operadores del sistema de justicia penal

Aquí las respuestas fueron muy diferentes, pero todas las respuestas están ligadas al tema corrupción. Siete manifestaron, de una u otra forma, que los operadores de justicia colaboran con la impunidad y lo relacionan a la corrupción y a las influencias políticas. Uno respondió que los operadores del sistema son víctimas de la impunidad. Uno respondió que los usuarios del sistema son culpables de la corrupción de los operadores. Uno respondió que no todos los operadores del sistema son corruptos.

3.3.3. Causas de impunidad

En esta pregunta, casi todas las respuestas son cónsonas, de una u otra forma, en señalar que las causas de la impunidad se encuentran en la corrupción, la injerencia políticas, la sociedad en general (su idiosincrasia).

3.3.4. Justicia parcializada y la impunidad

Nueve de los abogados identifican la justicia parcializada con la impunidad. Uno dijo que no eran sinónimos

3.3.5. Opinión de los abogados litigante sobre el sistema procesal penal

Ocho de los encuestados manifestaron que el sistema procesal penal debe tener cambios. Atacaron la mora, la actuación del Ministerio Público y la mala interpretación de las leyes. Dos de los encuestados manifestaron que el sistema procesal penal no debe tener cambios.

3.3.6. Opinión de los abogados litigante sobre el sistema penitenciario

Todos los abogados litigantes consultados, señalan de una u otra forma que el sistema penitenciario panameño es malo y que amerita reformas.

3.3.7. Observaciones

Es importante destacar que el gremio de los abogados litigantes fue más reactivo en colaborar y responder que los Jueces y Fiscales, quienes en todo momento se manifestaron más colaboradores. Ninguno quiso referirse a casos concretos ni muchos menos a ejemplificar casos ventilados por los abogados en los medios.

3.4. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS)

La sociedad civil comprende un amplio conjunto de organizaciones. Estas incluyen grupos que son: a) *económicos* (asociaciones y redes productivas y comerciales) ; b) *culturales* (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos); c) *informativos y educativos* (dedicados a la producción y divulgación -con o sin fines de lucro- de conocimiento público, ideas, noticias e información); d) *de interés* (diseñadas para promover o

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etcétera); e) *de desarrollo* (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad); f) con una *orientación específica* (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor); y g) *cívicos* (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etcétera). Asimismo, la sociedad civil comprende "el mercado ideológico" y el flujo de información e ideas. Esto incluye no sólo a los medios de comunicación independientes sino también a las instituciones que pertenecen al amplio campo de la cultura autónoma y la actividad intelectual -universidades, casas editoriales, teatros, compañías de cine y redes artísticas. Con estos puntos aclaramos el concepto de ONGs y de sociedad civil.

Para el caso específico de esta investigación, se giraron cuestionarios a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, a la Comisión de Justicia y Paz, al Colegio Nacional de Abogados, Comité Ecuménico Nacional y Caritas Panamá, en tanto son las organizaciones que promueven los derechos ciudadanos y cuentan con programas de orientación, defensa y protección de por lo menos, más de 3 años de vigencia.⁵⁴

3.4.1. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana es una organización no gubernamental sin fines de lucro, creada en Panamá en 1995, con la misión de contribuir al perfeccionamiento y profundización del sistema democrático, mediante la permanente participación ciudadana. Los propósitos de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana son:

- Promover, crear, administrar, operar y dirigir actividades orientadas a desarrollar y fortalecer la libertad y oportunidad de los panameños y panameñas, con el propósito de mejorar su calidad de vida.
- Propiciar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de una sociedad auténticamente democrática con el objeto de consolidar el Estado de Derecho en Panamá.
- Organizar campañas nacionales para promover el desarrollo y ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Establecer programas educativos, para la promoción de los derechos ciudadanos en la vida política del país, procurando la acción responsable durante los procesos electorales; la mejor selección de los candidatos a puestos de elección y la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

En el tema de gobernabilidad, por ejemplo, Libertad Ciudadana es una de las ONGs que ha apoyado fuertemente el proceso de formulación del documento Visión Nacional 2020, facilitado en 1998 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual participaron otros sectores representativos de la sociedad civil organizada, además del gobierno y los partidos políticos. En dicho documento, un número plural de temas ha sido elevado a la categoría de Agenda de Estado, cuyas metas deberán ser alcanzadas gradualmente por los cuatro gobiernos que tendrán a su cargo las riendas del país hasta el año 2020.

⁵⁴ El cuestionario fue respondido por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la Comisión de Justicia y Paz. El Colegio Nacional de Abogados nunca respondió porque la Comisión respectiva no se había reunido. El Comité Ecuménico Nacional informó que los temas de la investigación no eran de su competencia y Caritas Panamá, no respondió el cuestionario.

3.4.1. 1. Procedimiento utilizado por la Fundación en casos de denuncias sobre corrupción

En la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana cuando llega una denuncia de corrupción, se remite al denunciante a la Fiscalía Anticorrupción, o lo contactan con algún periodista de investigación, (no lo remiten a la Dirección Nacional Contra la Corrupción por considerar que esta instancia es inoperante totalmente para este propósito). Por otro lado, Transparencia Internacional, que es una ONG muy ligada a la Fundación, no investiga casos de corrupción, sino que se dedica a la prevención y educación contra la corrupción.

Un asunto en el que se ayuda a la persona que denuncia es orientarla para solicitar información usando la Ley de Transparencia, y si es necesario la ejecución de un recurso de Habeas Data.

3.4.1. 2. Proyectos actuales que guarden relación con estudios de casos de corrupción. Extensión del proyecto, infraestructura, presupuesto

El Índice de Impunidad; es un proyecto iniciado en la Fundación con el apoyo de voluntarios anticorrupción que trabajan con esta entidad no gubernamental.

El Índice consiste en buscar en las hemerotecas (a través de publicaciones en los diarios o revistas) los grandes casos de corrupción que fueron denunciados públicamente en los medios entre 1997 y 2002, para luego remitir esa lista a las entidades encargadas de investigar corrupción. Éstas debieron responder cuántos de esa lista fueron investigados, cuántos no fueron investigados, y de los que se tramitaron cuántos quedaron en condena y cuántos en absolución.

El resultado es que de 110 casos grandes en esos años, sólo hubo tres condenas. El informe de la Fundación indica sin embargo que las Fiscalías manejan otras informaciones en las que señalan que para el mismo periodo manejaban más de 2000 expedientes. Esto fue incluido en el estudio Índice de Impunidad. Según la Fundación un examen de estos casos de las Fiscalías, dejan ver que los casos son de baja cuantías económicas, pero los grandes casos prácticamente no son ni investigados ni resueltos (en las pocas ocasiones).

3.4. 2. COMISIÓN DE JUSTICIA Y PAZ

La Comisión de Justicia y Paz es un grupo de laicos, nombrados por sus respectivos obispos y asesorados por algunos sacerdotes, quienes comprometidos desde su fe en la tarea de la justicia y de la Paz, brindan a la iglesia panameña un servicio de análisis de la realidad, de denuncia de las violaciones de los derechos humanos y de educación para la paz y la participación política. La comisión quiere ser, de esta manera, la conciencia viva de la Iglesia en medio de la realidad social, económica, política y cultural. La comisión no pretende ser un movimiento dentro de la Iglesia, sino que se trata de una comisión que brinda un apoyo y una orientación para que la misma Iglesia, a través de sus diferentes pastorales y de manera especial a través de la Pastoral Social, pueda cumplir cada vez más su misión de ser luz y sal para el mundo.

En cuanto a su misión se señala que es un equipo integrado principalmente por laicos, quienes, comprometidos de sus respectivos obispos, con autonomía propia y sentido de pertenencia a la Iglesia, brindan a ella y a la sociedad en general un servicio de análisis de la realidad, de denuncia de las violaciones de los derechos humanos y de educación para la paz y la participación ciudadana. De esta

manera, la Comisión de Justicia y Paz quiere ser la conciencia viva de la Iglesia de cara a la transformación de la sociedad.

Una vez esclarecido el concepto, propósitos, misión y visión de la Comisión de Justicia y Paz, procedemos al análisis de las respuestas dadas al cuestionario.

3.4. 2. 1. Percepción sobre la administración de justicia frente a los casos de corrupción y violación a los Derechos Humanos, que se dan en nuestro país

Para la Comisión de Justicia y Paz hay una falta de independencia en la administración de justicia, mora judicial, corrupción, falta de aplicación de medidas cautelares distintas a la detención preventiva, también se da una deficiencia en la formación del personal judicial.

En cuanto al sistema penitenciario, la Comisión señaló que carece de una autoridad administrativa y financiera; de infraestructura para alojar a la población penitenciaria; de recursos humanos, de capacitación y actualización.

3.4. 2. 2. Procedimiento utilizado por la Comisión en casos de denuncias sobre corrupción

Se les abre un expediente a cada persona que interpone una denuncia y se procede a investigar y darle seguimiento mediante notas o citas con las autoridades pertinentes. El tiempo que se le dedica a las denuncias de violaciones de derechos humanos es todo el que se requiera para investigar y dar respuesta a las personas. En este tópico, como puede apreciarse las respuestas fueron un tanto vagas.

3.4. 2.3. Proyectos actuales que guarden relación con estudios de casos de corrupción. Extensión del proyecto, infraestructura, presupuesto

Los tipos de denuncias que se reciben en la Comisión de Justicia y Paz, son violaciones a los derechos humanos en generales, despidos injustificados, salarios no pagados, asesorías en diferentes áreas, también se reciben denuncias penitenciarias. Existen programas de educación ciudadana en la lucha contra la corrupción. La Comisión de Justicia y Paz no cuenta con presupuesto específico para estas investigaciones.

4. ANÁLISIS DE CASOS

Para hacer un análisis objetivo del funcionamiento del Sistema se ha realizado un análisis de los casos más relevantes en los últimos años. Algunos de los casos se encuentran en instrucción sumarial y otros ya archivados.

4. 1. CASO DEL HELICÓPTERO HP-1430

Presentación

Sumarias en Averiguación por la presunta comisión de los delitos contra la Administración Pública. Querellante: H.L. **Héctor Alemán**. 4 de abril de 2001, querrela interpuesta ante la Secretaría General de la Procuraduría General de la República.

Accidente ocurrido el 18 de febrero de 2001 en la cual se hundió el helicóptero HP-1430, en el Pacífico panameño, a 20 millas de Río Hato proveniente de un vuelo desde la casa presidencial de Punta Mala en Pedasí, Los Santos.

Tiempo de duración: Duró 1 año y 7 meses.

Estado actual: Se encuentra archivado en el Juzgado Décimo de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá – Ramo Penal.

El expediente tiene dos tomos.

Sinopsis

El 18 de febrero de 2001 el helicóptero HP-1430 se convirtió en noticia, luego que una falla -aún sin esclarecer-, lo obligara a amarizar a 19 millas náuticas de Farallón, en las costas de Río Hato, proveniente de un vuelo desde la casa presidencial de Punta Mala en Pedasí, Los Santos.

En el helicóptero viajaban como piloto José Reyes con licencia nacional de helicópteros No.3065 expedida por el SAN y como pasajeros Gisela Moscoso de Palermo, prima y secretaria privada de la Presidenta de la República, Fabio Alvarado Barés, primo del Director Nacional de la Policía y Carmen Muñoz.

El Helicóptero HP-1430 era propiedad de la Sociedad Hanta Corporation cuyo Representante Legal es el Lic. César Guevara de la firma forense Solís, Endara, Delgado & Guevara, y aparecen, según el expediente, como accionistas el colombiano Jorge Vásquez, el entonces Director del Fondo de Inversión Social, Lic. Arnulfo Escalona, quien además dijo que en las oficinas de la institución no existía ningún documento ni constancia que los implicara en la compra del HP-1430. No consta en el Registro Público informes del HP-1430, fue adquirida por un millón 873 mil 995 dólares. El helicóptero fue comprado a la empresa Aeronautic Airmotive Modifications, de Miami, Florida. Se trata de un helicóptero Bell 407 (serial 5349).

El Consejo de Defensa y Seguridad Nacional no hizo ningún informe sobre el accidente del helicóptero ocurrido el 18 de febrero de 2001 a las 3:17 p.m. La Policía Técnica Judicial (a cargo de Juan José Castillo) y el Departamento de Criminalística no hizo inspección, sobre lo sucedido en el accidente del helicóptero.

El Ministerio de Gobierno y Justicia informa que el Servicio Aéreo Nacional no inscribe aeronaves, e informa que no ha usado el HP-1430 y que solo llevan el registro del combustible y el nombre del piloto

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

en aeronaves que prestan servicio al Estado, o si se usan rampas del Servicio Aéreo Nacional en Santiago, David o Metetí.

El colombiano Jorge Vásquez, accionista y propietario del helicóptero aseguró que fue usado en varias ocasiones por diferentes personas. El director del Servicio Marítimo Nacional (SMN), José Isaza, aceptó que ordenó el hundimiento a tiros del helicóptero, por razones de seguridad, y que notificó esta acción a la empresa aseguradora y que remitió un informe de esto al entonces ministro de Gobierno y Justicia, Winston Spadafora.

Por su parte, la Internacional de Seguros, S. A., (IS) decidió pagar la póliza a Hanta Corporation, debido a que las operaciones para recuperar el aparato en altamar tendrían un costo de B/. 200 mil, lo cual resultaba, según el expediente, más caro que el precio de las piezas que se pudieran extraer en buen estado. Jorge Vásquez Gallego recibió de la Internacional de Seguros, S.A. la suma de B/.1,805.000.00, en concepto del seguro por indemnización por el hundimiento de la nave.

El HP-1430 recibió 447.6 galones de combustible ascendiendo la suma de B/.596.33, ya que realizaba misión oficial del Fondo de Inversión Social a cargo de Gabriel Pinzón, y era utilizado en calidad de préstamo de actividades de la Presidencia en giras sociales.

A raíz de este accidente se pudo verificar que en un período de 90 días, el helicóptero HP-1430, tomó 200 galones de combustible en el Servicio Aéreo Nacional (SAN), según revela un documento oficial.

En la Vista Fiscal No.202 del 30 de octubre de 2001, elaborada por la Fiscalía Primera Anticorrupción y calificación sumarial por el Juzgado Décimo de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá - Ramo Penal, se solicitó una ampliación para aclarar la titularidad de la nave de propiedad de la sociedad Hanta Corporation y asegurado por la compañía Internacional de Seguros, S. A., quien pagó el seguro correspondiente, además de otros aspectos.

El Tribunal consideró que no existían evidencias que el hecho constituyera delito, no existían imputados o involucrados, por lo que no hacía sentido prolongar la investigación realizada por el Ministerio Público, por lo que ordenó cerrar el caso con un sobreseimiento de carácter objetivo e impersonal.

La Fiscal Primera Anticorrupción apeló, el 18 de marzo de 2002, e insiste en saber por qué el asistente de la planilla quién dio la orden, y funcionario del Estado responsable del hundimiento de la nave, y por qué el piloto José Reyes aparece con un sueldo de B/.3,500.00 en el Ministerio de la Presidencia.

El Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, mediante resolución de 20 de noviembre de 2002 (Auto No. 227), confirmó lo sentenciado por la Juez de Primera Instancia.

4.2. CASO DE PRESUNTO DELITO DE PECULADO Y OTROS CONTRA EL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ

Presentación

Sumarias seguidas contra José Garzón, Rafael Quintero, Pedro Lomba, Marcos Alfaro, Abdiel Everardo Navas Bernal, Eucrisio Flaco, Lizzete Lemm, Luis Arnoldo Paredes Valdés, Hernán Murillo, Fabián Castillo, Falconery Quiróz, Leonidas Rodríguez, Hélice Luna, Luz Neyra Muñoz y los particulares Juan

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Carlos Ríos, Elisardo Oses, Marisol Median, Jaime Chevalier, Francisco Javier Zamora, Galileo Díaz Díaz, Celma Romero Gutiérrez, Vielka Valentine Romero, Iván Torres, Edgar Ballesteros, Donatilo Ballesteros, Cecilio Ledesma, Raúl Quibilan, Joel Watson, Luis De Gracia, Landerino Martínez y otros, por la presunta comisión de los delitos contra la Administración Pública, contra la Fe Pública, contra la Seguridad Colectiva y otros en perjuicio del Banco Nacional de Panamá.

Iniciado mediante Querrela Penal presentada por el Banco Nacional de Panamá a través del Licdo. Galileo Ferrabone, en la Fiscalía Auxiliar de la República, el 3 de abril de 2003, aunado a esto las investigaciones se iniciaron a mediados del 2002. El sumario se inició el 3 de abril de 2003 (aproximadamente 7 meses). Actualmente el expediente se encuentra en el despacho de la Fiscalía Primera Anticorrupción del Ministerio Público a cargo de la Licda. Cecilia López. El expediente tiene 30 tomos, y más de 17,000 fojas. No. Entrada del Expediente: 1693 de 2003.

Sinopsis

Las investigaciones realizadas y adelantadas por la Fiscalía Auxiliar de la República hoy se encuentra en la Fiscalía Primera Anticorrupción, consiste en descubrir el manejo irregular en el cambio de cheques girados a favor del Tesoro Nacional para el pago de tasas e impuestos, que resultaron ser cambiados por distintos cajeros del Banco Nacional de Panamá, en asocio de particulares, disfrazando esa actividad ilícita a través de registros contables y bancarios alterados y con el concierto de supervisores de caja y demás funcionarios de la mencionada entidad bancaria.

Los auditores del Banco Nacional de Panamá (BNP), tras un análisis de los procedimientos utilizados en el desfaldo (hasta ahora de más del millón de balboas), a esa institución, determinó que los miembros de la red criminal utilizaron por lo menos, cinco *modus operandi* para hacerse de los dineros. Uno de los métodos estaba relacionado con la compra de cheques de gerencia con cheques girados a favor del Tesoro Nacional, para ser depositados en cuentas personales de funcionarios y particulares o hacerlos efectivo.

Con este *modus* fueron identificadas dos transacciones, la primera por B/.18,748.00 y la segunda por B/.2,130.00 ambas tenían un común denominador, el cajero José Garzón y a Rafael Quintero. El primero cambió los cheques, mientras que Quintero procesó las boletas. Además de ellos, también fueron identificados Hernán Murillo, el supervisor, que colocó el visto bueno y la gerente de la sucursal de Calle Séptima Central. Para sus fines los miembros de la red cambiaban en efectivo cheques girados a favor del Tesoro Nacional, fraccionándolo en montos menores a B/.1,500.00 con la finalidad de evitar solicitar el visto bueno del supervisor.

También hacían depósitos en forma íntegra de cheques girados a favor del Tesoro a cuentas de ahorro de particulares, cuyos retiros eran autorizados por el supervisor. Otra forma era a través de cambio de cheques girados a favor del Tesoro que se hacían efectivos con el visto bueno de un supervisor. Por otra parte, los miembros de la red reemplazaban cheques de particulares por cheques girados a favor del Tesoro para depositarlo después en la cuenta personal de un funcionario integrante de la red.

Fase en que se encuentra.

El expediente se encuentra en la etapa sumarial del proceso, los auditores del Banco Nacional de Panamá, se encuentran realizando los últimos auditos para esclarecer el monto total del desfalco, que extraoficialmente asciende a la suma de 1.5 millones de balboas y oficialmente la cuantía es B/.615,377.28. La Fiscalía Anticorrupción se encuentra realizando ampliaciones a las indagatoria a los implicados y en la ejecución de secuestros penales, como en su recuperación mediante la captura de los bienes muebles e inmuebles, así como allanamientos a las residencias y oficinas de los implicados.

Fases que faltan.

Falta lo relativo a lo que determine el auto de calificación. Si se ordena la ampliación del sumario el expediente regresa a la primera fase para completar la investigación y posteriormente retornar a la fase de calificación. Si se dispone un auto encausatorio (llamamiento a juicio) se inicia la fase plenaria (periodo probatorio y audiencia oral). Si se dispone un sobreseimiento provisional, concluye el proceso dejando abierta la posibilidad de su reapertura en caso d que se aporten nuevos elementos probatorios. Si se dispone un sobreseimiento definitivo concluye el proceso alcanzando estatus de cosa juzgada.

Término legal del proceso.

De acuerdo a los términos establecidos el proceso penal con pluralidad de imputados y hasta la segunda instancia debe completarse en un período aproximado de 2 a 3 años. Aunado a esto la Fiscalía Primera Anticorrupción, no concluirá el sumario hasta tanto se agote la investigación, previa autorización del Juez Primero de Circuito Penal, quien ha conocido de las solicitudes de fianza de excarcelación y de medidas cautelares.

4.3. SUMARIAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO, LA FE PÚBLICA, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y OTROS EN PERJUICIO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS***Presentación***

Se instruyen sumarias contra Maruja Annete Bushell, Víctor Adrián Castillo, Damaris Antonia Gercerán, Carlos Gercerán, Mario Jiménez, Próspero Jiménez y otros, por la presunta comisión de delitos contra el patrimonio, la fe pública, la administración pública y otros en perjuicio del Ministerio de Economía y Finanzas.

Inicio Mediante Expediente No.11080801A-8643.

Entrada:455/2002 de 6 de agosto de 2002.

Fiscalía Segunda Anticorrupción a cargo del Lic. Daniel Batista y ha tenido conocimiento el Juzgado Quinto de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá.

La Investigación tiene una duración de 1 año y 3 meses.

Tiene 5 tomos, y más de 6,000 fojas

Sinopsis

La señora Damaris Antonia Gercerán Castillo, tramitó y vendió a distintas empresas créditos y documentos que eran objeto de investigación, ofreciendo créditos fiscales para pagar las liquidaciones de aduanas y que ofrecía a un valor de 20% menos del valor del crédito.

Se realizaron 54 transacciones de septiembre 1998 a diciembre de 2000, según informes de auditoria por la suma de B/.393,632.28 consistente en aplicar pagos autorizados de impuestos de diferentes empresas mediante el uso de métodos fiscales que no le correspondían según Resolución de la Dirección General de Ingresos.

Se presentaban a distintas empresas, le proponían la propuesta del fraude efectivo el pago de impuesto de importación que tienen pendientes, mediante el uso de créditos fiscales que otras empresas negociaban en ese momento, luego iban donde la señora Maruja Bushell, que laboraba en el Departamento de devolución de impuesto de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que ella realizara el trámite como si efectivamente las personas encargadas de llevar los papeles hubieren presentado correctamente la documentación que auditaba; así el trámite de cesión de crédito parecía legitimo y después se firmaba usando las empresas los documentos de cesión de créditos para hacer su pagos de impuestos de importación.

Actualmente el sumario se encuentra pendiente que se haga la captura y detención de tres de los seis imputados para recibirles declaración indagatoria, además de estar en espera del Informe de Auditoria de la Contraloría General de la Republica, en la cual se señala la ultima cifra que asciende el fraude contra el Estado. Aparentemente existe una vinculación entre este caso y el del Banco Nacional de Panamá.

Fase en que se encuentra.

Actualmente el expediente se encuentra en la fase sumarial ante la Fiscalía Segunda Anticorrupción en espera de indagatorias y audits de la Contraloría General de la República.

Fases que faltan.

Relativo a lo que determine el auto de calificación. Si se ordena la ampliación del sumario el expediente regresa a la primera fase para completar la investigación y posteriormente retornar a la fase de calificación. Si se dispone un Auto Encausatorio (llamamiento a juicio) se inicia la fase plenaria (periodo probatorio y audiencia oral). Si se dispone un sobreseimiento provisional, concluye el proceso dejando abierta la posibilidad de su reapertura en caso d que se aporten nuevos elementos probatorios. Si se dispone un sobreseimiento definitivo concluye el proceso alcanzando estatus de cosa juzgada.

Término legal del proceso.

De conformidad con lo establecido en los términos legales legalmente establecidos el proceso penal, con pluralidad de imputados y hasta la segunda instancia debe completarse en un período aproximado de 2 a 3 años.

Aunado a esto la Fiscalía Segunda Anticorrupción, no concluirá el sumario hasta tanto se agote la investigación, previa autorización del Juez Quinto de Circuito Penal.

4.4. SUMARIAS SEGUIDAS POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PERJUICIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Presentación

Se instruyen sumarias a Maribel Estribí de Abrego, Luis Carlos Peñalba, Domitilo Lasso, Gilberto Ryall y otros por la presunta comisión de delitos contra la Administración Pública en perjuicio de la Contraloría General de la República.

Inicio Mediante Expediente No.2199 de 15 de febrero de 2000.

Pendiente de Proyecto de Vista Penal.

El expediente se encuentra en la Fiscalía Segunda Anticorrupción a cargo del Lic. Daniel Batista y de ahí al Juzgado Segundo de Circuito Penal del Tercer Circuito Judicial de Panamá.

La Investigación tiene un tiempo de 3 años y 9 meses.

Tiene 60 tomos, y más de 38,000 fojas

Sinopsis

La Fiscalía Segunda Anticorrupción en sus investigaciones está instruyendo un sumario a Maribel Estribí de Abrego, Luis Carlos Peñalba, Domitilo Lasso, Gilberto Ryall y otros, por la comisión de irregularidades en el ejercicio de sus funciones, incumpliendo con sus deberes como funcionarios públicos, violando la Ley, perjudicando a la gran cantidad de personas de bajos recursos y beneficiando a otros, sin seguir el debido trámite legal y a cambio de algún beneficio probablemente económico, de igual forma, se perjudicó el patrimonio del Estado al dejar de percibir la Contraloría General de la Republica el 3% de servicios por descuentos que debió haber cobrado y por ser utilizada tanto por los ex Jueces como los muebleros, financieras, como agentes de cobro privado de que fueron disfrazados bajo la figura de embargos, surgidos contra distintas personas, sin capacidad de pago.

Este caso se ha demorado por la cantidad de imputados, que asciende la cantidad de 180, ya que incluye funcionarios públicos, agentes de cobros privados, abogados, los propietarios de mueblerías y financiera. Como es una investigación compleja y grande, ya que cuenta con mas de 60 tomos, no se pueden realizar las investigaciones a la ligera. Además provocó la destitución o renuncia de varios Jueces Municipales en el Tercer Circuito Judicial de Panamá (La Chorrera) y en el Circuito Judicial de Colón.

Fase en que se encuentra.

Actualmente el expediente se encuentra en la fase sumarial ante la Fiscalía Segunda Anticorrupción en espera de la emisión de la Vista Fiscal.

Fases que faltan.

Relativo a lo que determine el auto de calificación. Si se ordena la ampliación del sumario el expediente regresa a la primera fase para completar la investigación y posteriormente retornar a la fase de calificación. Si se dispone un Auto Encausatorio (llamamiento a juicio) se inicia la fase plenaria (periodo probatorio y audiencia oral. Si se dispone un sobreseimiento provisional, concluye el proceso dejando abierta la posibilidad de su reapertura en caso d que se aporten nuevos elementos probatorios. Si se dispone un sobreseimiento definitivo concluye el proceso alcanzando estatus de cosa juzgada.

Término legal del proceso.

De conformidad con lo establecido en los términos legales legalmente establecidos el proceso penal, con pluralidad de imputados y hasta la segunda instancia debe completarse en un período aproximado de 3 a 4 años.

CAPÍTULO SEXTO:
POLICÍA NACIONAL Y SISTEMA PENITENCIARIO

1. ACTUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL

La Policía Nacional es la institución de seguridad encargada, de salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del estado panameño, además de preservar el orden público, acatando las órdenes del Presidente de la República y las autoridades nacionales, provinciales o municipales, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

Es decir, dentro de las formas de reacción social frente al delito, las sociedades generalmente asumen dos líneas básicas la prevención y la reacción o represión; en atención a estos, a la Policía Nacional, institución le corresponde ejecutar acciones para su materialización.

1.1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura de la Policía Nacional distingue entre niveles, direcciones y zonas policiales. Según el organigrama de la institución, existen seis (6) niveles o ámbitos estructurales de acción: nivel decisorio político; nivel de coordinación; nivel de asesoría; nivel de fiscalización nivel de apoyo administrativo y de servicio; nivel operativo.

El nivel decisorio político, por ejemplo, está conformado por el Presidente, el Ministro de Gobierno y Justicia, el Director General y el Subdirector. Este es el primer nivel de decisión que tiene la institución. De manera subsiguiente, en segundo lugar, se encuentra el nivel de coordinación, que está conformado por el Directorio de la Policía Nacional, la Junta Disciplinaria Superior, la Inspectoría General, la Secretaria General. Este nivel aglutina a todas las instancias encargadas del funcionamiento institucional.

En tercer lugar se encuentra el nivel de asesoría. El mismo lo constituyen Asesoría Legal, Relaciones Públicas, Protocolo y ceremonial. En éste nivel se incluyen todos los ámbitos institucionales, encargados de orientar las acciones cotidianas del nivel de Dirección.

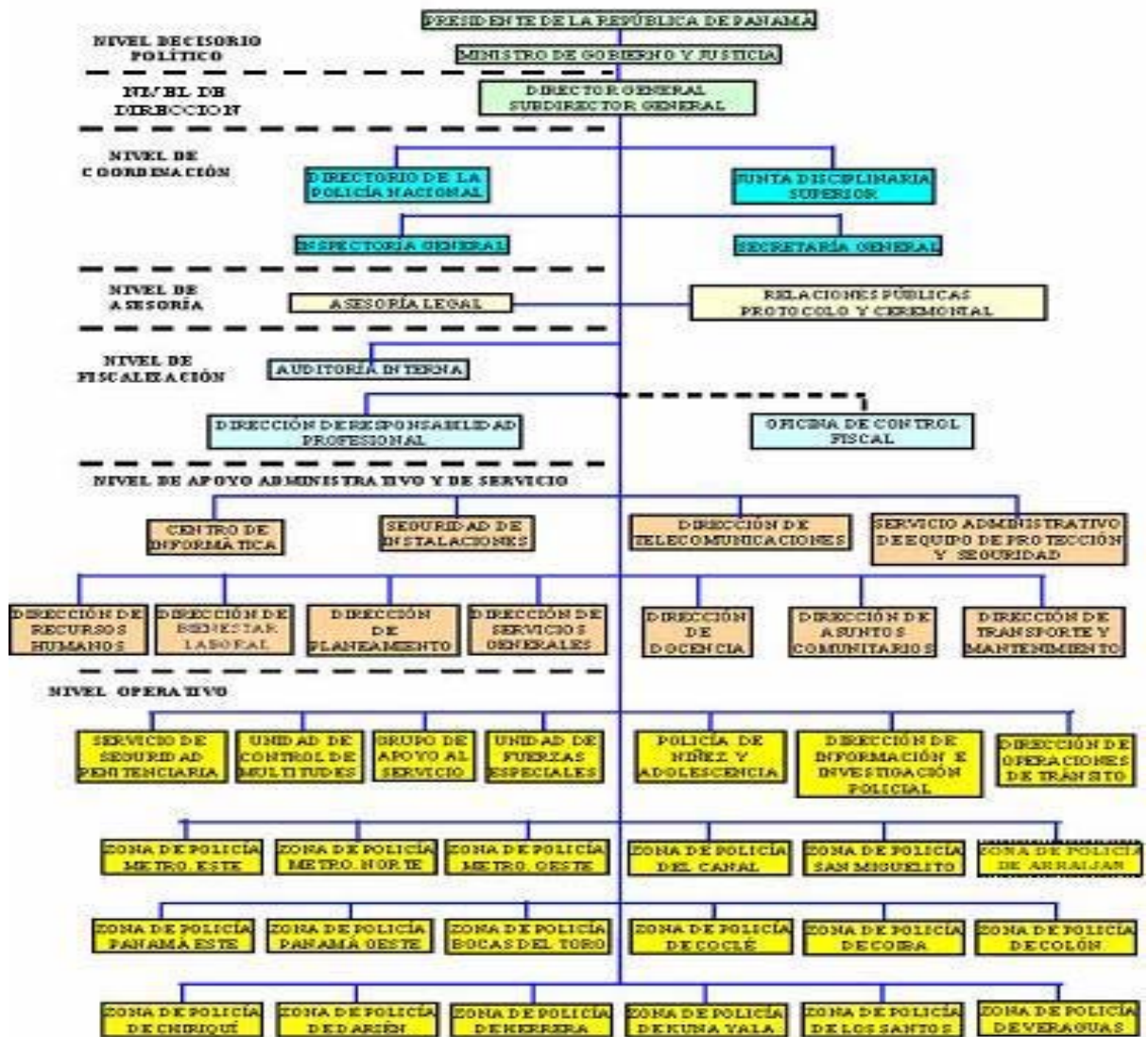
En cuarto lugar se ubica el nivel de fiscalización, al cual pertenece Auditoría Interna, Dirección de Responsabilidad profesional, Oficina de Control Fiscal. Es decir, todas las instancias encargadas de vigilar el desempeño institucional y económico de la institución.

En el quinto lugar se encuentra el nivel de apoyo administrativo y de servicio, que está conformado por el Centro de Informática, Seguridad de Instalaciones, Dirección de Telecomunicaciones, servicio Administración de Equipo de Protección y seguridad. En éste nivel se concentra el entramado logístico de la seguridad ciudadana, pública y nacional.

Por último, en sexto lugar, se encuentra el nivel operativo de la Policía Nacional. En este nivel se ubican las redes de relaciones que existen entre la Policía Nacional y la ciudadanía. El mismo lo conforman, el Servicio de Seguridad Penitenciaria, Unidad de Control de Multitudes, Grupo de Apoyo al Servicio, Unidad de Fuerzas Especiales, Policía de Niñez y Adolescencia, Dirección de Información e Investigación Policial y Dirección de Operaciones de Tránsito.

GRAFICA No. 33

ORGANIGRAMA DE LA POLICÍA NACIONAL



AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

**CUADRO N° 34 : ESTADO DE FUERZA DE LA POLICÍA NACIONAL EN LA
REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN UBICACIÓN. AGOSTO 2003.**

UBICACIÓN	ESTADO DE FUERZA	
	NÚMERO	PORCENTAJE
TOTAL	<u>11452</u>	<u>100.0</u>
DIRECCIÓN	<u>3306</u>	28.9
D.I.T.E.L.	101	0.9
Información e Investigación Policial	749	6.5
Asuntos Comunitarios	245	2.1
Planeamiento	60	0.5
Docencia	161	1.4
Recursos Humanos	601	5.2
Bienestar Laboral	168	1.5
Policía De Menores	53	0.5
Responsabilidad Profesional	31	0.3
Servicios Generales	202	1.8
Transporte	169	1.5
Operaciones de Tránsito	766	6.7
Inspectoría General	101	0.9
SAEPS	78	0.7
Seguridad de Instalaciones	93	0.8
Subdirección General	11	0.1
Zonas Policiales	<u>7498</u>	65.5
Arraiján	S/D	S/D
Bocas Del Toro	236	2.1
Del Canal	707	6.2
Coclé	406	3.5
Colón	587	5.1
Coiba	S.D.	S.D.
Chiriquí	978	8.5
Darién	1403	12.3
Herrera	226	2.0
Los Santos	223	1.9
Panamá Este	112	1.0
Metro Norte	S.D.	S.D.
Metro Este	S.D.	S.D.
Metro Oeste	S.D.	S.D.
Panamá Oeste	597	5.2
San Blas	432	3.8
San Miguelito	737	6.4
Veraguas	489	4.3
Planilla 199	365	3.2

%; Calculado con base en el total de columna. Nota: A la fecha se cuenta con 765 vacantes.

Fuente: Dirección de Recursos Humanos, Policía Nacional.

La Policía Nacional cuenta también en su estructura, con siete (7) direcciones. Las mismas son: Recursos

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Humanos, Bienestar Laboral, Planeamiento, Servicios Generales, Docencia, Asuntos Comunitarios y Dirección de Transporte y Mantenimiento. A través estas direcciones, la Policía Nacional realiza todas las labores y acciones administrativas relativas al funcionamiento estructural de la Institución Policial.

A nivel geográfico, la Policía Nacional está organizada en 18 Zonas Policiales distribuidas a lo largo del territorio nacional. Metro Este, Metro Oeste, Metro Norte, Del Canal, San Miguelito, Arraiján, Panamá Este, Panamá Oeste, Bocas del Toro, Coclé, Coiba, Chiriquí, Darién, Herrera, Kuna Yala, Los Santos, Veraguas y Colón, son los nombres de las Zonas que configuran el entramado operativo de la seguridad pública del país. (La Policía y la Comunidad, abril 2003)

1.2. CAPACITACIÓN

En la Policía Nacional, la formación, capacitación, desarrollo y especialización es permanente; está dirigida a todos los niveles jerárquicos; y se encuentra regulada por el Título II del Decreto Ejecutivo N° 172 del 29 de julio de 1999, relativo a la Carrera Policial.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 172, le corresponde a la Dirección de Docencia, la formación, capacitación, desarrollo y especialización de los miembros de la Policía Nacional. La docencia, tanto formal como informal, se desarrolla a través de instancias como: la Academia de Policía Presidente Belisario Porras (ACAPOL), que tiene como responsabilidad preparar a los agentes que ingresan a la Carrera Policial; el Centro de Enseñanza Superior, que se encarga de la docencia dirigida a los oficiales; el Centro de Capacitación Policial (CECAPOL), que está encargado de la formación continua tanto de oficiales como de agentes de la Carrera Policial.

Cada instancia de formación y docencia, atiende un tipo específico de demanda y de población, que se encuentra o en proceso de acceder a la institución policial o se desempeña en algunos de los niveles, direcciones o Zonas de la Policía Nacional. Es decir, los cursos de formación, capacitación, desarrollo y especialización, están dirigidos a todo el personal de la institución, no obstante, como parte de una política institucional, se hace un mayor énfasis en los agentes encargados de salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos de los ciudadanos.

La Policía Nacional tiene definida una oferta de seminarios, cursos y demás actividades curriculares, orientada a la atención de las demandas del personal de Servicios de Seguridad Penitenciaria, Unidad de Control de Multitudes, grupo de apoyo al Servicio Unidad de Fuerzas Especiales, Policía de Niñez y Adolescencia, Dirección de Información e Investigación Policial y dirección de Operaciones del Tránsito. Los contenidos de los cursos de formación, capacitación, desarrollo y especialización abarcan temas generales y específicos, asociados a cada ámbito de actuación.

La capacitación, formación, desarrollo y especialización, en tanto sistema integral, se rige según los siguiente criterios:

- Tiene carácter profesional permanente.
- Estimula la superación personal.
- Destinada a todos los niveles jerárquicos, administrativos y operativos.
- Se fundamenta en el desarrollo integral de los estudiantes en el ámbito cognoscitivo socio - afectivo y psicomotor.
- Desarrolla conceptos ideales de vida democrática como condición de su vida personal y colectiva.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En el sentido más amplio, esto significa que la formación en cualesquiera de sus sentidos, se encuentra orientada a garantizar el orden democrático, respetando las garantías y fundamentos del régimen democrático. Esto se observa claramente en el Perfil de Egreso del Agente Policial.

Al finalizar, sus compromisos curriculares, el Agente de Policía contará con los conocimientos, habilidades y destrezas para desarrollar acciones en el ámbito policial, informativo y preventivo. Por ello esta en capacidad de:

1. Prestar servicio interno y externo en la institución y comunidad.
2. Realizar patrullaje urbano y rural.
3. Usar adecuadamente el equipo policial.
4. Proteger al comercio, institución, escuelas y otras dependencias.
5. Evitar riñas y escándalos en la vía pública.
6. Prestar servicio de escolta como seguridad física.
7. Colaborar en la información y auxiliar al ciudadano.
8. Aplicar conocimientos y destrezas para su defensa personal.
9. Redactar reportes e informes de su actuación.
10. Informar orientar al turista.
11. Participar en desfiles y paradas en la rendición de honores durante la celebración de fechas patrióticas.
12. Colaborar en caso de siniestros como: terremoto, derrumbes e incendios y otras calamidades.
13. Colaborar en campañas sanitarias oficiales y prestar primeros auxilios médicos.
14. Practicar detenciones y arrestos, dentro del marco legal y en la esfera de su competencia.
15. Prestar servicio de policía rural o urbana.
16. Preservar las escenas del crimen y detener a los presuntos delincuentes que consiga in fraganti, como auxiliar de la Policía Técnica Judicial.

La actualización de los miembros de la Carrera Policial, se realiza mediante una sistemática y constante capacitación interna. Con frecuencia, la actualización se centra en temas que guardan relación con el papel y función de la policía en el fortalecimiento de la democracia.

Por ello, tomando en cuenta los criterios de la formación, capacitación, desarrollo y especialización al igual que del perfil de egreso del agente policial, se puede inferir que la preparación del recurso humano asociado a las tareas de seguridad, es integral y adecuada a la función que debe desempeñar ese funcionario en la sociedad panameña, como colaborador en la administración de la justicia.

La cobertura del sistema integrado de formación, capacitación, desarrollo y especialización de la Policía Nacional, se puede medir según la cantidad de miembros de la Carrera Policial graduados. Por ejemplo, durante el trienio 2001-2003, graduó a 2,000 (dos mil) agentes. Asimismo éste sistema, desde el año 1991, hasta abril del año 2003, formó un total de 9,786 miembros de la Carrera Policial: 690 son de sexo femenino y 9,096 son del sexo masculino. (Policía Nacional, 2003).

En la actualidad, además de las acciones en el ámbito nacional, dirigidas a la formación de los recursos humanos capacitados en materia de seguridad, la Policía Nacional tiene actualmente 67 unidades de diferentes rangos, recibiendo formación y capacitación en universidades e institutos especializados en formación policial, en diferentes continentes y países.

**CUADRO N°35: DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE POLICÍA,
SEGÚN AÑO Y CENTRO EDUCATIVO EXTRANJEROS AL QUE ASISTEN**

ESCUELA	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Escuela Federal de Argentina	4	5	---	---	9
Escuela de Gendarmería	5	3	---	---	8
Escuela Nacional de Policía de Bolivia	1	2	---	3	6
Escuela General Santander Colombia	1	5	2	---	8
Escuela Carabineros de Chile	2	1	---	---	3
Escuela de Policía de Taiwán	---	1	---	2	3
Academia de Policía de Honduras	2	4	2	---	8
Colegio de Policía de Paraguay	4	2	---	---	6
Escuela de Oficiales de Policía de Perú	---	2	2	2	6
Escuela Nacional de Policía de Uruguay	1	---	---	---	1
Instituto Universitario de Policía Metropolitana	---	2	---	---	2
Escuela de Oficiales de la Guardia Nacional, Venezuela	---	3	1	3	7
TOTALES	20	30	7	10	67

Fuente: Policía Nacional

1.3. CARRERA POLICIAL

La Carrera Policial se encuentra reglamentada mediante la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997. De acuerdo con el artículo 47 de dicha Ley, quedan sometidos a ésta, los miembros de la Policía Nacional que sean nombrados y tomen posesión del cargo y sean debidamente juramentados. Según el artículo 91 de la citada Ley, todo panameño tiene derecho a ingresar a la Carrera Policial, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en artículo 52.

Por su parte, el artículo 90 señala que el reclutamiento y la selección es el mecanismo mediante el cual se atraerá a los aspirantes, potencialmente calificados, a ocupar los puestos, según se encuentra establecido en la Carrera Policial. A través de los sistemas de selección inherentes a la Carrera Policial, se elegirán entre ellos, a los más idóneos mediante procedimientos e instrumentos válidos y confiables.

El reclutamiento y selección puede ser interno y/o externo. El mismo se utilizará para cubrir tanto vacantes y ascensos, como procesos de formación y capacitación. En el reclutamiento interno participan miembros activos de la Institución; mientras que en el reclutamiento externo, participan los ciudadanos que aspiran a ser miembros de la Institución.

El reclutamiento y la selección, en orden de prelación, se realiza utilizando mecanismo, técnicas e instrumentos científicos asociados al concurso, como son la entrevista y los exámenes de conocimientos. El reclutamiento y selección, como en cualquier otro proceso de contratación de personal, consta de etapas como: Convocatoria; Métodos de Selección; Selección de aspirante a puesto policial; Formación Policial; Nombramiento; Período Probatorio; Status de Carrera Policial.

La primera y la segunda etapa conjugan dispositivos institucionales para la incorporación de los ciudadanos al primer cuerpo de seguridad del país. En la primera etapa Convocatoria, se desarrollan actividades como: el aviso, el registro e inscripción, la entrevista y la preselección de los aspirantes. La

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

convocatoria establece que los ciudadanos de nacionalidad panameña y/o nacionalizados (Constitución Nacional de la República de Panamá, Artículos 8, 9, 10) que aspiren a ingresar, por ejemplo, en la Academia de Oficiales, deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Edad: 18 a 23 años
2. Estado Civil: Soltero, sin hijos y sin concubina(o)
3. Educación: Secundaria aprobada o estar cursando el último año de Bachillerato o contar con el título de Bachiller en Ciencias, Letras, Comercio Agropecuario, Industrial o encontrarse estudiando en la Universidad de Panamá.
4. Estatura: igual o superior a 1.68 los hombres y 1.62 las mujeres.
5. Peso: proporcional a la estatura.
6. Cancelar la cantidad de 6.00 USD, en concepto de pruebas de capacidades académicas (PCA), y conocimiento general (PCG) de la Universidad de Panamá.
7. Original y copia de créditos de bachillerato, diploma de primer ciclo y segundo ciclo.
8. Original y copia de cédula de identidad personal
9. Original de record policivo.
10. Deberán cumplir los requisitos comunes para ingreso de personal fijados en la ley Orgánica de la Policía Nacional.
11. No haber pertenecido a ninguna institución de la Fuerza Pública o de la Policía Técnica Judicial.
12. No tener señas producto de tatuaje u orificios en el lóbulo de la oreja o en otras partes del cuerpo.

Además de estos requisitos para el caso de los oficiales, en el caso de los aspirantes a ingresar en el nivel operativo, existen requisitos específicos, según las disposiciones respectivas.

En la segunda etapa o etapa de selección, se aplican varios métodos, técnicas e instrumentos para identificar las cualidades, aptitudes y actitudes de los aspirantes, con el objetivo de encontrar científicamente, criterios para seleccionar a los ciudadanos que tienen el perfil adecuado, para ingresar a la Carrera Policial. Tal es el caso de los exámenes de conocimiento general; la aplicación de pruebas psicológicas; la investigación de antecedentes; los exámenes médicos (general y específicos); y la prueba física.

De manera subsiguiente, en la tercera etapa, el ciudadano es seleccionado en su calidad de aspirante a ocupar un puesto dentro del engranaje de la Carrera Policial.

Una vez superada las etapas anteriores, el ciudadano que aspira a convertirse en funcionario de la Carrera Policial, inicia la formación policial (cuarta etapa), que continúa con el nombramiento (quinta etapa); el período probatorio (sexta etapa), hasta alcanzar el status de miembro pleno de la Carrera Policial (séptima etapa).

La Dirección de Planeamiento, según el Artículo 99 de la Ley, una vez finaliza el período de prueba, remite a la Dirección de Recursos Humanos, la lista de los policías que culminan satisfactoriamente esta etapa, adjuntando los formatos de evaluación. No obstante, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 100 de la Ley, la Dirección de Recursos Humanos conferirá el Status de Servidor de Carrera Policial únicamente a aquellos policías que al completar su período de prueba, obtengan una evaluación satisfactoria.

Conforme a lo señalado en el artículo 101, el status de Carrera Policial es una condición reconocida por la Ley y sus Reglamentos, a aquellos policías de nuevo ingreso que, una vez culminado su curso de

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

formación policial, cumplan su período satisfactoriamente, a través del Programa de Adiestramiento de Personal de Servicio. Según la Ley, los policías que hayan sido nombrados antes de aprobada y reglamentada la misma, adquieren su status de carrera de manera automática.

El status de Carrera Policial otorga a todo aquel que lo ostente, los siguientes derechos:

- a. Estabilidad en el cargo
- b. Ascensos y traslados
- c. Sobresueldos por años de servicio
- d. Licencias con goce de salario por duelo, matrimonio, nacimiento de hijos, graves calamidades, según lo identificado en el reglamento y/o directiva
- e. Licencias sin sueldo, según el presente reglamento
- f. Asistencia económica por nacimiento de hijos y duelo en caso de cónyuge, compañero(a), hijos, padres y hermanos
- g. Programa de becas por estudio para los hijos
- h. Reconocimiento e incentivo por obtención de título universitario
- i. Defensa Técnica a cargo de la institución, en procesos judiciales, originados del servicio policivo para él, su esposa e hijos menores de edad
- j. Asistir a cursos extra policiales, estudios regulares y práctica de deportes, siempre que no afecten la prestación de servicios y los gastos consiguientes no se carguen a la institución
- k. Condecoración por acto heroico
- l. Participar en cursos y becas de perfeccionamiento para la carrera policial.
- m. Jubilación especial a los veinticinco(25) o treinta (30) años de servicios, dependiendo de la fecha de ingreso.

Además, quien ingresa a la Carrera Policial, cuenta con un variado número de incentivos, que sirven de estímulo y constante capacitación a la labor que desempeñan y que de alguna manera compensa el salario. Los estímulos contribuyen a que exista una fuerza policial preparada y que por ende, utilice mecanismos científicos para garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

1.4. REMUNERACIÓN

Hasta el rango de Capitán los miembros de la Carrera Policial reciben gastos de representación. No obstante, los sueldos de teniente hacia abajo no cuentan con gastos de representación. Cabe señalar que entre los rangos de teniente y agente el sueldo base está por debajo de 660 USD.

CUADRO N° 36: ESCALA DE SALARIOS DE LA POLICÍA NACIONAL

RANGO	SUELDO BASE	GASTOS DE REPRESENTACIÓN
Director	4000.00	3000.00
Sub-Director	4000.00	750.00
Comisionado	1800.00	750.00
Sub-Comisionado	1500.00	700.00
Mayor	1250.00	400.00

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Capitán	900.00	250.00
Teniente	600.00	
Sub-Teniente	500.00	
Sargento 1°	425.00	
Sargento 2°	400.00	
Cabo 1°	375.00	
Cabo 2°	350.00	
Agente	350.00	

Fuente: Policía Nacional

1.5. PERSONAL

El total de miembros de la Carrera Policial por rango (Estado de Fuerza), al 28 de agosto de 2003, según la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, era de 11,452 unidades. La organización de la Policía Nacional, según la Ley, permite que cualquier miembro de la Carrera Policial, dentro del escalafón, pueda aspirar hasta el cargo de Subdirector. El cargo de Director, por Ley, será ocupado siempre, por un civil. Tal situación es una excepción en el sector público, que cabe estudiar con detalles en otro momento.

La mayor cantidad de los funcionarios de la Carrera Policial, se ubican en la categoría de agentes, cabo I y cabo II. Es decir, se destina mayor atención y prioridad, al personal operativo, encargado de velar por el orden y seguridad pública de los ciudadanos.

CUADRO N° 37 : ESTADO DE FUERZA DE LA POLICÍA NACIONAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN RANGO. Agosto de 2003.

R A N G O	ESTADO DE FUERZA	
	Número	Porcentaje
TOTAL	<u>16267</u>	<u>100.00</u>
Director	1	0.01
Subdirector	1	0.01
Comisionado	11	0.07
Sub-Comisionado	24	0.15
Mayor	52	0.32
Capitán	177	1.09
Teniente	168	1.03
Subteniente	774	4.76
Sargento 1°	1202	7.39
Sargento 2°	2786	17.13
Cabo 1°	2001	12.30
Cabo 2°	3534	21.72
Agente	3723	22.89
Cadetes	193	1.19
Componente civil	490	3.01
Planilla	365	2.24
Vacantes	765	4.70

Porcentaje (%): Calculado con base en el total de columna.

La distribución de los funcionarios de la Carrera Policial a lo largo del país, muestra que en la Zona de Policía del Darién y la Zona de Policía de Chiriquí, encargadas de la custodia de las fronteras terrestres, es la que concentra un mayor número de miembros.

En la distribución de los funcionarios de la Carrera Policial, se observa que hay 598 unidades policiales ubicadas en cárceles y centros penitenciarios de la ciudad de Panamá. Sin embargo, de acuerdo a criterios penitenciarios y criminológicos, tanto las cárceles, como los centros penitenciarios, deben contar con custodios civiles con excepción del área externa.

CUADRO N° 38: ESTADO DE FUERZA NÚMERO DE HABITANTES POR UNIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL EN EL DISTRITO DE PANAMÁ, SEGÚN UBICACIÓN: AÑO 2003.

UBICACIÓN	ESTADO DE FUERZA		Habitantes por unidad	Población al 1° de julio de 2003
	NÚMERO	PORCENTAJE		
TOTAL	4415	100.0		
Dirección General	204	4.6		
Unidad de Control de Multitudes	255	5.8		
Grupo de Acción Policial	63	1.4		
Zona de Policía Metro Oeste	591	13.4		
Área A: El Chorrillo, San Felipe y Sana Ana	131	3.0	411	53897
Área B: Curundú, Calidonia	112	2.5	368	41226
Área C: Bella Vista	81	1.8	373	30238
Área D: San Francisco	78	1.8	488	38037
Área E: Betania	92	2.1	514	47249
Área F: Pueblo Nuevo	59	1.3	328	19323
Área G: Río Abajo, Parque Lefevre	127	2.9	552	70061
Zona de Policía Metro Norte	111	2.5		
Área A: Las Cumbres	29	0.7	2461	98436
Área B: Chilibre	49	1.1	755	43063
Área C: Caimitillo ^{1/}	8	0.2		
Área D: Nueva Libia ^{2/}	11	0.2		
Zona de Policía Metro Este	425	9.6		
Área A: Juan Díaz	18	0.4	5211	93803
Área B: Pedregal	65	1.5	750	48729
Área C: Tocumen, San Martín, Pacora	57	1.3	2768	157793
Grupo de Apoyo al Servicio Metropolitano	44	1.0		
Grupo de Apoyo Móvil	287	6.5		
Policía de Turismo	213	4.8		
Policía Motorizada	144	3.3		
Servicio de Correría Rojos	69	1.6		
Academia de Policía	114	2.6		
Centro de Enseñanza Superior	353	8.0		
Centro de Informática	27	0.6		
Centro de Rehabilitación Femenino	12	0.3		
Centro Penitenciario La Joya	456	10.3		
Centro Penitenciario Nueva Esperanza	65	1.5		
Centro Penitenciario Renacer	65	1.5		

Porcentaje (%): Calculado con base en el total de columna.

^{1/}El número de unidades de este sector se le sumó al corregimiento de Chilibre para efectos del cálculo del promedio de personas por unidad policial.

^{2/}El número de unidades policiales de este sector se le sumó al de Las Cumbres para efectos del cálculo del promedio de habitantes por unidad policial.

2. FUNCIÓN POLICIAL

2.1. Prevención: Programas de Acercamiento Comunitario y Ciudadano

La labor preventiva que lleva adelante a la Policía Nacional, se realiza a través de programas que incorporan al ciudadano, en sus diversas actividades comunitarias, a las tareas de seguridad. El avance más significativo en esta área de la acción policial, lo representa el Programa de Vecinos Vigilantes.

Este Programa replica, con las adaptaciones del caso, una experiencia similar, registrada en Canadá. En Panamá, el primer programa de esta naturaleza inicia en 1999, en el Corregimiento de Alcalde Díaz. En la actualidad, existe un total de 1,312 comunidades que participan con el Programa Vecinos Vigilantes en todo el país.

En la Ciudad de Panamá, existen 216 localidades de vecinos que se encuentran organizando su participación en el Programa de Vecinos Vigilantes. Hasta el momento existen 151 comunidades que se han integrado al Programa de Vecinos Vigilantes.

En la provincia de Panamá, existe un total de 869 localidades vecinales integradas al Programa de Vecinos Vigilantes, de las cuales 513 se encuentran en fase de formación mientras que 356 se encuentran funcionando.

CUADRO N° 39: NÚMERO Y PORCENTAJE DE PROGRAMAS VECINOS VIGILANTES, INAUGURADOS Y EN FORMACIÓN, EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ, SEGÚN ZONA DE POLICÍA. Julio de 2003.

ZONA DE POLICÍA	PROGRAMAS VECINOS VIGILANTES					
	TOTAL		INAUGURADOS		EN FORMACIÓN	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (2)	Número	Porcentaje (2)
Total	869	100.0	356	41.0	513	59.0
Metro Oeste	196	22.6	86	43.9	110	56.1
Metro Norte	82	9.4	34	41.5	48	58.5
Metro Este	174	20.0	78	44.8	96	55.2
Policía del Canal	58	6.7	24	41.4	34	58.6
San Miguelito	288	33.1	98	34.0	190	66.0
Panamá Este	4	0.5	1	25.0	3	75.0
Panamá Oeste	20	2.3	11	55.0	9	45.0
Arraiján	47	5.4	24	51.1	23	48.9

(1): Porcentaje calculado con base en el total de columna.

(2): Porcentaje calculado con base en el total de renglón.

El número de las unidades policiales en todo el país, encargadas del seguimiento a las acciones del

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Programa de Vecinos Vigilantes, es de 1065. Esto incluye a las unidades de enlace, que son las encargadas de la organización y coordinación de los ciudadanos de la localidades vecinales, que son parte del Programa de Vecinos Vigilantes.

A través del Programa Vecinos Vigilantes, la Policía Nacional ha logrado inserción y apoyo en las comunidades. Es decir, se ha logrado cambiar la percepción del ciudadano, con respecto al funcionario de la Carrera Policial, al mismo tiempo que se ha divulgado las dimensiones de la labor preventiva, social y reactiva del policía.

CUADRO N° 40: NÚMERO Y PORCENTAJE DE PROGRAMAS VECINOS VIGILANTES INAUGURADOS Y EN FORMACIÓN, EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN PROVINCIA: Julio de 2003.

PROVINCIA	PROGRAMAS VECINOS VIGILANTES					
	TOTAL		INAUGURADOS		EN FORMACIÓN	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (2)	Número	Porcentaje (2)
Total	1312	100.0	530	40.4	782	59.6
Bocas Del Toro	76	5.8	23	30.3	53	69.7
Coclé	52	4.0	17	32.7	35	67.3
Colón	29	2.2	6	20.7	23	79.3
Chiriquí	114	8.7	54	47.4	60	52.6
Darién	10	0.8	4	40.0	6	60.0
Herrera	50	3.8	30	60.0	20	40.0
Los Santos	45	3.4	5	11.1	40	88.9
Panamá	869	66.2	356	41.0	513	59.0
Veraguas	67	5.1	35	52.2	32	47.8

(1): Porcentaje calculado con base en el total de columna.

(2): Porcentaje calculado con base en el total de renglón.

La participación de los ciudadanos organizados en los Programas de Vecinos Vigilantes, es muy dinámica; lo cual muestra una necesidad y un interés de ser tomados en cuenta en la lucha contra el delito y otros problemas de la comunidad, este aspecto es muy importante ya que estimula la participación ciudadana en la atención de los problemas de la seguridad en el país.

2.1.1. Efectividad en la disminución del delito

El Programa Vecinos Vigilantes ha logrado mediante la denuncia ciudadana de los delitos, la atención de hechos y casos que antes no eran atendidos.

La implementación de este Programa, por la dinámica que busca generar, requiere recursos logísticos, operativos y económicos, para desplazarse a todas las localidades vecinales miembros de esta red de seguridad. En la actualidad esta es una de sus limitaciones.

No obstante, al incorporar a las comunidades al programa, se ha observado una disminución de la delincuencia en dicha zona.

2.1.2. Modalidades del Programa Vecinos Vigilantes

El Programa Vecinos Vigilantes ha sido adaptado a otros sectores de la vida nacional, con el objetivo de dotar de seguridad espacios más amplios de actuación. Al momento se han creado modalidades como comercios vigilantes y transportistas vigilantes. En estas dos modalidades se aplica la misma metodología y procedimiento para su constitución que en el caso de vecinos vigilantes.

CUADRO N° 41: NÚMERO Y PORCENTAJE DE COMERCIANTES VIGILANTES INAUGURADAS Y EN PROCESO DE ORGANIZACIÓN, EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN ZONA DE POLICÍA. (*)

ZONA DE POLICÍA	COMERCIANTES VIGILANTES				
	TOTAL	Inauguradas		En proceso de organización	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	24	6	25.0	18	75.0
Canalera	2	0	0.0	2	100.0
Coclé	1	0	0.0	1	100.0
Colón	1	0	0.0	1	100.0
Herrera	0	0		0	
Metro Este	2	1	50.0	1	50.0
Metro Oeste	10	4	40.0	6	60.0
Metro Norte	3	0	0.0	3	100.0
San Miguelito	5	1	20.0	4	80.0
Veraguas	0	0		0	

Porcentaje: Calculado con base en el total de renglón.

(*)Noviembre de 2001 - Julio de 2003.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En todo el país, el Programa de Comerciantes Vigilantes, articula a un total de 24 comercios, de los cuales 18 están en proceso de formación y un total de 6 ya han iniciado sus acciones para garantizar una seguridad más adecuada a sus demandas.

Otra de las modalidades que ha asumido el Programa, es el de Transportistas Vigilantes. En la actualidad, hay un total de 8 programas en el país, de los cuales 5 están en proceso de formación y 3 han sido inaugurados.

CUADRO N° 42: NÚMERO Y PORCENTAJE DE TRANSPORTISTAS VIGILANTES INAUGURADAS Y EN PROCESO DE ORGANIZACIÓN, SEGÚN ZONA DE POLICÍA(*)

ZONA DE POLICÍA	TRANSPORTISTAS VIGILANTES				
	TOTAL	Inauguradas		En proceso de organización	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	8	3	38	5	63
Canalera	1	0	0.0	1	100
Coclé	1	0	0.0	1	100
Colón	1	0	0.0	1	100
Herrera	1	0	0.0	1	100
Metro Este	1	0	0.0	1	100
Metro Oeste	1	1	100	0	0.0
San Miguelito	1	1	100	0	0.0
Veraguas	1	1	100	0	0.0

Porcentaje: Calculado con base en el total de renglón.

(*): Diciembre de 2001 - Julio de 2003.

2.1.3. Programa Contra el Delito

2.1.3.1. Jóvenes contra el delito

La Policía Nacional ha tomado conciencia sobre el rol preventivo que le corresponde y, en atención a ello, incrementado los programas de participación comunitaria, en los que el propio ciudadano participa en la solución de sus problemas. Con esta concepción ha creado programas como Jóvenes contra el Delito y Drogas, Abuso y uso de Resistencia.

El Programa Jóvenes Contra el Delito es una de las respuestas que en materia de prevención ha formulado la Policía Nacional, para disminuir los niveles delincuenciales en la juventud panameña. Este Programa funciona en las escuelas y las comunidades. El mismo está integrado por jóvenes, adolescentes y niños de diversos sectores sociales.

2.1.3.2. Escuela Sin drogas

El Programa Drogas, (D.A.R.E.), tiene como eje central de actuación la enseñanza a los estudiantes, a resistir la presión de los compañeros o personas que intenten inducirlos a consumir drogas. Para este fin se han capacitado unidades de la Policía de Niñez y Adolescencia, como facilitadores.

Esta preocupación de la Policía Nacional obedece al hecho que los estudiantes adolescentes son los más afectados y vulnerables al peligro de usar y abusar de sustancias prohibidas (legales e ilegales), enfrentando de esta forma otro tipo de comportamiento destructivo (violencia). El Programa, se ha puesto en marcha, previa coordinación con el Ministerio de Educación. Hasta el momento se desarrolla en 6 colegios de la ciudad de Panamá, beneficiando a unos 6,700 estudiantes.

2.2. FUNCIÓN DE REPRESIÓN O REACCIÓN

2.2.1. Allanamiento y Captura

Mediante el allanamiento y la captura, la Policía ejerce su función reactiva que implica la acción inmediata ante la ocurrencia o supuesta ocurrencia de un hecho delictivo. En tales casos, la autoridad competente solicita el apoyo de la D.I.P. para que actúe en los casos de allanamiento.

En atención al número de allanamientos en el Distrito de Panamá, y en el Distrito de San Miguelito, se tiene que, en Panamá, por cada 10,000 vivienda particulares ocupadas, se allanan 32. En el Distrito de San Miguelito, por cada 10,000 vivienda particulares ocupadas se allanan 98, lo cual indica que la problemática delincriminal en San Miguelito es 3 veces más grave, que en el Distrito de Panamá. En este sentido, cabe resaltar que para el año 1997 había (1) un allanamiento promedio en el Distrito de Panamá y San Miguelito, mientras que para el 2003, se registran cuatro (4) allanamientos promedio, lo que equivale a un aumento del 25 por ciento, en seis años.

RECUADRO N° 23: PROCEDIMIENTO PARA EL ALLANAMIENTO

-
1. El allanamiento se realiza en horario regular de 6:00 a.m. a 10:00 p.m. En horario especial, es decir a cualquier hora, se realiza en aquellos lugares donde el público tiene libre acceso, en los casos de flagrante o cuando existan suficientes indicios para practicar la diligencia.
 2. Todos los casos de allanamiento deben ser decretados por el funcionario de instrucción respectivo.
 3. Todo allanamiento se limitará, exclusivamente, a la ejecución del hecho que la motiva y de ningún modo se extenderá a indagar delitos o faltas.
-

Con respecto al número y tasa de allanamientos en los Distritos de Panamá y San Miguelito, en el año 2003 tenemos que en el distrito de Panamá se dieron un total de 595 allanamientos mientras que en el

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Distrito de San Miguelito 674.

En cuanto a la distribución del número de allanamientos estimados en el Distrito de San Miguelito, por Corregimiento, se tiene que de un total de 674 allanamientos, el 69 por ciento se realizaron en el corregimiento de Belisario Porras; el 71 por ciento en José Domingo Espinar; el 8 por ciento en Amelia Denis; el 2 por ciento en Mateo Iturralde; mientras que un 4 por ciento, en el corregimiento Victoriano Lorenzo.

En el Distrito de Panamá, el corregimiento de El Chorrillo registra un mayor número de allanamientos, con un total de 103, seguido de Pedregal con 58, Pacora 52, Santa Ana y Calidonia, entre otros. Las áreas que registran una mayor frecuencia de allanamientos, son también las áreas de mayor riesgo social. Es decir áreas con acentuación de factores criminógenos tales como: pobreza, desempleo, problemas habitacionales, desintegración familiar, presencia de drogas, alcohol, entre otros.

En el caso de la captura, de acuerdo a informes de la Dirección de Planeamiento de la Policía Nacional, para el año 2002 se registró un total de 4,011 capturas distribuidas así: Zona Metro Este 511 capturas, la Zona Metro Oeste un total de 2,597, Zona Metro Norte un total de 523, Zona Panamá Este un total de 23; y la Zona de San Miguelito 297 capturas.

Recuadro N° 24: Procedimiento Para la Captura

1. Notificar a la víctima que debe permanecer en el lugar que se encuentra.
 2. Informar a la base de la persecución, si porta radio, indicando la ruta de la misma.
 3. Una vez aprehendida la persona, debe preocuparse de no perder las evidencias.
 4. Evitar el traslado del aprehendido a lugar donde se encuentra la presunta víctima para su identificación inicial, pues esto afectará la diligencia judicial de identificación que se hace ante el funcionario de instrucción respectivo.
 5. Cumplir en la Sala de Guardia con los trámites administrativos y remitirá el caso a la PTJ.
 6. Orientar a la víctima en lo referente a la presentación de la denuncia.
-

La Zona Metro Este es la que registra el mayor número de capturas para este período, dentro de la cual se destaca el área A que comprende el corregimiento del Chorrillo, San Felipe, Curundú, Santa Ana y Calidonia que registra 774 casos.

2.2.2. Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional

La Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, tiene como finalidad velar por el

profesionalismo y alto grado de responsabilidad que debe distinguir a los miembros de esa institución de seguridad. En atención a dicha misión, le corresponde investigar las violaciones policiales, y los actos de corrupción conforme lo que establece el artículo 119 de la Ley, que regula la Policía Nacional.

Las funciones de esta Dirección son detectar y corregir abuso en el desempeño de sus funciones por parte de los miembros de la Policía Nacional; realizar investigaciones de manera objetiva e imparcial sobre las denuncias quejas o acusaciones que se presenten; mantener informado al Director General o al Subdirector General sobre cualquier conducta en que se encuentre supuestamente involucrado un miembro de la Policía Nacional.

Para ello, la Dirección debe ceñirse al siguiente Procedimiento:

1. La Dirección de Responsabilidad Profesional iniciará la investigación, una vez tenga conocimiento de la situación en el que pueda estar involucrado un miembro de la policía nacional.
2. La investigación puede darse por:
 - Denuncia Pública a través de los medios de comunicación de oficio
 - Denuncia o queja mediante nota o carta debidamente firmada
 - Mediante denuncia vía telefónica previa identificación
 - Por denuncia, queja de cualquier miembro de la policía nacional.
3. El director o subdirector de la Dirección de Responsabilidad Profesional evalúan la denuncia y determinan si se investiga o archiva.
4. Si se trata de falta gravísima el Director General de la Policía Nacional puede ordenar la separación provisional del cargo del acusado, pero no se afecta su remuneración.

La Junta Disciplinaria Local y Superior, son las instancias que aplican las sanciones administrativas que correspondan. Tal como se puede deducir, las unidades policiales son denunciadas tanto en el ejercicio del cargo como en sus días francos, dado que su comportamiento debe ser cónsono con el rol que le corresponde. Esto incluye, incluso, los casos de conflicto familiares y violencia intrafamiliar.

2.2.3. Hechos Objeto de Denuncia

En el período transcurrido hasta el mes de agosto de 2003, los hechos más denunciados corresponden, tanto a actos fuera de servicio, como a actos en el ejercicio de sus funciones. Por el momento, se han recibido un total de 456 denuncias.

Las denuncias realizadas, en el caso de los Actos fuera del Servicio, se refieren, en primer lugar, a agresión y riña (30 denuncias), amenaza (26 denuncias), conducta impropia (26 denuncias), violencia doméstica (22 denuncias), abuso de cargo (16 denuncias), irresponsabilidad (12 casos), amenaza con arma de fuego (9 casos). Existen además, 9 casos distribuidos en actos como persecución, hurto y homicidio, entre otros. No obstante, el 45 por ciento de las denuncias se encuentran relacionadas con la agresión y las riñas.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Cuadro N°43: Número de Denuncias contra miembros de la Policía Nacional registradas en la República de Panamá, por clase, según Zona Políciva. Enero-Agosto. Año 2003 (P)

ZONA DE POLICÍA	NÚMERO	CASOS	ARCHIVO	PENDIENTES
TOTAL	<u>405</u>	<u>128</u>	<u>151</u>	<u>108</u>
Academia de Policía	3		1	2
Centro de Informática	1		1	
Centro Femenino de Rehabilitación	1			1
Centro Penitenciario La Joya	16	5	7	3
Dirección	<u>108</u>	<u>32</u>	<u>40</u>	<u>36</u>
Asuntos Comunitarios	6	2	2	2
Bienestar Laboral	1	1		
Docencia	4	1		3
Información e Investigación	40	13	13	14
Operaciones de Tránsito	37	8	18	11
Planeamiento	3		2	1
Recursos Humanos	6	2	1	3
Servicios Generales	1		1	
Telecomunicaciones	1	1		
Transporte y Mantenimiento	4		2	2
General	5	4	1	
Grupo de Apoyo al Servicio	43	14	17	3
Inspectoría General	1			1
Policía de Menores	4	1		3
Unidad de Control de Multitudes	8	2	4	2
Zonas de Policía	<u>214</u>	<u>73</u>	<u>81</u>	<u>52</u>
Coclé	2		2	
Colón	9	3	4	2
Darién	16	3	5	8
Herrera	1			1
Los Santos	1			1
Panamá Oeste	23	10	8	5
San Blas	1		1	
San Miguelito	34	13	16	5
Veraguas	2		2	
Canalera	15	5	4	6
Metro Este	29	10	8	11
Metro Norte	14	6	6	2
Metro Oeste	66	23	24	11
Panamá Este	1		1	
NE	6	1		5

La conducta más significativa, relacionada con las denuncia por actos en el ejercicio de su Cargo, es la de

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

abuso del cargo, en un total de 81 casos, de los cuales se archivaron 22 y están por atender 23 casos. En igual magnitud, se encuentra la conducta impropia, en un total de 81 casos, de los cuales 65 son casos abiertos, 5 son casos archivados y 11 pendientes. A estos casos le siguen la agresión física con 67 casos, mal procedimiento con 35 casos, entre otros.

Cabe señalar que del total de denuncias contra funcionarios de la Carrera Policial, un 26.2 por ciento corresponden a actos en días francos o fuera de servicio, mientras que un 69.0 por ciento, corresponden a actos en el ejercicio de sus funciones.

Durante el año 2003, según el rango de las unidades denunciadas, tenemos que de un total de 456 denuncias, el 19.6 por ciento, corresponde a unidades con rango de cabo I; el 19.6 por ciento a agentes. El otro 19.6 por ciento corresponde a sargento II, seguido de un 13.3 por ciento de denuncias contra subtenientes; y un 8.7 por ciento, con rango de cabo I. El resto se distribuye entre rangos como teniente, capitán mayor, subcomisionado, entre otros. Esto se explica por el hecho que las unidades de menor rango son las que están directamente vinculadas al ciudadano y las acciones operativas. Hasta el momento, según el sexo del denunciante, tenemos que de un total de 456 casos, 202 denuncias fueron interpuestas por ciudadanos del sexo femenino, y 254 por ciudadanos del sexo masculino.

En cuanto a las sanciones aplicadas tenemos que para el año 2003 se dio un total de 177 sanciones y tal como se observa resultan las categorías de agente hasta cabo 2do., las unidades sancionadas.

**CUADRO No. 44: UNIDADES SANCIONADAS POR RANGO
SANCIONADAS, SEGÚN CANTIDAD. AÑO 2003**

RANGO	CANTIDAD
Sub_comisionado	2
Teniente	2
Subteniente	14
Sargento 2º	42
Sargento 1º	10
Capitán	6
Cabo 2º	34
Cabo 1º	26
Agente	41
Total	177

2.2.4. Denuncias de los Ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo

Las denuncias contra las unidades policiales se hacen ante la Dirección de Responsabilidad Profesional, no obstante, el ciudadano que no tiene confianza en este procedimiento, porque es la misma institución a quien le corresponde la investigación, acude ante la Defensoría del Pueblo para denunciar el hecho. En muchas ocasiones presenta la denuncia ante ambas instancias.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En el año 2002 y 2003 se registraron un total de 38 denuncias contra miembros de la Policía Nacional. En algunos casos (2 casos) aparecen involucrados corregidores. La categoría de agente, en un 68.4 por ciento, fueron considerados como los supuestos victimarios o denunciados, seguida de la categoría de cabo, con un 10.5 por ciento.

En cuanto a la supuesta falta objeto de la denuncia (la mayor frecuencia se ubica en abuso de autoridad, seguido de violencia física o psicológica (en estos casos generalmente la supuesta víctima es un familiar).

El Procedimiento de la Defensoría del Pueblo, en el caso de Denuncia contra los miembros de la Policía Nacional tiene 6 pasos. Veamos:

1. Se recibe la denuncia,
2. Se hace una resolución de admisión de la denuncia
3. Se envía un oficio a la Institución involucrada firmada por el Defensor del Pueblo
4. Se llama al denunciante a ampliar la información.
5. Finalizada la investigación la Defensoría del Pueblo recomienda se tomen las medidas correspondiente.
6. Se dicta una resolución de cierre del expediente.

Las denuncias se reciben a través de la persona afectada directamente, a través de fax, vía telefónica, entre otros. No hay un plazo determinado para resolver la denuncia. Su resolución depende, por consiguiente, depende del caso y de la disponibilidad o no de lograr la información pertinente. Con la intervención de la Defensoría del Pueblo en tales denuncias se logra mayor atención en la investigación, en muchas ocasiones sirve para iniciar la investigación en la Institución involucrada, que no tenía conocimiento del hecho.

2.2.5. Denuncias contra miembros de la Policía Técnica Judicial ante la DRP

La Policía Técnica Judicial cuenta con un Reglamento Interno regulado por la Ley 16 de 9 de julio de 1991, el cual establece las siguientes medidas o sanciones a actos en los que se vean involucrados sus unidades y que no constituyan delito, estas son: amonestaciones privadas, amonestación escrita, suspensión temporal, sin goce de salario y remoción del cargo. Tales medidas son aplicadas en atención al grado de la falta: leves o graves.

RECUADRO N° 25: DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PROFESIONAL

ASPECTO	POLICÍA NACIONAL	POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL (P.T.J.)
Personal actual	30 funcionarios (combina juramentados y componentes civiles)	11 funcionarios
Medios de divulgación de sanciones aplicadas	Orden del día (circulación interna)	Boletín informativo de la P. T. J. (circulación interna)
Sanciones	Son aplicadas por la Junta disciplinarias locales y superiores.	Son aplicadas por el director y subdirector.

La denuncia es interpuesta ante la Dirección de Responsabilidad Profesional de la P.T.J. Estas denuncias se hacen a través de los medios comunicación o personalmente. Una vez interpuestas las denuncias se

inicia la investigación correspondiente a efectos de comprobar los hechos.

Para el año 2002, en materia de denuncia, la mayor frecuencia de casos registrados se ubica en la conducta personal (51 por ciento); seguido de los actos de corrupción (18 por ciento); y el abuso de autoridad (15.3 por ciento).

En cuanto a la categoría de funcionarios denunciados, tenemos que el mayor porcentaje lo constituyen denuncias contra los detectives (69.5 por ciento); seguido de inspectores (20.8 por ciento). Todos ellos, funcionarios que tienen mayor contacto con el público en atención a sus funciones.

Con respecto al sexo del denunciante, un 56.3 por ciento de las denuncias son hechas por ciudadanos del sexo masculino, mientras que el 34.0 por ciento son interpuestas por ciudadanos del sexo femenino. Tal situación se explica por el hecho que, en el mayor número de casos en las investigaciones policiales son los ciudadanos del sexo masculino, los involucradas. Hasta el momento no se encontraron registros de las sanciones que se aplicaron en el 2002. No obstante, en el Informe que el Director de la Policía expuso ante los medios de comunicación se señaló que para este año se habían dado 11 despidos y que esta cifra era inferior a la del año 2002.

3. CRIMINALIDAD, SISTEMA PENITENCIARIO Y PRESOS SIN CONDENAS

3.1. CRIMINALIDAD Y POBLACIÓN PENITENCIARIA

3.1.2. Criminalidad en Panamá

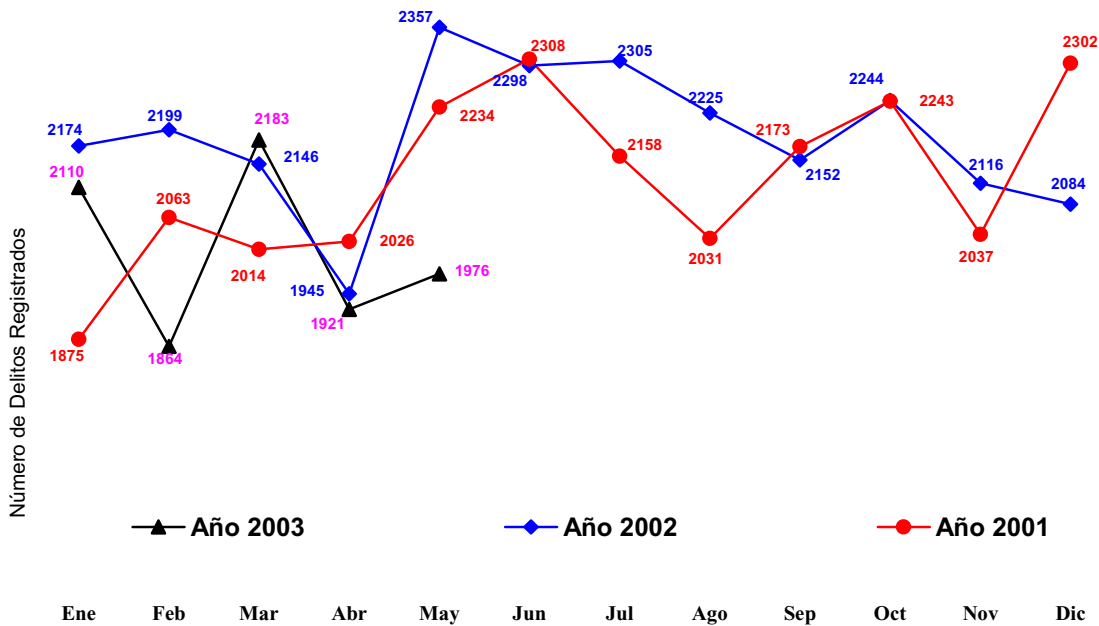
Toda la información que a continuación presentamos ha sido recopilada exclusivamente de la Comisión Nacional de Estadística Criminal, dependencia gubernamental adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá. Dicha entidad tiene como función la recopilación de la información criminal a nivel nacional y la misma es obtenida por medio de todas las instancias policivas e investigativas (Policía Nacional y Policía Técnica Judicial) del país. Esta recoge no solamente los delitos, sino todo tipo de incidentes que se presentan en dichas instancias. Entendiéndose por incidentes, a todo tipo de delitos y faltas administrativas que se suscitan en estas dependencias.

La información que se presenta a continuación estará conformada por un gran número de rubros que clasifica distintos tipos de delitos y faltas o contravenciones menores de tipo administrativo. En el presente estudio sólo analizaremos los delitos de mayor ocurrencia en el país. Los delitos de poca incidencia (Abandono de niños, ancianos e impedidos; Maltrato, Abuso de Autoridad, Calumnia, Corrupción, Peculado, Ejercicio Ilegal de la profesión, Evasión y Quebrantamiento de Sanciones, Falsificación de documentos, cheques y papel moneda; Incendiarismo, Incumplimiento de Deberes de Familiares); así como también, las faltas o contravenciones de tipo administrativo (Libar licor en lugares prohibidos, Irrespeto a la autoridad, Menores a deshoras, Menor libando licor, Posesión de arma blanca o de fuego, Usurpación a la propiedad, Violación de domicilio) fueron contempladas en un rubro denominado "Otros"; ello explica la razón por la cual en las gráficas que presentamos a continuación se manifieste una alta concentración.

3.1.2.1. Trayectoria anual de los incidentes registrados (2001, 2002 y 2003)

De acuerdo al análisis de mes por mes, en la trayectoria anual de los incidentes que se han registrado en la República de Panamá, en los años 2001, 2002 y 2003, no se muestra una tendencia uniforme que nos ayude a detectar los meses en donde convergen en una misma tendencia. Sin embargo, con esta información sí logramos obtener un comportamiento total de incremento o descenso de la actividad delictual o infractora. Tal como se demuestra en esta gráfica en el 2001, el año finalizó con 25,464 incidentes registrados, mientras que en el 2002, con 26,245; lo que denota que hubo un leve incremento del 2.3%. La falta de un comportamiento uniforme en los años anteriores impide deducir una tendencia del año 2003 de acuerdo a la trayectoria recorrida hasta mayo de este año (último mes registrado al momento del estudio)

GRÁFICA N° 34 : TRAYECTORIA ANUAL DE LOS INCIDENTES REGISTRADOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DURANTE 2001-2002-2003



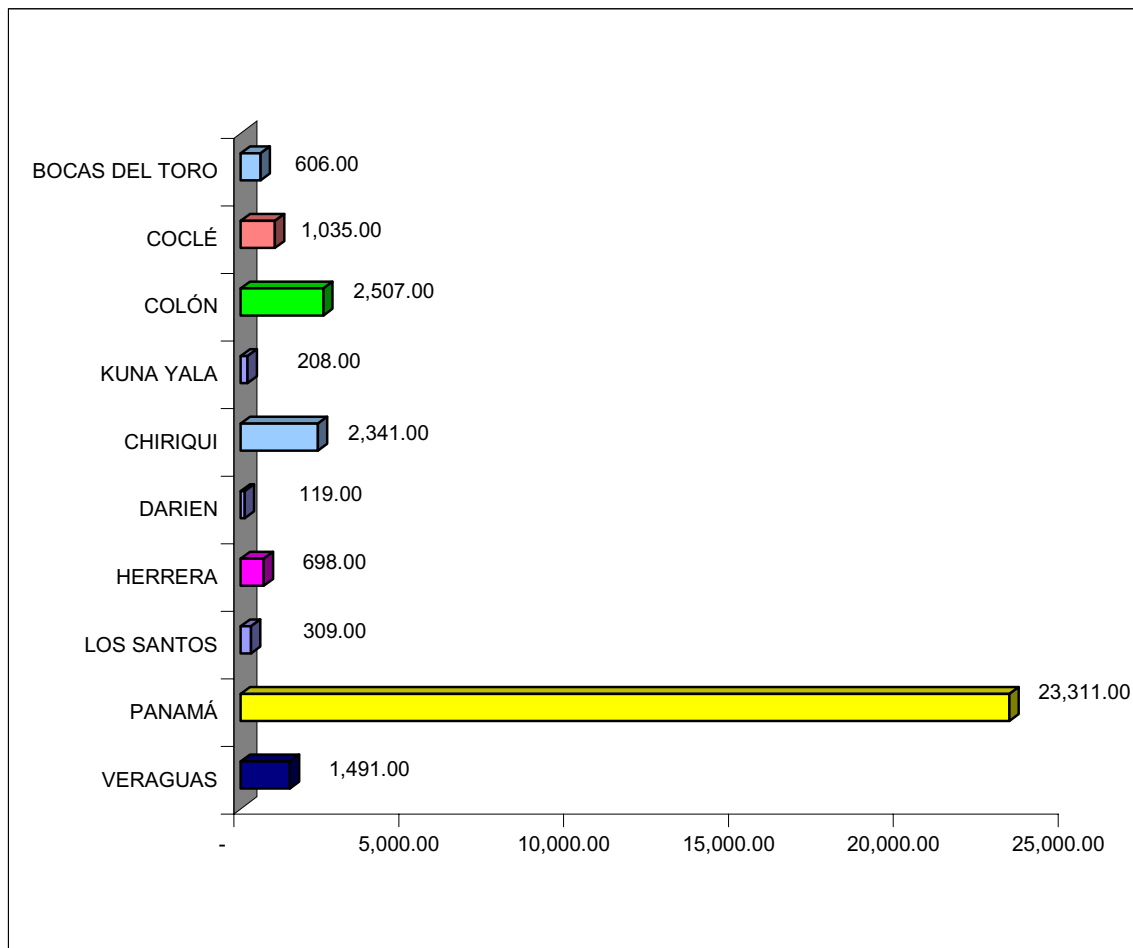
3.1.2.2. Número y porcentaje de incidentes registrados según provincia (Junio 2002 - Mayo 2003)

Tal como se presenta en la Gráfica que nos permite conocer las provincias que tienen mayor incidencia delictiva e infractora; observamos que en la Provincia de Panamá se concentra el mayor índice, ocupando

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

el primer lugar, con un total de 23,311 incidentes y un porcentaje de 71.45%; le siguen; las provincias de Colón con 2,507 incidentes y un porcentaje de 7.7%, luego de la provincia de Chiriquí, con 2,341 incidentes, representando el 7.2% y como última cifra de alto índice es la provincia de Veraguas con 1,491 incidentes que representa el 4.6%; todos estos valorados en el último año comprendido desde junio de 2002 a mayo de 2003.

GRAFICA N° 34
NÚMERO DE INCIDENTES REGISTRADOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ SEGÚN
PROVINCIA JUNIO 2002- MAYO 2003



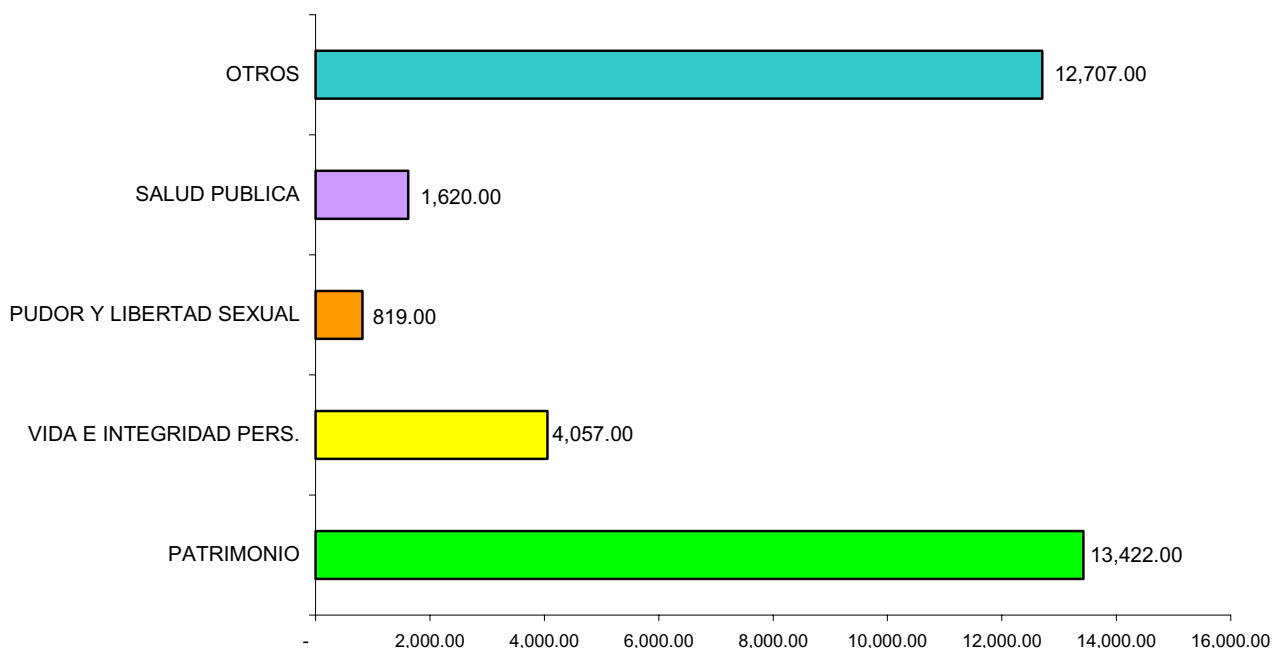
3.1.2.3. Número de incidentes registrados según tipo de delito (Junio 2002 – Mayo 2003)

En este último año, tomando la información de los incidentes recientemente registrados en la República de Panamá, según el tipo de delito durante el periodo comprendido entre Junio 2002 - Mayo de 2003; el

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

número de incidentes total ha sido de 32,625. De todo esta cantidad existe un gran porcentaje, el 38.95% que no entraremos a valorar ya que está constituido por incidentes que no llegan a una detención preventiva (faltas administrativas o de orden público) y además, de otros, que a pesar estar considerados como delitos (delitos de orden familiar, contra el Estado, contra la Administración de Justicia, contra la Seguridad Interna del Estado, etc.) no marcan de forma individual un índice de interés. Por tanto, valoramos los que a continuación detallamos: Delitos Contra El Patrimonio, que representan el 41.14% de la incidencia total en el país, caracterizado con 13,422 delitos; en segundo lugar, los Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal, que representan el 12.44% y 4,057 delitos; Delitos Contra la Salud Pública, con un 4.97% y un total de 1,620 delitos registrados; y por último, sin restarle importancia por la calidad del delito se encuentran los Delitos Contra El Pudor y la Libertad Sexual con un 2.51%, y 819 delitos registrados. Al totalizar exclusivamente los delitos registrados en la República de Panamá durante el periodo en estudio podemos cuantificarlo en 19,918.

GRAFICA N°36: NUMERO DE INCIDENTES REGISTRADOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ SEGÚN TIPO DE DELITO JUNIO DE 2002-MAYO DE 2003



Fuente: CONADEC, Ministerio de Gobierno y Justicia

3.1.2.4. Promedio diario de los incidentes según tipo de delitos (Junio 2002 – Mayo 2003)

Al valorar la cantidad de estos cuatro rubros de delitos de mayor incidencia en nuestro país, es decir, la suma de 19,918 delitos, divididos en los delitos contra el Patrimonio, contra la Vida e Integridad

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Personal, contra la Salud Pública, contra el Pudor y la Libertad Sexual; en este último año se ha podido estimar un promedio de incidencia en cada uno de estos tipos, en donde se ha determinado que diariamente se cometen aproximadamente 37 delitos contra El Patrimonio, 11 delitos contra La Vida e Integridad Personal, 4 delitos contra la Salud Pública y 2 delitos contra el Pudor y la Libertad Sexual. Ello aunado a las 35 incidencias registradas de forma diaria en el rubro de “otros” (que anteriormente hemos descrito lo qué representan) hacen un total de 89 comisiones de incidentes diarios en todo el país.

4. SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

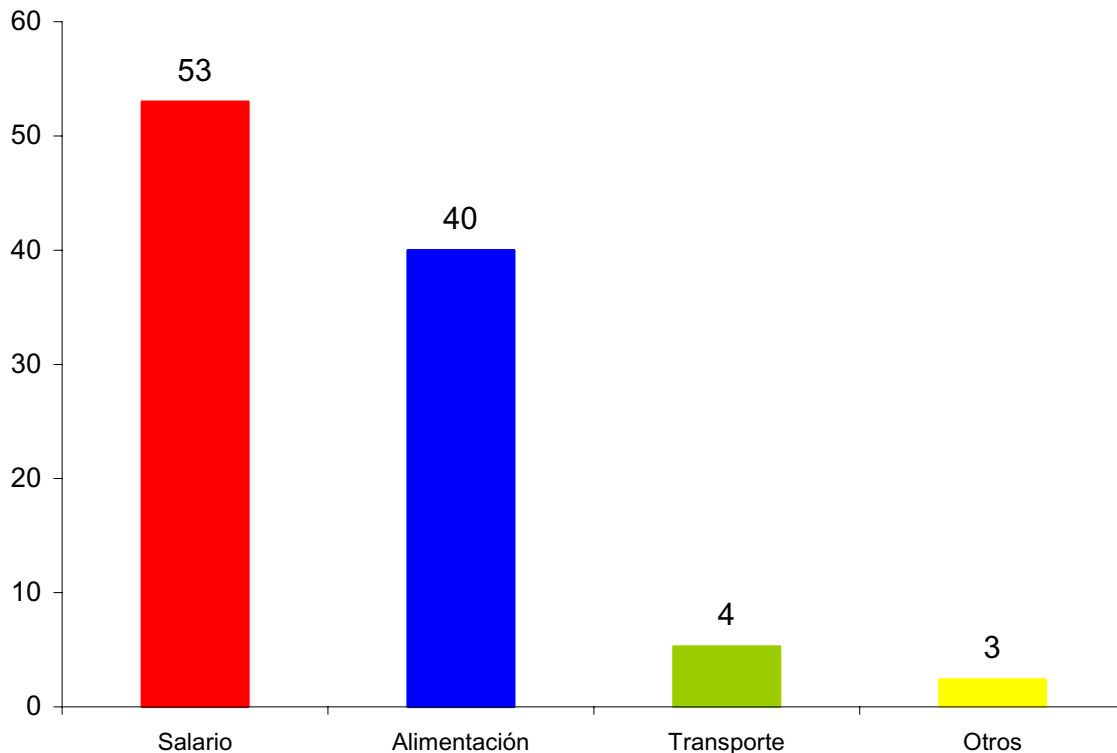
La finalidad de la pena privativa de la libertad persigue simultáneamente la defensa social, la prevención de la reincidencia o retribución por el daño causado y la resocialización social del delincuente. No obstante, debemos reconocer que tales propósitos, en la mayoría de los países, no se han logrado integralmente, lo más frecuente es que se cumpla la meta de retribución y castigo. Todo esto obedece, entre otras razones, a la falta de políticas criminológicas, que contemplan el sistema penitenciario; lugar donde se debe ejecutar las penas privativas de la libertad.

En la legislación penal panameña se establece que los fines de la pena son la defensa, social, seguridad y rehabilitación. No obstante, en cuanto a rehabilitación, no hay un consenso siquiera entre los estudiosos del tema en cuanto a su verdadero alcance y metodología para el logro de este propósito; y por otro lado, no se dispone de los recursos necesarios para poder lograr la reinserción social del detenido. Una de las manifestaciones de la privación punitiva, lo es la privación de la libertad. Esta es la sanción más aplicada. Más del 90% de los tipos penales en la legislación la regulan o establecen, como pena única o junto a otra sanción. La privación punitiva generalmente se cumple en sistemas cerrados, con las concebidas repercusiones de prisionalización o institucionalización del detenido.

Las penas privativas de la libertad se cumplen en los Centros penitenciarios y cárceles generalmente ubicadas en instalaciones no construida para dicho fin, lo cual ya constituye un obstáculo al trabajo científico y humano que debe realizarse con el delincuente.

En la actualidad, la Dirección General del Sistema Penitenciario, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, creada mediante Decreto Ejecutivo 139 de 16 de junio de 1999, es la encargada de planificar, organizar, administrar, coordinar, supervisar y dirigir el funcionamiento de los diferentes centros penitenciarios de la República.

La partida presupuestaria asignada a la Dirección General del Sistema Penitenciario depende del Ministerio de Gobierno y Justicia. Para el año 2002 se asignaron 9.3 millones de balboas de los cuales el 53% se destinan al pago de salarios; el 40% a gastos de alimentación; el 4% a gastos de transporte; y el 3% en diferentes gastos tales como: aseo, medicamentos, mantenimiento, papelería, entre otros. El manejo y ejecución del presupuesto, se realiza a través del Departamento de Administración del Sistema Penitenciario.

GRÁFICO N° 37: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CONCEPTO: Año 2000.

Fuente: Dirección de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Gobierno y Justicia.

Con el presupuesto deben cubrir todas las necesidades de los diferentes centros penitenciarios del país. El mismo resulta insuficiente, tal como se observa en las condiciones en que se encuentran dichos centros en todos los aspectos: físicos (espacio), salud, programas de rehabilitación, recursos humanos técnicos, entre otros. Es decir, es un presupuesto que impide la satisfacción plena de todas las demandas. Por ende, no permiten el adecuado funcionamiento de estos centros. Al respecto, la subcomisión penitenciaria para la elaboración de políticas criminológicas ha señalado que:

El presupuesto global es insuficiente para cubrir adecuadamente todos los aspectos de funcionamiento del Sistema Penitenciario. Los temas más afectados son la inversión en programas de tratamiento de nuevo personal, ascensos e incrementos salariales. La partida destinada a gastos de alimentación se agota a medio año. La partida anual de medicamentos es de sólo 17,000.00 lo que es insuficiente para dar una adecuada atención en salud.

Tal situación trae como consecuencia, que muchos de los gastos de operación, tengan que ser cubiertos por donaciones de organismos gubernamentales, no gubernamentales, empresa privada y muchas veces

aportes de los propios funcionarios, entre otros.

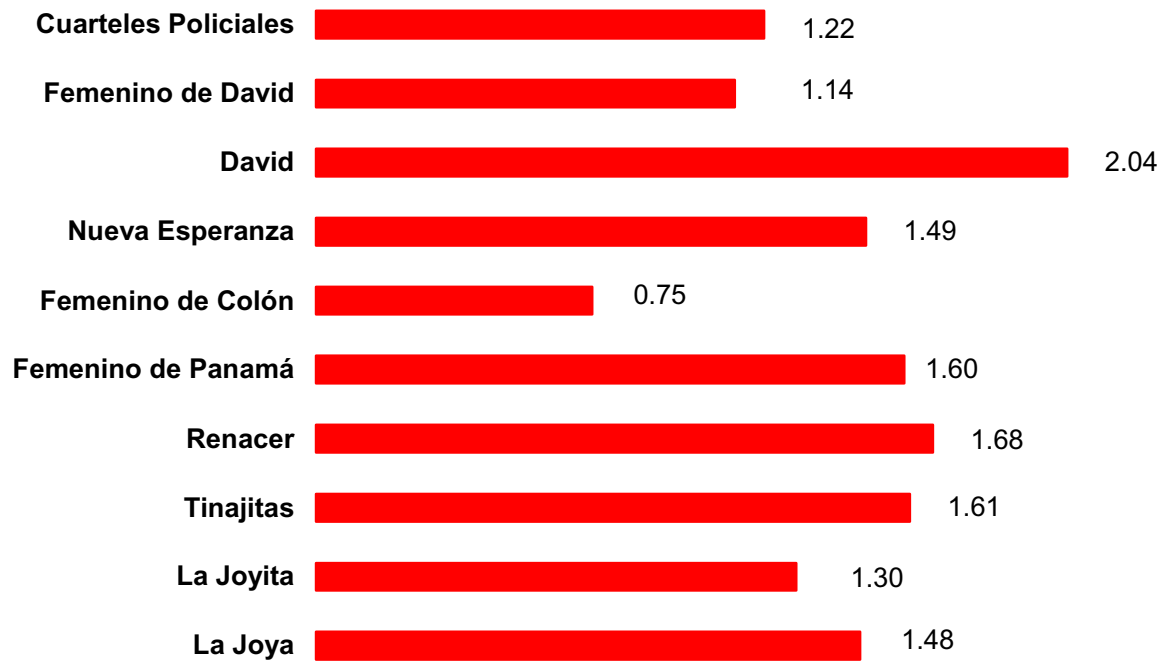
CUADRO N°45: PRESUPUESTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

AÑO	SOLICITADO	APROBADO
1995	9.75 millones	6.05 millones
1996	10.55 millones	8.56 millones
1997	11.18 millones	9.11 millones
1998	12.85 millones	8.36 millones
1999	15.03 millones	8.38 millones
2000	14.4 millones	9.83 millones
2001	14.7 millones	8.7 millones
2002	14.3 millones	9.3 millones

Fuente: Instituto de Criminología, Universidad de Panamá

4.1. CAPACIDAD FÍSICA DE LAS INSTALACIONES

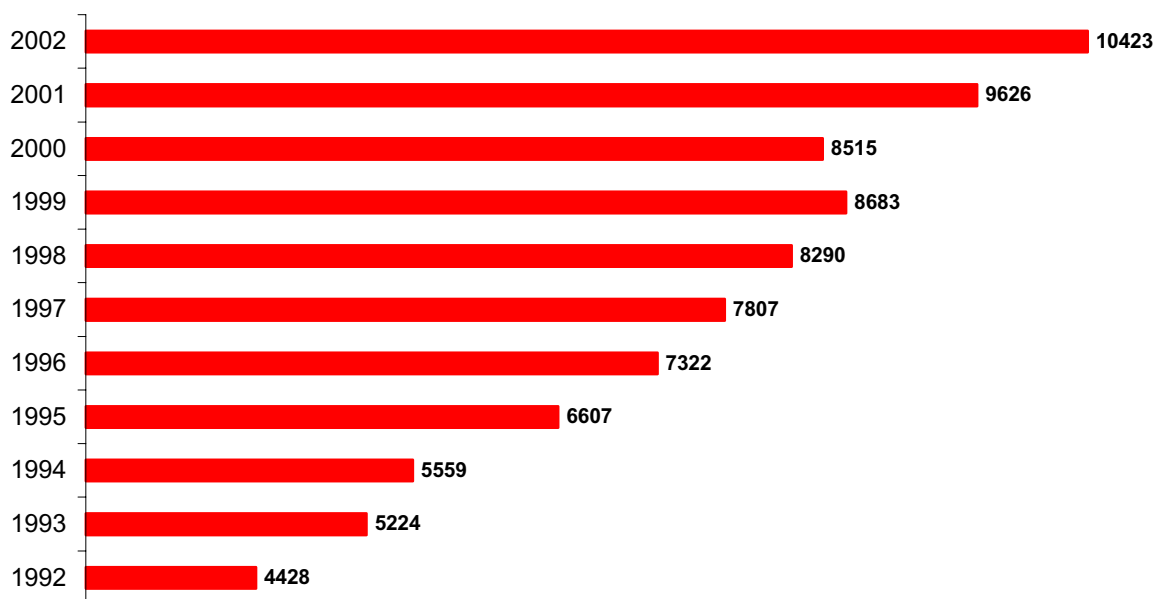
La sobrepoblación es un problema común en las cárceles y Centros Penitenciarios del país. La capacidad física total del sistema en su conjunto es de 7,348 detenidos (as). El número de internos (as), actualmente, es de 11,458, lo que excede en aproximadamente un 40 por ciento de la capacidad física de dichos centros; razón por la cual se registra un denso hacinamiento de la población carcelaria, lo cual agrava las condiciones de salud, disciplina, clasificación, educación, trabajo. Es decir, se trastocan las posibilidades de cumplir con los objetivos de rehabilitación, que asigna la ley a la pena privativa de la libertad.

GRÁFICO N ° 38: NIVEL DE OCUPACIÓN DE LOS CENTROS PENALES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CENTRO. Año 2002

CUADRO N° 46: CAPACIDAD FÍSICA DE LOS CENTROS, POBLACIÓN PENAL Y RAZÓN/POBLACIÓN/CAPACIDAD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CENTRO: Año 2003

CENTRO PENITENCIARIO	P E R S O N A S		Razón (población/capacidad)
	CAPACIDAD FÍSICA	POBLACIÓN ACTUAL	
TOTAL	<u>7,348</u>	<u>11,458</u>	1.41
La Joya	1500	2459	1.48
La Joyita	1770	2916	1.30
Tinajitas	400	578	1.61
Renacer	348	450	1.68
Femenino de Panamá	348	581	1.60
Femenino de Colón	84	59	0.75
Nueva Esperanza	800	1284	1.49
David	300	793	2.04
Femenino de David	58	89	1.14
Cuarteles Policiales	1740	2249	1.22
Otros		...	

GRÁFICO N° 39 : POBLACIÓN PENAL PROMEDIO DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ: Años 1992-2002.



4.2. CARACTERÍSTICAS DEL DETENIDO

La población penitenciaria de acuerdo a la edad, está constituida por individuos relativamente jóvenes. El 25.7 por ciento de la población penitenciaria tiene entre los 20 y 24 años de edad; el 22.8 por ciento tiene entre 25 y 29 años de edad; mientras que un 16.8 por ciento tiene entre 30 y 34 años de edad. Tal como se observa, el 65.4 por ciento de la población penitenciaria tiene menos de treinta y cinco años.

El mayor porcentaje de detenidos en las cárceles y centros penitenciarios, lo constituyen individuos de nacionalidad panameña, (91 por ciento); y un 8.5 por ciento de otras nacionalidades, siendo dentro de los márgenes, el mayor porcentaje de nacionalidad colombiana.

Según los registros obtenidos, existe una participación más temprana en el delito, por parte del sector masculino, en relación con la mujer*. Además se aprecia una tendencia a disminuir la cifra de la población penitenciaria, después de los 30 años, acentuándose el descenso hacia edades más avanzadas.

El estado civil de la población carcelaria, en un porcentaje más significativo, corresponde a la categoría de soltero (a), seguido de la categoría de unido (30.0 por ciento) y casados (13.0 por ciento). Dichas variables, guardan relación con la edad de la población penitenciaria que es relativamente joven, que asume responsabilidades conyugales generalmente después de los 30 años. Un hecho significativo que altera la cifras, es que se utiliza la categoría soltero, aún cuando haya separación o divorcio. Es decir, cuenta el estado actual.

De acuerdo a datos de la Defensoría del Pueblo, obtenidos mediante el Censo de la Población penitenciaria realizado en el año 2003, el 95.7 por ciento de los detenidos (as) sabe leer y escribir. De esta población, el 52.7 por ciento, posee secundaria incompleta, mientras que el 9.4 por ciento, posee educación primaria incompleta. En términos generales la población penitenciaria posee un nivel de educación incompleta (secundaria y primaria incompleta).

Del total de internos (as) con un grado de capacitación, resultó que 11.8 por ciento, posee capacitación como albañil, mientras que el 9.3 por ciento como ebanista, 8.6 por ciento como mecánico y un 8.5 por ciento como electricista. El resto tiene capacitación en áreas como plomería, carpintería, sastrería, cocina, entre otras. El 45 por ciento indicó que no posee capacitación, pero en su mayoría reconocen tener habilidades técnicas, manuales y artísticas.

En agosto de 2003, según informe de Defensoría del Pueblo, se detectó que el 91.5 por ciento de los detenidos, no recibe capacitación, mientras que solo el 8.5 por ciento asisten a algún curso o programa de capacitación.

No obstante, cabe señalar, que dentro de los centros penitenciarios se realizan diferentes actividades laborales con la participación de los internos. Algunas labores son remuneradas y otras voluntarias. El 2.6 por ciento recibe remuneración; el 14.1 por ciento realiza labores de manera voluntaria; y por último, el 0.2 por ciento, realiza trabajos obligatorios, mientras que el 16.7 expresa no realizar ningún tipo de trabajo.

Por otro lado, uno de los aspectos más delicados en la población interna, lo es la salud. Al existir

* Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Análisis de Datos Censales en los Centro Penitenciarios de Panamá agosto 25 de 2003.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

condiciones de hacinamiento, resulta difícil mantener niveles de salud adecuados. Según el Informe de la Defensoría del Pueblo, el 17 por ciento dijo padecer de algún tipo de enfermedad, el 6.3 por ciento, indicó que tiene problemas pulmonares, el 4 por ciento padece de hipertensión, 3.1 por ciento de problemas intestinales y el 2.3 por ciento, de problemas cardiacos.

Resulta relevante señalar que el 73.5% de la población censada en agosto de 2003, dijo no haber recibido atención médica durante el tiempo en que han estado detenidos.

De acuerdo a datos proporcionados por la Dirección General del Sistema Penitenciario según estudio del año 2000 con respecto al tema de salud el 30.0 por ciento de los detenidos tiene problema de fármaco dependencia, el 15.0 por ciento tiene trastornos mentales, el 7 por ciento enfermedades crónicas y un 0.8 por ciento, enfermedades infecto contagiosas. Además anota el estudio, que es frecuente encontrar en esta población, enfermedades propias del hacinamiento a saber: enfermedades de la piel (micosis, pediculosis, dermatitis), enfermedades respiratorias, enfermedades gastrointestinales y politraumatismos.

Entre la población penitenciaria, existe un alto porcentaje de internos cuyas familias de procedencia son desintegradas y disfuncionales, al respecto de acuerdo a información del sistema penitenciario, el 80 por ciento de los internos procedía de una familia disfuncional, mientras que el 20 por ciento de una familia nuclear.

De acuerdo a datos de la Defensoría del Pueblo el 32.4% son huérfanos de padre o madre y el 48.9% señaló que sus padres se separaron o divorciaron.

Los delitos más frecuentes que son cometidos por 11,158 detenidos encuestados, son: delitos contra el patrimonio, 38.2 por ciento; contra la salud pública, 22.8 por ciento; contra la vida e integridad personal, 16.3 por ciento; contra el pudor y libertad sexual, 8.1 por ciento; contra la seguridad colectiva, un 4.6 por ciento (Censo de la Población Penitenciaria. Defensoría del Pueblo-2003).

Por su parte de acuerdo a información proporcionada por el Sistema General Penitenciario, los principales delitos cometidos por los detenidos en las cárceles y centros penitenciarios del país, son delitos contra el patrimonio, en primer lugar, y en segundo lugar, los delitos contra la salud pública.

RECUADRO N° 26 : PERFIL MODAL DEL DETENIDO (A) PANAMEÑO(A)

Se trata de un sujeto del sexo masculino, soltero de edad relativamente joven 24 - 30 años de edad, de nacionalidad panameña, que nivel de educación incompleta (primaria – secundaria incompleta), que procede de un hogar incompleto disfuncional, que se independizó de su familia de procedencia a edad temprana (14 – 19 años) cuyo delito más frecuente son los delitos contra la propiedad, que es reincidente, que actúa de manera individual en la comisión del hecho delictivo, que era el sostén económico de su familia que no poseía un ingreso fijo.

4.3. POLÍTICAS Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

El 81% de la población de detenidos del Sistema Penitenciario se ubican en 10 centros que son administrados directamente por la DGSP y mientras que el resto que representa un 19% se distribuye en 63 ubicaciones locales ubicados en cuarteles policiales en toda la República. Todas estas instalaciones tienen una capacidad física de 7348 internos, la población cautiva era de unos 10,525 internos al 10 de diciembre de 2002 y a octubre de 2003 hay un total de 11,458.

Los centros penitenciarios con mayor porcentaje de población penal son el Complejo Penitenciario La Joya en el área de Pacora, donde funciona el Centro Penal La Joya, con una población de 2307 internos y el Centro Penal La Joyita, con 2375 internos, casi el 50% de la población nacional. Luego el Centro de Rehabilitación Nueva Esperanza en Colón, con 1229 internos; la cárcel administrativa de Tinajitas, en el Distrito de San Miguelito con 602 internos; el Centro Femenino de Rehabilitación en Panamá, con 540 internas, y el Centro de Rehabilitación El Renacer en Gamboa, con 547 internos. A nivel de Latinoamérica se da la constante de que los centros penitenciarios son adaptaciones de instalaciones hechas con otros propósitos, Panamá no escapa a esta realidad, con excepción de los centros de rehabilitación El Renacer.

Todos los centros presentan una superpoblación y un alto índice de hacinamiento. Esta se encuentra distribuida en celdas atendiendo a una clasificación no científica, sino a evaluaciones de seguridad de acuerdo a la pertenencia a bandas, y a condiciones médicas, etc.

4.4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS - PERSONAL PENITENCIARIO

La organización administrativa de la Dirección General de Sistemas Penitenciarios (DGSP), de acuerdo a lo que señala el Decreto Ejecutivo 139 de 16 de junio de 1999, es la siguiente:

a. Dirección General, cuya finalidad es la de dirigir y administrar los bienes, servicios y recursos del Sistema Penitenciario. El Director General lo nombra el Ministro de Gobierno y Justicia.

b. Área de Salud Penitenciaria, le corresponde establecer los programas de salud, organizar el recurso humano y materiales, relacionado con la salud y determinar los procedimientos para el control de las enfermedades transmisibles, la higiene del medio ambiente, las campañas de prevención y de vacunación necesaria y la atención de la población cautiva.

Esta unidad cuenta con 9 médicos que prestan atención en la Joya, la Joyita, Centro Femenino de Rehabilitación, Cárcel de Tinajitas, Centro de Rehabilitación el Renacer, Centro Femenino de Colón, y la Cárcel Nueva Esperanza. Además, se cuenta con 2 odontólogos, 25 paramédicos, 9 enfermeras distribuidos en los Centros de Tinajita, Colón, Sala 31, Complejo la Joya, Renacer, Chorrera, Coiba y el Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá.

Las diferentes cárceles del interior del país reciben atención a través de giras médicas por parte de este personal, con apoyo de otras instituciones de salud o los internos son trasladados a los hospitales o centros de salud del área. Los medicamentos, tal como señalamos, son adquiridos mediante una partida aproximada de 17,000.00 balboas anuales, así como de donaciones de iglesias, organismos no gubernamentales y empresa privada.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Dado el volumen de la población en relación a la cantidad de personal, se atienden preferentemente los casos de urgencia, lo cual, impide brindar un seguimiento a casos menos graves.

Área de Tratamiento y Rehabilitación. Esta Unidad concentra el personal técnico que le corresponde definir los programas de tratamiento penitenciario, diseñar, supervisar los programas educativos, además se encarga de la organización de la capacitación profesional del interno, a través de actividades educativas, socioculturales y deportivas, como parte de los programas de rehabilitación, así como coordinar, gestionar o promover programas de resocialización con instituciones gubernamentales, privadas y organismos no gubernamentales.

Este departamento cuenta con 26 trabajadoras sociales que se distribuyen así: 4 en el Centro Penitenciario La Joya, 4 en el Centro Penitenciario La Joyita, 2 en el Centro de Rehabilitación El Renacer, 5 en el Centro Femenino de Panamá, 3 en Centro Penitenciario Nueva Esperanza en Colón, 1 en David, 4 en Tinajitas, 1 en Penonomé, 1 en Chorrera y una en la Sede; 7 psicólogos distribuidos de la siguiente manera: 1 en el Centro Penitenciario El Renacer, 1 en la Joya, 1 en Nueva Esperanza de Colón, 1 en Azuero, 1 en David, 1 en el Centro Femenino de David por medio tiempo y el Jefe del Departamento en la Sede. También cuenta con 1 sociólogo. El resto de los centros no cuentan con Técnicos, sin embargo, se coordina con la Policía Nacional e instituciones como el Ministerio de Educación, el INAFORP, el Ministerio de la Juventud y otros organismos para realizar actividades educativas. Igualmente se coordina la entrada de grupos religiosos para labores de evangelización.

La sobrepoblación penitenciaria constituye un obstáculo para que el personal técnico lleve a cabo todo lo que le corresponden a saber: atención individual, visitas domiciliarias, diagnóstico, pronóstico y sugerencias de tratamiento. Además como es sabido en los Centros para ejecución de las penas, tenemos un significativo porcentaje de procesados a quienes los técnicos les deben brindar la atención integral.

El Departamento no cuenta con recursos económicos para invertir en programas, gastos de movilización, ni cuenta con equipo de trabajo como pruebas psicológicas, formularios, equipo necesario para su labor terapéutica, entre otros. Las acciones de tratamiento son los programas educativos los cuales se llevan a cabo con el Ministerio de Educación, tales como Telebásica, Primer Ciclo Industrial y Alfabetización. Las demás actividades no están debidamente reguladas ni pueden ser atendidas debidamente por la falta de recursos económicos y humanos. En relación a la atención espiritual, éstas bajo la responsabilidad de varios grupos religiosos tales como Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, Iglesia Adventista, etc. Estos grupos cuentan con la autorización para entrar a los diferentes centros penitenciarios y cárceles del país, previa presentación de un programa de trabajo.

Por falta de personal, infraestructura, equipo y recursos materiales no existen programas individuales o grupales para el tratamiento de adicciones y trastornos psicológicos o psiquiátricos en general. Las actividades que se realizan en este sentido son de carácter preventivo y transitorio a través de charlas, dinámicas y talleres que realizan estudiantes universitarios u organismos como FEMA, Probidside y otros.

Área de Gestión Penitenciaria, a la misma corresponde supervisar la oficina judicial, tramitados los expedientes penitenciarios y llevar el cómputo de la condena del privado de libertad al igual que las causas que tuviesen pendientes; además deberá controlar y coordinar el traslado de los internos, etc. Dicho departamento cuenta con 16 funcionarios en la sede y personal en las secretarías judiciales del

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Centro Penitenciario La Joya, Centro Penitenciario La Joyita, Centro Penitenciario de Rehabilitación El Renacer, Centro de Rehabilitación Femenino de Panamá, Complejo Nueva Esperanza en Colón, Tinajitas, Cárcel de David, Femenino de Chiriquí, Cárcel de Chitré, Cárcel de Las Tablas, Cárcel de Santiago, Cárcel de Penonomé, Chorrera y Darién. Los demás centros son atendidos en este aspecto personal de la Policía Nacional.

Este departamento que confronta la dificultad con el sistema de archivos por la numerosa papelería que recibe de los juzgados que no tiene que ver con la ejecución de la pena, pero al ser recibida tiene que archivarse en el expediente, produciendo pérdida de tiempo y trabajo innecesario.

Área de Seguridad Penitenciaria, a esta le corresponde coordinar las acciones de seguridad interna con las acciones de seguridad del área externa de los centros, debemos definir el implementar los procedimientos y medidas de seguridad, diseñar y supervisar los programas de seguridad, planificar y ejecutar las requisas en los centros. El personal de esta área, también debe fijar los criterios de seguridad claros y precisos para los centros penitenciarios y además contribuye en la capacitación de los custodios penitenciarios en lo relativo a la seguridad.

La seguridad de los centros penitenciarios y cárceles se realiza en conjunto con la Policía Nacional la cual lleva la seguridad interna y externa en la mayor parte de los centros. El Sistema Penitenciario no cuenta con el personal civil suficiente para hacerle frente a la seguridad interna de todos los centros. El Cuerpo de Custodia Civil no está bien equipado con el instrumento de seguridad necesario además que su salario no es correspondiente con su responsabilidad y riesgo. De acuerdo al tipo de trabajo que realizan, la carga horaria es excesiva, muchas veces este escaso personal debe doblar turnos, lo cual es inoportuno, dado lo delicado de sus funciones.

La seguridad cuenta con una figura de enlace con la Policía Nacional para coordinar acciones que competen a ambas instituciones. Sin embargo, los problemas operativos son frecuentes dada las diferencias de criterio entre ambas. De allí que siempre se ha sostenido la necesidad de contar con el civil.

Área de Administración y Recursos Humanos, a esta Dirección le corresponde gestionar los recursos humanos y materiales del sistema financieros, debe establecer los criterios de gastos y priorización de inversiones, definir los procedimientos de contratación y selección del personal, controlar el uso de los recursos asignados al sistema, facilitar los recursos para el desarrollo de los programas de capacitación permanente del personal activo y el nuevo y supervisar las actividades administrativas de los centros. En fin le corresponde disponer de todos los recursos que permitan que las cárceles y centros penitenciarios cumplan con sus objetivos.

Unidad de Inspectoría General, a ésta le corresponde inspeccionar los servicios generales y estructuras de los centros penitenciarios, proponer reformas o medidas en los centros, inspeccionar la actividad diaria de los centros penitenciarios, conforme a los criterios e instrucciones que reciba de la Dirección General del Sistema Penitenciario. En la actualidad, esta Unidad no funciona, dado que sus funciones las cumplen en términos generales las diferentes unidades ya anotadas.

Unidad de Asesoría Legal, le compete tomar las decisiones relativas a las resoluciones y otros aspectos legales que involucren las funciones de la Dirección General del Sistema Penitenciario. A ésta están asignados 4 abogados en la Sede y 3 en centros penitenciarios con los cuales debe realizar las evaluaciones legales solicitadas por internos de todo el país, especialmente de los que aplican a permisos

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

laborales y de estudios. Dado su número muy limitado, deben trasladarse según la necesidad, a los centros donde se realicen Juntas Técnicas o Disciplinarias.

Unidad de Información y Relaciones Públicas, la cual le corresponde dirigir la política de imagen del Sistema Penitenciario Nacional y coordinar las relaciones con los medios de comunicación. A ésta está asignada una funcionaria de Periodismo y un Fotógrafo quienes atienden todas las necesidades en materia de información del Sistema Penitenciario.

Unidad de Informática, que tiene como funciones el mantenimiento, manejo y soporte de las redes de comunicación informática; el desarrollo de programas y aplicaciones que faciliten o mejoren la gestión del Sistema Penitenciario Nacional y la capacitación del personal en el uso de técnicas e instrumentos de informática. Cuenta en la actualidad con 28 captadores de datos en los centros penitenciarios y 8 funcionarios en la sede. Con este personal se mantiene la red informática que enlaza con la sede al Centro La Joya, La Joyita, Centro Femenino de Panamá, Renacer y Tinajitas. Otros centros como Colón, Penonomé, Chorrera, David, Santiago, Chitré y Las Tablas, envían por disquete los datos de la población. La red informática no cuenta con el adecuado mantenimiento por falta de recursos materiales y económicos.

Unidad de Planificación y Proyectos, a la cual le corresponde planificar programas de inversión y producción, diseñar y mejorar las estructuras de establecimientos penitenciarios. No obstante, es poco lo que se puede hacer en este último aspecto dado que quienes necesitan dichas mejoras tienen el propósito de lograr seguridad y espacio. Esta unidad cuenta con 9 funcionarios en la Sede y 18 funcionarios en La Joya, La Joyita, Colón, Femenino de Panamá, Femenino de Chiriquí, Renacer, Tinajitas y Llano Marín con el cual gestionan proyectos de producción en agricultura, ganadería, ebanistería, textiles y manualidades. También se encargan de mercadear la producción.

Organización y Organigrama. Existe un organigrama para la Dirección General del Sistema Penitenciario que no se ejecutan en su totalidad. La falta de recursos mantener algunos funcionarios, se requieren dos para ocupar algunos cargos. La nomenclatura empleada y la distribución de las unidades administrativas no se ajustan a lo establecido en los manuales de cargos de la Contraloría General de la República. Sobre este tema se hizo un trabajo con el MEF y la Contraloría para ajustarlo a los requerimientos oficiales.

No existe un organigrama oficial para centros penitenciario, pero en la práctica este personal está constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de Seguridad y la Junta Técnica con los siguientes funcionarios: Asesor Legal, Psicólogo, Trabajador Social, Médico. Sin embargo, la mayoría de los centros el interior no tienen este equipo completo. Para resolver este problema, funcionarios de la especialidad que haga falta en el centro se trasladan desde la sede u otros centros para participar en las sesiones de la Junta Técnica cuando se requiera.

La seguridad externa e interna está a cargo de la Policía Nacional en los centros ubicados en cuarteles policiales y en el Complejo La Joya. En otros centros como Tinajita, Nueva Esperanza, Centro Femenino de Panamá, Centro Femenino de David y Centro Femenino de Colón la seguridad interna está a cargo de Custodios Civiles. Existe una figura de coordinación entre la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario, sin embargo, en la práctica, se dan muchas discrepancias ya que ambas instituciones responden a métodos y filosofías de trabajo diferentes.

La Dirección General del Sistema Penitenciario, vigila el cumplimiento de las normas penitenciarias

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

vigentes, así como la ejecución de los diversos programas que se ejecutan en los centros penitenciarios del país.

4.5. RECURSOS HUMANOS

La Dirección General del Sistema Penitenciario cuenta con un total de 650 funcionarios administrativos, técnicos y personal de seguridad con el cual se atiende a la fecha 11,458 internos distribuidos en todo el territorio nacional. El mismo está integrado por custodios civiles, trabajadores sociales, psicólogos, médicos, abogados, administradores, informáticos, paramédicos y otros profesionales.

CUADRO N°47: NÚMERO Y PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

SECTOR	FUNCIONARIOS	
	NÚMERO	PORCENTAJE
TOTAL	597	100.0
Administrativos	298	49.9
Custodios	234	39.2
Médicos	9	1.0
Enfermeras	9	1.5
Paramédicos	25	3.4
Agrónomos	1	0.2
Trabajadores Sociales	21	3.9
Sicólogos	6	0.8
Sociólogos	1	0.2

El número de funcionarios no es suficiente para cubrir todas las necesidades del Sistema Penitenciario. Por ejemplo, en la Joya hay una psicóloga para atender una población de 2307 internos, en Renacer una psicóloga para 500 internos, en Azuero, una psicóloga para cubrir Los Santos y Herrera, en David, una psicóloga para 500 internos y en Colón, una psicóloga para 1229 internos.

En la mayoría de las cárceles del interior, hay presencia del personal de la Dirección General del Sistema Penitenciario, no obstante, es limitada, necesitándose el traslado de funcionarios de otros centros para desarrollar las labores a efectuarse.

En lo que respecta al nombramiento de personal, éste se hace sin tener en cuenta un proceso de evaluación, selección y capacitación, con excepción del caso de los custodios civiles, quienes si reciben un adiestramiento previo. La remuneración, en términos generales es muy baja o no es congruente con las responsabilidades ni necesidades. Un porcentaje de los funcionarios de la planilla del Sistema Penitenciario prestan servicios en otras instituciones del Ministerio de Gobierno y Justicia, lo cual limita

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

más el recurso humano que como anotamos con antelación es limitado para cubrir las diferentes necesidades del sistema penitenciario.

De acuerdo a una investigación realizada por estudiantes de Psicología de la USMA respecto a la situación psicológica del funcionario penitenciario, la principal característica encontrada es el alto nivel de "estrés" debido a factores como sobrecarga de trabajo, inadecuación del ambiente físico, bajo salario, falta de claridad en las funciones. Al respecto, hemos sostenido que puede ser que el funcionario penitenciario de manera especial el que trabaja directamente con la población interna, paga parte de la sanción del detenido ya que alguna manera también se le castiga lo cual se evidencia en el salario y condiciones en que debe realizar sus funciones..

4.6. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA PENA

En la práctica, la vigilancia y supervisión de la ejecución de la pena la realizan los funcionarios del Sistema General Penitenciario. Es decir, la supervisión está a cargo de la Dirección, Técnicos y Personal de seguridad, lo que involucra a todos los funcionarios y la ejecución de la pena le corresponde a la Sección de Gestión Penitenciario.

Las condiciones físicas y el número de internos son factores que condicionan las posibilidades de contar con una clasificación de la población, que responda a criterios científicos. No obstante, un sistema de clasificación, en cada centro penitenciario, debe fundamentarse en criterios de preclasificación de los centros, es decir definir la naturaleza de cada uno. En la actualidad los criterios empleados para la clasificación son sexo, condiciones de salud, pertenencia o no a alguna banda o pandilla.

4.7. PERMISOS DE TRABAJOS, PERMISO DE ESTUDIOS

Los permisos de trabajo y de estudios, depósitos domiciliarios y de libertad condicional, están considerados como programas de prelibertad. Para el año 2000 los permisos Laborales eran 65; los permisos de estudio 8, las libertades condicionales 604 y los depósitos domiciliarios, 7.

5. SITUACIÓN DE LOS PRESOS SIN CONDENAS SEGÚN ENTIDADES RELACIONADAS

La información que en esta parte del estudio se presenta es más específica ya que incorpora números exactos de los detenidos preventivos, suministrados por las instituciones involucradas. Al referirnos con los detenidos con que cuentan los centros penitenciarios del país, obtuvimos información suministrada por el Departamento de Informática del Sistema Penitenciario, de las cuales una parte fue procesada por este departamento, y otra, por el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Gobierno y Justicia.

En cuanto al estatus del detenido nos hemos referido a recopilar información de las dos instituciones involucradas, el Ministerio Público, como ente que "dispone" la detención preventiva; y el Órgano Judicial, como ente encargado de mantenerla, en virtud de los términos de duración de los procesos.

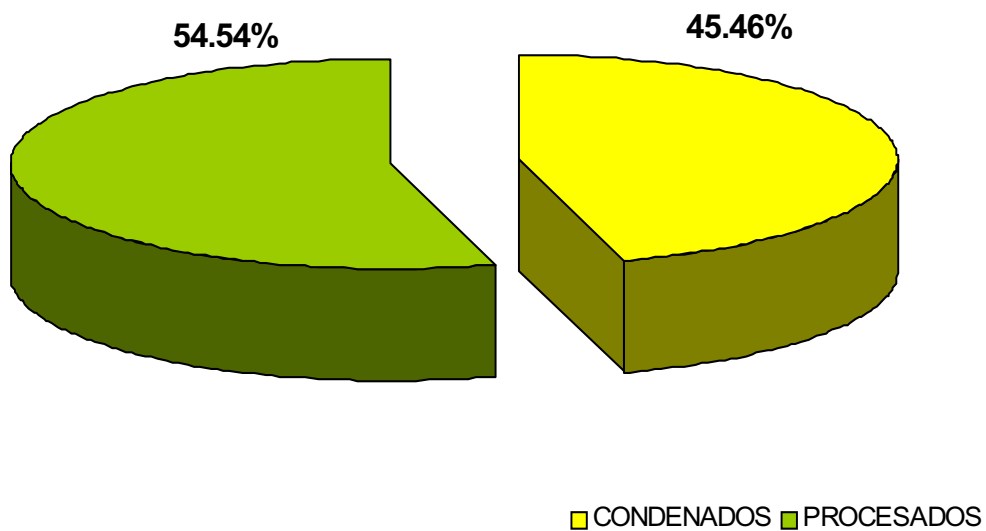
5.1. SEGÚN EL SISTEMA PENITENCIARIO

a. Número de detenidos procesados y condenados en la República de Panamá.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

De acuerdo a la información suministrada por el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Gobierno y Justicia, el total de detenidos en la República de Panamá al 8 de septiembre del 2003 es de 11,323; de los cuales el 45.46%, o sea 5,148 han sido condenados, mientras que el 54.54%, es decir, 6,175 se encuentran procesados. Tal como se demuestra en esta gráfica más de la mitad de los reclusos que mantiene el Sistema Penitenciario se encuentran pendientes de una sentencia de sus procesos.

**GRAFICAN° 40: NÚMERO DE DETENIDOS PROCESADOS Y CONDENADOS
EN LA REPÚBLICA DE PANAMA, AL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2003**

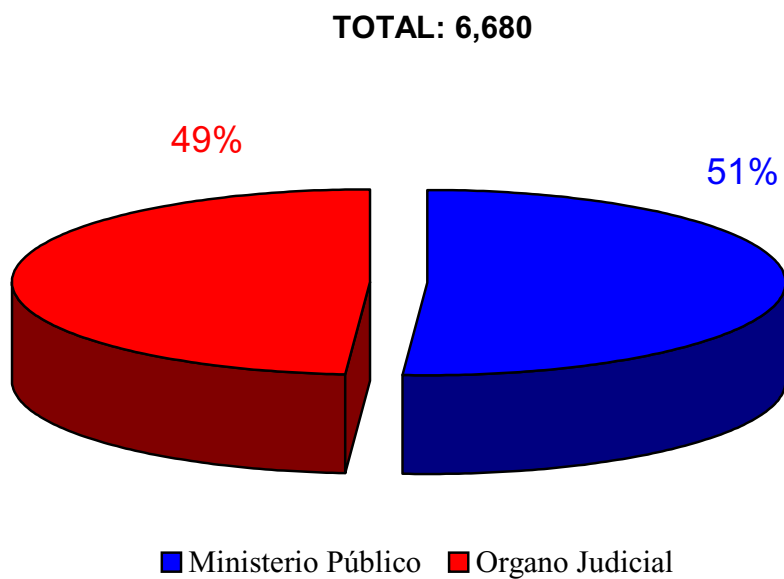


FUENTE: Departamento de Estadística del Ministerio de Gobierno y Justicia

b-. Número de Detenidos Preventivos en la Republica de Panamá, según institución a cargo

De acuerdo a listado de “detenidos por institución” suministrado por el Departamento de Informática de la Dirección de Sistema Penitenciario, al referirnos al tema específico de los preventivos que se encuentran a cargo de cada institución, totaliza la suma 6,680 reclusos en condición preventiva de los cuales el 49% , o sea 3,261 se encuentran a cargo del Órgano Judicial y el 51%, o sea 3,419 preventivos se encuentran a cargo del Ministerio Público. Tal como podemos observar este total no coincide con el total de procesados suministrados por la departamento de Estadísticas del Ministerio de Gobierno y Justicia habiendo una diferencia de 505 reclusos preventivos de más en esta información.

GRAFICA N°41: NÚMERO DE DETENIDOS PROCESADOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN INSTITUCIÓN A CARGO, AL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2003

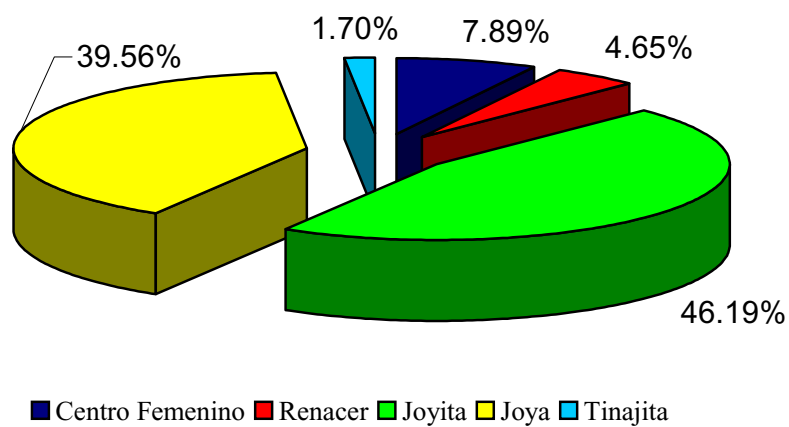


Fuente: Departamento de Informática del Sistema Penitenciario

c.. Número de detenidos preventivos en la provincia de Panamá, según centro penitenciario al 8 de septiembre de 2003.

De los 5 centros penitenciarios en la provincia de Panamá, de acuerdo información vertida por el departamento de Informática del Sistema Penitenciario, existe un total de 3,839 preventivos, de los cuales, 1,834 se encuentran reclusos en el Centro Penitenciario La Joyita alcanzando 47.77%; le sigue en orden de prelación con 1,466 preventivos en el Centro Penitenciario La Joya estimado en un 38.19%; el tercer lugar lo ocupa, el Centro Femenino de Rehabilitación con 321 reclusas preventivas lo cual representa el 8.36%.

GRAFICA N° 42: NÚMERO DE DETENIDOS PROCESADOS EN LA PROVINCIA DE PANAMA, SEGÚN CENTRO PENITENCIARIO, AL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2003

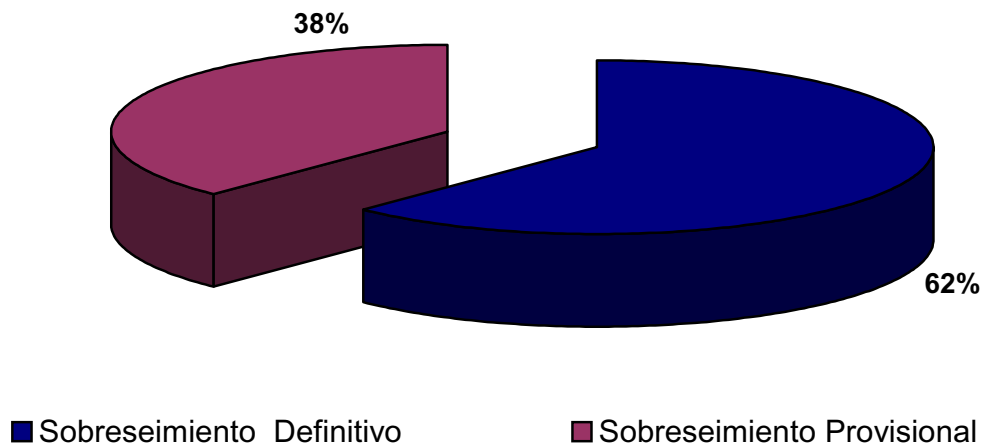


Fuente: Departamento de Informática de Sistema Penitenciario

d.. Número de detenidos beneficiados con sobreseimiento provisional y definitivo, según muestra de 199 detenidos liberados en el 2002, en los Centros Penitenciarios del Área Metropolitana.

Se realizó un estudio de 199 detenidos que fueron liberados en el año 2002, reclusos en los Centros Penitenciarios del Área metropolitana, en la cual se determinó que 124 de ellos, o sea, el 62% se les resolvieron sus procesos con un sobreseimiento definitivo, y el resto, es decir, 75 reclusos, que representan el 38% finalizaron sus procesos con un sobreseimiento provisional; toda esta información fue recopilada del departamento de Informática del Sistema Penitenciario.

GRAFICA No.43: NÚMERO DE DETENIDOS BENEFICIADOS CON SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL Y DEFINITIVO, SEGÚN MUESTRA DE 199 DETENIDOS LIBERADOS EN EL 2002, EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS AREA METROPOLITANA

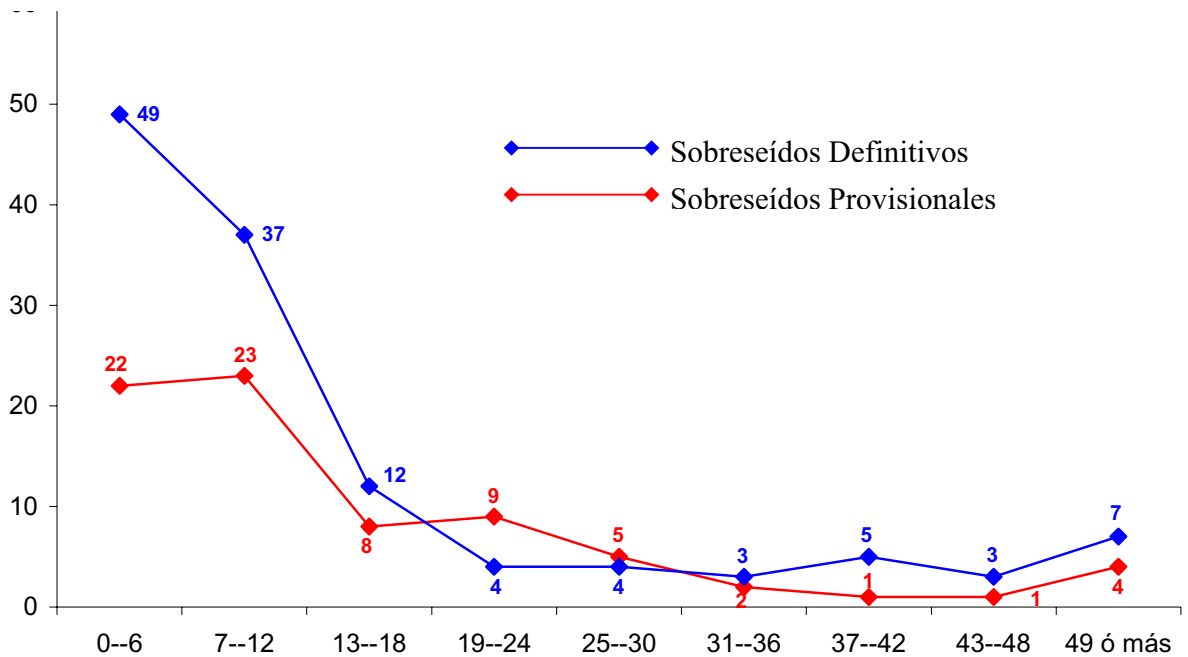


Fuente: Departamento de Informatica del Sistema Penitenciario Abril de 2003

e. Tiempo de reclusión de los 199 detenidos liberados en el año 2002 por resolución de calificación del sumario.

En el análisis de los 199 detenidos que fueron liberados en el año 2002, en virtud de una resolución judicial de calificación del sumario, al valorar el tiempo de reclusión total de estos, versus el tipo de calificación del sumario, que puso fin a su detención, encontramos lo siguiente: que el 65.86%, es decir, 131 detenidos, fueron liberados antes de cumplir un año de prisión, en virtud de una calificación del sumario que ponía fin a sus procesos, ya fuera por sobreseimiento provisional o definitivo. Pero aún el 34.17%, es decir, 68 de los reclusos en estudio, tuvieron que pasar de uno hasta cuatro años y medio inclusive, detenidos, antes de que se pudiera determinar la inexistencia de vinculación con el delito imputado. Dentro de este mismo porcentaje se adiciona un procesado que pasó cinco años y medio de detención; dos procesados, 6 años; y un procesado, once (11) años y medio de reclusión. Toda esta información se ve reflejada en un "listado de internos libres por sobreseimiento definitivo y provisional" emitido el primero de abril del 2003 por el departamento de informática del Sistema Penitenciario

GRAFICA N° 44: CANTIDAD DE DETENIDOS PREVENTIVAMENTE SEGÚN TIEMPO DE RECLUSIÓN ANTES DE SER SOBRESEIDOS EN EL 2002.



Fuente: Departamento de estadística del Sistema Penitenciario Abril de 2003

5.2. SEGÚN MINISTERIO PÚBLICO

Toda la información que a continuación se presenta referente a la cifra de detenidos en el Ministerio Público fue suministrada por la Comisión Penitenciaria de esta institución, la cual recopiló informes de detenidos de las 15 fiscalías de circuito del Primer Circuito Judicial; las 4 superiores del Primer Distrito Judicial; y 6 fiscalías especializadas, con jurisdicción a nivel nacional (2 de drogas, 2 anticorrupción, 1 superior especial y 1 especializada en los delitos contra la propiedad intelectual). De igual forma, nos suministró datos de mayor importancia la Dirección de Estadísticas de dicha institución.

a. Número de detenidos preventivos a cargo del Ministerio Público en la República de Panamá, según provincia al 31 de agosto del 2003.

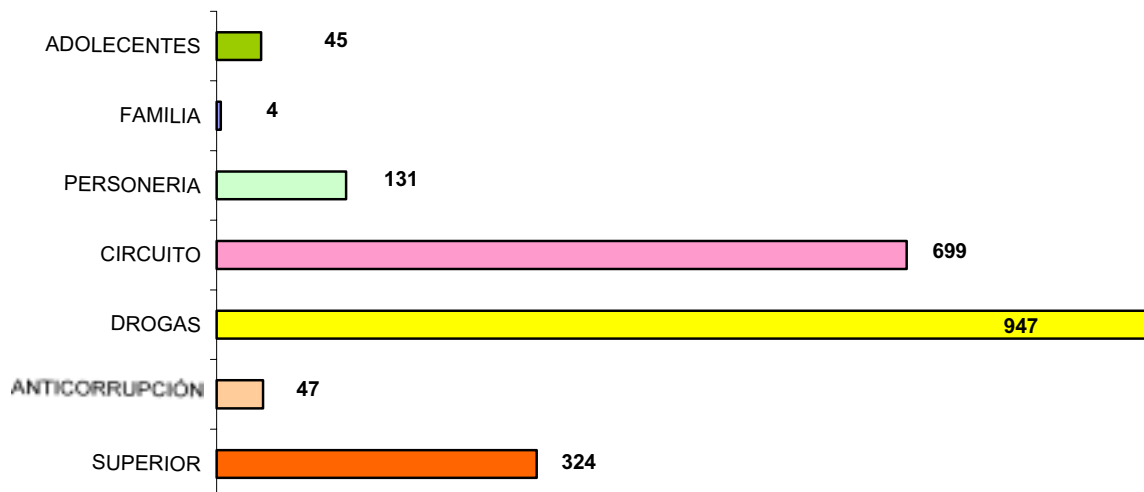
AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

A nivel nacional el Ministerio Público de acuerdo a información suministrada de la Dirección de Informática de esta institución cuenta al 31 de agosto de 2003, con 2,197 detenidos a su cargo, de los cuales el 69.41% se encuentran detenidos de despachos radicados en la provincia de Panamá; el 8.69% en la provincia de Colón, o sea, 191 detenidos; el 7.42%, es decir, 163 detenidos en la provincia de Chiriquí; y el resto, 14.48% se encuentran distribuidos en la provincia de Coclé, Herrera, Los Santos, Veraguas, Darién y Veraguas.

B .Número de detenidos preventivos a cargo del Ministerio Público, en la Republica de Panamá de acuerdo a la esfera en que se encuentre, al 31 de agosto del 2003.

Del total de detenidos a cargo del Ministerio Público en la República de Panamá al 31 de agosto de 2003, es decir, 2,197 detenidos el 43.10% se encuentran radicados en las fiscalías de drogas (947 reclusos); el 31.82% (699) se encuentran a cargo de las fiscalías de circuito; el 14.75% (124) se encuentran a cargo en las fiscalías superiores; y el resto, 10.33% se encuentran distribuidos en la esfera de personerías, en las fiscalías de familia, adolescentes y fiscalías anticorrupción. Esta información fue suministrada por la Dirección de Informática de esta institución.

GRAFICA No.45: NUMERO DE DETENIDOS PREVENTIVOS A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN ESFERA EN QUE SE ENCUENTRE, AL 31 DE AGOSTO DE 2003

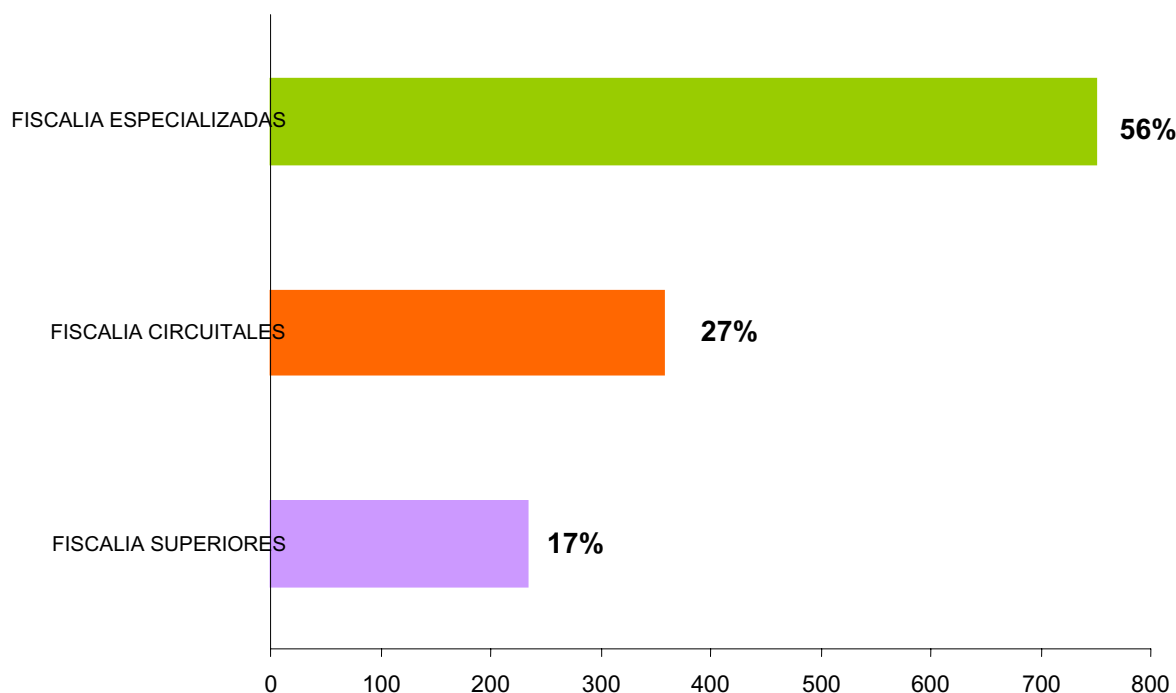


c. Número de detenidos preventivos a cargo del Ministerio Público en los Centros Penitenciarios de la Provincia de Panamá, de acuerdo a la esfera en que se encuentre al 31 de agosto del 2003.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Al segregar en la provincia de Panamá, las fiscalías superiores, circuitales y especializadas se puede determinar que el mayor porcentaje de detenidos, el 56%, (751) se encuentran a cargo de las fiscalías especializadas entendiéndose como tales, a las fiscalías de droga, fiscalía superior especial, fiscalías anticorrupción y fiscalía especializada en posdelitos contra la propiedad intelectual, cuya jurisdicción es a nivel nacional; el 27% (358 reclusos) se encuentran a cargo de las fiscalías circuitales y el 17% (233 reclusos) se encuentran a cargo de las fiscalías superiores. El total de estas esferas descritas nos arroja la cifra de 1,342 reclusos, excluyendo los detenidos que se encuentran a cargo en la provincia de Panamá, las fiscalías de San Miguelito, La Chorrera, y fiscalías de familia. La fuente de estos datos fue facilitada por la Comisión Penitenciaria del Ministerio Público.

**GRAFICA N°46: NUMEROS DE DETENIDOS PREVENTIVOS A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO, EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA PROVINCIA DE PANAMA, SEGÚN LA ESFERA EN QUE SE ENCUENTRE, AL 31 DE AGOSTO DE 2003
TOTAL: 1,342**



FUENTE: Listado de detenido suministrados x la Comisión penitenciaria del Ministerio Público al 31 de agosto del 2003 Se excluye: Fiscalías de San Miguelito, Fiscalía de la Chorrera y fiscalía de Familia.

d. Número de detenidos a cargo del Ministerio Público en el Primer Distrito Judicial, según fiscalías superiores al 31 de agosto de 2003.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

En las cuatro fiscalías superiores en el Primer Distrito Judicial se encuentran a su cargo 233 detenidos. La distribución de estos detenidos en las cuatro fiscalías superiores se presenta de forma casi equiparada al 25%. Dicha información fue captada de los listados de detenidos de los despachos, recopilado por la Comisión Penitenciaria del Ministerio Público.

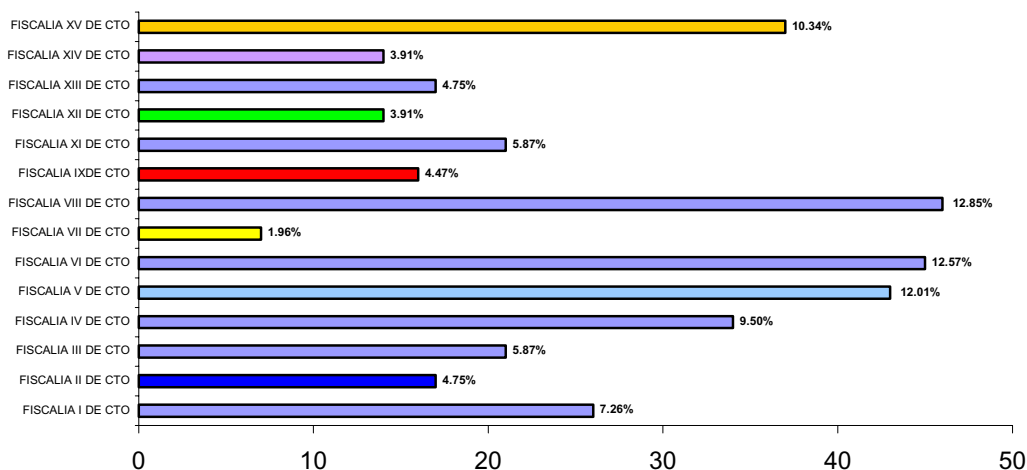
e. Número de detenidos a cargo del Ministerio Público, según fiscalías especializadas en la provincia de Panamá al 31 de agosto de 2003.

En el rango de fiscalías especializadas hemos incluido aquellas que aunque tengan una jurisdicción a nivel nacional, mantienen un número de detenidos en los centros penitenciarios del área metropolitana; de esta información se percibe que el mayor número de detenidos a cargo los tiene la fiscalía segunda de droga, con un total de 414 detenidos, alcanzando con ellos 55.13%, con 256 detenidos, la fiscalía primera de droga, y el resto apenas con un 10.78% se distribuye en las fiscalías anticorrupción y fiscalía superior especial y fiscalía superior de delitos contra la propiedad intelectual. Información extraída de los listados de detenidos recopilados por la Comisión Penitenciaria del Ministerio Público.

f. Número de detenidos a cargo del Ministerio Público en el Primer Circuito Judicial, según esfera circuital al 31 de agosto de 2003.

De los 358 detenidos que se encuentran a cargo del Ministerio Público en las fiscalías de circuito, la Fiscalía Octava, Sexta y Quinta registran un porcentaje casi equitativo del 12% cada una, con 46, 45 y 43 detenidos a su cargo, respectivamente. Luego le sigue la Fiscalía Decimoquinta y la Fiscalía Cuarta con un porcentaje aproximado entre 10 y 9%, entre estas cinco fiscalías mencionadas anteriormente, se concentran más del 50% de los detenidos, y el 42.70% se encuentran distribuidos entre las demás. Esta información ha sido recopilada por la Comisión Penitenciaria del Ministerio Público, de los listados de detenidos de los despachos.

GRAFICA # 47: NÚMERO DE DETENIDOS A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL, SEGÚN ESFERA CIRCUITO, AL 31 DE AGOSTO DEL 2003



Fuente: Listado de Detenidos suministrado por Comisión Penitenciario del Ministerio Público, al 31 de Agosto de 2003.

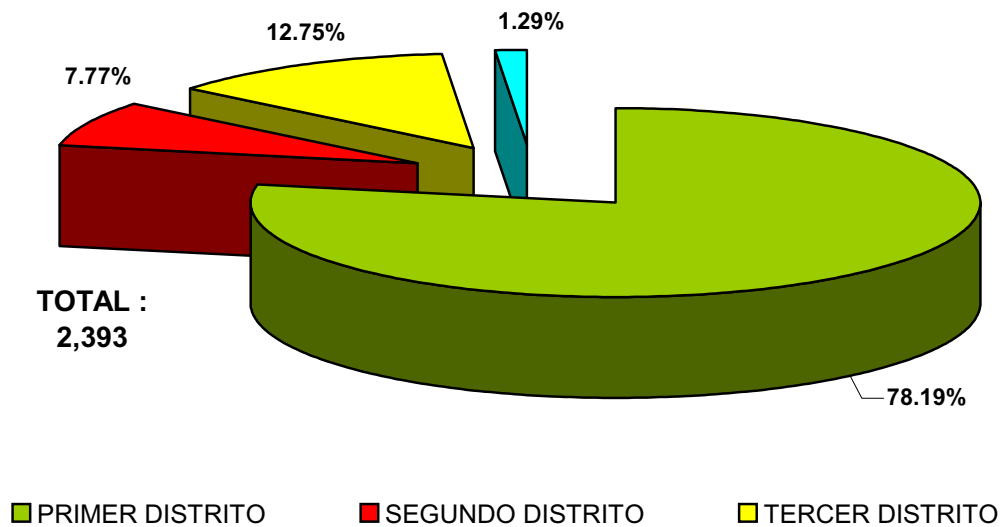
5.3. SEGÚN ÓRGANO JUDICIAL

Toda la información que a continuación se presenta referente a las cifras de detenidos y sus trámites de proceso dentro del Órgano Judicial fue suministrada por la Dirección de Estadística de esta institución, la cual recopiló informes de detenidos de los quince (15) juzgados de circuito del Primer Circuito Judicial y del Segundo Tribunal Superior actualizada al 31 de agosto de 2003.

a. Número de detenidos preventivos a cargo del Órgano Judicial en la República de Panamá, según provincia al 30 de junio de 2003

La última información procesada que mantiene el Órgano Judicial referente al número de detenidos en la República de Panamá, según distrito judicial es la fechada al 30 de junio de 2003, la cual refleja un total de 2,393 detenidos preventivos para esa fecha. De ese total el 78.19%, o sea, 1,871 se encontraban detenidos a cargo de los despachos que comprenden el Primer Distrito Judicial; el 12.75%, o sea, 305 detenidos se encontraban a cargo de los despachos del Tercer Distrito Judicial; el 7.77%, es decir, 186 detenidos a cargo del Segundo Distrito Judicial.

GRAFICA # 48: NUMERO DE DETENIDOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ EN EL ORGANISMO JUDICIAL, SEGÚN DISTRITO JUDICIAL, AL 30 DE JUNIO 2003.



Fuente: Informe Estadístico de las dependencias judiciales, Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial. Junio del 2003

b. Número de detenidos preventivos a cargo del Órgano Judicial en el Primer Circuito Judicial, según esfera en que se encuentre al 31 de agosto del 2003.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

Según información suministrada por la Dirección Estadísticas del Órgano Judicial, de acuerdo al Informe de detenidos suministrados por cada uno de los despachos al 31 de agosto del 2003, el total de detenidos a su cargo es de 1,512, de los cuales 1,066, o sea, el 70.50% se encuentran distribuidos en los 15 juzgados de circuito del primer circuito judicial de Panamá y los 446 detenidos, o sea, 29.50%, están a cargo del Segundo Tribunal Superior de Justicia esta cifra fue debidamente depurada a fin de evitar que un detenido fuera reportado por más de un juzgado. En este total de detenidos no se encuentra incluidos los que se encuentran a cargo de los juzgados de San Miguelito, Familia y La Chorrera

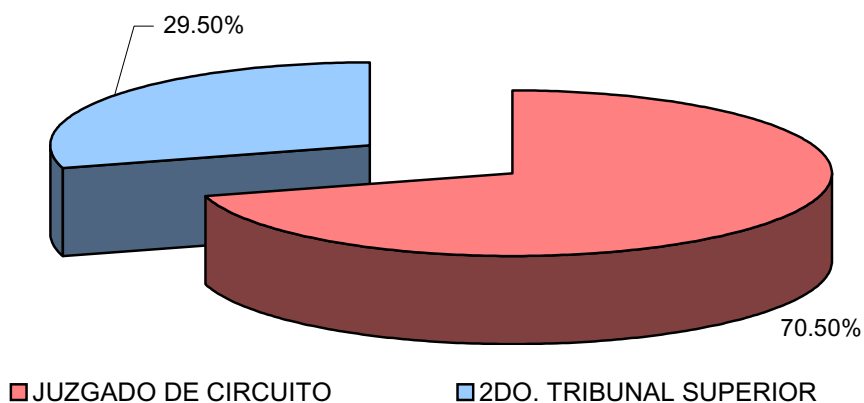
c. Número de detenidos preventivos a cargo de los juzgados de circuito del primer circuito judicial al 31 de agosto del 2003.

De los 1,066 detenidos a órdenes de los juzgados de circuito al 31 de agosto de 2003, el 51.40% se encuentran a órdenes de los juzgados segundo, decimoquinto, quinto, primero y decimotercero, los cuales en este mismo orden mantienen un porcentaje de mayor a menor, del 12 al 8% de los detenidos. El resto de los detenidos, el 48.60% se encuentran distribuidos en los diez juzgados de circuitos no mencionados.

d. Número de detenidos preventivos en juzgados de circuitos del Primer Circuito Judicial, según tipo de defensa al 31 de agosto de 2003.

Del total de detenidos preventivos que se encuentran a cargo en los juzgados de circuito, existe una relación bastante equiparada en cuanto a la defensa privada o pública que se ejerce sobre estos, ya que el 50.66%, o sea, 540 detenidos ejercen la defensa pública. El 49.34%, o sea, 526 detenidos cuentan con la representación de un defensor privado.

GRAFICA No. 49: NÚMERO DE DETENIDOS PREVENTIVOS A CARGO DEL ÓRGANO JUDICIAL EN EL 1ER CIRCUITO JUDICIAL, SEGÚN ESFERA EN QUE SE ENCUENTRE, AL 31 DE AGOSTO DE 2003



Fuente: Dirección de Estadística del Órgano Judicial.

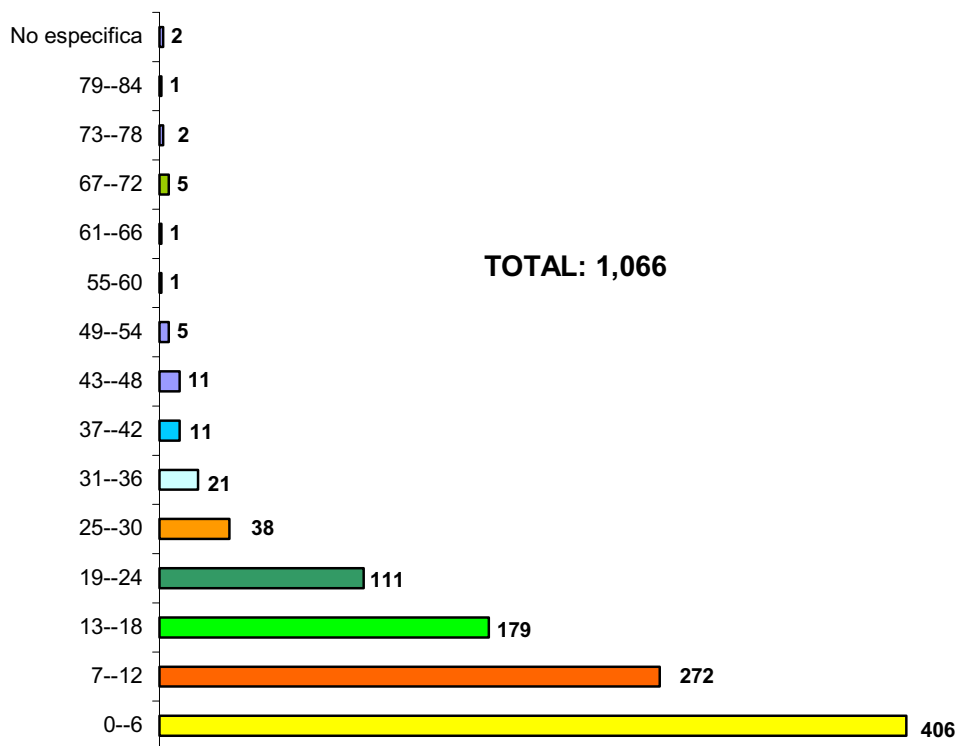
e. Número de detenidos preventivos en juzgados de circuito del Primer Circuito Judicial, según tiempo transcurrido desde el ingreso del sumario al juzgado hasta el 31 de agosto de 2003.

Al medir el tiempo que ha transcurrido el proceso dentro del Órgano Judicial, de los 1,066 detenidos a cargo de los juzgados de circuito del Primer Circuito Judicial, se pudo determinar que 678 detenidos, o

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

sea, el 63.60% tienen un período de 0 a 12 meses. Por otro lado, 290 detenidos, o sea, el 27.20%, encontraron registrados sus procesos en períodos de 13 a 24 meses; y el resto, 9.20% encontraron sus procesos distribuidos en períodos que van de 25 meses hasta, casos excepcionales pero reales, 84 meses.

GRAFICA N° 50: NÚMERO DE DETENIDOS PREVENTIVOS EN JUZGADOS DE CIRCUITO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL, SEGÚN TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE EL INGRESO DEL SUMARIO AL JUZGADO, AL 31 DE AGOSTO DE 2003



f. Número de detenidos preventivos en juzgados de circuito del Primer Circuito Judicial, según trámite pendiente al 31 de agosto de 2003.

Al observar los trámites que mantienen pendientes a los procesos de los 1,066 detenidos en referencia, se percibe que la Audiencia Preliminar, es el trámite que mayor pendencia causa, por cuanto 28.99%, es decir, 309 procesos de detenidos están en este rubro.

g. Número de detenidos preventivos en juzgados de circuito del primer distrito judicial, según tiempo de reclusión al 31 de agosto de 2003.

Del total de detenidos preventivos a cargo de los juzgados de circuito en el Primer Distrito Judicial, 1,066, el 28.5 % se encuentra ubicado en un tiempo de reclusión entre 7 y 12 meses y 25.6%, 273

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

detenidos tienen un tiempo de reclusión entre 13 y 18 meses; el 14.4%, o sea, 154 reclusos han estado detenido en un periodo de 19 a 24 meses. Aunque las cuantías de los detenidos no sean tan elevadas, es importante anotar que 218 preventivos tienen más de dos años de encontrarse reclusos, incluso, algunos llevan detenidos en situación preventiva más de 5 años.

h. Número de detenidos preventivos en el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, según tipo de defensa al 31 de agosto de 2003.

Del total de 446 detenidos que se encuentran a órdenes del Segundo Tribunal Superior de Justicia, al momento de levantar el presente informe al 31 de agosto de 2003, y analizar el tipo de defensa que asiste a tal cantidad de detenidos se percibe que el 63.22%, es decir, 282 de estos reclusos, son representados por defensores de oficio o públicos, mientras que, apenas el 36.77%, o sea, 164 detenidos son asistidos por defensa privada

i. Número de detenidos preventivos en el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, según tiempo transcurrido desde el ingreso del sumario al Tribunal hasta el 31 de agosto de 2003.

Al medir el tiempo que ha transcurrido el proceso de los 446 detenidos a cargo del Segundo Tribunal Superior, se pudo determinar que 199 detenidos, o sea, el 44.62% tienen un periodo de 0 a 12 meses. Por otro lado, 105 detenidos, o sea, el 23.54%, encontraron registrados sus procesos en un periodo de 13 a 24 meses; y el resto, 31.84% encontraron sus procesos distribuidos en periodos que van de 25 meses hasta, casos excepcionales pero reales, 114 meses.

j. Número de detenidos preventivos en el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, según trámite pendiente al 31 de agosto de 2003.

De los 446 detenidos preventivos a cargo del Segundo Tribunal Superior de Justicia, el 34.30% (153) se encuentran pendientes de notificación, el 27.58% (123) pendiente de audiencia, 13.23% (59) se encuentran pendientes de apelación, y el 8.07%, o sea, 36 están pendientes de ampliación.

k. Número de detenidos preventivos en el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, según tiempo de reclusión al 31 de agosto de 2003.

Al valorar el tiempo de detención de los 446 detenidos que se encuentran a cargo del Segundo Tribunal Superior al 31 de agosto de 2003, se constata que el 18.39%, o sea, 82 detenidos se encuentran dentro de un margen de detención de 19 a 24 meses; el 18.16%, o sea, 81 detenidos, se encuentran dentro de un margen de detención de 13 a 18 meses, el 10.99% de este total de detenidos, representado en 49 reclusos tienen un margen de 25 a 30 meses de detención.

Es gran importancia señalar, que 157 reclusos, es decir, 35.20% de estos reclusos tienen más de 2 años de detención preventiva, incluso se pueden encontrar 24 de estos, que se encuentran en periodos de detención mayores de 5 hasta 10 años.

CONCLUSIONES

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

El Audito Ciudadano de la justicia en Panamá, realizado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, es el punto de partida de un esfuerzo por participar activamente en la promoción de la reforma judicial y de promover una cultura de rendición de cuentas en los operarios del sistema de justicia.

Todas las gestiones de recopilación de información y de acercamiento a los operarios del sistema de justicia realizadas, en búsqueda de datos, cifras y opiniones, fueron un ejercicio democrático de acceso a la información que redundará, no solo en beneficio de la imagen del sistema de justicia, sino también en beneficio de una mayor comprensión sobre los problemas de la justicia, por parte de los ciudadanos.

Por primera vez, los usuarios decidimos cuáles son los puntos que nos preocupan del funcionamiento de la justicia y nos adentramos, inicialmente, en su estudio. Este estudio nos permitirá definir una agenda de reforma judicial, pero igualmente dejará planteada la necesidad de profundizar en otros aspectos que, por razones de tiempo y recursos económicos, no se pudieron analizar.

Esperamos que este Audito Ciudadano se convierta en un monitoreo permanente sobre la situación del sistema de justicia penal en Panamá, especialmente, en los temas de acceso a la justicia, independencia y transparencia del poder judicial.

1. ACCESO A LA JUSTICIA

1.1.El Informe de Desarrollo Humano del año 2002 señala que el 40.5% de la población, se encuentra en estado de pobreza, con ingresos mínimos que no alcanzan a cubrir la canasta básica alimenticia; si a esta realidad le añadimos, los elevados costos de la defensa privada y el bajo número de defensores de oficio, así como el limitado y precario servicio que prestan los consultorios jurídicos de asistencia gratuita de las universidades y el número reducido de organizaciones no gubernamentales, podemos colegir que la justicia penal es inaccesible para los sectores pobres de la sociedad panameña.

1.2.Las Instituciones de Garantía consagradas en la Constitución Nacional no constituyen un verdadero instrumento de acceso a la justicia, ya que los derechos humanos que se pretenden proteger, resultan vulnerados por el rigor formal que hace inadmisibles tales recursos o acciones. Tal realidad revela una débil e inconsistente cultura jurídica del sistema judicial, en derechos humanos. De allí que, en la práctica, el Recurso Contencioso de Protección de Derechos Humanos haya resultado un fracaso y una negación a los reclamos de justicia de los ciudadanos.

1.3.El número de defensores de oficio no es suficiente para atender a la población de escasos recursos que requiere de un servicio gratuito tal y como lo establece la Constitución Nacional. Adicionalmente, la defensa de oficio se limita a las materias de lo penal, algunos casos civiles y casos de adolescencia y niñez. En el caso de las personas privadas de libertad, casi el 50 % utiliza los servicios de la Defensoría de Oficio, sin embargo el número de audiencias diarias que realiza cada defensor afectan la calidad del servicio a los usuarios.

1.4.Existen algunas organizaciones no gubernamentales que ofrecen orientación legal y asistencia legal a personas de escasos recursos, pero esas organizaciones no cuentan con los recursos económicos suficientes para responder a las demandas de las comunidades, además, su personal profesional es

limitado y sus acciones muestran deficiencias en el proceso de seguimiento, registro, control y sistematización de actividades.

1.5.El país cuenta con una reciente legislación de protección especial a las víctimas de los delitos, que establece claramente los derechos de estas personas como parte del proceso penal. Igualmente, tanto el Órgano Judicial como el Ministerio Público han creado oficinas o instituciones encargadas de brindar atención jurídica y asesoría a las víctimas de los delitos, sin embargo, el personal y los recursos asignados a estas dependencias aún son insuficientes.

1.6.La justicia administrativa de policía que imparten los corregidores en todo el país enfrenta graves problemas, tales como: salarios por debajo del mínimo legal, bajo niveles de escolaridad, inestabilidad en el cargo, inexistencia de un ente que coordine y supervise este servicio de administración de justicia; todos estas deficiencias afectan la buena calidad del servicio a la comunidad.

2. INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA

2.1.El sistema de selección y designación de los servidores judiciales, esta basado en la discrecionalidad de la autoridad nominadora y no en la ponderación de méritos o atributos académicos, ni en criterios de ascenso de los funcionarios judiciales, lo que crea desconfianza en el régimen de carrera.

2.2. El proceso de selección y nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia esta sometido a los intereses políticos partidistas que predominan en los Órganos Ejecutivo y Legislativo, cuestión que es rechazada por la comunidad y afecta la imagen de independencia del poder judicial.

2.3. En el Órgano Judicial existe una estructura vertical, que fomenta un control excesivo sobre los jueces de tribunales inferiores. El superior jerárquico interviene en: en el sistema de selección, el nombramiento, la evaluación y la capacitación judicial, en la dirección y decisión de los procesos por falta disciplinaria y por falta a la ética judicial, en la aplicación de sanciones, lo cual no garantiza la transparencia y excelencia del proceso de selección judicial y además, promueve la desconfianza interna y externa en las operaciones judiciales, al mismo tiempo que promueve la vulnerabilidad de los jueces a la interferencia interna y externa.

2.4.En el sistema de justicia no se ha implementado un proceso de evaluación del desempeño del cargo que forme parte de la hoja de vida de los funcionarios y que justifique una política de ascenso, becas, licencias, traslados concursos, aumentos salariales etc. Por lo tanto no tiene aplicación práctica lo establecido en el reglamento de carrera judicial y de instrucción judicial.

2.5.Existe una reglamentación, dentro del contexto del Código Judicial, que regula los procedimientos por faltas disciplinarias y contra la ética judicial con disposiciones confusas, expuestas a variadas interpretaciones que restan seriedad a las instituciones de justicia. Por otra parte, no existen estadísticas que permitan conocer el número exacto de: los procesos por falta a la ética o disciplinarias que se registran en el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el tiempo que demoran esos procesos, el número de funcionarios sancionados o las sanciones que se aplican.

2.6.El proceso penal panameño contiene figuras jurídicas como son: la ampliación del sumario, la consulta de resoluciones judiciales, la exigencia de prueba sumaria en los procesos contra servidores

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

públicos, la intervención de la Contraloría General de la República como agente investigativo previo a la intervención del Ministerio Público en los delitos de enriquecimiento injustificado, entre otras, que afectan la percepción ciudadana sobre la impunidad y debilitan fundamentales principios garantes de un sistema democrático.

2.7. Existe un exceso de funciones de carácter judicial que la normativa concede al Ministerio Público, sin control jurisdiccional, tales como: ordenar detenciones preventivas, medidas cautelares personales, allanamientos, incautaciones entre otras. Tal situación no es aceptable en un sistema garantista, pues no se concibe la imparcialidad de agente de instrucción (fiscal o personero) que pueda investigar, recolectar pruebas, privar de libertad y, por último, acusar. El resultado es que casi el 50% de los detenidos preventivamente están a órdenes del Ministerio Público.

2.8. Los programas de Capacitación Judicial continua, que ejecuta la Escuela Judicial, mantienen la actualización permanente de los conocimientos, habilidades y destrezas de los funcionarios, sin embargo, no existe un sistema adecuado para medir los resultados de los programas de capacitación en el desempeño de las funciones de los servidores judiciales.

2.9. Actualmente el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados no cuenta con el personal, ni los recursos económicos, para realizar una eficiente atención de las denuncias ciudadanas y realizar con prontitud las investigaciones sobre falta a la ética de los abogados, lo que impide que la mayoría de los casos puedan ser sometidos a la Sala Cuarta para la investigación y procesamiento respectivo.

3. PRESUPUESTO ÓRGANO JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO

3.1 Más de un 70% del presupuesto del Órgano Judicial se destina a servicios personales (salarios, gastos de representación etc.) por lo que el presupuesto de funcionamiento alcanza solamente el 30 %. El presupuesto de inversiones, así como los gastos relativos a la capacitación de los funcionarios, provienen fundamentalmente de donaciones de organizaciones de cooperación internacional.

3.2. El incremento del número de casos atendidos por los operadores de justicia (investigadores, instructores y jueces), genera la utilización de más material de oficina, servicios básicos, personal, entre otras, lo que no es tomado en consideración a la hora de elaborar y aprobar los presupuestos respectivos, por lo que se afecta el desempeño de la Justicia en el país.

3.3. Existe disparidad salarial y de prerrogativas entre ciertos funcionarios administrativos y los encargados directos de operar el sistema, sobre todo, en la esfera de circuito y municipal.

4. TRANSPARENCIA DEL SECTOR JUSTICIA (IMPUNIDAD)

4.1. Existe una generalizada percepción de impunidad y corrupción que está afectando la imagen ciudadana del funcionamiento del sistema de justicia penal. Por otra parte los ciudadanos perciben que la justicia no se aplica en igualdad de condiciones para todos y todas.

4.2. No existen estudios ni estadísticas que ayuden a determinar el tiempo que demora la instrucción de un sumario en las Fiscalías Anticorrupción. La demora de las investigaciones están ligadas a varios factores: cantidad de imputados, dependencias de pruebas por otras instituciones estatales -especialmente la Contraloría General de la República-, las medidas o tácticas dilatorias de los abogados, el tipo de conducta investigadas.

4.3. En la actualidad no existe un sistema de indicadores sobre los casos investigados y procesados que tienen que ver con la corrupción, ni estadísticas claras de las sanciones o condenas que impone el Órgano Judicial.

4.4. No existe presupuesto ni recursos humanos calificados para investigar objetivamente lo que está sucediendo en el sistema de justicia penal en la lucha contra la corrupción.

4.5. Según los propios operarios del Sistema de justicia el delito más propenso a quedar en impunidad es el delito de enriquecimiento injustificado, debido a la exigencia de la prueba preconstituida y otras exigencias legales que afectan las facultades que tiene el Ministerio Público para investigar este tipo de crímenes.

5. SEGURIDAD CIUDADANA Y SISTEMA PENITENCIARIO

5.1. La Policía Nacional al igual que la Policía Técnica Judicial, a través de la Dirección de Responsabilidad Profesional realizan las investigaciones de denuncias ciudadanas contra sus miembros, a efectos de que se apliquen los correctivos disciplinarios legalmente establecidos, tanto por violación a los Derechos Humanos, como por actos impropios de los funcionarios públicos. No obstante, al no contar con un mecanismo de información a la comunidad sobre las sanciones aplicadas, la percepción de impunidad les sigue afectando.

5.2. A través de los Programas de acercamiento comunitario se ha logrado una mayor participación del ciudadano y una mayor aceptación de la Policía Nacional, como garantía real de la Seguridad Ciudadana, sin embargo, no se ha realizado una evaluación de la efectividad de estas actividades, en comparación con la variación en los indicadores de criminalidad.

5.3. La población penitenciaria a octubre de 2003 era de 11,458 detenidos (as) y la capacidad física de los centros penitenciarios del país era de 7,348, por lo que el número de detenidos exceden en un 40% la capacidad de las cárceles; esto trae como consecuencia un marcado hacinamiento, situación que se agrava ante la falta de presupuesto, personal técnico e infraestructura adecuada.

5.4.La ejecución de la pena privativa de libertad se cumple en centros penitenciarios y en las celdas de las instalaciones policiales del país que no reúnen las condiciones mínimas que permitan el respeto de los derechos humanos y, por ende limitan en unos casos el desarrollo de programas integrales de rehabilitación. En general las instalaciones que albergan la población penitenciaria no se construyen tomando en cuenta los criterios técnicos que privan en materia criminológica y penitenciaria.

5.5.La Policía Nacional destina un significativo número de unidades policiales para la seguridad de los detenidos, tanto en los centros penitenciarios como en los cuarteles policiales. Esto afecta, por un lado, el número de unidades que deben garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, mientras que por el otro, se mantiene en el sistema penitenciario, un personal, en ocasiones, poco preparado para esa labor.

6. SITUACIÓN DE LOS PRESOS SIN CONDENAS.

6.1.De acuerdo a información reflejada por el Sistema Penitenciario, al 12 de septiembre de 2003, el 54 % de los reclusos, a nivel nacional, se encuentran en condición preventiva. Sin embargo, esta información es inconsistente con los registros de detenidos que lleva el Ministerio Público y el Órgano Judicial

6.2.De acuerdo a los registros de liberaciones ejecutadas por el Sistema Penitenciario se analizó una muestra de 199 detenidos liberados en el 2002 y se determinó que efectivamente se presentan casos en donde la detención preventiva excede el término legal establecido, antes de ser liberados por la calificación del sumario. Esta aseveración también corrobora, que los tiempos de detención de los detenidos superan los términos mínimos de reclusión. En consecuencia, en muchos casos no se está aplicando la revocatoria de la detención preventiva por cumplimiento de la pena mínima establecida para cada delito, así como la sustitución de la misma.

6.3.Existe una Comisión de Coordinación de la Actividad Penitenciaria, conformada por Sistema Penitenciario, Ministerio Público y Órgano Judicial, que realiza una buena labor de coordinación relacionada con lo detenidos, sin embargo carecen de un sistema computarizado e interconectado (equipos en red) que les permita intercambiar información permanente sobre el control de los detenidos y su estado procesal.

6.4. Dos aspectos que influyen en el alto índice de presos sin condena:

a.Aspecto Administrativo y/u Organizacional: La falta de coordinación y sistematización en el manejo de información interinstitucional, por parte de los entes involucrados, Ministerio Público, Órgano Judicial y Sistema Penitenciario, lo cual refleja cifras inexactas referentes a los preventivos y estado procesal de los detenidos.

b.Aspectos de procedimiento: La falta de revisión periódica del estatus procesal del detenido, que verifique el tiempo de detención preventiva, si ha excedido dicho termino en relación del delito que se le imputa y si se mantiene los criterios que avocaron dicha detención.

RECOMENDACIONES

1. ACCESO A LA JUSTICIA

1.1. Elevar el presupuesto destinado al Instituto de Defensoría del Oficio que permita nombrar más defensores de oficio a nivel nacional y ampliar el servicio al campo de la justicia administrativa y la justicia agraria.

1.2. Ampliar los servicios que prestan los Consultorios Jurídicos de las universidades de tal forma que se brinde asistencia legal en la presentación de Recursos de Habeas Corpus, Amparos de Garantía Constitucionales y los otros mecanismos de protección de los derechos humanos. Igualmente los consultorios de las universidades deben prepararse para brindar el servicio de mediación para la resolución de conflictos.

1.3. Realizar una revisión del currículum de estudio de las universidades y los programas de estudio de la escuela Judicial que incorpore el conocimiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos y una visión amplia de los derechos humanos, además de incluir la materia de ética profesional

1.4. Creación de oficinas de atención a las víctimas en otras provincias del país con mayores niveles de incidencia delictiva y reforzar el personal y los recursos de las oficinas vigentes en la ciudad de Panamá.

1.5. En materia de justicia administrativa se debe emprender una reforma al libro tercero del Código Administrativo, que contemple requisitos más exigentes para los cargos de corregidores, mejores salarios y la creación de un ente de coordinación nacional de la actividad y capacitación de estos funcionarios administrativos.

1.6. Iniciar la discusión de la creación de un Tribunal Constitucional.

2. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA

2.1. Crear una Comisión de alto nivel integrada por los tres Órganos del Estado, Colegio de Abogados y representantes de organizaciones de sociedad civil dedicadas al tema, para que inicien un plan para la reforma de la justicia penal en Panamá, que corrija todas las prácticas procesales que nos alejan de un real sistema garantista.

2.2. Reformar los actuales procedimientos por faltas a la ética y disciplinarios contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Procuradores de Nación y la Administración, de tal forma que sean efectivos y garanticen la imparcialidad del ente investigador. Igualmente debe establecerse el acceso ciudadano a los resultados de estos procesos.

2.3. Realizar una reforma integral al Régimen de carrera judicial y de instrucción judicial, que permita una adecuación de los mecanismos de ponderación de méritos o atributos de los aspirantes a la carrera judicial y una política de ascenso a lo interno del sistema de justicia basada en la evaluación del desempeño de los servidores judiciales y del Ministerio Público

2.4. Crear o reforzar las funciones de las oficinas de auditoría judicial tanto en el Órgano Judicial o el Ministerio Público con la finalidad de evaluar el desempeño de los funcionarios y de los despachos judiciales y emitir estadísticas actualizadas sobre este desempeño.

AUDITO CIUDADANO DE LA JUSTICIA EN PANAMÁ

2.5.Reglamentar el procedimiento para la escogencia de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Procuradores de la República en el que se prohíba el nombramiento de funcionarios provenientes del Órgano Ejecutivo y Legislativo y que tome en cuenta la participación de servidores de carrera judicial o de instrucción judicial y abogados independientes del país.

2.6.Realizar una reforma integral a los actuales procedimientos: por faltas disciplinarias y contra la ética judicial, de forma tal que se estructuren como dos procedimientos totalmente diferentes, que permitan su efectividad y el acceso de los usuarios como denunciantes. Este nuevo sistema debe contar con estadísticas del tiempo de duración de estos procesos, las sanciones y el número de funcionarios sancionados

2.7.Mejorar los recursos con los que cuenta el Tribunal de Honor y Disciplina del Colegio Nacional de Abogados, de tal forma que se pueda garantizar la no dilación de este tipo de investigaciones y el envío a la Sala Cuarta de Negocios Generales, en un periodo de tiempo determinado.

2.8.Que se cree un sistema estadístico y de indicadores sobre los casos de corrupción investigados y procesados por el Ministerio Público y Órgano Judicial; y que los mismos sean de acceso público.

2.9.Hacer las reformas legales y reglamentarias que permitan la efectividad de los procesos por enriquecimiento ilícito.

3. PRESOS SIN CONDENAS

3.1. Que la Comisión de Actividad Penitenciaria, adopte un sistema interinstitucional de REGISTRO UNICO DEL DETENIDO (RUD), que contenga el historial de cada detenido, su tiempo de detención y detecte los excesos en la detención preventiva.

3.2. Implementar políticas, a través de las altas instancias del Ministerio Público y Órgano Judicial, para que mediante acuerdos o resoluciones, se unifiquen criterios claros sobre la aplicación y mantenimiento de la detención preventiva y otras medidas cautelares, sin que ello afecte las atribuciones de cada entidad judicial.

3.3.Realizar una reforma legal que le otorgue facultades al Órgano Judicial para que revise las medidas de detención preventiva dispuestas por el Ministerio Público y se establezca un tiempo determinado para la revisión de estas medidas. Tal y como ocurre en la jurisdicción especial de menores.

3.4.Que el Órgano judicial emita directrices concretas dirigidas al uso de medidas cautelares sustitutivas de la detención preventiva.

3.5.Emprender un proceso de reformas a la administración de justicia penal dirigidas a limitar el tiempo de la detención preventiva y eliminar todas las atribuciones excesivas que actualmente tiene el Ministerio Público en el proceso penal.

4. SEGURIDAD CIUDADANA Y SISTEMA PENITENCIARIO

4.1. Poner en ejecución el Concejo de Política Penitenciaria creada por la Ley 55 de 2003 a través de la cual se regula y moderniza el sistema penitenciario panameño, de tal forma que se avance hacia la humanización del sistema penitenciario.

4.2. Mejorar la escala salarial de la Policía Nacional.

4.3. Crear un ente independiente de la Policía Nacional y de la PTJ, que se encargue de atender las denuncias y emitir las sanciones disciplinarias contra los miembros de estas instituciones. Establecer al mismo tiempo un sistema de información a la comunidad sobre el resultado de las denuncias ciudadanas contra los miembros de la Policía Nacional y la Policía Técnica Judicial promovidas ante esta Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP).

4.4. Evaluar los programas de acercamiento comunitarios a efectos de medir su efectividad en la disminución del delito.

4.5. Poner en ejecución una Política Criminológica a Nivel Nacional

5. PRESUPUESTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA

5.1. Promover la revisión de la escala salarial del Órgano Judicial y el Ministerio Público a fin de corregir la disparidad salarial.

5.2. Revisar las prerrogativas funcionales de los servidores judiciales y de instrucción a fin de ajustarlas a las estrictas necesidades del cargo que se desempeña.

5.3. Promover la autonomía financiera del Órgano Judicial y el Ministerio Público, a fin de evitar la injerencia de los otros Órganos del Estado en la aprobación de los recursos necesarios para su funcionamiento.

6. PUNTOS CENTRALES DE UNA AGENDA DE REFORMAS

6.1. Reformas integrales del sistema de justicia penal que responda a una política criminal de Estado.

6.2. Centralización y modernización del sistema de estadísticas criminales y judiciales.

6.3. Medidas rendición de cuentas y transparencia del sistema de justicia.