



COOPERACIÓN ESPAÑOLA

**"DIAGNÓSTICO SOBRE LOS
PROCESOS JUDICIALES Y
ADMINISTRATIVOS PARA
VÍCTIMAS E IMPUTADOS
EN DELITOS"**

Paloma Morazo
OTC PANAMÁ
Noviembre 2003

INDICE

I. Introducción	3
II. Procesos Judiciales y Administrativos	3
1. ACTORES DEL PROCESO	4
1.1. Policía Nacional (PN)	4
1.2. Policía Técnica Judicial (PTJ)	5
1.3. Corregidurías	6
1.4. Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público)	6
1.5. Instituto de Medicina Legal (IML)	8
1.6. Instituto de Defensoría de Oficio (IDO)	9
1.7. Órgano Judicial	10
1.8. Otras instituciones públicas	11
- <u>Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MIMJUNFA)</u>	11
- <u>Dirección General del Sistema Penitenciario (Ministerio de Gobierno y Justicia)</u>	11
- <u>Oficina de Menores en la Calle (Ministerio de Educación)</u>	11
- <u>Ministerio de Salud (MINSA)</u>	12
2. FASES DEL PROCESO	12
2.1. Inicial	12
2.2. Instrucción	12
2.3. Intermedia	13
2.4. Plenaria	13
III. Principales Conclusiones y Recomendaciones	14
IV. Anexos	16
1. Entrevistas Realizadas	16
2. Documentos consultados	17

I. Introducción

Desde 1997, la Cooperación Española en Panamá ha desarrollado numerosos proyectos en el área de Gobernabilidad de manera aislada, evitando solapamientos pero, salvo en contadas excepciones, sin buscar la integralidad y/o la complementariedad de acciones. A fin de lograr un mayor impacto con nuestras actuaciones y de maximizar recursos, se pretende aunar estos proyectos, en el corto plazo, a través de un programa único que además contribuya a promover la coordinación interinstitucional.

En este sentido, y en base a la experiencia acumulada en el sector judicial y a procesos similares de integración de proyectos en otras OTCs, se buscó un área de intervención que facilitase dicha integración, que es la base del presente diagnóstico.

Si bien el título del diagnóstico puede parecer demasiado amplio y ambiguo, la intención ha sido no delimitar de antemano nuestra futura actuación, sino explorar todas las posibilidades. No obstante, cabe aclarar que, a modo preliminar, hemos enfocado el estudio en lo que respecta a víctimas en las víctimas de violencia doméstica (y, en concreto, en mujeres, niños y ancianos) y, en lo que respecta a imputados en delitos, nos hemos centrado en niños y adolescentes (en adelante menores) infractores.

Finalmente, se considera oportuno señalar que por cuestiones de tiempo y limitación de recursos, el presente diagnóstico ha sido realizado en base a la revisión de documentos y a la realización de entrevistas a las personas consideradas clave en las diferentes instituciones que se ven involucradas en algún punto del proceso (cuyo listado se adjunta como Anexo I) y que, en cualquier caso, sería conveniente profundizarlo mediante más entrevistas y talleres en los que participen todas las entidades involucradas.

II. Procesos Judiciales y Administrativos

A efectos de aclarar conceptos para este informe, se señala que hemos considerado que el proceso judicial y administrativo (en adelante, proceso probatorio) sería aquel que se inicia en el momento en que una persona pone una denuncia (en el caso de víctimas) o es detenida bajo la acusación de haber cometido un delito (en el caso de imputados) y que finaliza en el momento en que la autoridad competente (ya sea judicial o administrativa) dicta sentencia o emite concepto.

Como es evidente, a lo largo de todo este proceso probatorio intervienen diferentes instituciones que, si bien tienen generalmente establecidos los protocolos de actuación durante la parte que les compete, suelen desconocer y/o no tener capacidad de interferir en los procedimientos previos y posteriores a los de su competencia. Esto, sumado a la descoordinación y a las diferencias de interpretación de las leyes y de delimitación de competencias que se han detectado, alarga excesivamente los procesos, vulnerando en algunos casos las garantías del “debido proceso” de los imputados y, en el caso de las víctimas, revictimizándolas, con el consabido impacto social que tienen ambas situaciones.

Los principales actores que hemos detectado intervienen en distintas fases del proceso, unas veces aisladamente y otras en coordinación con otros. A fin de organizar este diagnóstico preliminar, lo dividiremos en dos partes: la primera, de actores en el proceso, en la que esbozaremos sus competencias; y la segunda, de fases del proceso, en la que

esbozaremos cuáles son los procedimientos actuales, quién tiene competencia sobre los mismos y qué mecanismos de coordinación existen. Asimismo, cada una de estas partes contendrá un capítulo sobre las víctimas y otro sobre los imputados.

1. ACTORES DEL PROCESO

A continuación se detallan los principales actores en el proceso y se explica cuáles son sus competencias, qué carencias o debilidades tienen y se esbozan posibles propuestas de solución de las mismas. Cabe aclarar que hay algunos actores que no se mencionan por considerar que su papel en el proceso es más puntual y que se limitan a proporcionar información en alguna de las investigaciones: las Direcciones Generales de Migración y Aduanas del Ministerio de Gobierno y Justicia, el Tribunal Electoral (que se encarga del registro civil) y el Registro Público.

1.1. Policía Nacional (PN):

Orgánicamente depende del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Victimas: Reciben las denuncias.

Imputados: Detienen a los presuntos autores de un delito, recaban las primeras pruebas y realizan los primeros interrogatorios.

Dependiendo de la cuantía y/o gravedad del delito remiten el caso a la Policía Técnica Judicial (PTJ) o inician ellos la investigación.

Los subcuerpos de PN que, generalmente, se ven involucrados en estos procesos son:

- Policía Comunitaria (o de proximidad);
- Grupo de Apoyo al Servicio (GAS), son los más numerosos y cuentan con coches patrulla, unidades motorizadas, unidades ciclistas y patrullas a pie; y
- Policía de Niñez y Adolescencia, de reciente creación.

Actualmente tienen en marcha el “Plan Preventivo 2003 Centenario” que incluye diversos programas de acercamiento a la comunidad (vecinos vigilantes, transportistas vigilantes, comerciantes vigilantes, unidades caninas, etc.), sensibilización en materia de drogas, acercamiento a la delincuencia juvenil y a bandas juveniles, etc.

A través de nuestros proyectos han recibido formación en materia de policía comunitaria y policía científica (en este último caso están pendientes de una reforma legislativa que les permita actuar, ya que actualmente es competencia exclusiva de la PTJ, aunque sea la PN quien generalmente tiene el primer contacto con la escena del crimen).

Han manifestado interés en fortalecer el área de policía científica y de actualizarse en materia de drogas sintéticas, menores infractores, bandas juveniles y violencia doméstica; asimismo, consideran necesario realizar jornadas de sensibilización entre los subcuerpos más próximos a los ciudadanos en materia de atención a víctimas de maltrato y abuso sexual y tratamiento de menores infractores; para ello solicitan asistencia técnica en la revisión del currículo tanto de la Academia de Policía como del Centro de Enseñanza Superior (a fin de incluir estos temas en el mismo y asegurar la formación inicial y continuada de todos los policías nacionales), así como la realización de cursos de capacitación en manejo de situaciones de crisis y atención a las víctimas de violencia

dirigidos a todos los mandos medios (capitanes y subtenientes) y con cobertura en todas las provincias.

Asimismo, manifiestan que tienen problemas de coordinación con la PTJ, los juzgados y fiscalías y el Ministerio de la Mujer, la Juventud, la Niñez y la Familia (MIMJUNFA).

1.2. Policía Técnica Judicial (PTJ):

Orgánicamente depende del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación), aunque su director es nombrado por el Órgano Judicial.

Víctimas: Reciben las denuncias a través del Centro de Recepción de Denuncias y Atención a las Víctimas del Delito, que cuenta con equipos interdisciplinarios para realizar las pruebas periciales bajo la dependencia de la Fiscalía Auxiliar.

Imputados: Detienen a los presuntos autores de un delito, recaban las primeras pruebas y realizan los primeros interrogatorios y los ponen a disposición de la Fiscalía Auxiliar. Actualmente tienen una unidad especializada en investigación de delitos de menores.

Las divisiones de PTJ que generalmente se ven involucradas en estos procesos son:

- Centro de Recepción de Denuncias y Atención a las Víctimas del Delito, y Centro de Concertación Social;
- Departamento de investigaciones criminales;
- Departamento de criminalística;
- División especializada del adolescente infractor
- División de delitos contra el pudor y la libertad sexual;
- Unidad de psicología y trabajo social;
- Sistema transitorio de cárceles.

Han manifestado interés en reforzar sus conocimientos en las siguientes áreas:

- Leyes y procesos aplicados a niños y adolescentes;
- Pandillas de menores y bandas juveniles;
- Tratamiento como policía investigador hacia el menor y el adolescente;
- Violencia de menores;
- Policía científica: Drogas sintéticas, Preparación de peritos forenses expertos en balística (actualmente sólo tienen uno a nivel nacional que además está a punto de jubilarse) y Preparación de dibujantes para la elaboración de retratos hablados;
- Gestión de Sistemas Transitorios de Cárceles (utilizados durante las investigaciones criminales) y Programas de resocialización para el Centro Transitorio de Detenidos;
- Manejo y estudio de casos de violencia doméstica;
- Maltrato a adultos mayores;
- Inteligencia emocional-
- Explotación infantil;
- Trata de personas;
- Investigación de pornografía infantil en internet, Explotación sexual de cara al turismo, Tráfico sexual de menores y Prostitución infantil (específicamente están interesados en recibir asesoría para la creación de una nueva sección especializada en investigaciones de explotación sexual).

Asimismo, manifiestan que tienen problemas de coordinación con la PN, los juzgados, el Tribunal Electoral, el Registro Público, la Dirección Nacional de Migración y el Ministerio

de la Mujer, la Juventud, la Niñez y la Familia (MIMJUNFA). En este sentido, proponen diseñar mecanismos de coordinación y de trabajo en equipo, especialmente con la PN.

Por otra parte, señalan que la inexistencia de retroalimentación sobre el resultado de los casos investigados produce una gran desmotivación en el personal, por lo que recomiendan se estudie el establecimiento de mecanismos que les faciliten información sobre los mismos, lo cual contribuiría además a la mejora de la calidad de sus investigaciones (pues podrían conocer los errores que han cometido en las investigaciones y que han dado lugar a exculpaciones indebidas por fallos en el proceso).

Si bien en el caso de las víctimas disponen de protocolos de actuación claros y coordinados con las Fiscalías, los casos son desestimados en numerosas ocasiones por los jueces ya que, según éstos, no cumplen a cabalidad con lo establecido en la legislación vigente. Asimismo, al ser una entidad dependiente del Ministerio Público, su actuación es cuestionada no sólo por el Órgano Judicial, sino también por el Instituto de Defensoría de Oficio, por lo que sería conveniente revisar la legislación vigente y promover una reforma legal que asegure su independencia.

1.3. Corregidurías:

Orgánicamente dependen de los Municipios que, a su vez, dependen del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Víctimas: Reciben las denuncias.

Imputados: Son los responsables de impartir la justicia administrativa, hasta determinadas cuantías y gravedad de delitos. No obstante, y sobre todo fuera de las áreas metropolitanas, suelen extralimitar sus funciones supliendo a jueces y fiscales (p.e. determinando pensiones alimenticias, guardia y custodia de niños e incluso la reclusión).

Se han hecho numerosos estudios, talleres y cursos de capacitación para definir y delimitar sus funciones e incluso se ha cuestionado su existencia, pero debido a la falta de medios para ejercer medidas de control, ha sido muy difícil evitar que sigan extralimitándose y abusando de su poder. La permanencia media en el cargo a nivel nacional es de 6 meses, por lo que no tiene sentido seguir invirtiendo en capacitación.

Habida cuenta de que en mayo de 2004 hay elecciones y que en septiembre de 2004 tomarán posesión los nuevos alcaldes y se producirá un cambio de casi la totalidad de corregidores del país, se propone elaborar una guía o manual práctico de actuación para los nuevos corregidores que les sirva para manejar los casos que les llegan sin extralimitarse en sus funciones. Estas guías o manuales podrían hacerse en el marco del proyecto DEMUCA en colaboración con la Procuraduría de la Administración, que es la institución encargada de velar por la eficiencia de la gestión jurídica administrativa (tanto a nivel nacional como municipal).

1.4. Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público)

Víctimas: Tramitan las denuncias y ejercen el papel de acusador del imputado cuando participan en las audiencias plenarias convocadas por el Órgano Judicial.

Imputados: Son los responsables de la instrucción sumarial del caso, por lo que conducen toda la investigación (apoyándose en la PTJ y en el Instituto de Medicina Legal) y toman las medidas cautelares que estimen conveniente durante la instrucción, las cuales incluyen la prisión preventiva (para la cual no necesitan autorización judicial). La

investigación de los delitos es originada por los personeros y fiscales, quienes se encargan de recopilar toda la información relacionada con la existencia del delito, así como la determinación de responsabilidades y vinculación de los implicados al acto ilícito. Esta información recopilada es lo que se conoce como el, que contiene los elementos necesarios para que los jueces puedan juzgar.

Dependiendo del caso, se ven involucradas los siguientes estamentos en el proceso:

- **Fiscalía Auxiliar**: ejerce la fiscalización y control de las averiguaciones previas en la investigación criminal. Para ello inicia de oficio, por denuncias, las investigaciones sumarias relativas a los delitos que llegan a su conocimiento, limitándose a las diligencias iniciales y a las de carácter urgente, para reunir todas las pruebas que a su juicio pudieran perderse o diluirse.
- **Fiscalías (Superiores de Distrito Judicial y de Circuito) y Personerías Municipales**: instruyen sumarios y, en general, ejercen la acción penal en casos en los que sobreviene la muerte de algún ciudadano (homicidio, aborto provocado cuando sobreviene la muerte de la mujer, etc.), en delitos contra la propiedad (robo, hurto, etc.), en delitos que implican un peligro común contra la salud pública, en lesiones culposas y en delitos contra los derechos ajenos (p.e. competencia desleal), entre otros. Remiten los casos a la jurisdicción penal.
- **Fiscalías Especializadas en Asuntos de Familia y del Menor**: atienden asuntos relacionados con la violencia intrafamiliar y el maltrato al menor, procesos de divorcios, filiaciones, guarda y crianza de menores, régimen de comunicación de visitas, negocios de familia que no son atribuidas por la ley a otra autoridad, municipal de familia. Actúan ante las jurisdicciones especiales de Familia y de Niñez y Adolescencia, dependiendo del caso.
- **Fiscalías de Adolescentes**: atienden todos los casos en que se encuentre involucrado un menor de edad y actúan ante la jurisdicción especial de Niñez y Adolescencia.

Han manifestado interés en profundizar sus conocimientos en materia de interpretación de leyes, derecho de menores, comisión de delitos por adolescentes y violencia juvenil, a fin de homogeneizar criterios de interpretación de leyes y de procedimientos entre los diferentes fiscales. Por otra parte, cabe mencionar que su relación con el Órgano Judicial suele ser conflictiva, existen muchos celos y cuestionamientos mutuos que se acaban traduciendo en la dilación de los procesos; en este sentido, proponen la realización de reuniones de coordinación y talleres conjuntos para homogeneizar criterios de interpretación de leyes y de procedimientos.

Actualmente cuentan con un protocolo de actuación interno para los casos de violencia intrafamiliar y abuso sexual, así como con un protocolo de atención a las víctimas y están en proceso de elaboración de manuales de diligencias para la instrucción de los sumarios, dirigidos a los fiscales y personeros municipales. Sería conveniente que estos protocolos y manuales fueran avalados por el Órgano Judicial, a fin de agilizar los procesos y contribuir a limar asperezas entre ambas entidades.

Hasta la fecha nuestra cooperación con el Ministerio Público se ha limitado a la creación y puesta en marcha en 1998-99 del Centro de Citaciones Judiciales de la provincia de Panamá (que posteriormente ha sido replicado, con sus propios recursos, en las provincias de Veraguas, Chiriquí, Coclé y en la región de Azuero) y a la capacitación de fiscales mediante su participación en los cursos de Derecho Penal y Procesal Penal

realizados en el marco del proyecto de justicia. Actualmente estamos realizando gestiones con la Corte Suprema de Justicia para asegurar su participación en los trabajos preparatorios del diseño y puesta en marcha de cuatro de los nuevos servicios comunes que estamos desarrollando con el proyecto que tenemos actualmente en marcha (Registro Único de Entrada para la jurisdicción penal, Centro de Control de Medidas Cautelares Penales, Centro de Búsqueda de Rebeldes y Centro de Agenda Única de Señalamientos) y para establecer mecanismos de coordinación que permitan a la Procuraduría utilizar el Servicio de Auxilio Judicial (determinación de peritos, defensores de ausentes, depositarios judiciales, curadores y demás auxiliares judiciales) y el Centro de Ejecución de Resoluciones Judiciales (que abarca las áreas de Embargos y Medidas Cautelares, Remates y Subastas Judiciales, Investigación Patrimonial, Fianzas y Multas Penales, Secuestros Penales e Impedimentos de Salida del Estado y restricciones de movimiento dictadas por el órgano judicial penal), cuya creación y puesta en marcha también hemos apoyado.

Por otra parte, han manifestado deficiencias de coordinación con las Corregidurías (que se extralimitan en sus competencias y tardan excesivamente en remitirles los casos), con el Instituto de Defensoría de Oficio (específicamente han señalado que los defensores de oficio suelen entrar en fuertes controversias con los fiscales en los casos de violencia intrafamiliar), con el Ministerio de Salud (que no les mantiene informados sobre el cumplimiento de algunas medidas de protección que imponen a los imputados para admitir la desestimación de la denuncia por parte de la víctima, p.e. terapia en casos de violencia doméstica o abuso sexual), con el Ministerio de la Mujer, la Juventud, la Niñez y la Familia (que no programa con antelación las agendas de los pocos custodios de menores que por ley tienen que acompañar a estos en las diligencias, afectando a la programación de los fiscales y personeros) y, como se ha señalado anteriormente, los mayores y más graves problemas de coordinación los tienen con el Órgano Judicial.

1.5. Instituto de Medicina Legal (IML)

Orgánicamente depende del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación).

Durante el proceso tiene relación tanto con la víctima como con el imputado, ya que sus funciones son:

- Practicar las autopsias, determinar las causas de la muerte y demás reconocimientos que los funcionarios de instrucción, miembros del Órgano Judicial y autoridades de la policía le encomienden.
- Determinar las lesiones o incapacidades correspondientes a los lesionados o heridos.
- Establecer y certificar el estado de los cadáveres que sean enviados fuera del país, de acuerdo con las convenciones internacionales.
- Realizar todos aquellos reconocimientos y exámenes que los funcionarios judiciales o las partes en los juicios soliciten en lo relativo a matrimonio, testamento e interdictos y demás casos previstos.

Sólo cuenta con 16 funcionarios a nivel nacional y tiene grandes carencias de equipamiento, por lo que se ve muy limitado a la hora de realizar las pruebas solicitadas para la investigación del caso. Recientemente se ha aprobado un crédito FAD para fortalecer esta entidad, específicamente en lo concerniente a equipamiento y capacitación en laboratorios de ADN.

Si bien mantiene convenios con el Ministerio de Salud para la realización de exámenes médicos y pruebas forenses, el Órgano Judicial sólo los admite como prueba cuando han sido revisados por personal del IML, por lo que sería conveniente revisar los protocolos existentes e intentar que el Órgano Judicial los avale de cara a su posterior admisión en las audiencias.

Por otra parte, sus dictámenes son muy cuestionados por el Instituto de Defensoría de Oficio al ser una entidad dependiente del Ministerio Público, por lo que sería conveniente revisar la legislación vigente y promover una reforma legal que asegure su independencia.

1.6. Instituto de Defensoría de Oficio (IDO)

Orgánicamente depende del Órgano Judicial.

Tienen la función de defender gratuitamente tanto a víctimas (sólo si son menores de edad) como a imputados en los casos que éstos lo soliciten y siempre y cuando demuestren no contar con recursos para costearse su defensa. Sólo hay 38 para cubrir todo el país y evidentemente se ven desbordados con los casos (en un país con un 37% de personas que viven en condiciones de pobreza); este desbordamiento/colapsamiento es más grave en la jurisdicción de niñez y adolescencia en la que la Ley determina que, en los casos de guardia y custodia conflictivos y en los de abuso y maltrato a menores dentro de la familia, deben participar 3 defensores de oficio al mismo tiempo: para el padre, la madre y el menor, respectivamente. Según los últimos datos disponibles, el 93% de los encausados solicita la asistencia del IDO y el 98% de los condenados que están cumpliendo sentencia en centros penitenciarios recibieron en su momento asistencia legal del IDO. El propio IDO reconoce su incapacidad para atender debidamente todos los casos y reconocen que en la mayoría de los casos, por la limitada sustentación que hacen, sólo consiguen que las condenas sean menos severas, pero casi nunca consiguen absoluciones (incluso en casos en los que la parte acusadora no tiene pruebas concluyentes).

Por otra parte, carecen de un equipo interdisciplinario propio que les ayude para captar las pruebas y desahogarlas para que lleguen al expediente. En este sentido tienen que apoyarse en la PTJ y en el IML que, dependen del Ministerio Público (que son sus adversarios en las audiencias, al llevar la parte acusatoria), por lo que sienten que estas instituciones no priorizan sus solicitudes (frente a las que les hace el Ministerio Público) y que además, en muchas ocasiones, las pruebas y dictámenes que les proporcionan están “contaminados o viciados” por instrucciones de los fiscales. Para evitar esta dependencia del Ministerio Público, consideran necesario que el Órgano Judicial cuente con su propio grupo de detectives y con equipos interdisciplinarios que realicen los peritajes; y, ante la falta de recursos de éste, proponen el establecimiento de convenios con la Universidad de Panamá o con el Consejo de Rectores, para que los alumnos de las diferentes facultades (medicina, derecho, ingeniería, etc.) realicen sus prácticas profesionales apoyando al Órgano Judicial y, específicamente al IDO (cabe señalar que en Panamá para la obtención de la licenciatura en cualquier rama se exige que, una vez finalice la parte académica, los estudiantes realicen o una tesis de grado, un examen final, un determinado número adicional de horas lectivas en cursos y seminarios de especialización o prácticas profesionales de 3 meses en entidades públicas o empresas privadas).

Actualmente se está desarrollando un proyecto de la Unión Europea en materia penitenciaria que, entre otras cosas, incluye la contratación de abogados para prestar asesoría legal gratuita a las personas recluidas en los centros penitenciarios; en este

sentido y aunque los defensores de oficio tienen que supervisar dicha asesoría, les están descargando de las visitas a dichos centros. Asimismo, el proyecto de la Unión Europea en materia de Justicia (que está pendiente de aprobación) contempla el compromiso del Gobierno panameño de nombrar a 20 nuevos defensores de oficio, así como una serie de cursos de capacitación que aún están por determinar.

Han manifestado su interés en recibir capacitación sobre la actividad probatoria (p.e. formulación de pruebas y de solicitudes de experticia) y apoyo para la estandarización de las actividades que realizan actualmente en el circuito de Panamá en el resto de los circuitos del país.

Se considera que el tema de la defensoría de oficio tiene tantas carencias que debe ser analizado en profundidad. En Panamá hay un Colegio Nacional de Abogados pero no existe la colegiatura obligatoria para los abogados, por lo que el sistema de turno de oficio de España no es extrapolable; no obstante, tanto el Colegio de Abogados, como otras asociaciones de abogados y algunas ONGs, prestan servicios de orientación legal gratuita. En este sentido, sería interesante establecer mecanismos de coordinación entre el IDO y estos servicios de otras entidades, así como fomentar los convenios con las facultades de derecho para promover las prácticas de estudiantes en el IDO.

Por otra parte, tanto en el caso del IDO, como en los ya mencionados de la PTJ y del IML, sería conveniente revisar la legislación y trabajar en la preparación de un anteproyecto de Ley que asegure su independencia.

1.7. Órgano Judicial

Los jueces y magistrados son los responsables de determinar la inocencia o el grado de culpabilidad de los imputados, en base al sumario que elabora el Ministerio Público, y, en caso de ser necesario, de aplicar la sanción correspondiente según la ley.

Dependiendo del caso, se ven involucradas las siguientes jurisdicciones en el proceso:

- **Jurisdicción Penal** (juzgados municipales, de circuito, tribunales superiores y Sala II de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia): delitos relacionados contra el patrimonio (robo y hurto), contra la vida e integridad personal (homicidio y lesiones personales), etc;
- **Jurisdicción Especial de Niñez y Adolescencia** (juzgados seccionales, tribunal superior y Sala I de lo Civil y II de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia): se dividen entre los juzgados seccionales de responsabilidad penal (para los casos de menores que cometan infracciones o sean partícipes en alguna acción delictiva), los juzgados seccionales de protección (para los casos de menores que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles, como p.e. los menores abandonados o maltratados y los menores trabajadores) y el juzgado de cumplimiento (que tiene como misión velar por la rehabilitación y resocialización del menor y adoptar y autorizar medidas referentes a los menores).
- **Jurisdicción Especial de Familia** (juzgados municipales, juzgados seccionales, tribunal superior y Sala I de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia): matrimonios, uniones de hecho, separaciones de cuerpo, divorcios y nulidades de matrimonio; filiación y adopciones de menores (salvo en los casos de menores en estado de abandono).

La actual estructura jurisdiccional es compleja, se producen continuos choques y fallos contradictorios entre ellas por las deficiencias de las leyes en la delimitación de competencias y por las diferencias en la interpretación de las leyes. En este sentido, UNICEF está desarrollando estudios para la elaboración de una Ley integral. No obstante, consideran importante la realización de talleres entre jueces y magistrados para avanzar en la homogeneización de criterios y en la delimitación de competencias; asimismo, han manifestado su interés en profundizar sus conocimientos en materia de interpretación de leyes, derecho de menores, comisión de delitos por adolescentes, violencia juvenil, manejo de casos y colocación de adultos mayores y en recibir apoyo para revisar las diferentes leyes y códigos de cara a elaborar propuestas de reformas legislativas y procesales.

Al igual que el resto de las instituciones, manifiestan que hay deficiencias en la coordinación con la PN, la PTJ, el IDO, el Ministerio de Salud y el Ministerio de la Mujer, la Juventud, la Niñez y la Familia y, especialmente, con la Procuraduría General de la Nación.

1.8. Otras instituciones públicas

- Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MIMJUNFA)

Es el ministerio responsable de los asuntos sociales. En este sentido, le competen tanto las labores preventivas como las resocializadoras; en lo que respecta a este último aspecto, el MIMJUNFA es además el responsable de la gestión de los Centros de Detención de Menores.

Su estructura es muy compleja, no hay delimitaciones claras de competencias entre sus múltiples Direcciones Nacionales y Departamentos; además cuenta con escasos recursos para atender todas las áreas a las que tiene que dar cobertura y desde su creación, en 1999, se ha considerado como una especie de extensión del Despacho de la Primera Dama. En todas las reuniones mantenidas ha sido muy criticado, tanto por su ineficiencia y desorganización interna, como por ser considerado como un ministerio más politizado que técnico. En este sentido, todas las instituciones consultadas han sugerido que se apoye al MIMJUNFA en aspectos de organización, de fortalecimiento técnico y de establecimiento de mecanismos institucionalizados de coordinación y de alianzas con entidades públicas, privadas y con ONGs.

- Dirección General del Sistema Penitenciario (Ministerio de Gobierno y Justicia)

Es la encargada de administrar los centros penitenciarios y se incluye en el presente diagnóstico en la medida en que el 70% de las personas que están reclusas en los mismos lo están en carácter preventivo, por lo que no ha finalizado su proceso judicial. También posee enormes deficiencias pero, habida cuenta de que hay en marcha un proyecto de la Unión Europea en materia penitenciaria (con el que, en su momento, se establecerían mecanismos de coordinación y complementación de acciones), no se considera oportuno profundizar más en el origen y posible solución de las mismas.

- Oficina de Menores en la Calle (Ministerio de Educación)

Su papel en el proceso es de carácter preventivo y resocializador. Sus carencias son enormes y ello se debe, en parte, a que esta oficina no tiene ningún peso ni apoyo de su propio ministerio. Recibe apoyos puntuales de UNICEF, básicamente de capacitación; en cualquier caso, tampoco se ha profundizado en su análisis de situación por considerar que cualquier actuación con ellos debería integrarse en el programa de educación.

- Ministerio de Salud (MINSA)

Apoyan, mediante un protocolo, al Ministerio Público en la realización de exámenes médicos y psicológicos a las víctimas, de acuerdo con los formatos establecidos por el IML; no obstante, sus informes no son admitidos como pruebas por el Órgano Judicial, por lo que habría que involucrar a éste en una revisión de los formatos utilizados para conseguir su aval.

Por otra parte, en los casos de maltrato y abuso sexual la ley establece que se puede admitir la desestimación de la denuncia por parte de la víctima si el imputado se compromete a seguir una terapia. En estos casos, el imputado puede optar por acudir a un médico privado o el MINSA debe asegurarle el tratamiento. El problema radica en que actualmente las fiscalías y juzgados no tienen mecanismos para darle seguimiento a estas medidas de protección, por lo que si una víctima pide la desestimación de su denuncia (por temor a las represalias del imputado), sólo basta la palabra del imputado para que se la tengan que conceder. En este sentido, hemos iniciado conversaciones con la Corte Suprema de Justicia para que firmen un protocolo con el MINSA de manera que éste se comprometa a informar al Centro de Control de Medidas Cautelares Penales sobre la comparecencia a las terapias de los imputados y éste, a su vez, retroalimente a las fiscalías y juzgados. Paralelamente, se le propondrá al MINSA que establezca convenios con médicos, psicólogos y psiquiatras para asegurar que, en los casos en los que el imputado opte por acudir a la medicina privada, cumpla con los tratamientos que éstos determinen y que éstos, por su parte, informen sobre la evolución de los mismos al MINSA.

2. FASES DEL PROCESO

A modo introductorio cabe señalar que, en el caso de las Víctimas, la Ley de Protección de Víctimas del Delito asegura su participación en todas las fases del proceso. Asimismo, y habida cuenta de que en el capítulo anterior se ha explicado las funciones de cada uno de los actores, nos limitaremos a mencionarlos, salvo que haya algún aspecto en el que se considere importante profundizar.

Por consiguiente, en este capítulo nos limitaremos a indicar los nombres de los actores que intervienen en cada una de las fases del proceso.

2.1. Inicial

- Denuncia por parte de las víctimas: PN, PTJ y Corregidurías.
- Detención de los presuntos autores y/o acusados por las víctimas: PN, PTJ, Corregidurías e IDO.

2.2. Instrucción

- Investigación preliminar (es la que se realiza en el momento de la denuncia/detención y se limita a realizar un primer interrogatorio y a recabar las pruebas consideradas de carácter urgente por la posibilidad de que puedan perderse o diluirse. En este punto, y dependiendo del delito, se ordenan medidas de protección y medidas cautelares penales): víctimas, imputados, PTJ, fiscalía

auxiliar; y Dirección General del Sistema Penitenciario, MIMJUNFA (en el caso de que se haya decretado la prisión preventiva).

- Instrucción sumarial (se recaban, para anexar al expediente, todo tipo de pruebas periciales, documentales y testimoniales): víctimas, imputados, fiscales, PTJ, IML, MINSA. Cuando los imputados se encuentran en situación de prisión preventiva, participan también la Dirección General del Sistema Penitenciario y el MIMJUNFA.
- Vista fiscal (se realiza cuando se considera que el sumario contiene las pruebas suficientes tanto para encausar como para sobreseer un caso, antes de remitirla al Órgano Judicial, que es donde se decide si hay caso o no): fiscales.

2.3. Intermedia

- Calificación del sumario (el juez recibe el caso – próximamente entrará en el sistema a través del Registro Único de Entrada penal -, revisa la investigación del Ministerio Público y determina si el expediente está completo. Tiene 5 días para fijar la fecha de la audiencia preliminar, que suele realizarse a los 5 ó 6 meses. Asimismo, decreta las medidas cautelares penales que estime conveniente): jueces.
- Audiencia Preliminar (el juez califica el sumario y decide si hay elementos de juicio, en cuyo caso convoca una audiencia ordinaria, o no, en cuyo caso o lo remite de nuevo a la fiscalía para la ampliación del sumario, u ordena el **sobreseimiento** que puede ser definitivo, si considera que no hay delito, o provisional, si considera que sí hay delito pero no hay pruebas concluyentes que vinculen al imputado con el delito del que se le acusa): víctimas, imputados, jueces, fiscales e IDO. Cuando los imputados se encuentran en situación de prisión preventiva, participan también la Dirección General del Sistema Penitenciario y el MIMJUNFA.

2.4 Plenaria

- Audiencia ordinaria (se realiza la vista oral y el juez dicta sentencia. Sólo en un 5% de los casos dictan sentencia durante la vista oral- cabe destacar que en el proyecto de justicia que tenemos actualmente en marcha está contemplada la realización de un seminario para jueces y magistrados sobre la Elaboración de Sentencias y Recomendaciones para el Manejo del Acto de Audiencia-. Tanto en estas audiencias como en las preliminares, la víctima se “enfrenta visualmente” al imputado sin que haya medidas especiales de protección para evitar que se sienta condicionada a la hora de prestar su declaración – lo cual es especialmente delicado en los casos de violencia doméstica o maltrato a menores y ancianos-): víctimas, imputados, jueces, fiscales e IDO. Cuando los imputados se encuentran en situación de prisión preventiva, participan también la Dirección General del Sistema Penitenciario y el MIMJUNFA.
- Apelación a una instancia superior: se revisa todo lo actuado y hay posibilidad de practicar pruebas aducidas en la instancia inferior y que no fueron practicadas víctimas, imputados, jueces, fiscales e IDO. Cuando los imputados se encuentran en situación de prisión preventiva, participan también la Dirección General del Sistema Penitenciario y el MIMJUNFA.
- Cumplimiento de sentencia: imputados, Dirección General del Sistema Penitenciario, MIMJUNFA (en el caso de menores) y jueces (la ley establece que

deben darle seguimiento al cumplimiento de las sentencias, aunque no suelen hacerlo por falta de medios. En este sentido han establecido un convenio con la Defensoría del Pueblo, que es quien actualmente vela por las garantías de derechos en el cumplimiento de las condenas; por otra parte y, como fruto del proyecto de Reforma Penitenciaria que desarrollamos en el marco del Fondo Fiduciario España-PNUD, se puso en marcha una Comisión de Vigilancia Penitenciaria, integrada por representantes del Ministerio Público, el Órgano Judicial y la Dirección General del Sistema Penitenciario).

III. Principales Conclusiones y Recomendaciones

La inexistencia en la práctica (por Ley existe pero estuvo inactivo durante 8 años y aunque se ha intentado reactivar hace dos años sus decisiones no son vinculantes no funciona desde hace más de 20 años) de un **Consejo Judicial** que facilite la coordinación entre los diferentes actores del proceso, sumada a las carencias y debilidades de éstos, da lugar a que actualmente se vulneren algunos principios del debido proceso en un Estado de Derecho (no existiendo las adecuadas garantías para los imputados ni una verdadera protección a las víctimas), los procesos sean excesivamente largos y costosos y a que, en definitiva, el sistema de administración de justicia no cuente con la credibilidad de los panameños y panameñas.

Si bien es cierto que hay muchas carencias de recursos, también lo es el que éstas se puedan paliar con una adecuada **coordinación y comunicación interinstitucional**. A lo largo de las diferentes entrevistas el denominador común ha sido resaltar las deficiencias de las demás instituciones, el cuestionamiento de sus capacidades y el deslinde de responsabilidades; y han sido contadas las excepciones en que se ha notado una verdadera vocación de servicio público (y casi nulas, o muy personalizadas, las de esforzarse en limar asperezas y trabajar en equipo). A la hora de proponer soluciones, en la mayoría de los casos ponían en primer plano el fortalecimiento de sus instituciones (siendo la prioridad el equipamiento y después la capacitación) y en un segundo plano (conveniente o recomendable, pero no imprescindible o necesario) el aprovechamiento de los recursos existentes a través de la coordinación.

En cualquier caso y, como se manifestó en la introducción, se considera fundamental **profundizar el diagnóstico** para tener más elementos de juicio a la hora de hacer cualquier propuesta de intervención. Para ello, sería recomendable organizar por ejemplo **talleres**, primero con las dos principales instituciones involucradas (Ministerio Público – PTJ, fiscalías e IML- y Jueces y Magistrados de las diferentes jurisdicciones), para después empezar a realizar una segunda fase de talleres bilaterales, que serían determinados en los talleres individuales (PN con PTJ, Fiscales con Jueces y Magistrados, Fiscales con Defensores de Oficio, etc.) y culminar con una tercera fase de talleres en los que ya participarían todos los actores (tanto los ya identificados como los que se identificarán en la primera y segunda fase de talleres). En estos talleres no sólo se profundizaría el diagnóstico, sino que se irían concretando propuestas de actuación que desembocarían en una **estrategia de actuación consensuada** entre todas las partes.

Asimismo, se considera recomendable **focalizar** nuestra actuación en dos vertientes: en lo que respecta a víctimas, centrarnos en las víctimas de la **violencia doméstica** (especialmente en mujeres, niños y ancianos) y en lo que respecta a imputados, centrarnos en los **menores infractores**.

Finalmente, se propone que paralelamente a la realización de los talleres mencionados, se avance en el desarrollo de **algunas** de las **actividades** que han **propuesto** las diferentes instituciones, como por ejemplo:

- Realización de seminarios de actualización y de cursos de capacitación en las diferentes materias que se han ido mencionando;
- Realización de talleres intra e interinstitucionales de cara a la homogeneización de criterios, la delimitación de competencias, la homologación de formatos y el diseño y establecimiento de mecanismos permanentes e institucionalizados de coordinación;
- Elaboración de propuestas para el establecimiento de convenios con las diferentes universidades (e incluso con el Consejo de Rectores) para la realización de prácticas de estudiantes en el IML, el IDO y la PTJ.
- Realización de charlas informativas y jornadas de sensibilización dirigidas al Colegio de Abogados, asociaciones de abogados y facultades de derecho, con participación de la sociedad civil, sobre las carencias en materia de orientación legal gratuita y la situación de indefensión.
- Revisión de leyes y códigos de cara a la elaboración de propuestas de anteproyectos de reforma, especialmente en lo concerniente a las legislaciones de familia y niñez y adolescencia;
- Realización de estudios y revisión de leyes de cara a la elaboración de propuestas de anteproyectos de reforma de la PTJ, el IML y el IDO, especialmente en lo concerniente a su dependencia orgánica;
- Realización de estudios y revisión de leyes de cara a la elaboración de propuestas de anteproyectos de reforma sobre la posibilidad de establecer un sistema de colegiatura obligatoria para los abogados que, además conlleve, la práctica del turno de oficio.

Paloma Morazo

Oficial de Programas (áreas de Gobernabilidad y Género)

Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación

Panamá, 14 de noviembre de 2003

IV. Anexos

1. ENTREVISTAS REALIZADAS

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (MINISTERIO PÚBLICO)

- Julia Correa, Unidad Ejecutora BID y Cooperación Internacional
- Nilka de Sáenz, Coordinadora Penitenciaria
- José Alexi Cisneros, Coordinador Centro de Recepción de Denuncias, Asistencia a Víctimas y Concertación Social
- Geomara de Jones, Fiscal Superior de la provincia de Panamá y Coordinadora de las Fiscalías de Adolescentes de Panamá, San Miguelito y La Chorrera
- Rolando Rodríguez Chong, Fiscal Superior de la provincia de Colón, Coordinador de las Fiscalías de Adolescentes y de las de Familia de Colón

ÓRGANO JUDICIAL

- Angela Russo, Magistrada del Tribunal Superior de Familia
- Esmeralda de Troitiño, Presidenta del Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia
- Armando Padilla, Juez de Circuito de Responsabilidad Penal de Adolescentes
- Andrés Fuentes, Asesor de Presidencia de la Corte Suprema y Coordinador Técnico del proyecto AECI

INSTITUTO DE DEFENSORÍA DE OFICIO

- Gabriel Fernández, Director
- Asunción Montalvo, Defensora de Oficio

POLICÍA NACIONAL

- Comisionado Alvis Santana, Subdirector General
- Subcomisionado Irving Muñoz, Director de Docencia
- Subcomisionado Cerezo, Jefe de Zona de Panamá Metro Este
- Mayor Angélica de Celis, Jefe de la Policía de Niñez y Adolescencia
- Capitán Ortega, Jefe de la Unidad de Adolescentes
- Sargento Horzela Williams, Comisión de Género

POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL

- Angélica Ortiz, Jefa de la Unidad de Cooperación Internacional

MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA

- Diomedes Ka, Coordinador de los Centros de Detención de Menores

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- Gloria de Cháves, Oficina de Menores en la Calle
- Glorieta de Alba, Oficina de Menores en la Calle

MINISTERIO DE SALUD

- Ciria Robinson, Conducta Humana
- Nereida García, Conducta Humana

UNICEF

- M^a Jesús Conde, Asesora Regional de Derechos de la Niñez, Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- Miguel Cuellar, Representante, a.i., Oficina Nacional
- Gloriana López Fuscaldo, Oficial de Programas área Derechos, Oficina Nacional

2. DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley de Protección a las Víctimas de la República de Panamá.
- Ley Procesal Penal de la República de Panamá.
- Ley del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia de la República de Panamá.
- Ley sobre Violencia Intrafamiliar de la República de Panamá.
- Código de Familia de la República de Panamá.
- Informe sobre la marcha de la Instrucción Judicial, del Ministerio Público de la República de Panamá.
- Plan Estratégico 2002-2004 del Órgano Judicial de la República de Panamá.
- Plan Preventivo 2003 Centenario de la Policía Nacional de la República de Panamá.
- “Mapeo de los procesos de la jurisdicción especial de niñez y adolescencia”, documento de trabajo elaborado por el Órgano Judicial de la República de Panamá.
- “Lluvia de ideas de la jurisdicción especial de niñez y adolescencia”, documento de trabajo elaborado por el Órgano Judicial de la República de Panamá.
- Informes sobre los estudios preliminares y posteriores a puesta en marcha de la Ley del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia en la República de Panamá, elaborados por UNICEF.
- “Diagnóstico sobre Procedimiento Probatorio en los casos de violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres, la niñez y la adolescencia en Nicaragua”, elaborado por la OTC de Nicaragua.
- “Protocolo de actuación en delitos de maltrato familiar y agresiones sexuales”, elaborado por la OTC de Nicaragua.