

Balance y Perspectiva de la Reforma Judicial en Panamá

Mgtra. Aída J. Jurado Zamora

Alianza Ciudadana Pro Justicia.

falta mail



The judicial reform in Panama has been until now an unfinished task. The academic efforts promoted by national institutions -and with the international collaboration-, which have the intention to fix the problems of the justice administration and to cause solutions, have been multiple but they have been made of partial form. These reforms little have taken into account the perception from the users of the system.

On the other hand, there is no a directed program to state, to evaluate and to inform the results into the partial reforms that have been introduced to the justice system, that allows to determine the effectiveness of these actions. Also, the statistics that the justice system produces are incomplete and little reliable.

I. Comentarios Preliminares

Desde la década de los '70, la República de Panamá se integró al movimiento internacional de reformas judiciales. Este movimiento tiene como propósito el fortalecimiento del sistema de administración de justicia, en vinculación con el pensamiento democrático de la época, con los principios constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos, garantes de una propuesta de justicia independiente, transparente, competente y eficiente.

Así tenemos que, en 1971, se dota al país de un nuevo Código Laboral sustentado en una nueva visión de justicia social fijada en la protección estatal en beneficio de los trabajadores. En 1982 y 1986, después de una larga vida jurídica los Códigos Penal y Judicial, respectivamente, estos fueron objeto de una revisión integral. Este estudio dio como resultado que el país pudiera contar en esta esfera, con nuevos instrumentos jurídicos. En los últimos años, otras jurisdicciones han sido objeto de transformación: en 1994 se crea la jurisdicción de la familia y el menor y se aprueba el Código de la Familia, así se le otorga un tratamiento especial y autónomo a los conflictos familiares que -con antelación- formaban parte de la jurisdic-

ción civil. En 1999, se segrega de esta jurisdicción a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal y se aprueba un Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que proporciona al adolescente infractor un sistema integral de garantías penales y procesales con operadores judiciales especiales y teniendo como concepto fundamental el interés superior del menor, bajo la doctrina de la protección integral dirigida a garantizar los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes. Con este sistema se compromete al Estado a la formulación de políticas sociales y jurídicas a favor de la infancia.

En 1980 se crea la jurisdicción marítima, con lo que este segmento se separa también de la esfera civil; igual avance se produce cuando en 1999 se crea la jurisdicción comercial. En el año 2000 se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y se reorganiza la Justicia Administrativa, con lo que se establece un procedimiento administrativo general, cuya normativa hasta ese entonces estaba dispersa en distintos instrumentos legales, que complejizaban el sistema.

Pero es en el ámbito de la justicia penal donde se han producido los cambios más significativos, bajo el auspicio de organismos internacio-

nales comprometidos con la comunidad internacional en los procesos de fortalecimiento de la administración de justicia.

Desde las reformas de 1982 y 1986, la normativa penal y judicial penal han experimentado un sinnúmero de reformas parciales dirigidas, las primeras, a incriminar nuevas conductas delictivas o aumentar las sanciones penales, bajo el supuesto de hacer frente a la criminalidad y a las nuevas formas del crimen organizado. Mientras que, las segundas, están dirigidas a acelerar y mejorar la eficacia de la administración de justicia; lograr la agilización de los procesos penales; minimizar los trámites y procedimientos en aras de dilucidar las causas penales en tiempos más razonables; introducir figuras jurídicas tendientes a solventar los conflictos por vías extra-judiciales; aliviar el hacinamiento de los presos sin condena, mediante la inserción de medidas alternativas a la detención preventiva, teniéndose a ésta bajo el contexto de último recurso; creación de subrogados penales alternativos a la pena privativa de libertad; y aumento de despachos judiciales, entre otros.

Pero, a pesar de que el sistema cuenta hoy con nuevas instituciones y con recursos económicos y humanos cuantitativa y cualitativamente superiores al pasado, los diagnósticos indican que la justicia sigue siendo pobre y que no ha mejorado en forma sustancial. La percepción ciudadana es negativa en relación con el sistema judicial y la administración de justicia; ésta se describe lenta, insegura, poco accesible, ineficiente, corrupta, desigual y permisiva a la impunidad.

II. El Discurso Reformista

Sin duda alguna, el tema de la reforma a la justicia es un asunto excesivamente complejo. Si consideramos los objetivos de estas reformas, el momento histórico de las mismas y su valoración individualizada, tendríamos que considerar que muchas de ellas han sido positivas, así como el esfuerzo de sus promotores. Sin embargo, los nuevos modelos normativos, no son suficientes para valorar positivamente un proceso reformista. La transformación debe ser integral, es decir, que se extienda también a las estructuras de las instituciones vinculadas a la administración de justicia y, en especial, a la cultura funcional de tales instituciones,

lo cual permitiría la viabilidad de los nuevos sistemas y su eficiencia y continuidad en el tiempo.

La reforma judicial debe ser un problema de Estado, que involucre a los tres órganos del poder público, cada cual dentro de los límites que la Constitución y la Ley le atribuyen, pero en armónica colaboración; y debe abarcar también a la sociedad civil, como actor principal del sistema. Es hora de romper el mito de que los problemas de la administración de justicia constituyen temas exclusivos de los abogados.

Las reformas judiciales, por ejemplo, no pueden darse a espaldas de la política económica del país. En Panamá se han promovido reformas que responden a las doctrinas y postulados de avanzada, y, sin embargo, han quedado rezagadas como letra de molde, por falta de recursos, y, en consecuencia, han aparejado el debilitamiento del esfuerzo, el fracaso y la frustración que luego percibe la comunidad en general.

Las reformas judiciales en materia penal han recurrido al incremento de la represión penal para apaciguar la alarma social y se han dado al margen de una planificada política criminal. Muchas de estas reformas responden a las exigencias de los organismos internacionales que vienen imponiéndoles a los países pequeños una ideología de guerra contra la criminalidad en supremacía al derecho inalienable de los pueblos a su soberanía y autodeterminación. Esta desacertada tendencia político-penal desvía sus tentáculos a los sectores más vulnerables -como la clase social marginada- y deja en impunidad la delincuencia de “cuello blanco”, en contradicción con las corrientes jurídicas democráticas que proclaman la vigencia de un derecho penal mínimo o de *ultima ratio*, que solo legitime la intervención de la más drástica decisión legal en casos verdaderamente extremos y en los que no exista otra alternativa jurídica y se deba establecer la pena como una necesidad.

Y es que la lucha contra la criminalidad parece una guerra contra los más vulnerables. Basta observar el perfil de los internos de las cárceles del país para percibir que no son precisamente los grandes traficantes ni los consumidores de élite o los involucrados en delitos de corrupción, enriquecimiento ilícito, quiebra o insolvencia fraudulenta, los que conforman la población carcelaria, lo cual demuestra que la justicia penal sigue siendo selectiva.

La desigualdad y los niveles de impunidad del sistema penal se perciben cuando se asignan penas bajas o no privativas de la libertad a los que comenten delitos en los que, por su naturaleza, no intervienen los sectores marginados de la sociedad; o cuando se otorgan medidas alternativas a la detención preventiva, en atención a la condición socioeconómica del sindicado; o cuando se proporciona trato preferencial para quienes cuentan con defensas calificadas; o se facilita su detención en recintos distintos a los del delincuente común.

Recientemente, en nuestro país, se aprobó una ley que limita la función investigadora del Ministerio Público en los casos de enriquecimiento injustificado de los servidores públicos (peculado). En este caso, la ley le atribuye a la Contraloría General de la República -institución autónoma cuya jefatura es designada por el presidente de la República-, la función de iniciar el proceso de oficio o ante denuncia, para determinar si los hechos de conocimiento constituyen o no enriquecimiento justificado y remitir la prueba sumaria a la Procuraduría General de la Nación, para que formule los cargos correspondientes. Esta reforma afecta las investigaciones en los casos de enriquecimiento injustificado y ha provocado una percepción de impunidad.

III. Las Reformas y los Derechos Fundamentales

Cómo entender una reforma penal, bajo los postulados de un Estado Democrático de Derecho, cuando en un supuesto afán por dar respuesta al fenómeno de la criminalidad se vulnera la inviolabilidad de las comunicaciones telefónicas, garantizada por la Constitución Política de la República, para conseguir un medio de prueba que haga frente al crimen organizado y que además goce del refrendo de la jurisprudencia constitucional; o se invierte la carga de la prueba en delitos relacionados con drogas, cuando se impone al sindicado probar la licitud de sus bienes, cambiando de esta forma todo el discurso garantista, por que así lo dispone la política criminal internacional.

Las recientes reformas judiciales, con la intención de agilizar los procesos penales restringe los derechos del procesado a una defensa técnica, aparentemente justa, eficiente y oportuna al otor-

garle al juez la facultad de designar con antelación a la audiencia un defensor de oficio que reemplace al defensor particular, en el caso de que éste no comparezca al acto de la audiencia, como si el proceso penal fuese un evento deportivo que requiere de jugadores emergentes, sin considerar, además, que el defensor de oficio responde a una excesiva carga laboral permanente.

Por esta misma excusa de agilización judicial, se promueve la desigualdad de las partes en el proceso, cuando se dispone que el auto de enjuiciamiento es inapelable, mientras que el auto de sobreseimiento es susceptible de ser recurrido, con lo que se favorece a la parte querellante o al Ministerio Público dentro del proceso.

En materia penal la libertad es un derecho fundamental y su restricción debe ser la excepción. Nuestra realidad procesal demuestra que el 58% de los detenidos están privados de libertad preventivamente -a pesar de que las reformas judiciales consagran esta medida como último recurso-, y lo más grave es que la restricción de este derecho prevalece cuando se trata de los sectores más desfavorecidos de la población, que generalmente carecen de defensa técnica oportuna.

El abuso de la detención preventiva es el reflejo de los conceptos obsoletos que todavía se manejan sobre la peligrosidad penal y al sistema inquisitivo vigente que aún no se supera en nuestra estructura jurídica, a sabiendas de que el Estado de Derecho sólo es compatible con un sistema acusatorio verdadero orientado por el debido proceso. Con el principio acusatorio se busca la separación de los roles del Ministerio Público y de los jueces durante el proceso, así como que el enjuiciamiento esté precedido de una investigación y una acusación para que si se produce la imputación de cargos, el procesado pueda asumir su defensa y el juez resolver con objetividad e imparcialidad.

La reforma judicial en Panamá ha sido hasta ahora una tarea inconclusa. Han sido múltiples los esfuerzos investigativos, de campo y académicos nacionales y de colaboración internacional, con la intención de fijar los problemas de la administración de justicia y propiciar soluciones. Sin embargo, pocos han tomado en cuenta la percepción ciudadana; la calidad de la información y las pro-

puestas emanan de la comunidad intelectual, de la disciplina jurídica, sin considerar a los actores principales del sistema judicial: el público en general, usuarios directos del sistema de justicia.

Por otra parte, no hay un programa dirigido a constatar, evaluar e informar los resultados de las reformas parciales que se han introducido al sistema de justicia, que permita determinar la efectividad de estas acciones; sólo en lo interno de la estructura judicial se elaboran algunas estadísticas, que resultan incompletas o poco confiables ante la diversidad de indicadores o datos que suelen considerarse y la posición subjetiva de la visual de los aplicadores. Situación que sin dudas, también ha influido en la desconfianza e incredulidad de la sociedad civil en la administración de justicia.

La injerencia política en la designación de los miembros, sobre todo de la jerarquía superior de la Corte Suprema de Justicia, ha contribuido al deterioro de la imagen de justicia transparente y de seguridad jurídica del sistema, a la que aspiran los usuarios.

IV. Nuevos Movimientos Reformistas

Un esfuerzo gubernamental por promover una reforma integral de la normativa penal y procesal penal concluyó en 1999, con la versión revisada del anteproyecto de Código Penal y Procesal Penal, luego de que el gobierno nacional de la época conformara las comisiones correspondientes, integradas por distinguidos y valiosos juristas nacionales. Este esfuerzo serio, profesional y consultado en primera instancia con la comunidad jurídica nacional, debe estar engavetado en algún anaquele de la presidencia de la República como una demostración más del poco interés que esta materia tiene para la actual clase política del país.

En la actualidad, el presidente de la Corte Suprema de Justicia ha liderado un plan estratégico de modernización del sistema judicial con el ánimo de que la justicia armonice su visión de los problemas, de manera que oriente sus recursos, esfuerzos y talentos hacia el logro de resultados concretos en consonancia con las tendencias del futuro. Sin embargo, este esfuerzo parece ser igualmente parcial, pues el mismo se orienta más hacia

un nuevo modelo de despacho judicial y de distribución de las causas judiciales, desde la perspectiva del operador judicial.

No obstante, sectores organizados de la comunidad panameña se han constituido en agentes de cambio para propiciar las reformas judiciales que la Nación panameña demanda y con la participación del usuario del sistema. Con esta nueva perspectiva se crea la Alianza Ciudadana Pro Justicia, cuyo objetivo primordial es contribuir al fortalecimiento de la administración de justicia en Panamá, promoviendo un plan de reformas judiciales que tenga en cuenta los indicadores que, a juicio de la sociedad civil, empañan el sistema de administración de justicia.

En este nuevo enfoque se trata de que la sociedad civil esté involucrada en el proceso transformador, que no siga rezagada como simple espectador, sino que tome parte como actor principal de las reformas y que participe en el control y enjuiciamiento de la criminalidad en todas sus fases.

Un Estado Democrático de Derecho exige un modelo procesal que garantice a los individuos y a los pueblos el ejercicio de sus derechos fundamentales y un respeto irrestricto a los derechos humanos, sin discriminación de ninguna índole. Su efectividad requiere de varios elementos, entre ellos: que los funcionarios judiciales sean seleccionados por sus ejecutorías, formación académica, cualidades morales y éticas, que estén desconectados de la política partidista, que su función esté limitada a la Constitución y la Ley, lo cual exterioriza seguridad, confianza, transparencia e independencia judicial.

El país requiere de un Ministerio Público independiente, comprometido en nombre de la sociedad con la legalidad y la promoción de la justicia, pero limitado a investigar y a acusar. Urge remover los obstáculos legales, materiales y culturales que se oponen a la vigencia efectiva del sistema acusatorio. Nuestro país requiere de un proceso oral, expedito, respetuoso de los derechos fundamentales del procesado y de la víctima; que excluya la intromisión política de los otros órganos de poder público, de forma que el Estado cumpla con la función de asegurar la paz y la tranquilidad jurídica, y el órgano judicial proyecte transparencia, confiabilidad y credibilidad.