RESUMEN EJECUTIVO

ESTUDIO SECTORIAL SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN PANAMA

CENTRO PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA

Julio, 1986
San José, Costa Rica

Dirección

Aura E. GUERRA de VILLALAZ, directora del Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Panamá
Enriqueta DAVIS de VILLALBA, socióloga
Campo E. GONZÁLEZ FERRER, abogado y profesor de Derecho Penal, Universidad de Panamá

Asesores regionales

José Ma. RICO, profesor, Universidad de Montreal (Canadá) y Centro para la Administración de Justicia, FIU
Luis SALAS, profesor y director, Centro para la Administración de Justicia, FIU

Equipo interdisciplinario

Carmen ANTONY, profesora, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá
Miguel A. BERNAL VILLALAZ, politólogo
Miguel A. CANDANEDO, filósofo
María Teresa de DE LEON, muestrista
Carmen FANILLA, pedagoga (especialista en Curriculum)
Marcela MARQUEZ de VILLALOBOS, profesora, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá
Isaura SALAZAR de DE LAS CASAS, documentalista
Jorge SANGUINETTY, economista
Jilma VALDES de MENDEZ, analista de sistemas

Investigadores jurídicos

Víctor L. BENAVIDES
Freddy BLANCO
Rosario GRANDA
Virginia de MUÑOZ
Nodier SANTIAGO

Estudiantes

Lourdes AMORES
Liliana ARRUE
Dimas BATISTA
Luis CAMARGO
José CABRERA
Luís CEDEÑO
Marylin CEDEÑO
Maribel CORNEJO
Carlos GAVILANES
Rosalina HUTCHISON
Carmen JUSTINIANI
Sonia MARISCAL
Argelis MILAN

Fernando MURRAY
Omar NUÑEZ
Edilberto PEREZ
Gloria QUINTERO
Aracellys QUIÑONES
Emma RODRIGUEZ
Javier SANCHEZ
Cristela URRIOLA
Plinio VALDES

Unidad Ejecutora

Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá

Instituciones colaboradoras

Universidad de Panamá
Colegio Nacional de Abogados
Ministerio de Gobierno y Justicia
Ministerio Público
Organo Judicial

Comisión nacional de enlace

Aura E. GUERRA de VILLALAZ, representante del Colegio Nacional de Abogados
Rafael GUERRERO, representante del Ministerio Público
Carlos E. MUÑOZ POPE, representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá
José A. PEREZ, representante del Ministerio de Gobierno y Justicia

Coordinación general

Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida (FIU)

Patrocinio

Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (AID)
Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD)

INTRODUCCION

El 22 de marzo 1985 el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), suscribieron un convenio para la realización de un proyecto regional para el mejoramiento de la Administración de Justicia en cinco países: Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Panamá. Posteriormente el convenio original se modificó para incluir a Guatemala. Parte de las actividades que se llevarían a cabo dentro del proyecto sería la realización de investigaciones científicas que permitieran identificar, con base en datos reales, los problemas existentes en la administración de justicia en cada uno de los países del proyecto, con el fin de buscar soluciones adecuadas a los mismos.

La responsabilidad de realizar dichas investigaciones fue otorgada por ILANUD al Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida, el cual elaboró un proyecto de guía metodológica general, para ser adaptado a las condiciones propias de cada país. Panamá fue seleccionado como país piloto. Seguidamente se constituyó un equipo de trabajo nacional, bajo la dirección de la Dra. Aura Guerra de Villalaz, Directora del Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, con la colaboración de la socióloga Enriqueta Davis de Villalba y el abogado y profesor universitario, Campo E. González Ferrer. Este equipo llevó a cabo la investigación, con el asesoramiento del equipo regional, con sede en Costa Rica. El grupo se integró con profesionales en diversas ramas, investigadores y estudiantes de Derecho.

Durante la investigación se compiló toda la bibliografía nacional publicada en los últimos 15 años sobre el sistema judicial (aproximadamente 2.100 obras), además se realizaron estudios sobre el marco socio-histórico de la administración de justicia (a cargo de un politólogo), sobre el contexto socioeconómico y político del país (a cargo de una socióloga), sobre el marco teórico conceptual del sistema formal de justicia (a cargo de un abogado) y sobre el funcionamiento del sistema de justicia (a cargo del equipo), mediante el análisis de disposiciones jurídicas vigentes, compilación de datos, visitas y entrevistas con funcionarios de los organismos integrantes del sistema de justicia. Asimismo, con el fin de aportar elementos cualitativos y cuantitativos sobre la organización y funciomiento del sistema, se realizó una encuesta de opinión a dos niveles: uno nacional y otro sectorial entre los principales actores del sistema. A saber: abogados, fiscales, personeros y corregidores.

Luego del análisis de la información obtenida, se preparó un informe final para entregarlo a cada una de las instituciones que colaboraron en la investigación o la auspiciaron. El informe no pretendía ser definitivo y se esperaba poder discutirlo en un seminario en donde estuvieran presentes los principales

organismos del sector judicial. Sin embargo, tal actividad no pudo realizarse debido al deterioramiento de las relaciones políticas de Panamá.

El informe final producido cuenta con 293 páginas y cuenta con los siguientes anexos: 1. la bibliografía anotada antes indicada, 2. una descripación detallada de la metodología empleada y 3. un análisis económico del sector Justicia.

I. CONTEXTO GENERAL

La República de Panamá está ubicada en el Istmo Centroamericano, limita al norte con Costa Rica, al suroeste con Colombia, al este con el Océano Atlántico y al oeste con el Océano Pacífico. Posee una superficie de 77.082 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 2,180.000 habitantes.

El país se encuentra dividido geográficamente en nueve provincias, estas se dividen en 65 distritos, que a su vez se dividen en 505 corregimientos.

Panamá se caracteriza por una alta concentración de la población, servicios públicos, inversiones y actividades económicas en la región metropolitana, lo que ha provocado un fuerte movimiento migratorio de las provincias del interior al área metropolitana. En un 5.6% del territorio residen casi la mitad de los habitantes del país.

Panamá dejó de formar parte de Colombia y surgió como estado independiente el 3 de noviembre de 1903. Una vez independiente, Panamá mantuvo una serie de códigos y normas que servían de estructura al Estado Colombiano y con ello, heredó una serie de problemas en el terreno de la administración de justicia (leyes oscuras y obsoletas, lentitud de trámites, dificultades de comunicación, falta de preparación en los funcionarios encargados de impartir justicia), que aún hoy persisten.

La primera Constitución Política de Panamá, vigente a partir del 2 de enero de 1904 y que habría de regir hasta el 2 de enero de 1941, recogía los principios del individualismo clásico y reproducía, en su mayor parte, las cláusulas de la Constitución de Colombia de 1886.

En 1941 se promulgó una nueva Constitución Política que fue derogada cuatro años después. Una nueva Asamblea Constituyente fue convocada y produjo la Constitución de 1946. Esta nueva Carta fue de avanzada: ratificó la constitucionalización de los derechos sociales, sentó reglas imperativas para permitir y regular el intervencionismo estatal en la economía, estableció la obligatoriedad de la educación primaria, la gratuidad de la educación pública y la autonomía universitaria, constitucionalizó

el *hábeas corpus*, el control de la constitucionalidad y la jurisdicción contencioso-administrativa, creó marcos jurídicos de referencia para la protección rural, agraria e indígena y consagró la igualdad de la mujer con el hombre. A pesar del carácter progresista de sus normas, la Constitución de 1946 chocó con una serie de factores internos y externos.

En la década de los 50 se empezó a gestar la crisis institucional que culminó con el golpe de estado de 1968 y la eliminación de la supremacía de la Constitución de 1946. El régimen militar, entre sus primeras medidas, decidió que las funciones del Organo Legislativo serían ejercidas por el ejecutivo mediante decretos de gabinete. Asimismo, el órgano judicial perdió su independencia, al ser obligado por los gobernantes militares a interpretar las leyes en función de los mismos.

En 1972 se promulgó una nueva Constitución que dispuso que los órganos ejecutivo, legislativo y judicial debían actuar de manera armónica con la Fuerza Pública, cuarto órgano del Estado, a la vez que todo el poder se otorgó a un solo individuo, el Jefe de la Guardia Nacional, única institución armada del país.

El gobierno militar en Panamá se caracterizó, a lo largo de su gestión, por exaltar el espíritu nacionalista al colocar el problema de la recuperación de la soberanía sobre el Canal de Panamá como el eje central de su política, camuflando así problemas económicos, políticos y sociales. La Constitución de 1972 proporcionó el marco legal para restructurar y movilizar todo el aparato estatal en función del problema canalero y la recuperación de la soberanía sobre la zona. Todo lo cual culminó con los tratados Carter-Torrijos de 1977. Al suscribirse los tratados, la bandera nacionalista se agotó y por presiones del gobierno estadounidense, el régimen militar panameño comenzó a permitir un proceso de liberación democrática controlado. Se llevaron a cabo elecciones en 1980 y 1984 y se introdujeron reformas a la Constitución de 1972.

Con las reformas constitucionales de 1978 se dejó sin efecto el artículo 277 de la Constitución de 1972, que otorgaba todo el poder del Estado al General Torrijos, sin embargo la Guardia Nacional mantuvo su ***condición*** como cuarto Poder al mantenerse vigente el artículo 2, que colocaba a la Fuerza Pública en un plano de igualdad con los Poderes del Estado.

Paralelamente a estas reformas constitucionales se efectuaron varias reformas legales. La promulgación de la ley sobre los partidos políticos (Ley 81 de 5 de octubre de 1978) restableció la legalidad de dichos organismos, prohibidos desde el golpe de Estado.

El 31 de julio de 1981 murió el General Torrijos. Su desaparición produjo un sacudimiento en lo interno del régimen

militar, y siete meses después de su muerte, el Comandante en Jefe de la Guardia Nacional, Florencio Flores, fue sustituido por Rubén Darío Paredes; el 31 de julio de 1982, el Lic. Aristides Royo, nombrado por Torrijos como Presidente de la República en 1978, renunció a su cargo, lo cual debilitó la imagen democrática del régimen.

Después de la renuncia del Presidente Royo, subió al poder el Vicepresidente Ricardo De La Espriella, quien propició la creación de una Comisión Codificadora Nacional para la elaboración del Código de la Familia y el Menor. Mientras se produjeron otras reformas a la Constitución de 1972.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas por medio de un Referendum el 24 de abril de 1983 y las más notables notables de 1983 fueron: 1) asignar el 2% del presupuesto nacional al Organo Judicial, para ser compartido entre el Organo Judicial y el Ministerio Público; 2) permitir a los partidos políticos la revocación de legisladores electos popularmente, así como limitar la postulación de candidatos legislativos a aquéllos señalados por los partidos políticos; 3) autorizar el secreto en discusiones presupuestarias por el Ejecutivo y autorizar cambios de partidas sin autorización legislativa; 4) mantener la carencia de facultades de nombramiento ejecutivo a los jefes y oficiales de las fuerzas armadas; 5) constitucionalizar el derecho de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a devengar emolumentos y gastos de representación; 6) permitir la aspiración política de los jefes y oficiales de la Guardia Nacional sin necesidad de separación previa.

Con posterioridad a las reformas constitucionales, en septiembre de 1983, se aprobó la Ley 20, orgánica de las Fuerzas de Defensa que legalizaron la doctrina de seguridad nacional y le transfirieron al instituto armado la dirección de las funciones del Departamento de Migración y del Departamento Nacional de Investigaciones (DENI), antes en manos de civiles.

No obstante las reformas constitucionales producidas en 1778 y 1983, el proceso de democratización iniciado con ellas no continuó. Después de la muerte de Torrijos, de renuncias presidenciales y del asesinato de Hugo Spadafora, conocido oponente del Gobierno, se fueron instaurando una serie de medidas antentatiorias contra un estado de derecho, de tipo represivo y tendientes a concentrar el poder en manos del General Manuel Noriega.

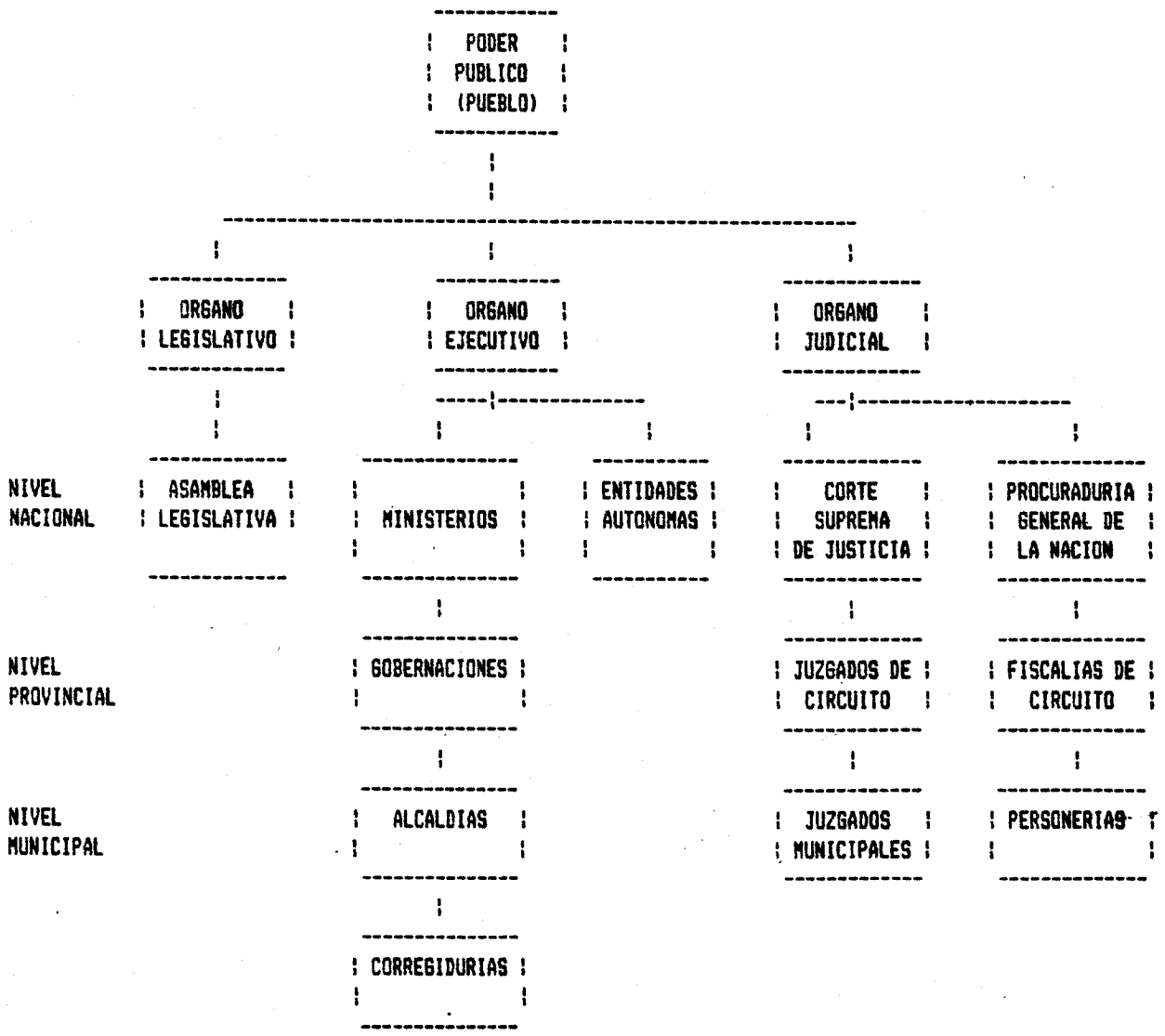
II- EL SISTEMA DE JUSTICIA

A. Organización político-administrativa del Estado:

En Panamá, el Estado ejerce el Poder Público a través de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial (cuadro No.1).

ORGANIGRAMA No. 1

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PANAMENO



FUENTE: Manual de Organizacion del Gobierno de Panama,
Constitucion Politica de la Republica.

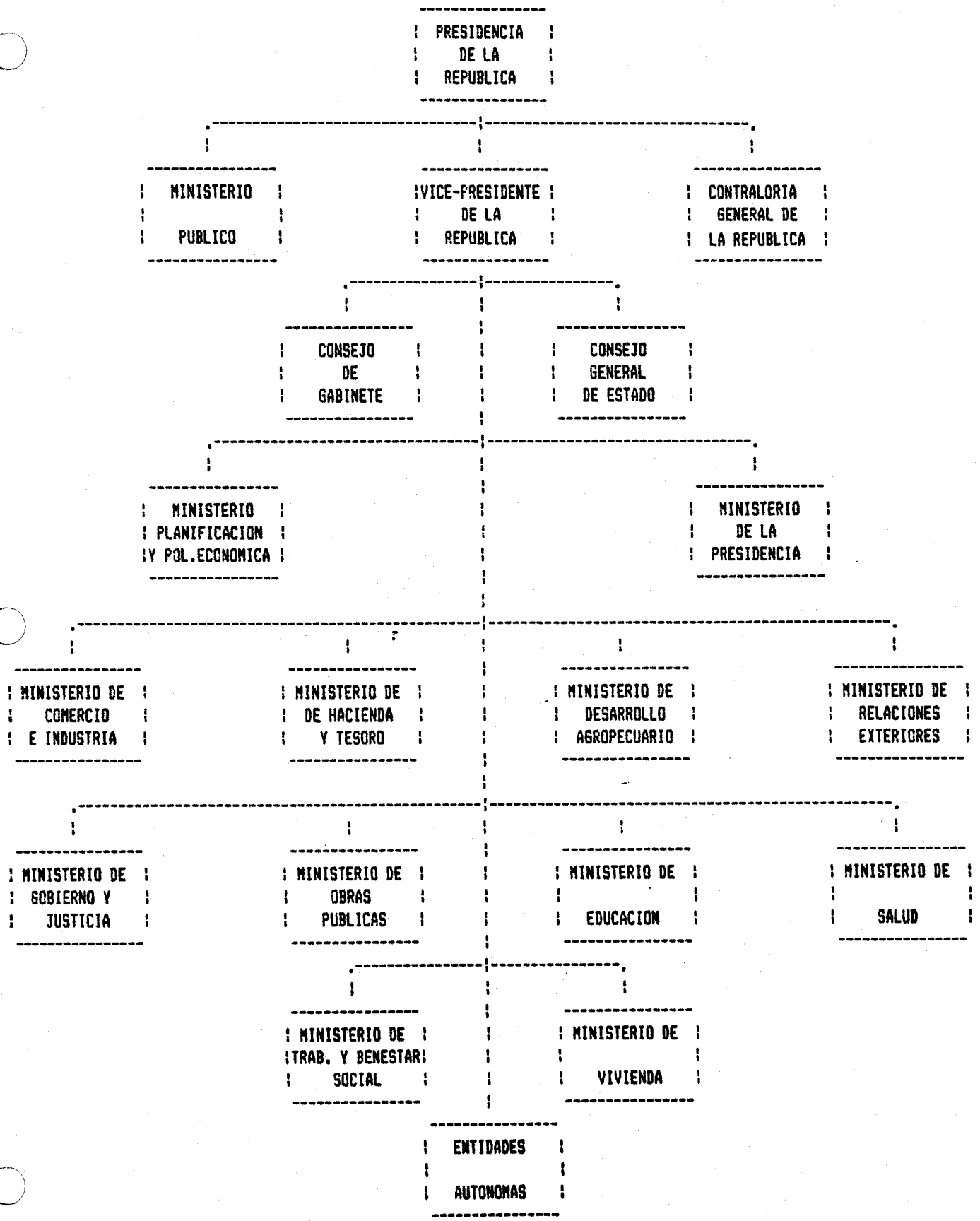
El órgano legislativo está compuesto por la Asamblea Nacional, cuyos miembros son elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa, por un período de cinco años. La Asamblea organiza su trabajo interno mediante comisiones permanentes o ad-hoc. De las 14 comisiones permanentes 3 tienen relación directa con el sistema judicial: la de credenciales, justicia interior y asuntos judiciales (examina las credenciales y opina sobre los nombramientos de los magistrados de la Corte y de los Procuradores, investiga las denuncias contra el Presidente de la República, Magistrados de la Corte y Legisladores), la de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales (estudia, propone y emite conceptos sobre reformas constitucionales, defensa nacional, seguridad pública, sistema penitenciario, amnistía, garantías constitucionales y reforma los códigos nacionales) y la de Trabajo y Bienestar Social (estudia y emite opiniones sobre proyectos de ley que versen sobre aspectos laborales, familia, vejez).

La Constitución Política, establece asimismo como funciones judiciales de la Asamblea Legislativa el conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el juzgarlos si a ello hubiere lugar por actos ejecutados en perjucio del libre funcionamiento del poder público o por violaciones a la Constitución o las leyes, ocurridas durante el ejercicio de sus cargos. Además, establece que corresponde a la Asamblea Legislativa el conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar para formación de causa, en tal caso, autorizar el enjuiciamiento del Legislador por el delito que se le impute.

El Organo Ejecutivo (cuadro No. 2) está compuesto por doce Ministerios y cuarenta instituciones autónomas descentralizadas. Entre los doce Ministerios, cinco están estrechamente vinculados al sistema de justicia: el Ministerio de Gobierno y Justicia bajo cuya subordinación se encuentran el Departamento Nacional de Corrección, el Tribunal Tutelar de Menores, el Departamento de Gobiernos Locales, las Gobernaciones, las Alcaldías y las Fuerzas de Defensa; el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, bajo cuya dependencia se encuentra la Comisión Nacional de Reforma Agraria; el Ministerio de Hacienda y Tesoro, con sus departamentos de aduanas y de ingresos; el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, del cual dependen los tribunales superiores de trabajo, los juzgados seccionales de trabajo y las juntas de conciliación y finalmente el Ministerio de Vivienda, con sus comisiones de vivienda y la Dirección General de Arrendamiento. La Constitución Política, a su vez, otorga ciertas atribuciones jurisdiccionales al Presidente de la República , con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia. Estas atribuciones son decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a reos de delitos comunes. Además es facultad del ejecutivo conceder o negar la extradición

ORGANIGRAMA No.2

O R G A N O E J E C U T I V O



FUENTE : Manual de Organización de las Instituciones del Estado

El Organo Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría de la Nación o Ministerio Público, instituciones que serán analizadas más adelante.

B. ***Organismos involucrados en la producción de normas, en la determinación del presupuesto y en otros aspectos relevantes del sistema de justicia***

Si bien es cierto que la Constitución Política otorga al órgano legislativo la producción de la ley formal en Panamá, también existen leyes materiales constituidas por resoluciones, decretos de gobierno, decretos de gabinete, decretos legislativos, acuerdos y reglamentos expedidos por el órgano ejecutivo que tienen valor legal y son relevantes en algunos aspectos del sistema de justicia

La jerarquía del sistema normativo en Panamá ubica en la cúspide de la pirámide a la Constitución Política, en segundo lugar a la legislación formal producida por el Organo Legislativo, los actos legislativos que aprueban reformas constitucionales a través de dos legislaturas diferentes, los decretos ley expedidos por el Organo Ejecutivo por delegación expresa del Legislativo y los decretos de gabinete, producidos de 1968 a 1972, que conforman la legislación extraordinaria expedida por el ejecutivo con motivo de la disolución de la Asamblea como consecuencia del golpe de estado de 1968. En tercer lugar se encuentran los decretos ejecutivos que son normas reglamentarias de las leyes expedidas por el Presidente de la República con el Ministro respectivo, en este nivel también se incluyen las leyes materiales, los reglamentos que expiden las instituciones descentralizadas y los acuerdos que dictan los consejos municipales.

De conformidad con la Constitución Política, los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público no pueden ser inferiores al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. La Constitución asimismo autoriza a la Corte y al Procurador General de la Nación a realizar sus respectivos presupuestos y a remitirlos al Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica para que este los incorpore en el proyecto de presupuesto general del sector público. Este proyecto debe ser aprobado por la Asamblea Nacional, siguiendo el curso de cualquier proyecto de ley. La Asamblea en este proceso puede eliminar o reducir las partidas de los egresos, pero no puede aumentar erogaciones o incluir nuevas sin la aprobación del Consejo de Gabinete.

En Panamá, en la presentación y derogación de leyes, así como en la determinación de las partidas presupuestarias que se destinan a los sectores económicos y que se relacionan directa o indirectamente con el sistema de justicia influyen los partidos

políticos, grupos de profesionales, de obreros, de estudiantes y económicos debidamente organizados.

C. ***Actores directamente involucrados en el sistema de justicia (en particular , en el sector penal)***

1. Policía:

Es una de las instituciones más controvertidas de Panamá, también conocida como la Guardia Nacional y actualmente como Fuerzas de Defensa. Surgió como institución durante el período colonial y se mantuvo luego de la independencia. La primera ley sobre su organización se promulgó el 19 de diciembre de 1913. En 1924 y 1941 se reorganizó de nuevo. En 1953 se le cambió el nombre de Policía nacional por el de Guardia Nacional y en 1983 se le varió nuevamente el nombre por el de Fuerzas de Defensa y se le ampliaron sus funciones.

Este cuerpo armado dicta sus propios reglamentos internos y a partir de 1953 su militarización es evidente. Sus actividades principales pueden resumirse así: 65% presta vigilancia en puestos especiales (hospitales, bancos, escuelas, embajadas, etc); 7% en las comunidades; 7% en funciones administrativas; 4% en reserva y 9% en asuntos varios.

La gran mayoría de los oficiales de los cuerpos oficiales de las Fuerzas de Defensa tiene formación militar en academias especializadas de Estados Unidos y de varios países latinoamericanos (Perú, Venezuela, El Salvador). Existe además una escuela militar: el Instituto Tomás Herrera, a nivel de educación secundaria y una academia: la ACAPOL, que ofrece cursos permanentes de capacitación y actualización.

Las Fuerzas de Defensa tienen un escalafón militar, con un régimen de selección y ascensos periódicos. La carrera exige dedicación plena . El horario es por turno. El personal tiene derecho a vacaciones cada once meses de trabajo y goza de un régimen de jubilación especial que permite el retiro luego de 25 años de servicios continuos o 30 discontinuos, contando como pensión el último salario devengado.

Existe muy poca información disponible sobre los salarios o sobre el presupuesto de las Fuerzas de Defensa debido a la misma es clasificada como secreta y no aparece en el Presupuesto Nacional. Sin embargo parece que tal presupuesto se incluye en el del Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo presupuesto general para 1986 ascendió a B/137,107,000.

Conforme a las encuestas realizadas durante la presente investigación, la actuación de la policía como organismo auxiliar de las actividades judiciales fue satisfactoria para 45.7% de los corregidores y un 62% de los fiscales y personeros.

2. ***Ministerio Público:***

El Ministerio Público, a pesar de que constitucionalmente se le considera parte del Organo Judicial, funcionalmente está subordinado al Organo Ejecutivo y depende directamente de la Presidencia de la República. Su función primordial es ejercer la acción penal pública.

El Ministerio Público cuenta con el siguiente personal calificado: 1 Procurador General de la Nación, 1 Procurador General de la Administración, 8 Fiscalías Superiores de Distrito Judicial, 35 Fiscalías de circuito y 74 Personerías Municipales. Los dos primeros son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, sujetos a aprobación del órgano legislativo, por un período de 10 años. Los fiscales y personeros son nombrados por sus superiores jerárquicos y el personal subalterno lo nombra el fiscal o personero respectivo. A pesar de que la Constitución Política prescribe la carrera judicial, no hay legislación sobre la materia, por lo que ésta no existe. No existen criterios objetivos y científicos de selección de personal ni tampoco estabilidad.

El 90.5% de los fiscales y 47.6% de los personeros tiene formación universitaria. En la actualidad, no hay programas regulares para la formación del personal, ni bibliotecas especializadas ni material bibliográfico para uso de los funcionarios del Ministerio Público. En la encuesta el 95.% de los fiscales y personeros manifestaron no contar con una biblioteca jurídica y por esta razón, el 43% de los fiscales y el 47.6% de los personeros señalaron la necesidad de crearlas.

Debido a que la Constitución, a partir de 1983, dispone que el presupuesto del Organo Judicial y del Ministerio Público no puede ser inferior al 2% de los egresos corrientes del Gobierno Central, en la práctica, en virtud de un acuerdo entre el Presidente de la Corte y el Procurador General de la Nación, este se divide otorgando un 40% al Ministerio Público y un 60% al Organo Judicial.

El incremento sustancial de presupuesto a partir de 1983 se ha dirigido principalmente a salarios. El Procurador General y el Procurador de la Administración ganan un salario mensual de B/5000, los fiscales superiores de B/2550, los de circuito de B/1.500, los personeros de B/1.150 a B/ 500. EL salario promedio del Ministerio Público es de B/518 por mes en 1984, resultó ser muy superior al sueldo promedio del sector panameño en el mismo año (B/384). No obstante lo anterior, el 85.7% de los fiscales y más de un personero de cada tres estimaron su remuneración solamente como "algo adecuada" y el 57.1% de los personeros la juzgó como "nada adecuada".

Los agentes del Ministerio Público, en términos generales son de dedicación plena y exclusiva, con cinco días laborables y

siete horas de trabajo diario. Tienen un mes de vacaciones anuales.

Según la encuesta sectorial realizada, el 38.1% de los fiscales y el 19% de los personeros atienden un promedio de 50 casos por mes. Los delitos más frecuentes de que han de ocuparse los fiscales son los hurtos, los homicidios, las lesiones personales y casi la mitad de dichos casos son resueltos en un perído de 51 a 60 días. Con respecto a los personeros, los casos más frecuentes son las lesiones personales y por imprudencia, los hurtos y las violaciones, estos casos se resuelven en su mayoría entre 51 y 60 días.

TABLA 1

PRESUPUESTOS DEL ORGANO JUDICIAL Y DE LA PROCURADURIA GENERAL
1981-1985
(en millones de balboas, equivalentes a US dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985
	4,050	4,500	4,801	10,502	9,912
	2,666	3,124	3,290	6,668	7,007

En la encuesta realizada, la población consideró que los principales requisitos para ser fiscal son, por orden de importancia: ser abogado (33.3%), conocer las leyes (28.6%), ser honesto (23.8%) tener experiencia (9.5%) y ser justo (4.8%). En cuanto a los personeros opinaron que el primer requisito era conocer las leyes (61.9%), luego ser abogado (19%), ser honesto (14.3) y tener experiencia (4.8%)

3. ***Defensores Públicos y Consultorios Jurídicos:***

Los defensores de oficio son nombrados por el Estado para dotar de defensa penal a quienes carecen de recursos para pagar los servicios de un abogado. Como iniciativa privada algunas instituciones privadas o grupos cívicos ofrecen a los ciudadanos asistencia legal gratuita en asuntos de naturaleza civil, laboral o administrativa, entre estos están el Colegio de Abogados, los Consultorios de Asistencia Legal de la Universidad de Panamá, Caritas, la Cruz Blanca Panameña y la Oficina Nacional de Refugiados.

Los defensores de oficio los nombra el Organo Ejecutivo por un período de dos años. Para todo el país existen sólo ocho defensores. Esta carencia de defensores fue corroborada por datos obtenidos de una encuesta realizada entre reclusos, según la cual el 62% de los entrevistados no habían recibido asistencia legal. Tan sólo un 29% de los detenidos declaró conocer a su abogado y de estos sólo un 35% eran defensores de oficio.

Los defensores de oficio ganan un salario mensual aproximado de B/400, lo cual no tiene punto de comparación con los salarios de los fiscales y personeros, que van desde B/500 para los jefes hasta B/500 para la última categoría de personeros.

Asimismo esta diferencia sustancial de salario demuestra la importancia que se le otorga a esta institución en Panamá.

Los casos más frecuentemente tramitados por los defensores son referentes a delitos de homicidio, robos, hurtos, violación carnal y estafa.

Los mayores usuarios de este servicio son los operarios, obreros, trabajadores agropecuarios, amas de casa, desocupados, personas de escasos recursos y poca escolaridad. La mayoría de panameños siempre trata de contratar a un abogado privado para su defensa penal.

No existen actividades de capacitación específica para los defensores de oficio.

4. ***Abogados***:

En Panamá están autorizados a ejercer la profesión 2.300 abogados, lo que da una tasa promedio de 1 abogado por cada 870 habitantes. Sin embargo, estos en un 85%, se encuentran concentrados en su mayoría en la ciudad capital y luego en las cabeceras de las provincias de mayor actividad económica.

El Organo Judicial, el Ministerio Público, los Tribunales Laborales, de Menores y las Asesorías de los diversos Ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas capturan el mayor número de los abogados del país, unos 850. También tiene importancia el libre ejercicio de la profesión, firmas y asociaciones de abogados dan trabajo a 450 abogados

El 82.5% de los abogados son hombres. Es un grupo profesional relativamente joven, la edad promedio del grupo profesional es de 31 a 40 años. La mayoría realizó sus estudios en Panamá (70%) y sólo uno de cada cuatro posee un post-grado, realizado sobretodo en España y Francia. Los abogados entrevistados declararon un ingreso mensual que oscila entre 1000 y 2.500 balboas mensuales. La mayoría de los abogados no son litigantes y los que lo son ejercen especialmente en materia civil, comercial y administrativa y solamente un 4.2% se dedica

al Derecho Penal. Litigan principalmente ante los tribunales de circuito y sus clientes más frecuentes son, en primer lugar, los empresarios y en segundo lugar los profesionales.

Según la encuesta nacional, el 69% de la población consideró que los abogados estaban más interesados en ocuparse de los ricos que de los pobres. En cuanto al prestigio de la profesión ésta ocupó un cuarto lugar (5.1% de los entrevistados), antecedida en un amplio margen por la del médico (68.7%), la del profesor o maestro (8.3%) y la de sacerdote (6.8%). Para los fiscales y personeros sin embargo, la profesión de abogado ocupa un segundo lugar (23.8% de los fiscales y 33.3% de los personeros), precedida únicamente por la del médico (28.6% y 33.3% respectivamente).

En Panamá, para ejercer la profesión de abogado es necesario poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia, para el cual sólo se exige la presentación del título de abogado expedido por alguna de las Universidades Nacionales o de título revalidado por la Universidad de Panamá y constancia de que se es panameño. Para el ejercicio profesional se require, además, ser miembro del Colegio Nacional de Abogados del país.

4.1. Colegio de Abogados:

El Colegio de Abogados agrupa a todos los abogados mediante el sistema de colegiatura obligatoria y tiene como fines el velar por el bienestar social de sus miembros y el garantizar el cumplimiento del Código de Etica y Responsabilidad Profesional del Abogado. Está dirigido por una Junta Directiva elegida por períodos anuales. Sus ingresos provienen de las cuotas ordinarias de los miembros (B/75 anual por persona), de donaciones, seminarios, actividades sociales y cuotas extraordinarias. En la actualidad cuenta con 2300 miembros.

El Colegio de Abogados participa en el estudio y consulta de algunos proyectos de ley de interés nacional y generalmente es invitado por las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa para que emita opinión sobre proyectos de interés para el gremio o para el sistema de justicia. A partir de 1978, ha mantenido un programa cultural de actualización jurídica periódica, mediante seminarios, cursillos y conferencias, en los que han participado personalidades de otros países.

4.2. Facultades de Derecho:

La carrera de Derecho fue una de las primeras que recibió impulso en Panamá. Desde 1906 apareció la primera escuela de Derecho. En 1918 se fundó la Facultad Nacional de Derecho y en 1924 se promulgó la primera ley que regula el ejercicio de la profesión, que tuvo como mérito el permitirle a la mujer el libre ejercicio de dicha profesión.

En Panamá existen dos facultades de Derecho: la de la Universidad de Panamá y la de la Universidad Santa María La Antigua. La primera es pública, fundada en 1935 y la segunda es privada, creada por la Iglesia Católica en 1965.

La Universidad de Panamá tiene el papel principal en la formación de recursos humanos profesionales y técnicos del país. En 1985, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas registró una matrícula de 2.077 estudiantes. De 1978 a 1984 ha graduado un promedio anual de 94.86 estudiantes. A su vez, la Universidad Santa María La Antigua, tuvo una matrícula en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de 365 estudiantes y ha graduado entre 1980 y 1985 un promedio de 18.80 estudiantes por año.

El método pedagógico usado en las Facultades de Derecho, prefiere generalmente la lección magistral, con apoyo bibliográfico y pruebas de evaluación bimestrales y semestrales. Se sigue el sistema continental europeo de Derecho escrito, con inspiración romanista. El estudio de las diversas ramas del Derecho se hace abarcando cuatro aspectos fundamentales: antecedentes históricos, conceptos doctrinales, análisis de la legislación positiva y examen de la jurisprudencia nacional sobre la materia. Solo la Universidad de Panamá cuenta con una biblioteca jurídica especializada, con más de 5000 volúmenes, pero el material bibliográfico no se actualiza periódicamente y depende de donaciones particulares y partidas exiguas.

En 1985, la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá contó con 86 profesores y 10 asistentes, de éstos sólo el 20.9% eran regulares y sólo un 13.3% tiempo completo. De ellos, el 47.7% tenía doctorado, el 16.7% maestría, el 3.6% poseía estudios de postgrado y los demás título de licenciados en Derecho. En cuanto a la Facultad de Derecho de la Universidad de Santa María La Antigua, en el mismo período, tuvo 23 profesores, de los cuales sólo 2 eran de tiempo completo. En cuanto a su preparación académica, 5 poseían doctorado, 7 título de maestría, 3 tenían estudios de postgrado y los demás sólo licenciatura en Derecho.

Las dos Universidades solo otorgan títulos de licenciado en Derecho. Ninguna cuenta con cursos de postgrado ni de especialización.

Según la encuesta sectorial realizada entre abogados, una tercera parte consideró que la formación jurídica impartida por las universidades era suficiente para el ejercicio de la profesión. Otra tercera parte, la estimó insuficiente, por ser demasiado teórica y los restantes indicaron no dedicarse al ejercicio de la profesión o considerar la formación de escasa calidad y poca actualización.

Para los abogados las áreas en las que el país necesita especialistas son principalmente, en orden descendente: derecho administrativo, aduanero, familia, fiscal, laboral, mercantil y

marítimo.

5. ***El Organo Judicial:***

Su función fundamental es administrar la justicia del Estado Panameño. Le corresponde asimismo revisar la legislación positiva y presentar las reformas necesarias a la misma, así como la resolución de los recursos de inconstitucionalidad, ***hábeas corpus***, amparo de garantías constitucionales y casación.

El Organo Judicial está estructurado a través de tribunales colegiados y unipersonales, de la siguiente manera: Corte Suprema de Justicia (a través del Pleno y sus Salas), los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Jueces de Circuito y los Jueces Municipales.

La Corte Suprema se compone de 9 magistrados y nueve suplentes. Posee cuatro Salas: la Primera de lo Civil, la Segunda de lo Penal, la Tercera de lo Contencioso-Administrativo y la Cuarta de Negocios Generales. Las tres primeras están integradas por 3 magistrados cada una y la cuarta por el Presidente de la Corte y los Presidentes de las otras Salas. La Corte tiene jurisdicción en todo el país.

Existen 5 Tribunales Superiores de Justicia, jerárquicamente subordinados a la Corte Suprema y que a su vez, son los superiores jerárquicos de los juzgados de distrito. Su competencia territorial es de naturaleza distrital (mapa 1).

En todo el país hay establecidos 44 Juzgados de Circuito, los cuales son tribunales unipersonales, jerárquicamente subordinados a los Tribunales Superiores de sus respectivas circunscripciones y constituyen los superiores jerárquicos de los jueces municipales. Su competencia territorial proviene de los circuitos derivados de la división de una provincia (mapa 2).

Los 88 Juzgados Municipales existentes son también tribunales unipersonales subordinados a los jueces de circuito. Su competencia territorial es el municipio como división política provincial (mapa 3).

El Organo Judicial cuenta con un total de 1.007 funcionarios, 475 de los cuales se encuentran en la ciudad capital.

El nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema se realiza mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, con sujeción a la aprobación del Organo Legislativo por un período de 10 años. Los Magistrados del Tribunal Superior son nombrados por la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal Superior nombra a los jueces de circuito y estos nombran a los jueces municipales. No existe carrera judicial y por ende no se aplican criterios seguros en cuanto a nombramiento, promoción, traslado, sanciones,

destituciones, lo que en definitiva menoscaba la independencia judicial y sujeta al Organo Judicial a una serie de poderes fácticos.

Para el 81.8% de los abogados los métodos de selección y nombramiento del personal judicial es inadecuada. En contraste, los fiscales y personeros, en un 52.4% y en un 47.6% respectivamente, los consideraron adecuados.

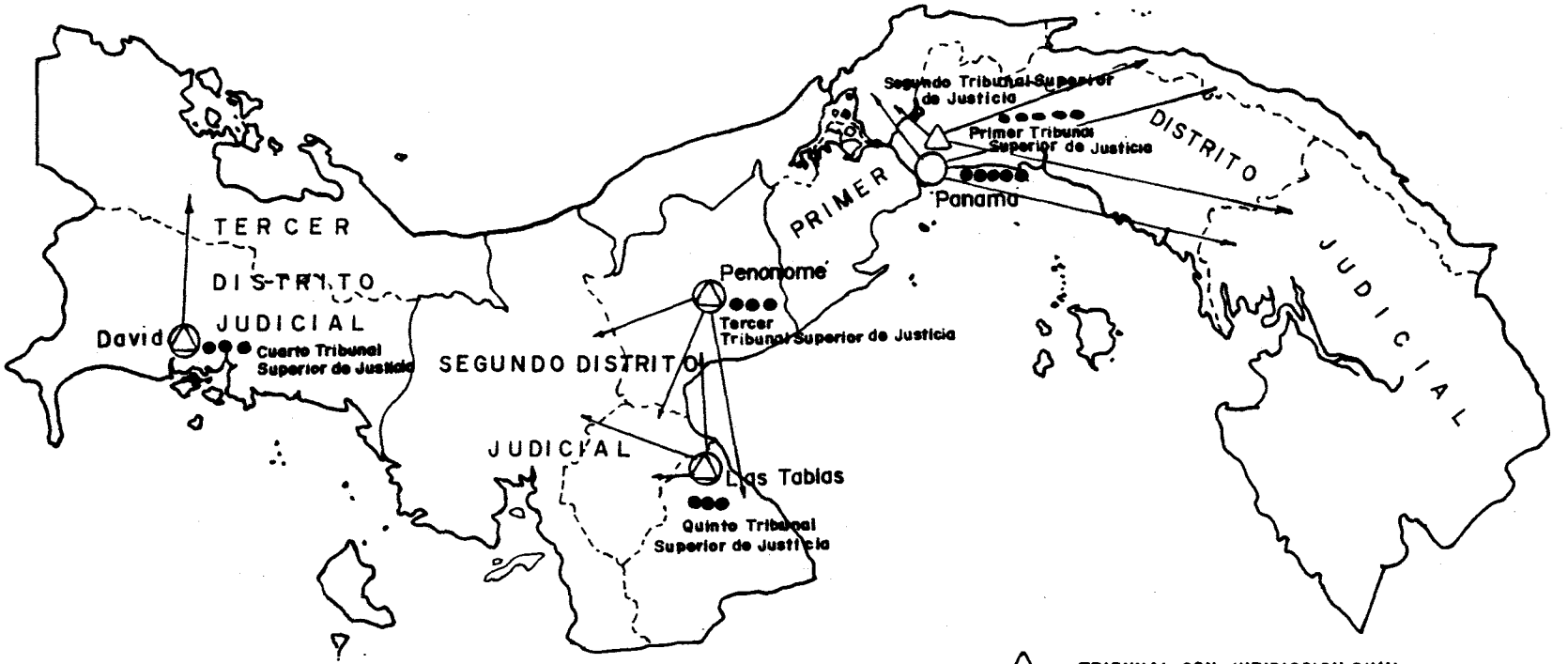
En la encuesta la población consideró como principales requisitos para ser juez, en orden descendente: conocer las leyes (47.1%), ser honesto (11.7%) y justo (11.4%), ser abogado (9.8%), tener experiencia (7.4%), entender los problemas de la colectividad (2.6%) y solo una ínfima parte (1.1%) estar de acuerdo con el Gobierno). Estas indicaciones podrían ser la base de una política de selección y nombramiento de estos funcionarios judiciales.

Para más de la mitad de los abogados (52.4%) sólo algunos de los miembros del personal judicial poseen formación académica suficiente y solo algunos son competentes para el trabajo que realizan (49.7%). Esta situación es preocupante si se considera que el Organo Judicial no cuenta con una escuela, instituto o academia de formación y perfeccionamiento de los funcionarios judiciales, ni las necesidades de capacitación han sido determinadas mediante encuestas.

No obstante lo anterior, los salarios de los funcionarios judiciales son los más altos del sector público panameño. Los Magistrados de la Corte Suprema devengan un salario base mensual de B/5000, los Magistrados del Tribunal Superior B/3000, los jueces de distrito B/1.200 y los municipales entre B/1000 y B/500. El salario promedio mensual en el Organo Judicial es de B/564 lo que resulta un 1.47% mayor que el del resto del sector público panameño (B/384).

MAPA NO. 1

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA



ESCALA, 1:3,000,000

△ TRIBUNAL CON JURIDICCION CIVIL

○ TRIBUNAL CON JURIDICCION PENAL

△○ TRIBUNAL CON JURIDICCION CIVIL Y PENAL

——— LIMITE DE DISTRITO JUDICIAL

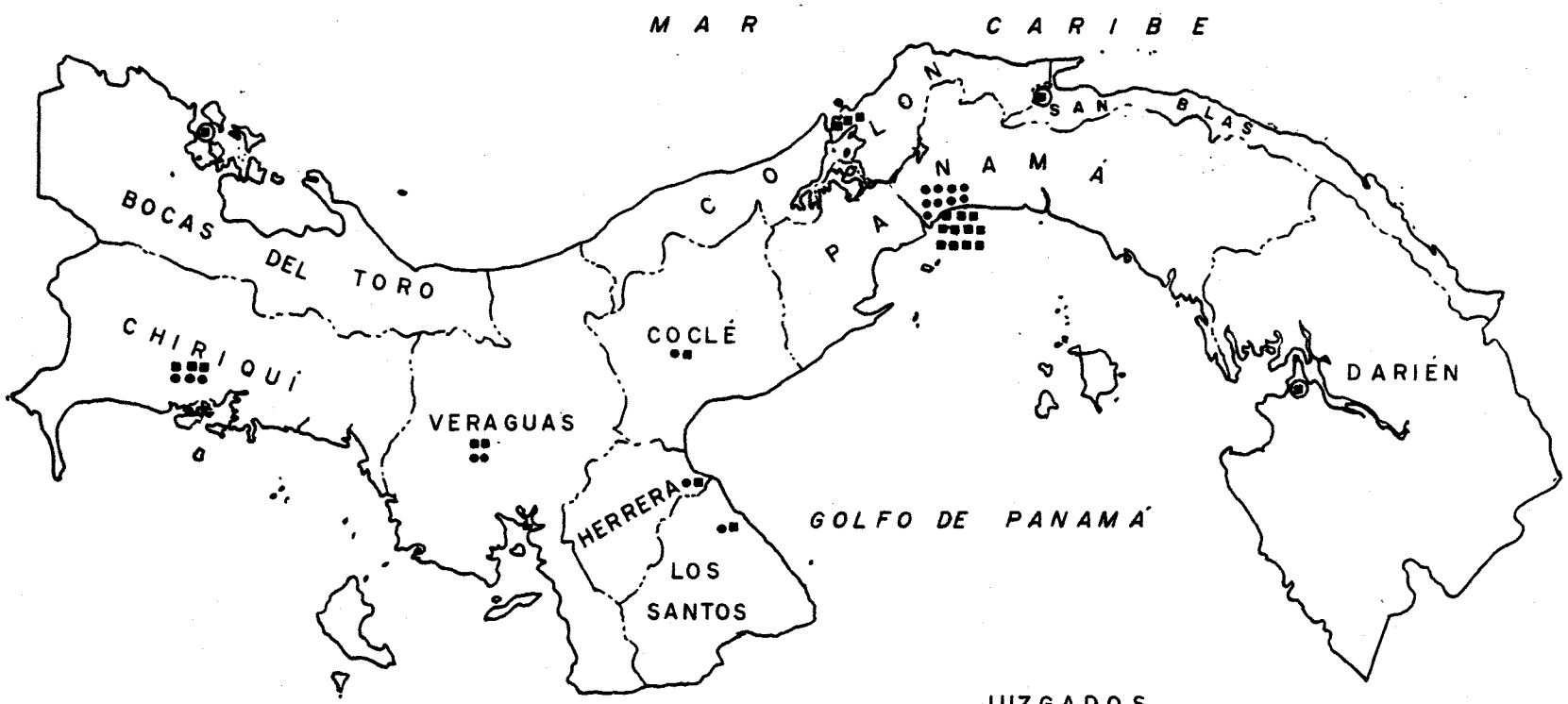
- - - - - LIMITE PROVINCIAL

● CADA PUNTO INDICA UN MAGISTRADO

← DIRECCION HACIA DONDE LOS TRIBUNALES TIENEN JURISDICCION CIVIL O PENAL.

MAPA NO. 2

JUZGADOS DE CIRCUITO



JUZGADOS

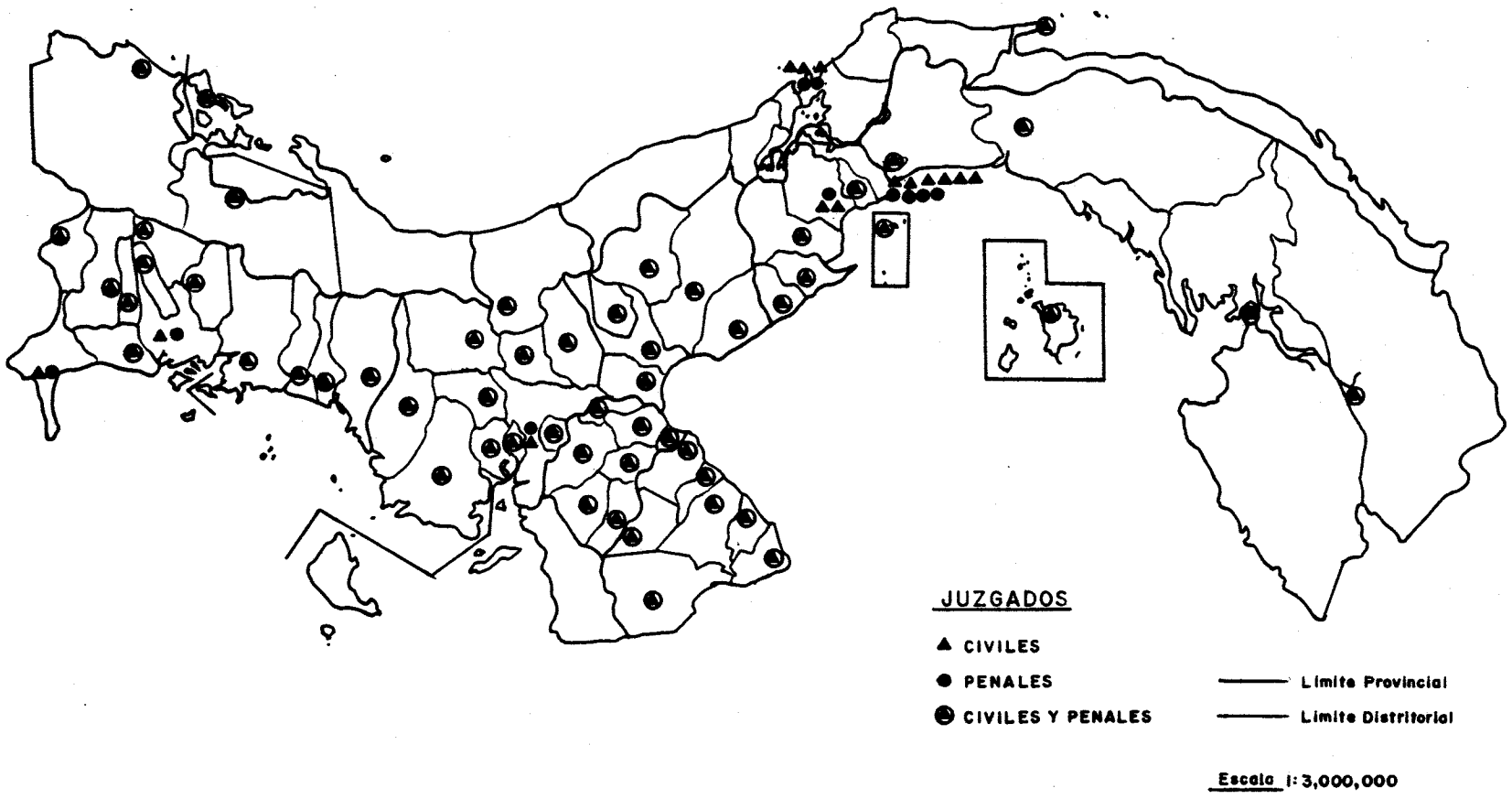
- ■ PENALES
- • CIVILES
- ◉ CIVIL Y PENAL
- ——— LIMITE PROVINCIAL

NOTA: Cada Provincia Constituye un Circuito Judicial.

ESCALA 1:3,000,000

MAPA NO. 3

JUZGADOS MUNICIPALES



El presupuesto del Organo Judicial, como ya se indicó anteriormente, junto con el del Ministerio Público, no puede ser menor del 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Esta disposición constitucional si bien tiene como intención promover la autonomía del sector judicial, es un instrumento artificial para promover una mejoría en la planificación presupuestaria. Tal y como está la norma, las necesidades presupuestarias anuales de la administración de justicia no sólo se hacen depender implícitamente de los ingresos del Gobierno, si no que además, la regla se refiere a la asignación de recursos en la fase de elaboración del presupuesto, no haciéndose referencia al gasto real (precios constantes), el cual puede desviarse significativamente del dos por ciento. La fase de presupuesto se lleva a cabo sobre una proyección de los ingresos corrientes, proyección que puede quedar por debajo o por encima de los ingresos reales del período presupuestado. La artificialidad de la regla quedó demostrada cuando en 1984, como resultado de la instauración de la misma, el Organo Judicial y el Ministerio Público vieron duplicados sus fondos en un sólo año y destinaron el 85% del incremento a salarios del personal existente y a la contratación de nuevo personal. En este sentido resulta inexplicable que unos pocos meses después, el Organo Judicial decidiera cerrar los tribunales durante todo el mes de marzo de 1986 alegando falta de fondos. Los presupuestos a partir de la reforma constitucional carecen virtualmente de gastos de capital para construcción, equipo y reparaciones mayores. Todo esto demuestra que no existe planificación adecuada que permita visualizar las necesidades de justicia de la población dentro de varios años y los recursos necesarios para atenderlos.

Las dependencias del Organo Judicial no cuentan con los muebles ni equipos suficientes para la realización de su labor, ni existen mecanismos adecuados para la identificación de necesidades en este campo. Todos los bienes y materiales del Organo Judicial se realizan a través del Departamenteo de Proveduría y Compras del Ministerio de Hacienda y Tesoro. El proceso de compra es muy lento y dura un promedio de 2 meses.

El Organo Judicial no posee una biblioteca especializada ni un centro de documentación y archivos. Carece de sistemas avanzados de archivos para expedientes y en general se confronta un serio problema de seguridad del material documental, pues los Archivos Nacionales han prohibido la entrada de más expedientes por falta de espacio. En la actualidad, cada despacho es custodio de sus expedientes.

Las estadísticas judiciales, que podrían ser un instrumento de ayuda para la gestión administrativa del Organo Judicial, no responden a las necesidades administrativas de los tribunales, pues éstas son hechas conforme a las normas y necesidades de la Contraloría General, organismo subordinado al Poder Ejecutivo.

El horario de los tribunales es de 8:00 a.m. a 12:00 m y de

2:00 p.m. a 5:00 p.m., de lunes a viernes. Durante el mes de marzo la Corte, los Tribunales Superiores y los Juzgados de Circuito gozan de vacaciones judiciales, únicamente prestan funciones durante ese mes los juzgados municipales.

En el Organo Judicial no hay sindicatos, pero existe una Asociación de Empleados del Organo Judicial.

Si bien corresponde a la Corte por mandato constitucional proponer al Organo Legislativo reformas relativas a la codificación y legislación nacional, la sobrecarga de labores no le ha permitido llevar a cabo, en forma regular, la referida tarea. Las encuestas sectoriales indicaron que la gran mayoría de los abogados, fiscales y personeros estiman que el sistema de justicia sólo está parcialmente adaptado a las necesidades sociales y un abogado de cada cinco y un fiscal de cada veinte consideraron que esta adecuación no se da nunca. El 40% de los abogados y corregidores y más de la mitad de los fiscales y personeros interrogados estiman que las leyes y procedimientos que ellos interpretan y aplican son claros solo ocasionalmente.

En la esfera penal se dá la ausencia de una reforma procesal consecuente con la reforma del Derecho Penal sustantivo, que culminó con el Código Penal de 1982. En 1983, asimismo la Constitución Política incorporó una serie significativa de garantías y principios de naturaleza procesal penal, que no han sido desarrollados mediante ley (regulación del derecho de defensa, de presunción de inocencia, etc). Colateralmente, es un hecho evidente la necesidad de emprender una reforma sustancial del sistema penitenciario que permita que la sanción penal cumpla con el postulado constitucional de rehabilitación del interno.

En Panamá, la independencia del Poder Judicial es objeto de severas críticas. El 17% de los ciudadanos estima que siempre pueden darse presiones de ciertos grupos sobre los tribunales, el 26.8% considera que tales presiones se dan casi siempre, el 43.5% cree que se dan a veces y solo un 2% no las concibe nunca. En cuanto a los abogados, una tercera parte de ellos piensa que los fallos son generalmente interferidos por algún tipo de presión, un 61% estima que lo son ocasionalmente y sólo un 4.2% que no lo son nunca. Dichos profesionales además consideran que tanto la condición social como la afiliación política de los inculpados influye generalmente en la sanción impuesta por los jueces y magistrados.

En Panamá existen formalmente una serie de garantías constitucionales que garantizan la accesibilidad de los individuos al sistema de justicia, pero en la realidad, este acceso se ve muy limitado. No hay una política destinada a ofrecer información sistemática y permanente a la población sobre el sistema.

La encuesta nacional reveló que el 78% de la población opina que los ciudadanos no son iguales ante la ley. Esta opinión es corroborada por los abogados que piensan que el sistema de justicia es accesible a todos sólo ocasionalmente (45.5%). En el último año 90% de la población indicó no haber recurrido a las autoridades judiciales. Las principales razones aducidas por orden de importancia fueron: demasiadas complicaciones, no resuelven nada, no hay que ocuparse de los asuntos ajenos, no se quiere tener trato con autoridades, no se tiene confianza en las mismas. La población interrogada también manifestó no tener confianza excesiva en los tribunales de justicia, el 27.2% consideró que es algo difícil que estos le resuelvan a uno el caso, el 18.5% lo estima muy difícil y el 26.7% como algo fácil. La dificultad de la resolución de conflictos por los tribunales se adujo, por orden de importancia, a la existencia de demasiadas formalidades, a la demora en las decisiones judiciales, al costo del recurso y al desconocimiento de los trámites y leyes. De cualquier manera, el 91% de las personas encuestadas nunca recurrieron a los tribunales de justicia y cuando lo hicieron, se trataba de corregidurías y juzgados municipales. De los 66 que utilizaron los tribunales en el último año, 16 quedaron muy satisfechos, 21 algo satisfechos, pero 24 muy insatisfechos.

El 54.1% de los interrogados consideró que las sentencias dictadas por los jueces sólo son justas "a veces". Asimismo, los abogados opinaron en un 57.3% que los fallos judiciales sólo se ajustan a las leyes "ocasionalmente". En cuanto a la actuación de los diferentes tribunales, los abogados consideraron que los magistrados actúan correctamente "ocasionalmente" el 57.3% y "generalmente" el 39.9%, en cuanto a los jueces las respuestas fueron 62.2% y 35% respectivamente. Sin embargo, el 81% de los fiscales y el 62% de los personeros manifestó estar de acuerdo con la actuación de los tribunales.

Tanto el público como los principales actores del sistema, consideró que la justicia es lenta (29.2% de los ciudadanos, 43.6% de los corregidores y el 52.4% de los fiscales y personeros) e incluso muy lenta (47.1% de los ciudadanos, 31.9% de los corregidores y 23.8% de los fiscales y personeros). De igual manera el 60.8% de los abogados entrevistados consideró que la justicia nunca es rápida.

6. ***Justicia policiva o administrativa.***

Es impartida por los corregidores. Estos son jefes de policía especial para determinada población que vive en una división política llamada corregimiento (la división política el territorio panameño comprende 505 corregimientos). A los corregidores les corresponde ejercer la justicia administrativa o policiva. Por las materias que conocen los corregidores, para gran parte de la población este es el mecanismo de justicia que conocen.

Los corregidores son competentes para conocer por razón de la materia las faltas y contravenciones previstas por el Código Administrativo y las leyes especiales que no excedan B/50, también son competentes para decidir controversias civiles que no excedan tal suma y no tengan carácter mercantil. Los corregidores pueden imponer sanciones de diez días a un año de arresto, penas de multa y fianzas de buena conducta. Sus resoluciones son apelables ante las alcaldías. La actuación judicial de los corregidores no está regida por ningún código de procedimientos.

Los superiores jerárquicos de los corregidores son los alcaldes del distrito municipal respectivo. Los corregidores son nombrados por el Gobierno Central, por el Alcalde, de común acuerdo con el Representante del Corregimiento. Para ser corregidor se requiere ser panameño, tener 18 años, vivir en el corregimiento, no haber sido condenado por delito contra la cosa pública y no ser cónyuge ni pariente dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad con el Alcalde o Representante del Corregimiento. No se exige ningún requisito referente a la jornada académica de la persona.

La mayoría de los corregidores no son abogados. Según la encuesta realizada sólo la mitad de los corregidores han asistido a cursos de formación relacionados con el puesto. Así también el 83% de los corregidores son hombres. La mitad de los corregidores sólo tiene educación primaria, la tercera parte nivel secundario y sólo un 18.1% ha cursado estudios universitarios.

En la encuesta, los abogados calificaron muy duramente las decisiones emitidas por los corregidores , el 57.3% de los entrevistados respondió que ocasionalmente éstas decisiones son justas y el 31.5% opinó que "nunca" lo son.

La mitad de los corregidores conoce entre uno a treinta casos al mes, el 21.3% entre 31 y 50 , el 19.1% más de cien casos y el 9.6% entre el 51 y 100.

Los salarios de los corregidores se rigen por los ingresos del respectivo municipio y cada uno sigue la escala salarial del municipio para sus funcionarios.

7. ***Sistema penitenciario:***

La administración y organización de los establecimientos carcelarios está a cargo del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia, pero es llevada a cabo en gran parte por las Fuerzas de Defensa. La mayoría de las cárceles se encuentran en instalaciones militares (mapa 4).

El presupuesto total para cubrir alimentación, aseo, mantenimiento y salarios del Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, órgano encargado de los centros penitenciarios, fue de B/1,447,124 en 1985 y de B/

1,339,414 en 1986. Lo que permite apreciar un recorte importante de un año al otro, no obstante no haberse tenido nunca un presupuesto suficiente. La partida para alimentación da una asignación por recluso que oscila entre B/1.25 a B/ 1.75 diarios.

En los 11 centros penitenciarios más importantes del país para adultos existe una población de 2.221 o sea un promedio de un detenido por cada mil habitantes.

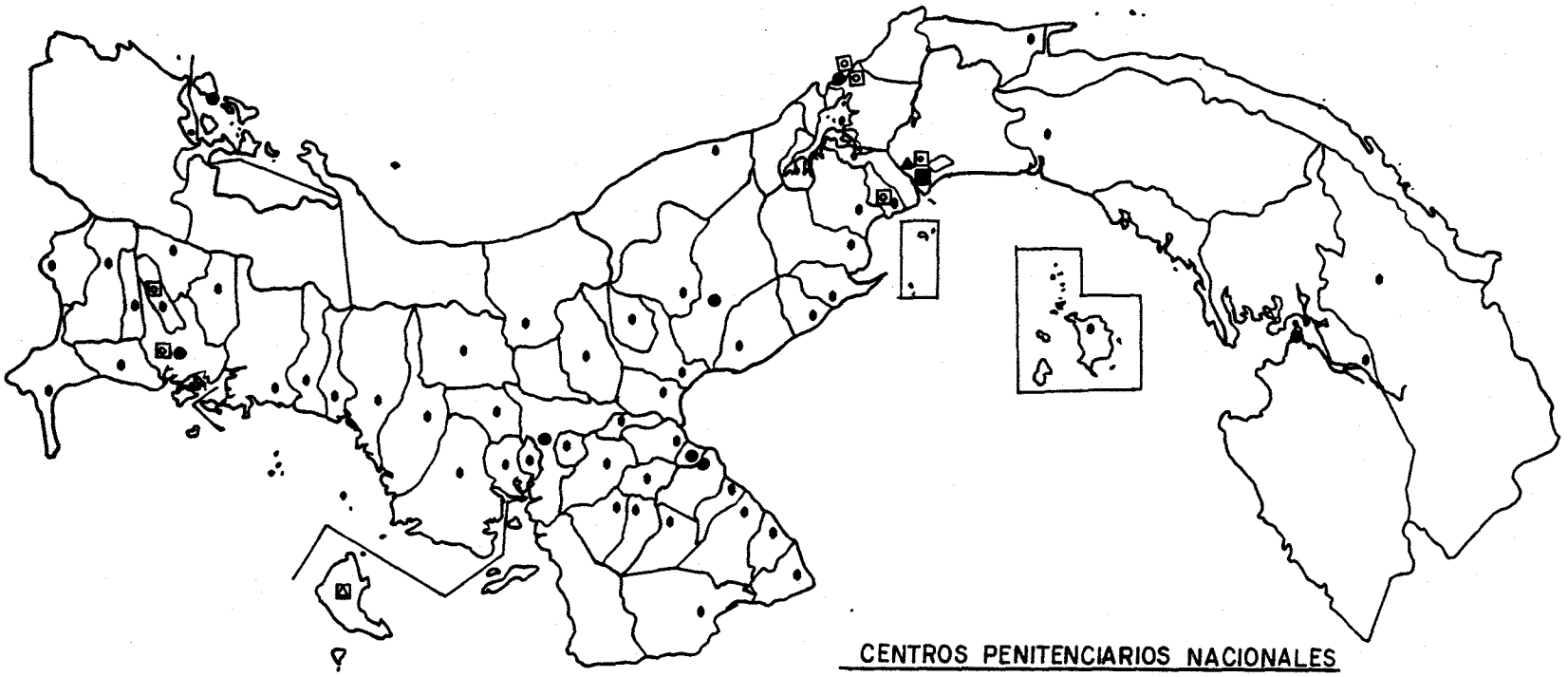
Todos los centros penitenciarios, con excepción del Centro Femenino de Rehabilitación tienen como Director o encargado a un militar de las Fuerzas.

La cifra total de los funcionarios que trabajan en los mencionados centros no se conoce con exactitud, pues incluye personal militar, cuyo número es de información restringida. No obstante lo anterior, datos recogidos arrojan una cifra de 521, de los cuales 128 son profesionales, 348 custodios y 45 se clasifican como otros. Del personal de custodias un 50% declaró como nivel de educación la primaria (completa o incompleta) y el resto declaró algún año de secundaria. Respecto a la capacitación laboral recibida, sólo uno indicó haber asistido a un seminario penitenciario. Del personal profesional otros sólo un 47% declaró tener capacitación en asuntos penitenciarios.

MAPA NO. 4

DIVISION PENITENCIARIA

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA
DEPARTAMENTO DE CORRECCION



CENTROS PENITENCIARIOS NACIONALES

- Cárcel Modelo
- Centro Femenino de Rehabilitación
- Centros en Asuntos de Menores
- Cárceles Provinciales
- Cárceles Distritoriales
- Isla Penal de Coiba

Escala; 1: 3000,000

Respecto al trato que recibían los detenidos en los centros, 55% lo declararon como bueno, pero por otro lado, un 38% indicó la existencia de privilegios, un 12% declaró haber recibido maltrato físico o mental, entre éstos un 21% de los reclusos de la cárcel La Modelo contestó afirmativamente.

Un 62% de los reclusos entrevistados indicó no haber recibido nunca asistencia legal. Tan sólo un 29% declaró conocer a un abogado y de estos únicamente el 35% eran de oficio, pues el 64% eran abogados privados. La mayoría de los reclusos sólo había visto al juez una sola vez.

Conforme a los datos obtenidos, el 48% de los detenidos había cometido delitos contra la propiedad (apropiación indebida, atraco, asalto, estafa, hurto, robo), 27% contra las personas (aborto provocado, homicidio, lesiones personales), 8% contra la fe pública, otro 8% cometieron delitos de uso, posesión y tráfico de drogas y un 5% contra las buenas costumbres y el orden.

El 60% de los detenidos no había recibido sentencia, a pesar de que la mayoría, casi un 60%, tenía más de tres meses de estar detenidos. Tal información pone de manifiesto la lentitud generalizada del sistema de administración de justicia. Los trámites son larguísimos y burocráticos. Todo ello lleva a afirmar que en Panamá no existe mayor respeto por las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos promulgadas por las Naciones Unidas y aceptadas formalmente por el país.

III. El PROCEDIMIENTO PENAL[1]:

Conforme al artículo 1970 del Código Judicial, el objeto del precedimiento penal es investigar los delitos y descubrir y juzgar a los delincuentes.

La acción penal la ejerce el estado de oficio o por acusación legalmente intentada. Por regla general todo delito dá lugar a procedimiento de oficio. El ordenamiento procesal penal panameño sigue el sistema regla-excepción, en el cual, salvo disposición expresa de la ley que exija como requisito de procedibilidad la constitución de acusación particular o la interposición de denuncia (o querella), la persecusión criminal es de oficio.

---

1. Esta sección describe el procedimiento penal existente al momento del estudio. Luego de la terminación del mismo, en 1987, Panamá puso en vigencia un nuevo Código de Procedimientos Penales que establece el juicio oral y público.

El proceso penal ordinario en Panamá es escrito. Se inicia de oficio o con la denuncia del hecho delictivo ante el Ministerio Público. En el caso de que se trate de una acusación particular, esta debe presentarse por escrito, indicándose en ella los nombres del acusador, del acusado del delito, el lugar y la fecha en se ejecutó, la relación de todas las circunstancias esenciales del hecho, citando las disposiciones legales infringidas y obligándose el acusado a continuar la acusación y a probar la verdad de su relato.

Recibida la denuncia, el agente del Ministerio Público, que actúa como funcionario de instrucción, pasa a investigar el hecho, procede a acoger la misma, iniciándose así la etapa sumaria.

El objeto del sumario es comprobar la existencia del acaecimiento fáctico del delito y determinar a las personas responsables de la acción del delito. El sumario debe estar concluido en el término de 2 meses y desemboca en la vista fiscal que recomienda al tribunal el llamamiento a juicio o el sobreseimiento.

La detención preventiva del sindicado procede en los casos en que hecho punible tenga pena privativa de libertad y si resultare contra el individuo por lo menos una declaración de testigo hábil o un indicio grave de que se es su autor, cómplice o encubridor o cuando el funcionario de instrucción, que decreta la prisión preventiva le halla visto cometer el hecho o haya sido hallado in fraganti delito. Para no ser detenido preventivamente, o para ser excarcelado y permanecer en libertad durante el proceso penal, el imputado puede ofrecer fianza. Sin embargo, no pueden ser excarcelados los acusados por delitos que tengan señalada pena mínima de reclusión, ni los sindicados por delito carnal, ni los que hayan sufrido condena por delitos de robo o hurto impuesta por los tribunales, ni los reincidentes denunciados de hurto o robo. En los casos de homicidio culposo la fianza no será concedida sino transcurridos los primeros ocho días de iniciado el sumario. La fianza deberá ser fijada por el tribunal que conozca o deba conocer el juicio, mediante auto, atendiendo a las condiciones económicas del procesado y a su peligrosidad, en suma que puede ser de B/100 a B/10.000.

Una vez concluído el sumario, el tribunal competente, tomando en cuenta la solicitud del funcionario instructor al respecto, puede dictar un auto de sobreseimiento definitivo o provisional, un auto de elevación a juicio u ordenar la ampliación del sumario. El auto de sobresimiento es apelable por el Ministerio Público o por el acusador particular. Una vez ejecutoriado, debe ponerse en libertad a los procesados que no estuvieran privados de libertad por otra causa.

La etapa plenaria del proceso penal se inicia con el auto de enjuiciamiento. El juez competente debe valorar la investigación

sumarial dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que recibe el expediente y si encontrare que hay plena prueba de la existencia del delito y por lo menos un testigo idóneo o graves indicios contra el sindicado, declarará que hay lugar al seguimiento de causa contra el inculpado.

La etapa plenaria es predominantemente probatoria y tiene por objeto dilucidar el proceso mediante la sentencia basada en la prueba. Para condenar es necesario que exista plena prueba, es decir completa evidencia de la existencia de un hecho punible.

La confesión del inculpado hecha en presencia del juez o del funcionario de instrucción constituye plena prueba contra él y por sí sola basta para condenar, siempre que esté suficientemente probado el cuerpo del delito, contra la misma no se admite otra prueba que la de haber sido rendida por error evidente o encontrarse en estado de enajenación mental.

La diligencia de inspección ocular practicada por el Juez o el funcionario de instrucción, ante el Secretario, acompañado de dos peritos si el caso hubiera exigido conocimientos especiales con respecto a la existencia de rastros, huellas o señales que deje un delito, hacen plena prueba contra el inculpado.

Los documentos públicos o auténticos que comprueben directamente el hecho o el responsable de este, hacen plena prueba.

El tribunal puede practicar todas aquellas diligencias que juzgue convenientes para aclarar los puntos que considere oscuros o dudosos en el proceso, antes de dictar sentencia.

La sentencia debe versar sobre los cargos por los que se ha dado al seguimiento de causa. Contendrá una parte haciendo una relación exacta del curso del proceso y de las pruebas y citando las disposiciones legales aplicables al caso y una parte resolutiva que determinará la absolución o condena del procesado, y en este caso, deberá especificar la sanción, indicándose si el tiempo en que el procesado ha estado detenido se considera como parte de la pena.

La sentencia es apelable por el Ministerio Público o el Defensor. La apelación se interpone de palabra al tiempo de la notificación o por escrito dentro de las 48 horas contadas desde la notificación.

En materia penal también existe recurso de Casación y Revisión, ambos de competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia.

En Panamá, para cierto tipo de delitos (traición a la patria, homicidio doloso, aborto provocado, delitos que impliquen un peligro común con excepción del incendio culposo, delitos

contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación), la declaratoria de responsabilidad penal de los procesados es decidida por jurados. Este derecho, sin embargo, puede ser renunciado en forma expresa por el procesado desde el momento de la notificación del auto de enjuiciamiento hasta el día anterior al señalado para el sorteo de los jurados. Si el procesado renuncia al derecho a ser juzgado por jurados y admite su culpabilidad, la causa será decidida conforme a derecho sin más actuación. Si no admite su culpabilidad, el juicio se seguirá por los trámites del juicio ordinario.

En el caso de que el delito sea juzgado por por un jurado, ejecutoriado el auto de enjuciamiento, el magistrado sustanciador de la causa la abrirá a pruebas. Vencido el término probatorio, el magistrado fijará el día y hora para la celebración del juicio.

Las audiencias serán públicas, salvo que se disponga lo contrario por razones de moralidad o de orden público.

Reunidos los miembros del jurado, el magistrado de la causa declarará abierta la audiencia, juramentando a los jurados. Seguidamente se dará lectura a las declaraciones indagatorias, al auto de procesamiento y a las piezas del proceso que soliciten las partes o que el presidente de la audiencia considere conveniente hacer leer. Se interrogará a los testigos separadamente y se procederá a la práctica de las demás pruebas. Terminada ésta el presidente de la audiencia interrogará al acusado y luego leerá en voz alta un pliego que contiene las cuestiones que tendrá que decidir el jurado. Se concederá luego la palabra al representante del Ministerio Público, luego al acusador si lo hubiere, después al procesado y por último al defensor. Concluídos los alegatos se entregará el proceso y los cuestionarios a los jurados para que pasen a deliberar a puerta cerrada. El veredicto del jurado es una decisión de conciencia. Si éste es absolutorio, el presidente de la audiencia ordenará la libertad del procesado, si fuera condenatorio, se dictará la sentencia correspondiente dentro de los 20 días siguientes.

En Panamá, de 10124 casos investigados en Tribunales Superiores (215), en Juzgados de Circuito (7892) y en Juzgados Municipales (2017), en el 78.7% de ellos se inició la investigación en un lapso inferior al mes de la comisión del delito y en 8.2% en un tiempo comprendido entre uno y tres meses. Los Tribunales Superiores iniciaron la investigación criminal en menos de un mes en proporciones superiores a las de los demás juzgados, lo cual puede ser debido a la gravedad de las infracciones propias de su competencia.

Entre el inicio de la investigación y la conclusión del sumario la ley penal prevé un término de dos meses, plazo que sólamente es cumplido en un 28.1% de los casos. Los juzgados municipales son los que se adaptan menos a la norma legal. Cabe

hacer la salvedad que la función de instrucción del sumario la realiza el Ministerio Público, correspondiendo a los Tribunales de Justicia hacer la valoración del sumario. Por ello, el período que transcurre entre el inicio de la investigación y la conclusión del sumario es responsabilidad del Ministerio Público. Uno de los principales problemas que se presenta durante esta etapa del proceso es el uso amplio y a menudo injustificado de la detención preventiva. Esta es una de las causas más evidentes del incremento de la población penitenciaria, compuesta en 1984 por un 75% de detenidos en espera de ser juzgados.

La etapa del plenario en más de la mitad de los casos estudiados dura menos de un mes, sin embargo este período contradice lo dispuesto por la ley procesal que establece términos que van de 3 a 20 días.

Sólamente un 12.4 % de los casos que llegan a conocimiento de los tribunales son resueltos en menos de 2 meses, un 21.3% son resueltos en un período comprendido entre 2 y 4 meses, 27.5% tardan entre 6 meses a un año, 12.1% entre 1 y 2 años y 8.5% más de 2 años.

El sobreseimiento es muy frecuente. En 1984, de un total de 7895 casos estudiados 75% fueron sobreseídos, provisionalmente un 82.3% de dicho porcentaje y definitivamente en un 17.6%. Con respecto a las sentencias, estas son fundamentalmente condenatorias. En 1984, se dictaron 1647, un 20.8% del total de los casos. De éstas 412 recibieron sentencia absolutoria y 1235 sentencia condenatoria.

Más de la mitad de las sentencias condenatorias imponen privación de libertad. Según la Estadística Panameña, Justicia 1984, del total de sentencias condenatorias del año un 62% fueron sancionados con pena privativa de libertad, un 14% con días multa y un 5% con prisión y días multa. Sólo en un 15% de los casos se suspendió condicionalmente la pena.

Utilizando las posibilidades ofrecidas por ley, en 1984 se apelaron ante los Tribunales Superiores 266 casos juzgados en primera instancia. En un 60% de los casos, la decisión fue confirmada, un 20% reformada y otro 20% revocada.

Finalmente, vale agregar, que al contestar la encuesta, los abogados entrevistados, consideraron que el 91.6% de las personas que intervienen en el proceso penal no conocen sus derechos ante la ley. Los fiscales y personeros también estimaron en proporciones altas este desconocimiento (85.7% y 76.2% respectivamente).

CONCLUSIONES

1. En Panamá la administración de justicia pretende ser accesible, independiente, justa y eficiente. En la práctica por diversos impedimentos y obstáculos no lo es.

2. La normativa vigente demuestra un esfuerzo por producir una normativa adecuada a las necesidades sociales, pero las últimas reformas constitucionales no han sido integradas y desarrollas en la legislación ordinaria, principalmente en lo referente a garantías penales y penitenciarias. Asimismo existe una falta de adecuación palpable de las normas a las realidades y necesidades sociales. El Organo Judicial, si bien le corresponde por mandato constitucional proponer al Organo Legislativo reformas a la legislación vigente, no ha llevado en forma regular dicha tarea.

3. A partir de 1983, se obtiene la asignación de un 2% del presupuesto de funcionamiento del Estado para el Organo Judicial y el Ministerio Público. Este incremento salarial sólo ha producido incrementos salariales, pero por la carencia de mecanismos de planificación adecuados, el mismo no ha producido ninguna mejora en equipo, locales, capacitación del personal o ampliación de servicios.

4. Existe desconfianza en el sistema de justicia, que se acrecienta con las interferencias indebidas de otros poderes y la ausencia de una carrera judicial. La independencia del Organo Judicial es objeto de severas críticas por los ciudadanos.

5. El personal del sector judicial acusa un déficit formativo con un academicismo acentuado. La selección del personal subalterno, asimismo, no se ajusta a normas o requisitos especiales. Existe además una carencia palpable de programas permanentes de capacitación para el personal.

6. La creación de jurisdicciones especiales, bajo el Organo Ejecutivo en materia laboral, de vivienda, seguridad social, electoral, agraria, fiscal, etc., ha debilitado la función del Organo Judicial y disminuido las garantías procesales.

7. El sistema de justicia se hace inaccessible a todos por la carencia de educación y divulgación legal y la falta de servicios de asesoría legal pública que canalicen adecuadamente las necesidades de los grupos marginados.

8. La administración de justicia es lenta. El proceso penal es escrito. Hay sobrecarga de trabajo en los tribunales de áreas urbanas, insuficiencia de equipo y falta medidas administrativas que agilicen los procesos.

9. El sistema penitenciario es deficiente y al encontrarse administrado y dirigido por las Fuerzas de Defensa presenta un obstáculo para la aplicación de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. Existe un gran número de reclusos esperando ser juzgados.

10. El personal del sector judicial realiza su trabajo en locales inadecuados, con insuficiencia de equipo y limitación en los útiles de oficina.

11. No existen mecanismos de evaluación periódica del sistema con el objeto de detectar sus fallas y tratar de enmendarlas, así como se da una carencia total de planificación en las instituciones del sector. Para mejorar el sistema de justicia en Panamá es necesario el establecimiento de mecanismos de evaluación y planificación sistemáticos (sistemas de estadísticas, seguimiento de casos, etc.), basados en identificadores previamente identificados tales como: el grado de celeridad en el procesamiento de casos, el número de caso promedio que procesa un juez por tipo de delito, la proporción entre el número de detenciones y casos resueltos, los costos unitarios medios por tipo de caso, etc.

12. No existe una política del sector a nivel estatal ni tampoco mecanismos de coordinación entre las instituciones del mismo. De ahí que el establecimiento y fortalecimiento de una Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia que reúna a todas las instituciones del sector y busque las coordinación y establecimiento de políticas integradas se perfila como un valioso mecanismo para obtener este fin.