



Proyecto de Cooperación en Seguridad con Panamá



Evaluación de la implementación del Sistema Penal Acusatorio

(Para el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial de la República de Panamá, y pre-evaluación en el Tercer Distrito Judicial).

Este documento ha sido elaborado con la asistencia financiera de la Comisión de la Unión Europea. Los puntos de vista expuestos en él, representan las opiniones de los consultores contratados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en su Oficina de Representación para Centroamérica y el Caribe (UNODC ROPAN) para el programa de Cooperación en Seguridad con Panamá (SECOPA) y no reflejan los puntos de vista oficiales de la Unión Europea.

Presentación

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito desde su Oficina de Representación para Centroamérica y el Caribe en Panamá, está co - implementando un Proyecto de Cooperación en Seguridad con Panamá (SECOPA) financiado por la Unión Europea.

Uno de los cuatro componentes de este proyecto tiene como objetivo el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Ministerio Público de la República de Panamá en la lucha contra el delito y de forma especial contra la delincuencia organizada. Específicamente se espera contribuir (i) al fortalecimiento del marco legal en materia de prevención y lucha contra el delito y la delincuencia organizada, (ii) al desarrollo institucional del Ministerio Público en las áreas de capacitación, organización de los flujos de trabajo, apoyo a la transición hacia el sistema penal acusatorio y de comunicación institucional y (iii) al fortalecimiento del marco investigativo mediante apoyo a las fiscalías especializadas, apoyo a la capacidad en materia forense y mejoramiento de la cooperación interinstitucional en la investigación penal.

Bajo la perspectiva de apoyo a la transición hacia el Sistema Penal Acusatorio y cooperación interinstitucional, a petición del Ministerio Público y del Órgano Judicial, se programó la realización de una evaluación de los modelos de gestión de estas instituciones, así como de la interrelación que existe entre éstas, la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Defensa Pública, a efectos de constatar el estado de avance en la materia y contribuir a continuar mejorando la gestión así como al diseño de buenas prácticas concretas. En esta tarea, hemos contado con el apoyo de expertos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

El nuevo Código Procesal Penal ha permitido que la República de Panamá se sume a la mayoría de los países de la región latinoamericana que ya han reformado sus sistemas procesales penales, tales como Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, entre otros, razón por la cual las experiencias conocidas de esos territorios y sintetizadas como lecciones aprendidas en materia de implementación y evaluación, han sido útiles para la elaboración de este informe.

Definitivamente que los cambios no son fáciles y la clave para lograr su éxito se encuentra en la planificación, ejecución y el real interés de evolucionar hacia una justicia de mayor calidad. El compromiso y la aptitud de los profesionales que integran las instituciones vinculadas con la administración de justicia también es transcendental para el logro de los objetivos trazados, así como la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo para someter la efectividad del proceso al escrutinio de la ciudadanía, sino para mejorar, corregir sus deficiencias y falencias, en aras de alcanzar la anhelada modernización del sistema de justicia penal.

Índice

1. Introducción general	7
1.1 Antecedentes	7
1.1.1 La reforma procesal penal en Latinoamérica	7
1.1.2 La reforma procesal penal en Panamá	13
1.2 Justificación	19
1.3 Objetivos	21
1.3.1 Objetivo general	21
1.3.2 Objetivos específicos	21
1.4 Métodos y técnicas de investigación	21
2. Evaluación de la Implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial	23
2.1 Modelos de Gestión	23
2.1.1 Diseño para el Ministerio Público	23
2.1.2 Diseño para el Órgano Judicial.....	25
2.2 Consideraciones sobre los modelos de gestión del Ministerio Público y el Órgano Judicial y logros alcanzados.....	27
2.2.1 Ministerio Público	27
2.2.2 Órgano Judicial.....	29
2.3 Indicadores de impacto del Sistema Penal Acusatorio.....	31
2.4 Precisiones y observaciones sobre el trabajo del Ministerio Público en el contexto de la reforma procesal penal.....	36
2.4.1 Reorganización de las fiscalías con base en el modelo de gestión	36
2.4.2 Servicios del modelo de gestión	36
2.4.3 Atención primaria	39
2.4.4 Relaciones con la Policía Nacional	43
2.4.5 Uso de la plataforma informática	47
2.4.6 Derechos del imputado	48
2.4.7 Supervisión y coordinación de los equipos de fiscales	48
2.4.8 Sistema de seguimiento o control de cumplimiento de medidas cautelares personales	49
2.4.9 Procedimientos para la selección de casos	49
2.4.10 Relaciones con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.....	50
2.4.11 Recursos humanos, infraestructuras y recursos presupuestarios para los casos que maneja la institución	51
2.4.12 Relaciones con la comunidad	53
2.4.13 Metas, Objetivos y Evaluación del Desempeño.....	54

2.5	Precisiones sobre el trabajo del Órgano Judicial en el contexto de la reforma procesal penal.....	54
2.5.1	Modelos de Gestión y Organización	54
2.5.1.1	Área jurisdiccional.....	54
2.5.1.2	Oficina Judicial	57
2.5.2	Recursos humanos, presupuestarios y de infraestructura para los casos que maneja el Órgano Judicial.....	59
2.5.3	Publicidad y relaciones institucionales	61
2.5.4	Objetivos, evaluación y manejo de información	61
2.6.	Análisis de la capacitación: las destrezas de jueces y fiscales.....	61
2.6.1.	Capacitación recibida	62
2.6.2.	Observaciones sobre prácticas concretas para lograr el mejoramiento del sistema	63
2.6.3.	Necesidades específicas de capacitación	65
2.7.	Requerimientos de modificación normativa para trabajar mejor en el contexto del Sistema Penal Acusatorio	66
3.	Buenas prácticas observadas en el 2° y 4° Distrito Judicial	71
4.1.	Ministerio Público.....	71
4.2.	Órgano Judicial.....	73
4.3.	Aspectos comunes	74
4.	Recomendaciones	76
5.1	Ministerio Público.....	76
5.2.	Órgano Judicial.....	83
5.	Pre evaluación de la Implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Tercer Distrito Judicial.....	92
5.1.	Diagnóstico de necesidades para la implementación del Sistema Penal Acusatorio para el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Tercer Distrito Judicial	92
5.1.1	Bocas del Toro.....	92
5.1.2	Chiriquí	94
5.2.	Recomendaciones para el Tercer Distrito Judicial	97
6.	Anexo Metodológico	100
7.	Bibliografía.....	107

1. Introducción general

1.1. Antecedentes:

1.1.1. La reforma procesal penal en Latinoamérica:

Históricamente, la tradición jurídica que ha dominado en los países de América Latina ha estado enraizada en un esquema de política criminal de sesgo inquisitivo. Este modelo de enjuiciamiento estableció procesos escritos y secretos que poco se diferenciaban de las antiguas leyes coloniales que permitieron la concentración de poder en las monarquías absolutas. Si bien éste paradigma se extendió por siglos en nuestros países, lo cierto es que los sistemas de justicia penal de la región han iniciado un complejo proceso de cambios en el transcurso de los últimos treinta años.

Del análisis transversal de estos procesos, podemos afirmar que en su mayoría se forjaron con el objetivo de abandonar las prácticas inquisitoriales dominantes e instalar bases republicanas en el modo de administrar la justicia en el orden penal. La oralidad, como metodología para adoptar decisiones judiciales, constituyó un camino para romper con la cerrada tradición inquisitiva.

En este sentido, es posible sostener que la reforma procesal penal en América Latina se asentó sobre aspiraciones e intereses comunes, con base en la introducción de un conjunto de valores democráticos al sistema de justicia. Uno de los principales objetivos ha residido en la intención de dotar de firmeza a las instituciones judiciales en los contextos políticos de extrema debilidad que debieron atravesar tras los quiebres constitucionales. A su vez, en concreto, se ha procurado aumentar la eficacia de los órganos de persecución como así también resguardar las garantías individuales y promover el respeto por los derechos fundamentales.

La oralidad como metodología para producir información de calidad y tomar decisiones judiciales combate la tradición inquisitiva.

No obstante, ésta corriente no ha sido homogénea. Lo cierto es que el proceso de reforma en América Latina ha ido avanzando con distintos grados de profundidad en cada uno de los países. Al mismo tiempo, es posible identificar diversos niveles o dimensiones de los

procesos de transformación, los que pueden ser agrupados en tres momentos históricos: la primera etapa, de transición democrática; la segunda, de afianzamiento del sistema y aparición de nuevas demandas; la tercera, sobre el estado de situación actual de la reforma en Latinoamérica. A continuación abordaremos, en breves líneas, los ejes principales de cada una de las etapas.

La etapa de la transición hacia la democracia

Es posible afirmar que los primeros impulsos por reformar la justicia penal en América Latina se produjeron en el marco de un contexto de mayor complejidad: el abandono de largos regímenes autoritarios a la par de la recuperación y rediseño institucional del sistema democrático. Ésta situación se gestó con fuerza a mediados de los años 80, en donde países como Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Panamá, entre otros, comenzaban a dejar atrás en su historia política un extenso período de dictaduras militares.

Éste contexto impuso un conjunto de nuevos desafíos a los diversos países de la región. En todos ellos, entre otros retos, el problema de la administración de justicia se presentó como un aspecto crítico. En gran medida, ello se debió a que un Estado de Derecho requería que todas las instituciones públicas reorienten sus objetivos hacia la consolidación de los nuevos sistemas de gobierno que se estaban instalando. La justicia, en particular, no era la excepción.

Es así que los programas de reformas judiciales comenzaron a ocupar un espacio preponderante en los planes de trabajo de los nuevos gobiernos democráticos¹. En muchos casos, los cuestionamientos al sistema obedecieron a la necesidad por instrumentar mecanismos para la protección de los derechos humanos tras una época caracterizada por su violación sistemática.

Ahora bien, en concreto, los cambios en los sistemas procesales se caracterizaron por un conjunto de elementos o demandas iniciales. Entre ellas, podemos destacar dos ideas que se presentaron de manera casi uniforme en los países que reformaron la justicia, a saber:

- Los procesos tradicionales estuvieron caracterizados por sustanciarse de modo escrito y secreto a través de expedientes o carpetas que contenían todos los registros de los actos llevados a cabo durante el procedimiento. Los nuevos sistemas de enjuiciamiento dejaron atrás éste modo de administrar justicia y establecieron un sistema por audiencias orales, a partir del cual todas las decisiones jurisdiccionales se adoptan en las salas de audiencias, a las que puede acceder el público interesado sin limitaciones formales. Éstas, en el nuevo paradigma, se convirtieron en los espacios naturales de trabajo de los jueces, quienes a partir de éste sistema adoptaron un rol completamente distinto al tradicional.
- Sobre éste último punto, en el sistema inquisitorial, la figura del juez estaba asociada a dos tareas centrales: por un lado, ejercer la investigación de los casos; por el otro, realizar el control de las garantías procesales y constitucionales de esa actividad que él mismo había llevado a cabo. Es decir, los jueces concentraban las funciones de investigación y decisión. Éste formato, tan caro para el principio de imparcialidad y la eficacia de los sistemas de persecución, fue sustituido por un modo distinto de organizar la investigación preliminar: la tarea exclusiva de investigación le fue asignada al Ministerio Público, como así también la

¹ Una explicación detallada del fenómeno de la reforma procesal penal en América Latina y de los actores involucrados puede ser encontrada en LANGER, Máximo: "Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia", disponible en el sitio web del CEJA: www.cejamericas.org (última visita: 29/08/2014)

facultad de diseñar la política de persecución penal. De esta manera, al juez le fue reservada únicamente la función de tomar decisiones jurisdiccionales.

Como se puede observar, dos fueron las claves de ésta primera etapa de reformas: por una parte, la sustitución de la escrituralidad por la oralidad; por la otra, la división de las funciones persecutorias de las decisorias. En este primer período se pueden mencionar las reformas ocurridas en el sistema federal de la Argentina (1991), Guatemala (1992), Costa Rica (1996), El Salvador (1996), Venezuela (1998), Paraguay (1998), Bolivia (1999) y Honduras (1999). Sin perjuicio de ésta clasificación, no abunda reiterar que éstas agrupaciones no son rígidas en absoluto, en tanto todos los cambios se fueron produciendo al mismo tiempo sin un orden lógico.

El afianzamiento del sistema y la aparición de nuevas demandas

En un segundo momento de los procesos de reforma latinoamericanos se comenzaron a instalar nuevas discusiones en torno a los sistemas de justicia penal. Es así que, en cierta medida, ya no quedaban dudas en cuanto a que los conflictos debían dirimirse en el contexto de una audiencia oral y pública, ni que los jueces debían ser imparciales en todas las instancias del proceso. Podríamos determinar que el período histórico dado por ésta etapa comenzó a gestarse a comienzos del siglo XXI. Las nuevas demandas se vincularon principalmente a dos ejes centrales:

- Tras la puesta en marcha de los primeros sistemas reformados, se comenzó a instalar con fuerza la noción de que las reformas debían ser implementadas. Ello significó, por un lado, el reconocimiento de la complejidad que implica la sustitución de todo un modelo de institucionalidad tradicional afincado por muchos siglos, tanto en su vertiente procesal como en lo fundamental por su arraigo cultural; y por el otro, implicó la creencia de que estas reformas debían ser planificadas y pensadas con antelación. Ésta idea es definida claramente por Binder, al afirmar que *“cuando pensamos en la implementación solemos pensar en algo nuevo que hay que construir desde sus bases y no le hemos prestado suficiente atención a lo que hay que destruir o dejar atrás. Uno de los errores que hemos cometido en los procesos de implementación ha sido creer que se trataba de establecer nuevas instituciones y nuevas formas de actuación en una tabula rasa”*². Éste aspecto se constituyó entonces en el primer factor que entró en juego en la segunda etapa.
- Una tradición reiterada en los sistemas judiciales consistió en el poco interés dedicado en producir transformaciones significativas en los modelos de gestión. De este modo, las reformas sustantivas fueron diseñadas de manera aislada con la gestión del sistema, lo que significó que, más allá de que las reformas fueran instaladas, no lograran cumplir con los objetivos que se habían establecido en un inicio. Es así que en este segundo momento de la reforma se comenzó a advertir con claridad la dimensión política central de la gestión

² BINDER, Alberto: ¿Qué significa implementar un nuevo sistema de justicia penal? en “La implementación de la nueva justicia penal adversarial”, 1ra edición, Ad-Hoc, Buenos Aires, p. 145.

En un proceso de instalación de la reforma procesal penal, no se alcanzan los resultados proyectados si no se adecuan los modelos de gestión.

judicial. Con el establecimiento de un sistema por audiencias, se divisó que la gestión debía adecuarse a éste nuevo formato de trabajo. Es así que se impuso la idea de que la gestión abandone la función histórica de sostenimiento del expediente y adopte un nuevo rol vinculado a la necesidad de realizar de forma efectiva las audiencias orales.

Estas dos corrientes de cambios pueden ser identificadas en diversos países, como una base uniforme de discusiones instaladas tras las primeras experiencias en la región.

Por un lado, por ejemplo, el caso chileno es una demostración de la centralidad que adquirieron los planes de implementación para el éxito de la reforma. Es así que se estipuló que el nuevo sistema naciera

con carga cero (es decir, que el sistema antiguo procese los casos que se habían tramitado hasta ese momento y que el nuevo parta con los que ingresen a partir de allí), con un criterio de puesta en marcha gradual a nivel territorial (la entrada en vigencia se realizó de manera progresiva en las cinco regiones del país) y en un extenso proceso de cinco años durante el cual se fueron disponiendo todas las necesidades presupuestarias, de infraestructura y recursos humanos, de capacitación y de diseño para la entrada en vigor del nuevo sistema penal. Por su parte, a partir de la reforma constitucional del año 2008 en México (que dispuso que el sistema federal y todos los estatales debían adecuar sus legislaciones procesales penales a un sistema acusatorio), se conformó una estructura especial para los temas relativos a la implementación: el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, cuyas acciones las hace a través de la Secretaría Técnica, la cual presta colaboración a los estados para que avancen en sus reformas legales como así también en todo lo necesario para la puesta en marcha del sistema.

Por otro lado, también es posible destacar experiencias de innovación en materia de gestión judicial. Costa Rica, a partir de 1996, se constituyó en uno de los países pioneros en éste tema en tanto promovió el llamado “megadespacho”. Su funcionamiento se fundaba en tres principios básicos: la separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales; la centralización de los servicios comunes y la informatización del expediente. Por su lado, en Chile también se produjo un cambio integral en ésta materia. Allí los juzgados de garantías y los tribunales de juicio introdujeron modernos conceptos de administración a partir del nuevo sistema, toda vez que se crearon unidades administrativas especializadas, a cargo de un funcionario administrador. En Guatemala, durante el año 2005, Quetzaltenango inició un proceso de cambio en la forma de organizar el despacho judicial y de toma de decisiones en la etapa preparatoria e intermedia del proceso penal. Así, sobre esa experiencia, la Corte Suprema de Justicia decidió aprobar, en junio de ese año, un Reglamento General para Tribunales Penales como una forma de impulsar la réplica del proceso en todo el territorio nacional.

En suma, podríamos sostener que los países que ingresan en éste segundo grupo son Chile (2000) Ecuador (2000), Nicaragua (2001), República Dominicana (2002), Colombia (2004), Perú (2004), Panamá (2008) y el último Código Nacional de Procedimientos Penales de México (2014).

La situación en la actualidad: los desafíos de la justicia penal en la región

Ahora bien, en ésta última sección abordaremos algunos de los desafíos que enfrentan los sistemas judiciales en América Latina y que podríamos incluir en una agenda común, más allá de los avances aislados que se puedan haber producido en los temas que desarrollaremos. Cabe señalar que ello no implica que los ejes apuntados con anterioridad ya se han superado, sino que han aparecido nuevas demandas que exigen sofisticaciones en los procesos acusatorios.

Un primer problema, que aparece en el centro de los sistemas de justicia en la actualidad, es cómo y con qué instrumentos debe el Ministerio Público organizar su política de persecución penal. Se advierte que si bien las fiscalías han logrado asumir en gran medida su función en el proceso penal como así también han reestructurado su ingeniería interna a los fines de aumentar la eficacia de la institución, aún adolecen de una visión estratégica con respecto a cuáles son los delitos en los que van a concentrar sus esfuerzos de persecución o en qué segmento delictivo en particular se pretende impactar (y, en consecuencia, destinar los recursos humanos, presupuestarios y materiales). Esto se aúna a una falta de utilización inteligente de la información estadística que en muchos casos se produce de manera adecuada, pero que del mismo modo no es visualizada en términos de cómo pueden estar al servicio del diseño o planificación de una política criminal³.

Un segundo desafío dice relación con la sustancia de los sistemas de control de las medidas de carácter alternativo al encierro, ya sean medidas cautelares personales, reglas de conductas en las suspensiones condicionales del proceso o bien las penas no privativas de la libertad. En la actualidad, estos sistemas no tienen una estructura específica, sino que solamente consisten en una declaración normativa sin una traducción práctica. En efecto, ésta falta de controles genera dos reacciones: por un lado, una deslegitimación general del sistema judicial; por el otro, una deslegitimación de estas fórmulas en sí mismas. Es así que se impone como un desafío que los sistemas judiciales comiencen en primer lugar a advertir éste enorme déficit en su funcionamiento y luego instrumenten las estructuras o dispositivos que absorban la función del control⁴.

³ Con relación a éste aspecto, el CEJA ha documentado recientemente la experiencia del Ministerio Público de Guatemala, en donde uno de los ejes de trabajo ha sido la persecución penal estratégica, lo cual ha significado una reorientación general de los recursos de la fiscalía hacia éste nuevo paradigma. Para más detalles ver "Evaluación del impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala", disponible en el sitio web www.cejamericas.org (última visita: 29/08/2014)

⁴ Hasta el momento, se han observado experiencias aisladas en ésta materia. Existen diferentes sistemas de servicios de antelación al juicio. Si bien se lograron instalar, no se han previsto modelos de seguimiento. Rigen en tres estados de México, en Puerto Rico y en las provincias de Santa Fe y Santiago del Estero (Argentina). Además hubo discusiones en diversos países, como Chile, Bolivia y Perú. Estas experiencias han demostrado que aún en algunos casos funcionando de manera precaria pueden incrementar exponencialmente los índices de cumplimiento de las reglas de conducta y de las medidas cautelares. El desafío reside en potenciar las ya existentes, dotándolas de recursos y al mismo tiempo replicarlas en aquellos países que aún tienen severos problemas carcelarios.

En tercer lugar, podríamos afirmar que si bien la oralidad ha sido instalada como el método de trabajo en las instancias preparatorias como en el juicio oral, esto no ha ocurrido de igual modo en la etapa recursiva, en gran parte de los países de la región. A su vez, en esta fase del proceso tampoco han sido repensados los modelos de gestión de igual manera en que se trabajó en los juzgados de garantía o los tribunales de juicio oral. Es así que una demanda en gran parte de los sistemas reformados consiste en rediseñar los modelos de impugnación, por un lado, de manera que sean compatibles con los estándares del debido proceso (en particular, la oralidad del juicio) y por el otro que permitan al imputado contar con una vía impugnativa que se convierta en una garantía para la revisión de la sentencia de juicio.

Un cuarto aspecto está vinculado a la participación de la ciudadanía en el proceso penal. Sobre éste punto, en particular, nos referimos al sistema de juicio por jurados como el mecanismo por excelencia para ejercer una democratización de los sistemas de justicia penal, que en muchos países se presenta aún de manera alejada a la comunidad. Hemos constatado que una gran cantidad de textos constitucionales de América Latina regulan éste instituto, pero todavía no se han materializado en regulaciones legales que permitan su concreción definitiva. Al respecto, consideramos que un aspecto pendiente desde el punto de vista del Poder Judicial reside en permitir que la sociedad participe en la toma de decisiones, lo cual sin más consiste en el cumplimiento de mandatos constitucionales que han sido históricamente relegados.

Por último, pero no por ello menos importante, consideramos que las agendas de trabajo de los programas de reforma en la región deben incluir un componente de monitoreo y seguimiento de las reformas procesales penales. En muy pocos casos hemos observado la existencia de instancias dedicadas exclusivamente a ésta función y que realmente tengan capacidad de cambios en el curso de los procesos de implementación. Consideramos que el éxito de los cambios se debe en gran medida al ejercicio de fuertes controles que estén orientados a evitar que las viejas prácticas del sistema se impongan por sobre las nuevas. Un adecuado funcionamiento del sistema requerirá de la existencia de una supervisión permanente de la marcha de los cambios, en base a datos o estadísticas de alta calidad que den cuenta sobre el estado de situaciones.

En particular, en los últimos años se ha instalado con fuerza la idea de que los procesos de reforma deben atender a un criterio de progresividad, considerando la realidad de cada jurisdicción o bien distrito. Es así que en estos casos (como en Chile, Perú o las provincias argentinas de Santiago del Estero y Entre Ríos) se requiere de fuertes controles internos y externos que permitan detectar aciertos y errores en aquéllas jurisdicciones que iniciaron con la reforma. Esto permite, en definitiva, contar con información sobre cómo han impactado las nuevas reglas del sistema y hacer uso de éstos datos para diseñar la implementación en aquéllas ciudades que presentan una mayor complejidad o conflictividad en función a las tasas delictivas o cantidad de población.

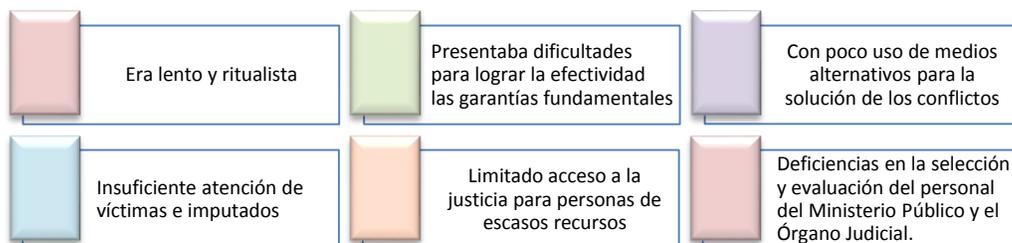
1.2. La reforma procesal penal en Panamá:

En atención a los diversos cambios que se venían dando en la región latinoamericana en materia de procedimiento penal, la República de Panamá adecuó su legislación en distintas ocasiones, con el propósito de potenciar la libertad del imputado durante el curso del proceso en atención a los riesgos procesales existentes⁵, facilitar la intervención de la víctima en el proceso penal⁶, producir mayor celeridad e inmediación judicial⁷ e inclusive optimizar la función del Ministerio Público en dirección a la selección de las causas que deben llegar a los tribunales⁸.

En su momento, tales mecanismos permitieron avances en materia de administración de justicia, a pesar de no contar en muchas ocasiones con las herramientas que permitieran implementar cada uno de esos cambios normativos adecuadamente, pero la exigencia de un mejor servicio de justicia para la ciudadanía, condujo al país a un cambio aún más profundo: el de las instituciones que participan de la administración de justicia y la forma de desarrollar el proceso.

En el año 1998 se presentó al entonces Presidente de la República, un anteproyecto de Código Procesal Penal del cual se destacaba lo siguiente que: *La principal característica del nuevo modelo procesal es que abandona el viejo modelo inquisitivo por uno de tipo acusatorio, donde si no hay acusación no se puede enjuiciar al sujeto y donde la prueba de la acusación, que sirve para fundamentar la condena del procesado, debe necesariamente, salvo contadas excepciones, practicarse en la audiencia oral de la causa, por lo que sólo el juzgador que presidió el debate oral o juicio puede dictar la sentencia que corresponda.*⁹ Este documento, al ser finalizado en las postrimerías del mandato presidencial, no llegó a ser aprobado.

Con posterioridad, Alianza Ciudadana Pro Justicia se ocupó de realizar un Auditorio ciudadano de la Justicia en Panamá, el cual fue publicado el 7 de junio de 2004. Su enfoque central fue la justicia penal y en él se alcanzaron una serie de interesantes conclusiones, de las cuales destacaban que nuestro sistema de justicia penal:



⁵ Incorporación de las medidas cautelares personales distintas a la detención preventiva mediante la Ley 3 de 22 de enero de 1991.

⁶ Ley 31 de 28 de mayo de 1998 de la Protección a las víctimas del delito.

⁷ Introducción de la audiencia preliminar a través de la Ley 1 de 3 de enero de 1995.

⁸ Ley 39 de 26 de agosto de 1999, que otorgó a los Agentes del Ministerio Público la facultad de abstenerse del ejercicio de la acción penal mediante la aplicación del principio de oportunidad reglado.

⁹ Presentación de los anteproyectos del Código Penal y Código Procesal Penal. En: Cuadernos de Ciencias Penales. Instituto Panameño de Ciencias Penales. Año I. Enero – Diciembre 1998. No. 1. p. 212.

Éste, entre otros factores, llevó a la suscripción de Pacto de Estado por la Justicia (año 2005), con el cual se creó la Comisión de Estado por la Justicia que definiría una agenda de reforma judicial y orientaría de forma sistemática los esfuerzos permanentes dirigidos a la ejecución de dicha agenda.

En ese contexto, se incluyó la creación de un nuevo Código Procesal Penal compatible con la lógica del sistema acusatorio. Para ello, se trabajó en distintas comisiones (técnica y de codificación), dando como resultado el Anteproyecto de Ley 256 presentado a la Asamblea Nacional (año 2006), el cual entre otras cosas, mostraba como ideas rectoras: *“...la efectiva igualdad de las partes en el proceso, una justicia restaurativa, respetuosa de los derechos humanos, de la dignidad humana, con fines propios de la paz jurídica, la resocialización efectiva de los delincuentes, la tutela de las víctimas, sobre todo las indefensas; que el debido proceso responda a las ideas lógicas de dos partes – de allí siempre su carácter dual- que contienden respecto a un mismo bien de la vida, en condiciones de plena y absoluta igualdad, ante un tercero, independiente, imparcial e imparcial llamado Juez; la vigencia eficaz de la oralidad en los juicios que permitan procesos inspirados en la economía procesal sin que por ello se desmerite la eficacia y la eficiencia procesal...”*¹⁰

Surtidas amplias consultas ciudadanas y discutido ante la Asamblea Nacional en los tres debates que manda la Constitución Política panameña, fue finalmente aprobado el Código Procesal Penal mediante la Ley 63 de 28 de agosto de 2008.

Con el propósito de lograr una implementación adecuada, la entrada en vigencia de este nuevo instrumento procesal se diseñó de forma progresiva conforme lo dispone su artículo 556. Este Código trajo consigo una serie de novedades que pretenden incidir en la existencia de un proceso más ágil, más garantista, pero a la vez más efectivo. Tal propósito a la vez conlleva enormes desafíos, por lo que en esta oportunidad comentaremos algunos de ellos.

Novedades:

Contar con un Código Procesal Penal autónomo, independiente del procedimiento civil y orientado por una serie de garantías, principios y reglas propios, es la novedad evidente.

Tales normas no constituyen una simple declaración, sino la columna vertebral del nuevo sistema procesal, lo cual denota evolución jurídica y pleno interés por lograr un mayor respeto de los derechos y garantías fundamentales, que incluyen los contenidos en la Constitución Política de la República de Panamá, los incorporados en los Tratados y Convenios internacionales ratificados por el país e inclusive, aquellos que sin estar incorporados en estos textos legales, deban ser reconocidos por resultar consustanciales a los seres humanos.

Como cambio significativo se presenta la separación de funciones entre el ente investigador (luego acusador) y el juzgador, sin desconocer el derecho a la defensa. Bien apunta Granados Peña que

¹⁰ Exposición de motivos del Proyecto de Ley 256 que adopta el Código Procesal Penal.

este constituye un principio *“donde aparecen diferenciadas claramente tres funciones en el proceso penal, la función de acusación que a turno implica previa investigación, la función de defensa frente a la acusación..., y finalmente, la función de juzgamiento que la hace un juez o un jurado de conciencia como ente imparcial.”*¹¹

En consecuencia, devino la creación de la figura del Juez de Garantías, cuyo propósito es controlar (autorizar, convalidar o invalidar) los actos de investigación que puedan afectar o restringir derechos fundamentales del imputado o de la víctima, es decir, las actuaciones realizadas por el Ministerio Público con el auxilio de los organismos auxiliares de la investigación (entiéndase Dirección de Investigación Judicial e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses).

Esto implica que en los Distritos Judiciales donde ha ido entrando en vigencia plena el Código Procesal Penal¹², el Fiscal no puede ordenar la imposición de medidas cautelares personales, sino que tiene que requerirlas al Juez de Garantías. No puede practicar diligencias de allanamiento, salvo que cuente con autorización judicial previa, de la cual se puede prescindir únicamente en casos excepcionales.¹³

El Juez, en el contexto de este sistema, no ordena ampliación de las investigaciones, puesto que inmediatamente perdería su condición de funcionario imparcial, afectando la naturaleza y el curso del proceso. Tampoco puede disponer la apertura de una causa a juicio si el Ministerio Público no lo solicita.

El proceso ha sido ideado no sólo para producir más celeridad, balance procesal y mayor reconocimiento de derechos y garantías fundamentales, sino también para llevarnos a otro nivel de desarrollo profesional. Por ello, debemos pasar:

- De una instrucción sumarial encasillada a las diligencias predeterminadas por un texto legal, a una investigación metodológica y estratégica, para alcanzar objetivos que permitan fundamentar adecuadamente una petición, ya sea el sobreseimiento o la acusación.

¹¹ GRANADOS PEÑA, Jaime. El Sistema Acusatorio en el Derecho Comparado y la nueva Fiscalía General en Colombia: hacia una reinterpretación funcionalista. En Programa de Capacitación OPDAT. Agosto de 1995. Citado por: Alberto José Prieto Vera. **Esquema del Proceso Penal en el Sistema Acusatorio Colombiano.**

http://www.sjintegrales.com/sjintegrales/archivos/doctrinas/regimen_acusatorio/DOCTRINA%204.pdf

¹² A partir del 2 de septiembre de 2011, el Código Procesal Penal entró a regir en el Segundo Distrito Judicial y para los procesos de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia en Sala y en Pleno. Desde el 2 de septiembre de 2012, entró en vigencia en el Cuarto Distrito Judicial. Llegado el 2 de septiembre de 2015 iniciará en el Tercer Distrito Judicial y desde el 2 de septiembre del 2016 será aplicable para el Primer Distrito Judicial. Lo anterior es sin perjuicio que desde el 2 de septiembre de 2011, se aplican a todos los procesos las garantías, principios y reglas, las medidas cautelares, procedimientos alternos para la solución del conflicto penal y lo relacionado con las medidas de protección para víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal, siempre que no requieran de la intervención del Juez de Garantías. (Ver artículos 556 y 557 del Código).

¹³ Esto es, cuando haya que socorrer a víctimas de desastres, para evitar que continúe la comisión de un delito, producto de un allanamiento inmediatamente anterior o en casos de urgencia. En estas situaciones el allanamiento deberá ser cometido ex post al control del Juez de Garantías.

- De sólo poder aplicar el principio de oportunidad reglado y algunos mecanismos alternos de solución de conflicto¹⁴, el Fiscal podrá también seleccionar las causas en base a su relevancia y trascendencia social (criterio de oportunidad¹⁵), posibilidad de acreditar o no un delito o determinar quiénes fueron sus autores y partícipes (archivo provisional¹⁶ y desestimación¹⁷), continuar derivando causas para conciliación y mediación, aplicar acuerdos por aceptación de cargos o de colaboración eficaz, así como utilizar los procedimientos simplificados¹⁸ e inmediatos¹⁹ que permitirán reducir ampliamente los plazos.
- De una declaración indagatoria, a un acto de imputación, público y oral, que no persigue conocer la versión del sujeto pasivo de la acción penal para desarrollar la investigación en base a lo que diga o deje de decir, sino comunicarle ciertos hechos que luego le permitan materializar plenamente su defensa.
- De la vista fiscal, no vinculante y contentiva de una narración de todos los aspectos que constaban en la instrucción del sumario, a un escrito de acusación explícito, que destaca hechos jurídicamente relevantes y concretiza el derecho aplicable, ilustrando el propósito del Fiscal en el juicio, la prueba que allí se practicará, el grado de participación criminal de él o los acusados y la pena que se pedionará.

Otro aspecto puntual a destacar y que produce una modificación sustancial de la dinámica del proceso, es que solamente tendrán valor las pruebas lícitas practicadas ante organismos jurisdiccionales.

Lo relacionado con la licitud de la prueba, no es la novedad, el Código Judicial ya lo exige. Lo novedoso radica en que la producción de la prueba deberá darse con plena vigencia de los principios de oralidad, publicidad, contradictorio y con la intermediación del juzgador (unipersonal) o tribunal²⁰

¹⁴ Con la Ley 27 de 21 de mayo de 2008 se facilitó que Fiscales y Jueces deriven las causas a los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos.

¹⁵ Conforme al artículo 212 del Código Procesal Penal, es aplicable para casos que no afecten gravemente el interés de la colectividad, cuando la acción penal esté prescrita o extinguida o cuando el autor o partícipe haya sufrido a consecuencia del hecho un daño físico o moral grave que haga innecesaria y desproporcionada la pena.

¹⁶ Cuando no se logre obtener los suficientes elementos de convicción para contribuir a la acreditación del hecho punible o para individualizar al autor o partícipe del delito.

¹⁷ Procederá cuando se considere que el hecho denunciado o investigado no constituye delito. Ambos supuestos, es decir, el archivo provisional y la desestimación solo pueden darse antes de la formulación de imputación.

¹⁸ Se podrá aplicar cuando se formule imputación por un delito sancionado con pena inferior a los tres años de prisión, siempre que el Fiscal tenga los elementos de suficientes para lograr una condena y el imputado acepte los hechos. En ese caso, en la misma audiencia de imputación se puede formular la acusación y decidirse la causa.

¹⁹ Es posible que se aplique cuando al formular la imputación, el Fiscal considere que tiene los elementos suficientes para pedir condena, siempre que la pena que pida para el procesado sea de hasta 4 años. Igual que el procedimiento anterior, permite evitar el resto de la fase de investigación, se pasa directamente a la acusación y el Juez de Garantías puede dictar sentencia en el acto.

²⁰ El Código Procesal Penal hace referencia a que el juicio oral estará, en términos generales, a cargo del Tribunal de Juicio, el cual se constituye en un organismo colegiado que conocerá de la práctica de la prueba y decidirá en atención a ella.

(colegiado) a quienes corresponderá tomar una decisión final respecto al caso sometido a su consideración.

De esto se desprende que las diligencias practicadas durante la fase de investigación no tendrán valor probatorio, salvo que se realicen bajo los parámetros de la prueba anticipada²¹ ante el Juez de Garantías.

La emblemática frase “*sin formulación de cargos no habrá juicio ni habrá pena sin acusación probada*”, permite diferenciar claramente que para una imputación e incluso para la acusación, si bien es necesario contar con elementos de convicción que permitan establecer que se dio un hecho que probablemente constituye delito y que existe una persona presuntamente vinculada; llegado el juicio, es necesario probar, corroborar o acreditar que los hechos se enmarcan en un tipo penal específico y que quien ha sido acusado, fue autor o partícipe del mismo. Todo ello se realiza con el apoyo de la teoría del caso, es decir, “el planteamiento técnico que desarrolla y argumenta cada una de las Partes, sea en defensa o acusación, para demostrar los hechos más relevantes, penalmente, de su causa; permite, asimismo, que cada actor y su representante o apoderado, basados en las pruebas aportadas y debidamente sustentadas, más los fundamentos jurídicos convenientes y pertinentes que los apoyan, puedan desarrollar procesalmente sus intenciones y pretensiones.”²²

Es pues, obligación del Ministerio Público, realizar una mínima actividad probatoria de cargo, lícita, practicada conforme a las reglas del juicio oral, que permita a quien deba tomar la decisión de fondo, tener una alta probabilidad o de ser posible, certeza de la responsabilidad penal del acusado, esto es, superar la existencia de toda duda razonable para que se pueda emitir una sentencia condenatoria. Si el Ministerio Fiscal no lo logra, la consecuencia deberá ser la absolución.

El nuevo Código exige también que esa decisión deba estar debidamente motivada, es decir, explicada, fundamentada, no solamente apoyada en doctrina o jurisprudencia, sino en un análisis lógico de los hechos, del derecho y de la prueba presentada.

Este texto de procedimiento instituye además la figura del Juez de Cumplimiento para velar porque las penas impuestas sean cumplidas adecuadamente, esto es, sin vulneración de derechos fundamentales y garantizando la resocialización de la persona sancionada, labor que requiere indispensablemente, de un mejor sistema penitenciario.

²¹ El nuevo Código Procesal Penal en su artículo 279 permite que durante la fase de investigación las partes puedan solicitar que se practiquen determinadas pruebas ante el Juez de Garantías debido a que las circunstancias hacen peligrar que la misma pueda practicarse llegado el Juicio oral. Los distintos supuestos permiten que ante la grave enfermedad de un testigo, ante la inminente salida de un extranjero del territorio nacional cuando fue víctima de un delito y, en términos generales, cuando haya peligro que por la demora se pierda la fuente de la prueba, se pueda anticipar el examen de determinados testigos o la realización de determinadas diligencias.

²² LEON PARADA, Víctor Orielson. **El ABC del nuevo Sistema Acusatorio Penal**. El juicio oral. Ecoe Ediciones. Bogotá, 2008. Pág. 203.

Todos estos elementos señalados, para su aplicación requirieron de un cambio en la gestión del Ministerio Público, del Órgano Judicial y de las instituciones que con ellos interactúan en el ámbito del proceso penal.

Desafíos:

El cambio que se plantea y que a nuestro juicio es el más trascendental de la historia procesal panameña, no se agota con la modificación legal, sino que requiere:

- La variación de las estructuras y de los procedimientos internos en las instituciones para ajustarlos a la lógica del nuevo sistema;
- La reorganización del personal en base a los roles que la ley establece y las exigencias de un Sistema Penal Acusatorio;
- Una formación profesional que sea compatible con los requerimientos de un procedimiento oral, público y contradictorio, lo cual pasa por la actualización de los planes de estudio universitarios y de quienes se dedican a la enseñanza del Derecho;
- La difusión de un mensaje a la ciudadanía que posibilite transmitir las bondades del sistema, potenciar la cultura de paz, así como comprender que privación de libertad y justicia no son términos equivalentes;
- Un cambio de cultura jurídica que nos permita abandonar las interpretaciones que sólo tienen cabida y validez en un sistema procesal inquisitivo y,
- Un esfuerzo por lograr un manejo adecuado de las tendencias de la dogmática penal, indispensable para la materialización de la justicia, sobre todo, tomando en consideración que ya contamos con un nuevo Código Penal.

A partir del 2 de septiembre del año 2011, la República de Panamá puso en marcha, por etapas y de forma progresiva, la aplicación del Sistema Acusatorio como un modelo procesal de corte garantista dirigido a resolver conflictos de naturaleza penal, en el cual se hace más notable la vigencia del debido proceso y el respeto a los principios de contradicción, inmediatez, oralidad, publicidad, igualdad, entre otros, así como la interacción de las partes frente a los jueces en el contexto de las audiencias, para transmitir información relevante y propiciar decisiones de mayor calidad.

La implementación del nuevo sistema procesal penal inició en el Segundo Distrito Judicial (provincias de Coclé y Veraguas) y desde el 2 de septiembre de 2012 logró instalarse en el Cuarto Distrito Judicial (provincias de Herrera y Los Santos).

Con la promulgación de la Ley No. 8 del 6 de marzo de 2013 se pospuso por dos años la puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio, en el Tercer Distrito Judicial (provincias de Chiriquí y Bocas

del Toro) donde se espera que empiece a aplicarse el 2 de septiembre de 2015 y en el Primer Distrito Judicial (Provincias de Panamá, Darién, Colón y Guna Yala) territorio en el cual debe regir a partir del 2 de septiembre de 2016.

1.2. Justificación:

Al implantar el sistema de procedimiento penal de corte acusatorio, uno de los objetivos que se fijaron fue el de darle seguimiento, monitorear las acciones y evaluar las prácticas, avances y retrocesos para garantizar que funcione en niveles óptimos.

Desde que se plantearon las bases para la formulación del Plan de Implementación del Sistema Acusatorio en el Ministerio Público de Panamá,²³ se destacaron como lecciones aprendidas en la materia las siguientes:

Monitoreo, seguimiento y evaluación
- Debe comprenderse que la implementación del sistema acusatorio es un proceso complejo y dificultoso con avances, estancamientos, pausas y retrocesos, y que en ocasiones será necesario realizar correctivos de dirección y reorientar acciones.
- Es necesario establecer instancias e instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación institucional permanente y no solo durante los años de implementación.
- Para el éxito de las tareas de implementación, es sumamente crítico que el monitoreo y seguimiento evite la instalación de las “malas prácticas” y que no se subestime las resistencias al cambio, las prácticas corruptas, ni las posibilidades de corrupción, es importante detectar estas distorsiones a tiempo, impedir que se difundan, corregirlas y en su caso eliminarlas de raíz.

Precisamente para aprovechar la experiencia regional, al ser Panamá uno de los últimos países que inició este proceso de cambio de su legislación procesal penal, se crearon las Oficinas de Implementación del Sistema Penal Acusatorio²⁴, (en adelante OISPA) particularmente en el Órgano Judicial y en el Ministerio Público que se ocupan de dar seguimiento y monitorear el funcionamiento institucional, conforme a distintas lecciones aprendidas.

No obstante lo anterior, la evaluación que ahora se realiza tiene la particularidad de ser una evaluación externa, desarrollada con el apoyo de expertos internacionales con experiencia en implementación de Sistema Procesal Penal Acusatorio, tanto en el Ministerio Público como en el Órgano Judicial, lo cual viene a complementar el trabajo realizado por las OISPA para que, con una mirada desde afuera, se pueda constatar los avances alcanzados y los desafíos que aún faltan por enfrentar.

²³ Consultoría desarrollada por Israel Ayala y Rosaly Ledezma para UNODC – Oficina Regional de Programas en Panamá. Proyecto PANT41. Págs. 16 – 17.

²⁴ Recordar que se trata de un sistema procesal.

Al referirse a la necesidad de la evaluación del proceso de reforma, Alberto Binder destaca varios aspectos relevantes, a saber: *“La reforma judicial en general y la de la justicia penal en particular, se enfrenta a la “tradición inquisitorial”, esa tradición configura un campo de acción (los sistemas judiciales), en la que existen reglas, actores (cada uno de ellos con capital cultural), habitus (en el sentido de Pierre Bourdeu, es decir, un mecanismo estructurante, incorporado a la subjetividad, pero que es también reflejo de la estructura objetiva y que si bien no opera como un determinante sí genera amplios mecanismos de condicionamiento) y finalmente estrategias (posicionamiento y alianzas) en las que esos actores ponen “en juego” su capital para lograr triunfos... Lo importante es tomar conciencia de lo siguiente: 1. Todo texto normativo diseña una práctica que debe ser extraída del texto mismo en una actividad (hermenéutica) más amplia que las que nos sugiere la pura interpretación de la ley. 2. Esa práctica debe ser comunicada adecuadamente a los actores, de modo que sepan con claridad que se espera de ellas, con métodos más complejos y diversificados que los que nos presenta hoy en día la capacitación judicial –carente de una reflexión profunda sobre el juego de la tradición e innovación en el marco de campos fuertemente estructurados históricamente-. 3. Esa práctica siempre y necesariamente combate con otra práctica de signo contrario. Una desplazará a otra en un complejo mecanismo que debe ser apoyado y monitoreado del modo más preciso...”*²⁵.

Como bien se afirma en el Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados del PNUD, *“el seguimiento y la evaluación pueden ayudar a una organización a extraer, de las actividades pasadas y en curso, información pertinente que pueda utilizarse subsiguientemente como base para el ajuste, la reorientación y la planificación de los programas. Sin seguimiento y evaluación sería imposible determinar si las actividades se encaminan en la dirección adecuada, si es posible afirmar que se registran progresos y éxitos y cómo podrían mejorarse los esfuerzos futuros.”*²⁶

Transcurridos 3 años desde el inicio de los trabajos de implementación se han verificado resultados tales como: celeridad en las audiencias; reducción del tiempo de procesamiento de las causas; aumento en el uso de los métodos de resolución alternativa de conflictos; mayor respeto a los derechos fundamentales de las partes involucradas en el conflicto, entre otros, que dan cuenta de la efectividad del sistema.

No obstante, resulta relevante dar seguimiento y evaluar con mayor detalle el funcionamiento de las diferentes instituciones que participan del sistema de justicia penal a efectos de continuar mejorando y procurar corregir los problemas que se puedan presentar en el desarrollo de los procedimientos, así como fijar líneas de acción para la implementación en el próximo distrito judicial.

²⁵ BINDER M. Alberto. Reforma de la justicia penal y Derechos Humanos.

http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108557/Sntesis_AlbertoBinder.pdf. Consultado: 16/08/2014.

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados. Nueva York. 2002. Pag. 5.

1.3. **Objetivos:**

1.3.1. **Objetivo general:**

Consistió en evaluar la efectividad de la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial, así como determinar los requerimientos para la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Tercer Distrito Judicial.

1.3.2. **Objetivos específicos:**

En forma concreta, nos dirigimos a:

Verificar la aplicación de los modelos de gestión del Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial, en concordancia con sus relaciones con la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Defensa Pública.

Ponderar la disponibilidad de recursos humanos en función de la carga de trabajo y servicios asignados al Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial.

Valorar el nivel de recursos presupuestarios asignados al Ministerio Público y al Órgano Judicial en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial, en relación a los requerimientos de la implementación.

Definir las necesidades de capacitación y formación continua de los operadores del sistema de justicia en el contexto de la implementación.

Realizar un diagnóstico de necesidades de la implementación del SPA para el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Tercer Distrito Judicial, incluida la infraestructura.

Determinar los aspectos que debe cubrir la asignación de recursos presupuestarios requeridos para la implementación en el Tercer Distrito Judicial.

Analizar las necesidades de modificación de la regulación normativa aplicable para el sistema acusatorio.

1.4. **Métodos y técnicas de investigación:**

La metodología seleccionada combina aspectos cualitativos y cuantitativos, dado que conllevó:

- Solicitud de información vía correo electrónico, a las instituciones beneficiarias, sobre la temática de estudio (modelo de gestión, estadísticas, resoluciones sobre organización, memorandos o directrices sobre gestión y organización de las labores en el Sistema Penal Acusatorio).
- Revisión y análisis de la documentación relativa a la temática de estudio.

- Reunión e intercambio de comunicación con las autoridades o personal clave de las instituciones beneficiarias.
- Visitas de observación a las sedes de las instalaciones del Sistema Penal Acusatorio del Órgano Judicial y del Ministerio Público en el Segundo Distrito Judicial (provincias de Coclé y Veraguas) y en el Cuarto Distrito Judicial (provincias de Herrera y Los Santos).
- Entrevistas sobre temas concretos, pero mediante preguntas generalmente abiertas, con personal de OISPA del Ministerio Público y el Órgano Judicial; personal administrativo de ambas instituciones; Jueces (garantías, juicio, cumplimiento) y Fiscales.
- Entrevistas con funcionarios de la Defensa Pública, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional a efectos de cruzar los datos obtenidos y verificarlos.
- Reuniones de trabajo del equipo de consultores para verificación, análisis y procesamiento de la información obtenida.

La información vertida en el documento combina el uso del método histórico, descriptivo y analítico y estadístico.

Con los resultados planteados, pretendemos destacar los aspectos positivos que impactan hoy día en que la República de Panamá cuente con un mejor sistema de justicia penal, así como aquellos aspectos que aún falta por ajustar o acometer para ese mismo propósito.

2. Evaluación de la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial

Para efectos de la realización de esta evaluación, los modelos de gestión del Ministerio Público y el Órgano Judicial se constituyeron en un aspecto central; razón por la cual, iniciamos con una breve descripción de cada uno de estos modelos conforme al diseño seleccionado por cada institución para luego pasar a verificar si las prácticas se ajustan a dichos sistemas de organización.

2.1. Modelos de gestión:

En el contexto de los procesos de reforma procesal penal, es conocido que resulta esencial además de contar con un cambio normativo, diseñar e implementar un modelo de gestión acorde con las labores que se espera sean desempeñadas en cada una de las instituciones que componen el sistema de justicia penal.

En Panamá, tanto el Ministerio Público como el Órgano Judicial procedieron a realizar cambios en sus modelos de gestión, tal como se apreciará seguidamente.

2.1.1. Diseño para el Ministerio Público:

El Ministerio Público avanzó hacia un nuevo modelo de reorganizar las fiscalías con el objetivo de que pudiesen adaptarse al funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio. En ese sentido, el 22 de Julio de 2011 se dictó la Resolución N° 24 por la cual se adopta el nuevo modelo de gestión para el 2° Distrito Judicial en el cual comenzó a funcionar bajo este esquema de procesamiento de causas el 2 de septiembre de 2011.

Con posterioridad, se hicieron ajustes y el más reciente modelo de gestión fue aprobado mediante Resolución No. 36 de 30 de agosto de 2012, entre otras cosas, bajo la siguiente fundamentación:

“Que el nuevo Sistema Penal Acusatorio mantiene la facultad de persecución del delito del Ministerio Público, otorgándole un papel protagónico en el ejercicio de la acción penal; sin embargo, incorpora una nueva concepción metodológica para el tratamiento de los conflictos penales, lo cual implica cambios en los paradigmas institucionales y en el modelo de gestión, así como la necesidad de un replanteamiento en la cultura organizacional del Ministerio Público.”

El diseño estuvo basado en la distribución de las siguientes áreas, para los Distritos Judiciales donde se implemente el Sistema Penal Acusatorio, según el artículo segundo de la referida resolución:

- Organización del Ministerio Público
- Servicios del Ministerio Público.
- Coordinación con el Órgano Judicial, la Policía Nacional y demás organismos de investigación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Defensoría Pública.
- Mecanismos de coordinación interna en las sedes del Ministerio Público: Juntas de Fiscales y Personeros.
- La organización y funcionamiento de las especialidades por delitos del Ministerio Público.
- Los Secretarios Judiciales y demás auxiliares del Ministerio Público.

El modelo²⁷ explica que el Ministerio Público en el Sistema Penal Acusatorio se organiza y opera bajo los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, de manera que todos los fiscales y personeros representan la institución y dependen en última instancia del Procurador General. De esta forma, se garantiza una unidad de criterio y acción cualquiera que sea el territorio y la naturaleza del delito objeto de investigación.

La estructura constituida por el Fiscal Superior, el Fiscal de Circuito como jefe de unidad, los Fiscales de Circuito, demás Fiscales y Personeros persigue garantizar la coordinación en cada una de las Fiscalías así como preservar la unidad de criterio. Con este objetivo, entre ellos se hace necesario establecer mecanismos flexibles de coordinación.

En cuanto a los servicios, se estipuló que los servicios semanales del Ministerio Público serían: Fiscales o Personeros de liquidación, Fiscales o Personeros de turno; Fiscales o Personeros en servicio de litigación temprana, delitos flagrantes y resolución alterna de conflictos (enjuiciamiento inmediato y conciliación); y Fiscales o Personeros que atienden el servicio de asistencia a juicios. Se optó por hacerlo de esta manera dado que se estimaba que la organización de una fiscalía a través de unidades especializadas la dividiría e impediría la unidad de acción y de criterio.

Respecto de la coordinación interinstitucional, se apuntó que una de las claves para el éxito del sistema acusatorio en la investigación reside en la coordinación entre el Ministerio Público y la Policía, asumiendo el fiscal su rol de director de la investigación sin perjuicio de que la Policía desarrolle su trabajo y tenga capacidad de iniciativa. Para garantizar esa coordinación, un Fiscal o personero de turno estaría presente en las dependencias de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) y coordinaría desde el primer momento su intervención así como la de los peritos forenses prestando una particular atención a la cadena de custodia.

La coordinación interna se garantizaría a través de la dirección del Fiscal Superior y del Fiscal de Circuito – Jefe de la Unidad, tanto desde el reparto de asuntos que ellos supervisarán para que 1) el criterio para atribuir investigaciones que se llevan por el Servicio de Litigación temprana/Resolución

²⁷ Datos extraídos del Modelo de Gestión del Ministerio Público. Versión correspondiente a agosto de 2012.

alterna sea coherente; 2) los criterios que rigen los acuerdos de pena, de conciliación, formalización de la acusación y archivo sean homogéneos.

La celebración periódica de Juntas de Fiscales y personeros que reúnen a todos los fiscales bajo la dirección y coordinación del Fiscal Superior y Fiscal Jefe de la Unidad permite la unificación de criterios de investigación y de calificación jurídica de los hechos, discusión acerca del funcionamiento de los servicios de la Fiscalía, las especialidades, ajustes en su organización y exposición de casos. Lo pretendido era crear un foro dinámico de consulta, exposición y debate dirigido a enriquecer las investigaciones de los fiscales, para permitirles compartir información sobre los casos en curso, los problemas jurídicos que se les presenten y, en última instancia, para fomentar el trabajo en equipo.

La organización de especialidades del Ministerio Público estaba justificada en razón del delito, no obstante, también participan de la necesidad de someterse a la unidad de actuación y dependencia jerárquica. De esta forma, con independencia del lugar en el que se perpetre el delito, se garantiza una única forma de investigar y perseguir los delitos que genera confianza y seguridad jurídica.

En lo que atañe a los secretarios judiciales del Ministerio Público quedaron bajo la dirección de un coordinador de Secretarios Judiciales, que garantiza que los funcionarios de las sedes presten a los fiscales o personeros la asistencia necesaria para realizar su trabajo con la mayor eficacia. Este coordinador trabajaría de forma estrecha con el Fiscal Superior para garantizar la debida coordinación entre los fiscales, personeros y secretarios judiciales que deben apoyar su trabajo.

Finalmente, el modelo proponía fortalecer la Unidad de recursos Humanos, la Unidad de Informática, Custodia de carpetillas, Estadística, Servicios Generales y Seguridad, Dirección de Coordinación Penitenciaria, pues para hacerle frente a los cambios tecnológicos se necesitará contar en cada sede con un equipo técnico de informática que además de las funciones propias de su dirección, brinde soporte a los usuarios y al sistema tecnológico integral para el Sistema Penal Acusatorio.

2.1.2. Diseño para el Órgano Judicial:

Los principios orientadores del Sistema Penal Acusatorio los condujeron a diseñar una Oficina Judicial²⁸ que administrara, de manera independiente y aprovechando las economías de escala, cada etapa del proceso y que distinguiera claramente entre los aspectos jurisdiccionales del proceso y la parte administrativa de un tribunal.

Los objetivos administrativos del nuevo sistema fueron:

- Liberar al juez de las labores administrativas propias del tribunal de forma tal que se concentre en su labor netamente jurisdiccional.

²⁸ Datos obtenidos del Modelo de Gestión para la Oficina Judicial, elaborado por el equipo de implementación del Órgano Judicial.

- Profesionalizar la gestión administrativa del tribunal.
- Aprovechar economías de escala

A raíz de lo anterior, se diseñó una Oficina Judicial liderada por un Director, cuya independencia se garantizaría respondiendo jerárquicamente a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia. De esta forma se procuraba mantener el principio de separación de roles en el que se debía garantizar que los Jueces se dedicaran a su rol irrestricto e indelegable de impartir Justicia, mientras que el Director de la Oficina Judicial debe cumplir los objetivos administrativos del sistema y la normativa administrativa del Órgano Judicial.

Se estableció una relación de coordinación del Comité de Jueces cuya finalidad es tomar decisiones de gestión con el Director de la Oficina Judicial.

Adicional, se creó la Unidad de trámite para apoyar toda la labor que gira en torno a la celebración de audiencias y el proceso en sí. Se divide en secciones que corresponden a: Causas y Salas, Atención al Público, Atención a Testigos y Peritos, Apelaciones y Recursos y Cumplimiento.

Dependiendo del Distrito Judicial en el que se aplique se podrá asignar a personal fijo a cada sección o bien, el personal podrá ser capaz de desempeñarse en todas las secciones. Al estar trabajando en un modelo que debe replicarse es importante organizar las funciones según su gestión pero luego las características de la región permitirán al Director de la Oficina Judicial correspondiente organizar al personal según las cargas laborales y procesales (optimización de la gestión en base a economía de escala).

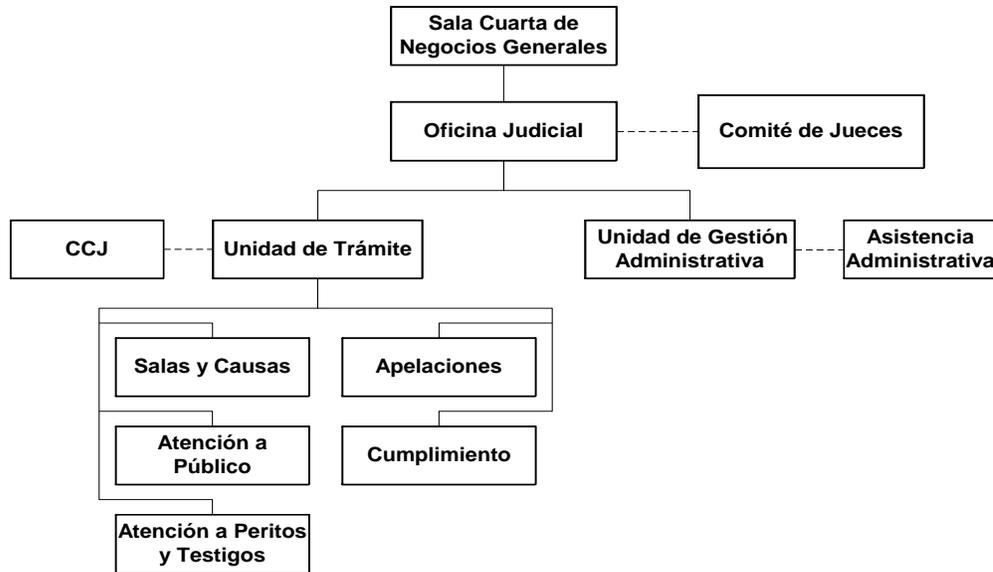
Esta Unidad también estaría apoyada por el Centro de Comunicaciones Judiciales Regional toda vez que las notificaciones y citaciones personales se gestionarían a través del mismo.

Por otra parte, la Unidad de Gestión Administrativa apoyaría toda la labor administrativa que gira en torno al Tribunal, esto incluye asuntos relacionados con la informática, los Recursos Humanos, el aprovisionamiento de materiales, la seguridad, logística de audiencias con jurado de conciencia, preparación de informes de gestión y seguimiento de indicadores, entre otras. Igualmente, se elaborarían las guías de procedimiento y según la carga laboral se establecería la cantidad de personal que deba apoyar dicha Unidad.

Se trata también lo relativo a los jueces municipales y a las suplencias dada las ausencias de los jueces y magistrados y a la distribución de causas por número o por complejidad.

En definitiva, la estructura base de la oficina puede ser graficada del siguiente modo:

Gráfico N° 1



Fuente: "Modelos de Gestión para la Oficina Judicial y la Defensa Pública", Órgano Judicial.

2.2. Consideraciones sobre los modelos de gestión del Ministerio Público y el Órgano Judicial y logros alcanzados:

2.2.1. Ministerio Público:

El diseño revisado condujo al Ministerio Público a una nueva forma de organización del trabajo, compatible con la lógica del Sistema Penal Acusatorio, de la siguiente manera:

Tabla N° 1

<i>Estructura organizacional</i>	Uno de los aspectos notables de inicio, lo es el hecho que el Ministerio Público ha abandonado la forma clásica de organizarse equivalente a un Despacho judicial y la cambió por una estructura más flexible, dinámica y compatible con sus funciones de persecución del delito, lo cual le genera un mayor y mejor espacio para realizar las labores que le corresponden
<i>Funciones</i>	Los fiscales se han separado de las labores administrativas usuales, dejando ello al Fiscal Superior coordinador y a las unidades

	administrativas que deben resolver tales asuntos. De esta manera los fiscales han podido dedicarse a las labores que realmente les corresponden dirigir la investigación y litigar en audiencias. Además, se procura realizar la asignación por servicios en función de las destrezas, habilidades y competencias.
<i>Atención primaria</i>	Establecimiento de unidades de atención a víctimas con personal de orientación apoyo como lo son trabajadores sociales, psicólogos y abogados. Área de atención a niños y espacio para atención inicial de urgencia.
<i>Litigación temprana y Salidas alternas</i>	Existencia de personal de dedicado a orientar a los afectados sobre las posibilidades de someter su caso a una salida alternativa como la mediación por ejemplo. Ello va de la mano con la generación de una política tendiente en alguna medida a potenciar otros procedimientos alternos a la solución del conflicto penal y salidas anticipadas
<i>Trabajo en equipo</i>	La nueva forma institucional de trabajo ha potenciado el trabajo en equipo que se había propiciado en otros distritos con la organización de despachos corporativos, pero que se aprecia mayormente en el práctica en los distritos judiciales que ya manejan sus causas bajo las reglas del Sistema Penal Acusatorio, puesto que se varios fiscales conocen un mismo caso y por ende, pueden apoyar en la realización de las audiencia o reemplazar al fiscal director de esa investigación en concreto, de ser necesario. Además se trabajan bajo líneas bastante uniformes, conforme a la ley y directrices institucionales.
<i>Ruptura de la cultura del expediente</i>	La práctica institucional orientada por el mandato del Código Procesal Penal, ha permitido que en la carpeta que lleva la fiscalía se conserven únicamente los resultados de los actos de investigación, desformalizando la actuación durante esta fase y superando la permanencia de la prueba que reinaba en el sistema procesal mixto.
<i>Investigación más proactiva</i>	Los requerimientos del sistema han propiciado que los fiscales realicen menos investigaciones limitadas en sede fiscal y tengan más actividad exterior en la búsqueda de los elementos de convicción que les permitan descubrir los detalles que rodean los sucesos delictivos y determinar quiénes son sus autores o partícipes.
<i>Presencia en audiencias</i>	Lo anterior se nota además porque conforme a los datos estadísticos que maneja el Órgano Judicial en materia de suspensión de audiencias, estas no se deben a la ausencia del fiscal, lo cual indica que mantiene presencia oportuna y permanente en los actos de audiencias para los que son requeridos. Adicional, esta dinámica de actuación ha repercutido en que los fiscales mantengan mayor contacto con las partes involucradas en el proceso, tanto en el espacio jurisdiccional como en sede del Ministerio Público, respetando los derechos que consagra la ley.

<i>Liquidación de causas</i>	También destaca que han logrado un adecuado manejo de la liquidación de causas, estando ya prácticamente concluida la tramitación en los despachos que han implementado el nuevo sistema.
<i>Estadística</i>	Se le ha dado importancia a la materia estadística, de forma que en la actualidad llevan una cantidad significativa de registros numéricos que permitirían tomar decisiones importantes de estrategia y política criminal basadas en las mismas. Esto a la vez contribuye en materia de transparencia al permitírsele a la ciudadanía el acceso a los resultados de la labor que realiza la institución

Los aspectos destacados son indicativos del avance que ha alcanzado el Ministerio Público en el proceso de implementación y el interés de ajustar sus prácticas a las exigencias de la nueva realidad procesal; no obstante, más adelante verificaremos también aquellos aspectos que podrían ser mejorados o deben ser modificados conforme a los estándares ideales de funcionamiento de Ministerios Públicos para contribuir al avance institucional y a que haya una mayor capacidad de respuesta frente al fenómeno criminal.

2.2.2. Órgano Judicial:

El modelo de gestión no ha sido aprobado formalmente mediante una resolución de la Corte Suprema de Justicia, pero es un mandato que responde a lo dispuesto en el artículo 47 del Código Procesal Penal en concordancia con el artículo 558 de la misma excerta legal. Este modelo ha ido adaptándose conforme a las circunstancias de implementación y se ha puesto en marcha ya en 2 Distritos Judiciales que integran 4 provincias.

Esta nueva fórmula de trabajo ha facilitado lo siguiente:

Tabla N° 2

<i>Estructura organizacional y separación de funciones</i>	Creación de las Oficinas Judiciales, rompiendo con el antiguo esquema de un juez para un juzgado con todo un equipo de trabajo que replicaba las funciones del tribunal contiguo. Estas oficinas se están ocupando de velar por todo lo relacionado a las labores administrativas y de coordinación de audiencias, en tanto que a los jueces les compete realizar la labor de decidir las causas. De esta manera se hace evidente la separación de funciones a lo interno del organismo jurisdiccional, lo cual además se constata en la práctica. El equipo de apoyo de la oficina
--	---

	judicial se ocupa de la organización de audiencias y, salvo excepciones ²⁹ , suelen tener a disposición del público el calendario de audiencias.
<i>Rol relevante de Directores de Oficina Judicial</i>	Un aspecto importante es que en la dinámica de trabajo del Órgano Judicial se ha posicionado la nueva figura de los Directores de Oficina Judicial como administradores de los despachos, a efectos que puedan gestionar y organizar el trabajo requerido a fin de garantizar la realización de las audiencias y propiciar la efectividad de las decisiones que se tomen.
<i>Decisión inmediata</i>	La dinámica de trabajo se ha modificado y llevado a los jueces a decidir en el acto de audiencia, lo cual constituye una manifestación de principios como intermediación, oralidad, economía procesal y tutela judicial efectiva.
<i>Publicidad</i>	Existe la publicidad de las audiencias, al igual que ocurre en las provincias donde aún no se ha implementado el Sistema Acusatorio, con la diferencia que en algunas provincias como Herrera, observamos que se mantuvo la entrada y salida libre de la sala durante la realización del acto, lo cual es positivo.
<i>Tecnología</i>	La utilización de registro digital de las audiencias y el permitirle acceso inmediato a dichos registros a los litigantes, sin mayores inconvenientes.
<i>Estadísticas judiciales</i>	El procesamiento de estadísticas judiciales generales y sobre temas de innovación, tales como tiempo de duración de los procesos, duración de las audiencias, tipo de representación legal en los procesos, entre otros, es también un avance.
<i>Notificaciones por otros métodos</i>	La posibilidad de realizar notificaciones mediante mecanismos variados (teléfono, correo, presencial) que hacen posible el cumplimiento de los actos procesales.
<i>Combate a la mora judicial</i>	Hasta el momento, están manejando bien el número de causas y no existe mora judicial en lo que a tribunales se refiere. Lo que se peticiona a la Oficina Judicial se agenda y se realiza en los tiempo que estipula el Código Procesal Penal para los casos que así se prevé o en un tiempo prudencial en aquellos casos que el código no establece plazo legal y le permite al juez fijarlo judicialmente

²⁹ Notamos que en Coclé y Veraguas ya los calendarios de audiencias están expuestos en pantallas visibles por el público en pantallas, en tanto que en Los Santos y Herrera, si bien mantienen los calendarios (manual y digitalizado respectivamente), si está disponible a solicitud del público interesado.

Como se aprecia, el cambio en el Órgano Judicial ha sido diametral, pues de funcionar en Despachos dirigidos por un juez y complementado por un equipo de trabajo específico de un determinado tribunal, han pasado a funcionar como oficina judicial que facilita el trabajo de realización de audiencias y decisión jurisdiccional de los casos con vigencia de los principios de oralidad, intermediación, contradictorio, defensa, entre otros.

Un aspecto digno de destacar en este aparte relacionado con la gestión y que involucra a todos los actores institucionales, es el de la realización de reuniones interinstitucionales trimestrales entre Órgano Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública, así como reuniones interprovinciales trimestrales para discutir temas en común y llegar a acuerdos.

2.3. Indicadores de impacto en el Sistema Penal Acusatorio:

La implementación de la reforma procesal penal en Panamá, ha generado grandes expectativas tanto en la comunidad jurídica como en la ciudadanía. A 3 años de su puesta en marcha, puede decirse que decisiones como la entrada en vigencia escalonada por distritos judiciales de menor extensión territorial e incidencia delictiva, el inicio de la nueva gestión en cifra cero, la modificación de la estructura de gestión del Ministerio Público hacia un modelo más ágil y flexible para perseguir el delito; la transformación de la forma de administrar justicia con la creación de oficinas judiciales, permitiendo la separación de funciones y potenciando la actuación en oralidad, se aprecian como acertadas.

Muestra de ello lo constituyen los indicadores seleccionados por el Órgano Judicial³⁰, a efectos de medir el impacto de esta nueva forma de perseguir el delito y administrar justicia.

Tabla N° 3

	Período				
	Sep 2011 a junio 2014		Sep 2012 – Junio 2014		Global
Indicadores del Sistema Penal Acusatorio	Coclé	Veraguas	Herrera	Los Santos	Global Sept. 2011 – Junio 2014
Audiencias (Garantías)	9,416	9,165	3,982	3,346	25,909
% de realización	87%	82%	87%	89%	86%
Tiempo promedio del acto de audiencia (minutos)	37	26	35	32	32.5
Medidas cautelares (incluye detención preventiva)	1,461	820	573	254	3,108
Detenidos preventivos al final de junio 2014	84	37	55	26	202
% de detenciones preventivas dictadas	23%	28%	17%	24%	23%
% de detenidos inquisitivo al año anterior de la implementación del SPA	45%	53%	94%	68%	65%
% de detenidos preventivos 2014	20%	13%	33%	15%	20%
% de disminución de los detenidos preventivos en comparación al año anterior de la implementación del SPA	-56.1%	-76.3%	-64.7%	-77.3%	-68.8%
Sentencias (Fase Investigación – Intermedia)	980	507	202	198	1,887

³⁰ Las cifras que en esta sección se presentan, corresponden a los informes del Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial.

Sentencias juicio oral	58	55	31	14	158
% de sentencias terminadas en fase de investigación	94%	90%	87%	93%	91%
Audiencias (Juicio oral)	148	134	44	38	364
Suspensiones condicionales del proceso	591	651	297	402	1,941
% Participación de Defensa Pública	73%	72%	74%	75%	74%
Reducción del tiempo	-81.4%	-80.4%	-58.7%	-14.3%	-58.7%
Tiempo promedio de respuesta en días SPA (desde la primera solicitud en el OJ hasta la resolución de primera instancia)	60.3	45.5	83.0	79.0	67.0
Tiempo promedio de respuesta en días Inquisitivo (desde el ingreso al juzgado hasta la resolución de primera instancia)	324.8	232.0	201.1	92.2	212.5

El cambio de la escritura por la oralidad hoy día es una realidad. Desde que se implementó el Sistema Acusatorio hasta el mes de junio de 2014, un total de 25,909 audiencias fueron efectuadas, con un porcentaje general de 86% de realización y con una duración promedio de 32.5 minutos. Se trata del abandono del trámite predominantemente escrito por la actuación en audiencia con vigencia de los principios de oralidad, inmediación y contradicción.

En lo que atañe a las medidas cautelares, ya se percibe el impacto de la modificación en la dinámica de actuación, puesto que durante el año anterior a la implementación del Sistema Acusatorio el porcentaje de detenidos ascendía en promedio en los cuatro Distritos Judiciales a 65%, mientras que en la actualidad de un total de 3,108 medidas cautelares aplicadas, tan solo 724 corresponden a detenciones preventivas, generando un porcentaje de disminución a 23%, lo cual resulta bastante significativo. Veamos:

Gráfico N° 2

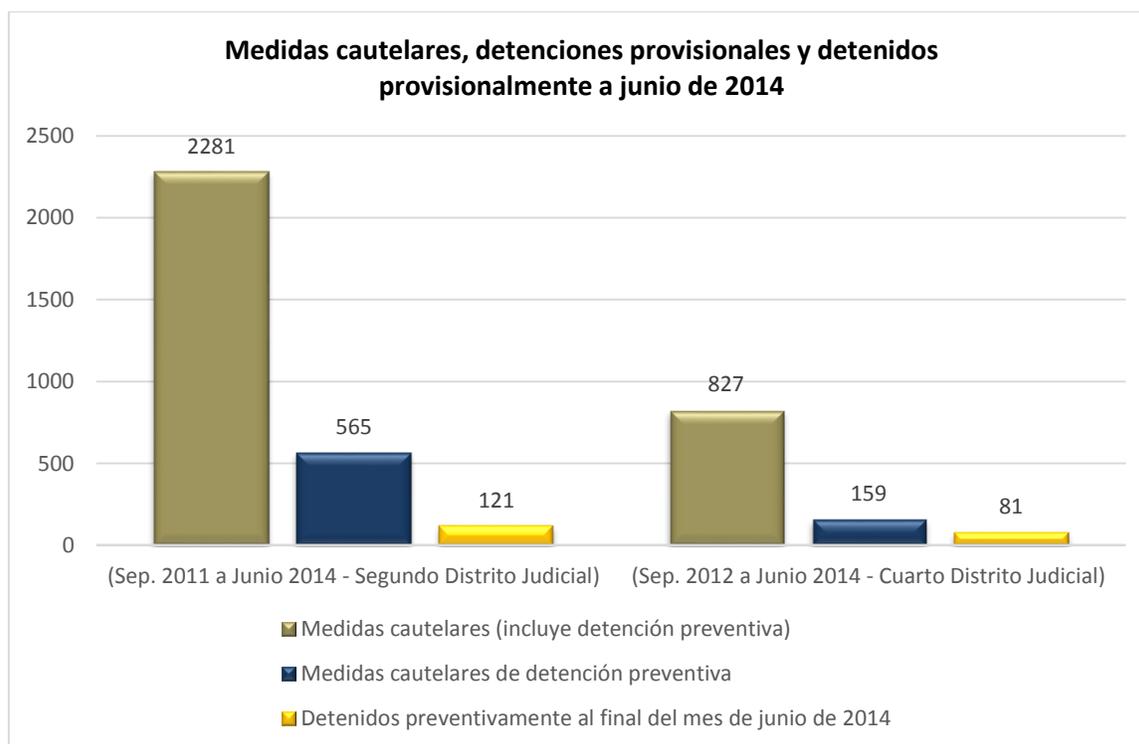
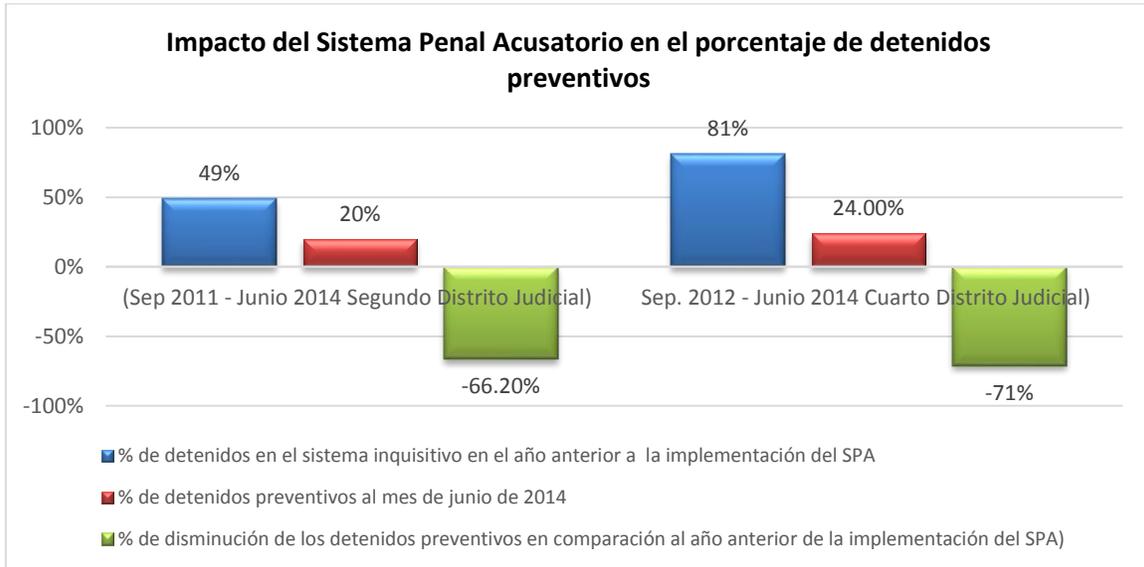
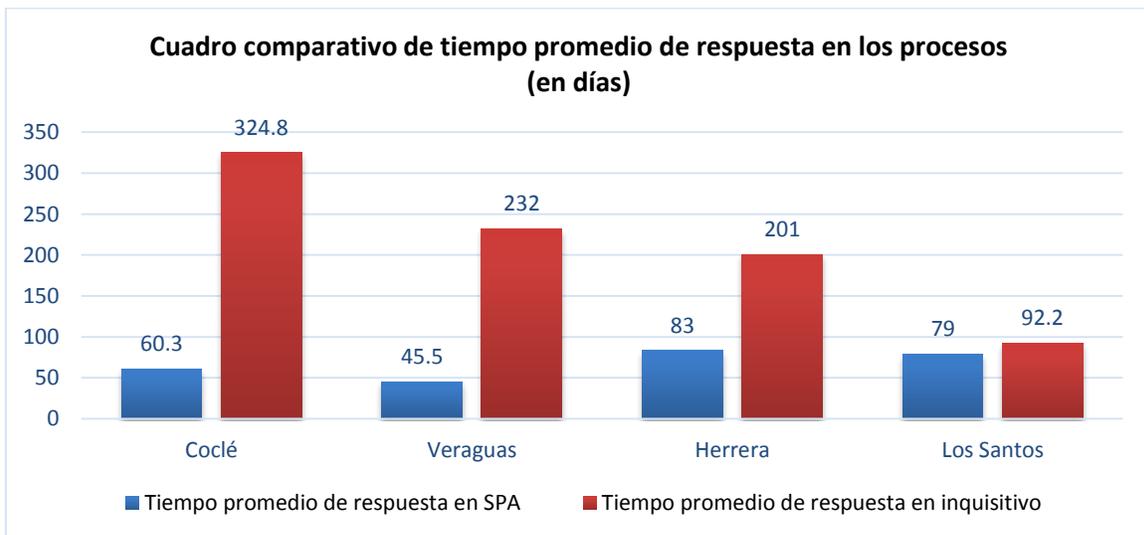


Gráfico N° 3



Con la implementación del Sistema Penal Acusatorio se ha reducido notablemente el tiempo de respuesta, puesto que en el sistema mixto un caso podía tardar 212.5 días en promedio, mientras que en la actualidad dicho promedio es de 67 días, generando una disminución de -58.7%.

Gráfico N° 4



Por otro lado, en materia de gestión, una gran cantidad de actos se han formalizado en audiencia ante los jueces de garantías, con todo el trabajo previo y posterior que ello conlleva, generando además espacios para que la ciudadanía tenga contacto directo con el juez y los demás actores institucionales (fiscal, defensor) y obtenga una respuesta al conflicto planteado.

Tabla N° 4

Audiencias realizadas en el Segundo Distrito Judicial (sep. 2011 a junio 2014)

Tipo de audiencia	Coclé	Veraguas	Total
Control de aprehensión	966	500	1466
Control de actos de investigación	766	552	1318
Formulación de acusación	797	504	1301
Formulación de imputación	2366	2122	4488
Audiencia de medida de protección	78	133	211
Audiencia de medida cautelar	1199	637	1836
Desistimiento	134	191	325
Solicitud de suspensión condicional del proceso	625	624	1249
Solicitud de proceso simplificado	138	146	284
Otras solicitudes	2347	3756	6103
Total...	9416	9165	18581

Tabla N° 5

Audiencias realizadas en el Cuarto Distrito Judicial (sep. 2012 a junio 2014)

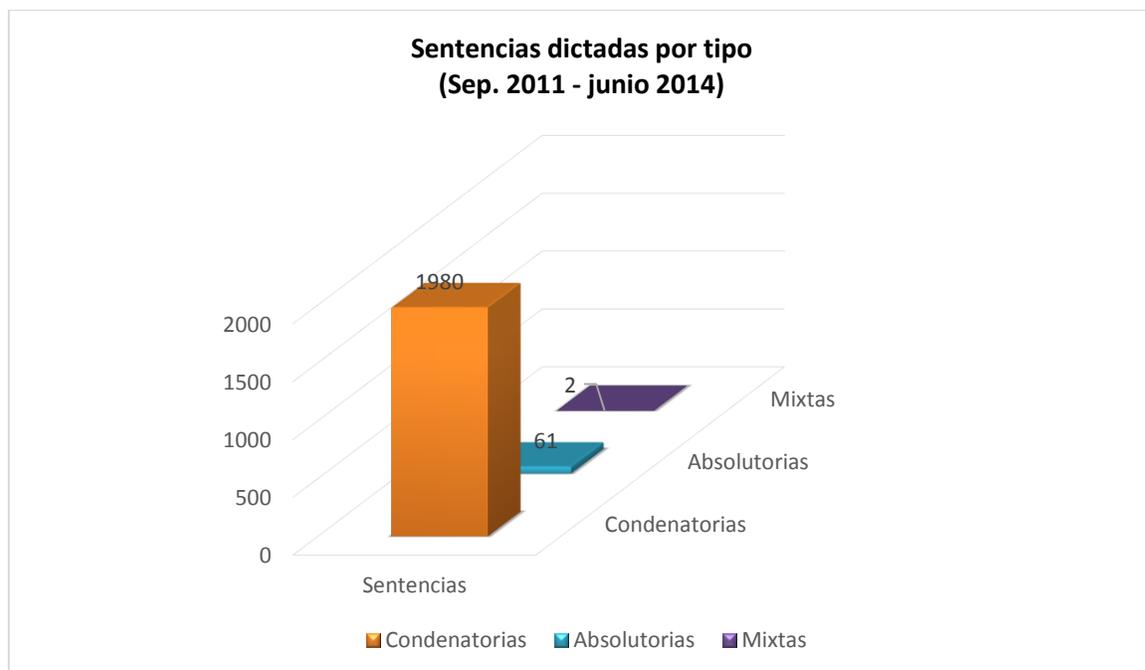
Tipo de audiencia	Herrera	Los Santos	Total
Formulación de imputación	882	857	1739
Plazo de investigación	609	--	609
Actos de investigación	385	424	809
Suspensión condicional del proceso	312	436	748
Medida cautelar	275	181	456
Control de la aprehensión	217	249	466
Acuerdo de pena	185	88	273
Formulación de acusación	167	117	284
Medida de protección	106	19	125
Derivación a mediación	104	52	156
Desistimiento	100	43	143
Validación de acuerdo de mediación	79	42	121
Levantamiento de la medida de protección	40	74	114
Levantamiento de la medida cautelar	27	18	45
Revisión de la medida cautelar	---	27	27
Proceso simplificado inmediato	21	85	106
Solicitud de apelación	12	--	12
Proceso directo inmediato	6	23	29
Solicitud de nulidad del proceso	--	15	15
Otras solicitudes	455	596	1051
Total ...	3982	3346	7328

Otro aspecto notable al analizar las estadísticas judiciales es que durante estos 3 años de vigencia de la reforma en el Segundo Distrito Judicial y 2 años en el Cuarto Distrito Judicial, la Defensa Pública se ha posicionado en el sistema y ha asumido en promedio el 74% de las causas, en tanto que el 26% restante de las causas se comparten entre la defensa privada y las audiencias que no requieren de una representación letrada.

En el sistema procesal anterior no era posible lograr sentencias durante la fase de investigación, realidad que también se ha modificado al lograrse un total de 1,887 decisiones finales en casos durante las dos primeras fases del proceso, generando que un 91% de las sentencias dictadas sean proferidas antes del juicio oral.

Por otra parte, de 2045 sentencias dictadas en general, 1980 (96.8%) resultaron condenatorias, 61 (3%) absolutorias y 4 (0.2%) mixtas, lo que hace referencia al importante trabajo que está haciendo el Ministerio Público durante la investigación y el juicio.

Gráfico N° 5



Los resultados hasta ahora alcanzados por el sistema de justicia penal panameño dan cuenta de su efectividad y de la tutela más adecuada los derechos fundamentales.

2.4. Precisiones y observaciones sobre el trabajo del Ministerio Público en el contexto de la reforma procesal penal en Panamá:

2.4.1. Reorganización de las fiscalías con base en el modelo de gestión:

En las cuatro provincias se ha constatado que el Modelo de Gestión ha sufrido numerosos ajustes desde su instalación con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal y, en consecuencia, del Sistema Penal Acusatorio.

En un inicio, la adecuación al nuevo modelo de gestión se realizó a través de una rotación de todos los fiscales por los distintos servicios. En Veraguas, por ejemplo, nos comentaban que todos los fiscales solían cubrir tanto los servicios de Turno, Litigación, Decisión Temprana e Investigación. Con posterioridad se ha intentado retomar la distribución de equipos dependiendo del servicio del cual se trate, con coordinadores a cargo y un número de fiscales y personal de apoyo estable, sin embargo, todavía se aprecia cierta dificultad en delimitar los mismos.

2.4.2. Servicios del modelo de gestión.

Fiscales en Liquidación

Los servicios de liquidación han resultado un acierto, ya que han facilitado la descongestión de aquellas causas del sistema viejo. Por regla general se cumple la asignación de dos fiscales a estas tareas que estipula el documento del modelo de gestión. En Los Santos este servicio está a cargo de un solo fiscal de circuito lo que *a priori* no debería ser ningún inconveniente teniendo en cuenta el número de causas en esa jurisdicción y la liquidación ya realizada hasta el momento.

Se ha podido comprobar que, efectivamente, se trabaja de forma independiente el tratamiento de estas causas y los números de expedientes en las cuatro provincias se han reducido significativamente, estando en algún caso por debajo de la decena de causas pendientes del viejo sistema.³¹

Es necesario recalcar en este aspecto que el funcionamiento del sistema de justicia penal debe ser analizado y observado como un conjunto y no como una suma de instituciones. En ese sentido, los servicios de liquidación no habrían funcionado de la forma que lo han hecho si no hubiese sido por el apoyo del Órgano Judicial con los jueces de liquidación y descarga.

³¹ Para el día 30 de julio de 2014, fecha de nuestra visita en la provincia de Los Santos, se nos informó que el número de causas que ya quedaban por evacuar en el servicio de liquidación eran tan solo 11.

Fiscales de Turno

A los fiscales de turno les corresponde atender las primeras actuaciones derivadas de la comisión de un delito. En el Modelo de Gestión se establece la necesidad de que existan tres turnos diarios que comprendan las 24 horas del día (de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., de 4:00 p.m. a 12:00 a.m. y de 12:00 a.m. a 8:00 a.m.). Estos turnos tienen una duración de una semana y se reparten entre los fiscales de circuito, adjunto y personeros. Asimismo, el turno correspondiente a la noche será realizado a través de forma no presencial en la fiscalía (por disponibilidad o llamada), mientras que los turnos diarios serán de forma presencial. Al fiscal de turno le corresponde emitir un primer informe acerca de la complejidad y las características del caso, para proceder a la derivación a los servicios de Litigación y Decisión Temprana, Investigación o Fiscalías Especializadas. Para ello tienen un plazo para procesar de forma preliminar las causas que depende de la fiscalía visitada. En Coclé este plazo son 15 días y en Veraguas es de una semana.

El fin de semana funciona un turno especial, en el que la característica principal es que aquellos fiscales que conocen las causas, con posterioridad no las derivan y les dan tratamiento ellos de forma personal. En Herrera y Los Santos hemos podido observar que los Personeros también se incluyen dentro de las rotaciones para cubrir el turno.

Los fiscales de turno, no sólo atienden los casos flagrantes sino también todas aquellas denuncias espontáneas que son recibidas en la Fiscalía. Para ello cuentan con el apoyo de receptores de denuncias.

En una provincia, se menciona que los servicios de Investigación, Litigación y Decisión Temprana critican la falta de diligencias necesarias en el servicio de turno. En Coclé constatamos que prácticamente no se arriba a acuerdos en el servicio de turno, excepto durante el fin de semana. Aquí se puede constatar cómo opera un incentivo a la hora de arribar a un acuerdo en aquellos casos que de no ser resueltos de forma temprana con posterioridad se quedarían en la cartera de causas del fiscal.

Además, es constatable que en todas las provincias visitadas el porcentaje de causas con flagrancia es bastante bajo. Se ha conversado este tema con los fiscales y, en principio, no hay una respuesta concluyente, pues se trata de un tema vinculado a la labor y actividad policial.

Decisión y Litigación Temprana

Según el Modelo de Gestión del Ministerio Público de Panamá, a este servicio le corresponde tanto la resolución alternativa de los conflictos con base a las exigencias de los Artículos 26, 69, 80, 206, 207 y 208 del Código Penal como la litigación temprana para los delitos flagrantes.

El Modelo de Gestión establece que este servicio debe ser prestado por dos fiscales para atender las dos funciones descritas con anterioridad. En las entrevistas, nos han trasladado que, con carácter general, estos servicios se componen de un coordinador, dos fiscales y un número variable de Secretarios Judiciales.

En las fiscalías visitadas hemos podido observar que en la práctica funciona un plazo de 30 días para que los fiscales puedan buscar la resolución alternativa de estas causas y, en caso contrario, derivarlas al servicio de investigación.

Los casos para acuerdos de mediación suelen ser derivados a los Centros de Mediación del Órgano Judicial. En la Fiscalía de Santiago, Penonomé y Las Tablas existen funcionarias especializadas cuyo objetivo es promover los acuerdos de mediación. En algunos casos, se realizan acuerdos entre las partes pero no son computados como acuerdos en la información estadística que maneja el Ministerio Público, sino como causas no ingresadas.

Se hace constar que los entrevistados perciben que existe desconfianza en los ciudadanos acerca de la resolución alternativa de los conflictos. Por otro lado, de las entrevistas con los fiscales hemos extraído que ellos mismos tienen bastantes dudas acerca de la viabilidad de alcanzar acuerdos en instancias de mediación producto de la necesidad de formulación de imputación previa que estipula el Código Procesal Penal. Ello merece que se tomen decisiones estratégicas por los coordinadores de los servicios para mejorar esta situación y promover alternativas de cambio.

Investigación

Dentro de la composición y estructura de los servicios en las Fiscalías visitadas hemos podido observar que la mayor asignación de fiscales se realiza dentro de los servicios de Investigación, ya sea en las especialidades de Familia y Homicidios o aquellos que trabajan para las causas comunes. Por ejemplo, en Coclé están asignados a este servicio 15 Fiscales, en Veraguas son 10 y en Los Santos 9.

Además, en todas las fiscalías se cumple una regla que tiene que ver con que a cada uno de los fiscales se le asigna un Secretario Judicial como apoyo. Esta decisión se basa en que, con anterioridad, cada uno de los Secretarios Judiciales prestaba servicios a varios fiscales lo que generaba desigualdades ya que, según nos indicaron en varias entrevistas, los Secretarios Judiciales no respondían con la misma calidad en su trabajo a los distintos fiscales. En una Fiscalía se nos trasladó que además que en ocasiones se duplican esfuerzos, cuando las entrevistas u otras labores no han sido realizadas a profundidad por el colaborador de la investigación.

Unidades especializadas.

El Modelo de Gestión de la Procuraduría General de la Nación regula las Fiscalías especializadas en función del tipo de delito. A grandes rasgos, el Modelo de Gestión enumera los siguientes tipos de especialización:

- Fiscalías de delitos relacionados con drogas.
- Fiscalía de Familia
- Fiscales de adolescentes

- Fiscales de Homicidios (El modelo de gestión de la Procuraduría no lo considera una fiscalía especializada sino un servicio del Ministerio Público). A pesar de ello, las funciones que desarrollan en la práctica acredita la existencia de una especialización en esta materia.

El Modelo de Gestión enumera también en este apartado las Unidades de Apoyo a Víctimas y Testigos, lo cual no puede entenderse como una fiscalía especializada sino un servicio común a todas las fiscalías existentes en una determinada jurisdicción.

Los delitos cometidos por menores de edad reciben un tratamiento completamente diferenciado debido a las exigencias de la Ley 40 sobre el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia y sus sucesivas modificaciones. En ese sentido, nos ha sido trasladado en las cuatro fiscalías que dichos fiscales no se encontraban sujetos al modelo de gestión del año 2012.

A continuación mostramos una tabla que acredita las fiscalías especializadas que están funcionando en el 2° y 4° Distrito Judicial.

Tabla N° 6

Provincia	Homicidios	Violencia de Género/ Familia	Otras
Coclé	1 Fiscal de circuito y 3 Secretarios Judiciales	1 Coordinadora, 3 Fiscales Adjuntos y 7 Secretarios Judiciales	El Fiscal de Homicidios también lleva cualquier otra causa que se le asigne.
Veraguas	1 Fiscal de circuito y 4 Secretarios Judiciales	1 Coordinadora, 2 Fiscales Adjuntos y 6 Secretarios Judiciales	El Fiscal de Homicidios también lleva hurto pecuario así como cualquier causa que se le asigne.
Herrera	2 Fiscal de circuito, y 4 Secretarios Judiciales	1 Fiscal de circuito, 2 Auxiliares y 6 Secretarios Judiciales	1 Fiscal para delitos contra la administración pública y ambientales
			1 Fiscal y 2 Fiscales Adjuntos para los delitos de Drogas compartida con Los Santos
Los Santos	1 Fiscal adjunto	1 Fiscal de circuito, 3 adjuntos y 1 Personero.	1 Fiscal y 2 Fiscales Adjuntos para los delitos de Drogas compartida con Herrera

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

2.4.3. Atención primaria:

En materia de víctimas del delito, los cambios legislativos que se surtieron en Panamá, tuvieron como propósito contribuir con el mejoramiento de su situación frente al sistema de justicia penal de forma que a través de:

- La orientación y la entrega de información relevante que incluya sus derechos, datos sobre su caso, la ruta y opciones que plantea el proceso penal para la solución del conflicto desde su primera presentación ante las autoridades competentes para investigar el delito, pueda ejercer más adecuadamente sus derechos;
- La atención en estricta correspondencia con su condición de afectada por el delito;
- Su participación procesal mediante apoderado judicial o sin él (en los casos que la ley lo permita), pueda hacer efectiva de manera más expedita su derecho a la justicia y a la reparación en los casos que así proceda;
- Su protección personal y de su familia, basada en criterios científicos se permitan proveerle seguridad y al mismo tiempo facilitar su participación en el juicio oral, en aquellos casos que esta intervención sea necesaria.

El propósito es que estos cambios contribuyan a que pueda incrementarse el grado de satisfacción de aquella persona que resulta afectada por el delito, al tener contacto en condiciones más humanas con las instituciones que participan del sistema de juzgamiento penal.

Lo apreciado en las visitas a las instalaciones del Ministerio Público en Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos, nos permite establecer que se ha avanzado en este rubro, al contar en la actualidad con unidades que se ocupan de la materia, que brindan orientación a las víctimas mediante trípticos y personal designado específicamente para esa finalidad. Además cuentan con un área especial para la atención de niños y brindan asistencia en asuntos básicos como higiene, alimentación en casos de urgencia y de ser requerido.³²

A continuación describimos como están formadas estas unidades:

Tabla N° 7

Provincia	Composición
Coclé	1 abogado, 2 psicólogos, 1 trabajador social, y 1 secretaria.
Veraguas	1 abogada, 2 psicólogos y 1 trabajador social.
Herrera	1 psicóloga, 1 trabajadora social y 1 médico (esta plaza no ha sido cubierta por falta de presupuesto)
Los Santos	1 coordinadora de área, 1 abogada, 1 asistente social y 1 secretaria.

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

En todas las fiscalías se ha relevado que esta unidad presta un servicio de turno las 24 horas del día con un servicio de guardia pasiva en las noches. En la fiscalía de Herrera, realizan un apoyo con la fiscalía de los Santos en la atención a las víctimas.

³² El Programa PANT 37 de UNODC se dedica al apoyo a la SENAPROVIT y está adelantando las actividades dirigidas a su fortalecimiento

En este punto, la infraestructura es un aspecto crucial para garantizar la atención y seguridad de las víctimas y testigos así como para evitar la revictimización de las primeras.

Ahora bien, entre los aspectos que estimamos deben ser mejorados, están los siguientes:

Medidas de protección a víctimas

En lo que atañe a medidas de protección por razón del riesgo de reiteración del delito no suelen ser controladas por los jueces, sino que el Ministerio Público las aplica de forma autónoma como parte de los acuerdos interinstitucionales, según se nos informó en las entrevistas.

Estas medidas que por su naturaleza se aplican inoída no están siendo sometidas al control del juez de garantías de forma automática conforme al artículo 44 del Código Procesal Penal, sino a petición de parte.

En este rubro, no todos los cuadros estadísticos relevaban el número de medidas aplicadas. Al menos en la provincia de Herrera, desde el inicio de la implementación se han aplicado un total de 861 medidas de protección, lo cual es una cifra bastante considerable.

Sobre este tema, se plantean de forma preliminar como recomendaciones el visibilizar las estadísticas de las medidas de protección aplicadas, unificar criterios estadísticos entre los distritos judiciales y unificar el procedimiento de aplicación de las mismas. Además, sería muy positivo generar instrumentos que les permitan evaluar los riesgos a efectos de imponer la medida de protección más acorde a la situación en concreto, sin que llegue a ser lesiva de los derechos de la persona en contra de la cual se aplicarán.

Por otra parte, si bien en los distintos distritos judiciales se hace seguimiento telefónico y algunas visitas para controlar las medidas de protección, al tiempo que se solicita apoyo de autoridades de policía para los mismos fines, es importante mejorar las herramientas y mecanismos de seguimiento para lograr obtener un control más eficiente y representativo de las medidas de protección a la víctima. Esto contribuye a evitar cuestionamientos a la eficiencia y credibilidad del sistema por parte de la ciudadanía.

Acceso a mecanismos de reparación o restauración de derechos:

En cuanto al acceso a mecanismos de reparación o restauración de derechos, si bien el Ministerio Público cuenta con una oficina destinada a la aplicación de métodos alternos de solución de conflictos que antes mencionamos; dada la prohibición legal del uso de la mediación o conciliación previo a la formulación de imputación, es una salida que no se utiliza en esta instancia. Por ende,

el personal está dedicado a brindar una orientación a las víctimas dirigida a que conozca que la posibilidad de la conciliación y la mediación existe inclusive extra proceso, más casi no genera salida de casos de forma tan temprana.

Las estadísticas muestran que un total de 5144 causas en suspensión registradas en el Segundo Distrito Judicial en el período que va del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014. El más alto porcentaje corresponde a archivos provisionales (4441 casos; 86.3%), en tanto que para la mediación se registran en el mismo período un porcentaje más bajo (79 casos; 1.53%). La primera es una salida de menor calidad de la segunda, porque mediante el archivo provisional no se descubre cómo se cometió el delito o quién lo cometió, mientras que a través de la mediación se logra la satisfacción de los intereses de la víctima sin afectación al imputado.

En el mismo período, el cuarto Distrito Judicial presentó 2714 causas egresadas, de las cuales 1742 (64.2%) corresponden a archivos provisionales y tan solo 37 (1.4%) de ellas a mediación.

Las cifras comentadas permiten apreciar que un alto porcentaje de casos está saliendo del torrente procesal a través de estas figuras cuyo propósito también es facilitar que un menor número de casos llegue a juicio.

Sobre el manejo del flujo de casos del sistema, el CEJA al realizar un estudio sobre los Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina, planteó lo siguiente:

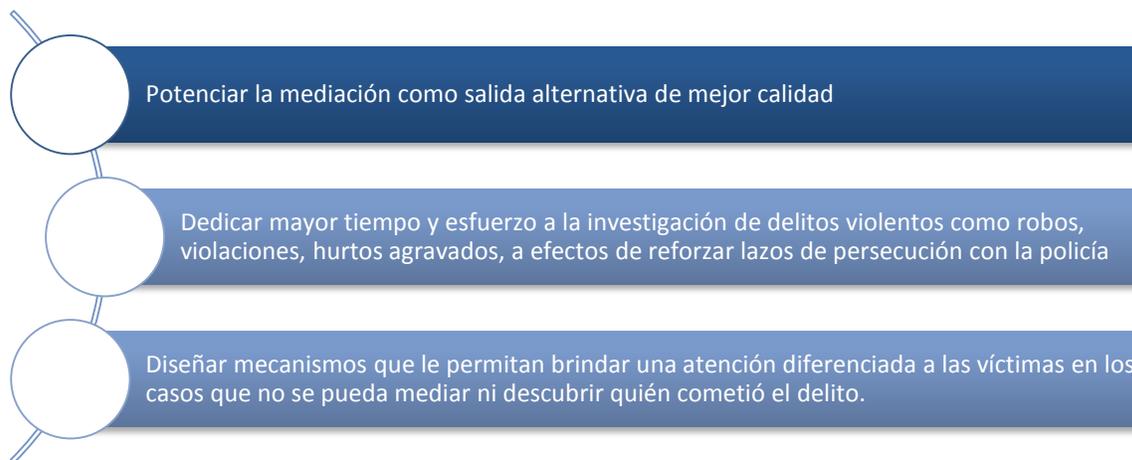
“La función más básica que un sistema de persecución penal debe estar en condiciones de satisfacer es la capacidad de manejar razonablemente los casos que conoce, o bien, hacerse cargo del flujo de casos que recibe. Así, la variable principal que condiciona el correcto funcionamiento de un Ministerio Público, y del sistema de justicia criminal en su conjunto, es el manejo y el control de este flujo de casos. En la medida que el sistema no desarrolle una política de control del mismo que le permita dominar la carga de trabajo, resulta difícil que pueda operar dentro de parámetros mínimos de racionalidad y calidad. Por estas razones, como hemos visto con anterioridad, la mayoría de las reformas procesales establecieron un conjunto de criterios e instituciones que le permitían al Ministerio Público Fiscal, desde muy temprano en el proceso (facultades de desestimación y aplicación de salidas abreviadas), desarrollar una política de control de la carga de trabajo del sistema, con el objetivo de superar la situación que imponía la vigencia irrestricta del principio de legalidad en el contexto de los sistemas inquisitivos.”³³

Se combinan dos aspectos entonces: racionalidad y calidad, los cuales deben conjugarse para dar mayor efectividad a estas facultades de salida temprana de casos.

³³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Desafíos del Ministerio Público Fiscal. Santiago, 2010.

De allí que sugerimos al Ministerio Público explorar las siguientes posibilidades para potenciar aún más la eficiencia y eficacia en el manejo de los flujos del sistema:

Gráfico N° 6



Sobre el último tema, se trata de un espectro más amplio de la justicia restaurativa, dado que corresponde como un siguiente nivel en materia de atención a las víctimas que se diseñen mecanismos que le permitan al Ministerio Público brindar una atención diferenciada y realizar un menor gasto de recursos en aquellos casos en los que las dificultades propias de las circunstancias en las que se dio el hecho impidan la persecución penal, pero sea viable dar algún nivel de satisfacción a los afectados por el delito (por ejemplo, reparación de una cerradura dañada, de una verja cortada o brindar cursos de seguridad básica, entre otros). Este tipo de acciones además de beneficiar a las víctimas, generan una mejor imagen institucional y percepción del trabajo del Ministerio Público.

2.4.4. Relaciones con la Policía Nacional

Procedimientos de protección y preservación del lugar de los hechos

Como es conocido, en el contexto del sistema penal acusatorio la labor del primer interviniente es esencial para la protección y preservación del lugar de los hechos por la información que allí se ubica y por la facilidad que da para generar una adecuada cadena de custodia de los indicios, rastros, objetos que se puedan encontrar para contribuir a determinar cómo ocurrió el suceso y si es delito, así como para establecer si una determinada persona está relacionada o no con el mismo.

Tal actuación pasa por el rigor profesional que cada unidad policial debe tener al momento de la actuación, así como por el conocimiento y manejo de lo relacionado con los procedimientos de cadena de custodia, no necesariamente para reemplazar al especialista en criminalística, sino para acompañar su trabajo y garantizar que en la protección inicial desarrollada mediante el control adecuado del público espectador, de los periodistas que asisten a cubrir la noticia, de los superiores jerárquicos y de otros funcionarios que concurren a la escena, no perturbe el trabajo posterior.

Sobre el particular, los fiscales entrevistados coincidieron en que salvo excepciones, las unidades policiales estaban realizando adecuadamente esta labor.

Se nos narró únicamente una situación, sin especificar el caso, en la cual las unidades policiales dejaron el área que debía protegerse, desatendida, pero según expresan no ha vuelto a suceder.

La situación varió un tanto al conversar con equipo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quienes apuntaron que en áreas de difícil acceso, cuando la policía realiza la primera intervención de un suceso puede realizar el levantamiento de los indicios e iniciar la cadena de custodia para evitar que los mismos se pierdan o desaparezcan por el paso e inclemencias del tiempo.

Sobre el particular el Manual de Cadena de Custodia refiere que:

“Donde no exista presencia del personal del IMELCF, previa autorización del agente del Ministerio Público, los miembros de la Policía Nacional deberán ubicar, fijar, rotular, recolectar y embalar los indicios y/o evidencias físicas, conforme al procedimiento establecido en el Manual de cadena de custodia en los siguientes casos:

- *Cuando haya motivo de riesgo, destrucción, pérdida o alteración de los indicios y/o evidencias físicas.*
- *En caso de alteraciones de multitudes, situaciones de desastre, disturbios o personas descontroladas que atenten contra el orden público.”*

En principio, en estos supuestos no se mencionan directamente las áreas de difícil acceso. No obstante, son temas por revisar.

Sobre el particular, en la medida en que la Policía Nacional tenga que colaborar con el manejo del lugar de los hechos, debe conocer no solo las técnicas de protección y preservación de dicho sitio, sino los procedimientos de observación, fijación, recolección o embalaje de indicios, lo cual es materia especializada.

De allí que, para que no hayan inconvenientes, deben suceder dos cosas:

Gráfico N° 7

IMELCF

- Debe contar con mecanismos y recursos que le permitan atender el procesamiento del lugar de los hechos en la mayor parte del territorio posible y minimizar los tiempos de respuesta.

PN

- Debe dotarse de equipos adecuados para el procesamiento del lugar de los hechos en situaciones excepcionales y continuar capacitándose para llevar adelante estos procedimientos adecuadamente, de forma tal que no se afecte la cadena de custodia ni la validez posterior de la evidencia.

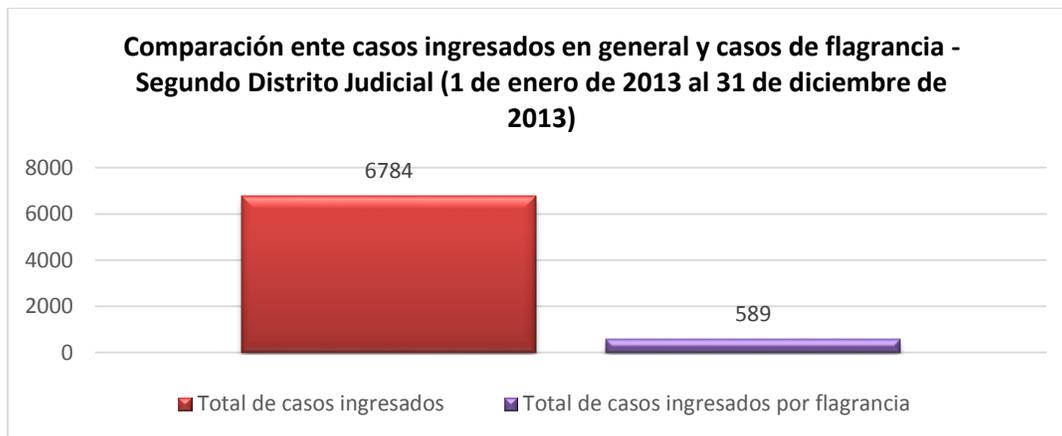
Procedimientos de aprehensión en flagrancia

El Código Procesal Penal establece en el artículo 234 tres tipos de flagrancia, a saber:

- Flagrancia propiamente tal – cuando la persona resulte “aprehendida al momento de cometer la conducta punible.”
- Cuasi flagrancia – cuando la persona resulte “aprehendida inmediatamente después de cometer la conducta punible y como resultado de la persecución material, o por motivo de petición de auxilio de quien o quienes presencien el hecho.”
- Flagrancia inferida – cuando la persona resulte “aprehendida inmediatamente después de cometer una conducta punible y alguien la señala como autora o partícipe, siempre que en su poder se encuentre algún elemento probatorio relacionado con el delito.”

Sobre este punto, las estadísticas del Segundo Distrito Judicial registran un total de 6784 casos ingresados para el periodo del 1 de enero al 31 de marzo de 2013 y de estos, tan solo se procesaron 589 casos por flagrancia, lo que indica que tan solo existe un 11.5% de los casos que se está procesando por intervención policial.

Gráfico N° 8



Fuente: Informe de Estadísticas del Ministerio Público

Las mismas estadísticas denotan que en un número bastante bajo de causas se han declarado ilegales las aprehensiones. Es así que en el periodo arriba señalado, en el mismo Distrito Judicial, un total de 5 aprehensiones fueron declaradas ilegales, en comparación con 584 que han sido declaradas legales. Esto resulta positivo pues denota que en un altísimo porcentaje (99%) de casos se está cumpliendo con tales procedimientos. Sin embargo, tal realidad contrasta con el bajo número de casos que inician por flagrancia.

Los datos analizados no nos permiten alcanzar un grado de certeza respecto de la causa que puede estar motivando el número de casos que se manejan en flagrancia; no obstante, para futuros análisis sugerimos que la Policía Nacional explore el tema a efectos de determinar si podría deberse al cambio de sede para presentar las denuncias con el nuevo sistema, a la reducción de acciones proactivas en las calles o a algún otro aspecto; en tanto que al Ministerio Público recomendamos generar estadística del número de desaprehensiones que se ordenan directamente, a efectos que unificada toda esa información puedan contar con mejores datos para generar otras acciones de política criminal de forma conjunta.

Procedimientos de aprehensión por orden del Fiscal

Los fiscales entrevistados no manifestaron ningún reclamo, queja o disconformidad con el cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas por ellos a la policía, lo que indica que este aspecto se ha estado cumpliendo.

Durante la evaluación, tuvimos la oportunidad de presenciar una audiencia de control de aprehensión en donde el procedimiento inició por orden de conducción del fiscal, se practicaron diligencias que dieron como resultado la vinculación de la persona investigada con el delito, seguido se ordenó la aprehensión y se le llevó ante el juez de garantías para que se pronunciara sobre la legalización, resultando esta declarada legal.

Disponibilidad de unidades para la investigación

Sobre este punto, los fiscales entrevistados manifestaron que en ocasiones enfrentan dificultades con las unidades asignadas a la investigación, pues no quedan vinculadas a los casos de forma permanente ni tienen disponibilidad inmediata al ser requeridos, por los turnos que manejan en la institución.

La movilidad que se presenta genera dificultades para llevar adelante adecuadamente las investigaciones y para poder realizar un verdadero trabajo en equipo.

Al respecto, resulta importante que entre fiscales y policías se generen reuniones de trabajo constantes para intercambiar ideas y fomentar la actividad conjunta, a efectos de crear en los funcionarios policiales sentido de pertenencia al equipo de investigación.

Cumplimiento de las Directrices del Ministerio Público

Sobre el particular se afirmó que se da el cumplimiento oportuno de las directrices, pero la crítica que surgió fue la de falta de proactividad en la ejecución de las diligencias y de propuestas concretas sobre otros aspectos a investigar para los fiscales. De una parte, no pareciera que tuvieran el soporte que se requiere en las unidades de investigación de policía judicial. De la otra, esto es, desde la perspectiva policial, la ley le restó la iniciativa en la realización de diligencias de investigación, por lo que se atienen a lo ordenado por el fiscal.

Lo anterior denota la necesidad de trabajar en conjunto para planificar estratégicamente las investigaciones y reforzar los vínculos que deben existir entre quien dirige la investigación y los auxiliares de la misma.

2.4.5. Uso de la plataforma informática

La plataforma informática con desarrollo a cargo de Autoridad de Innovación Gubernamental, representa un avance tecnológico dirigido a intercomunicar a las instituciones que participan del sistema de justicia penal, facilitando el flujo de información relacionada con los procesos y la gestión.

Esta se presenta como una oportunidad excepcional para que la institución se actualice a través de la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Mediante su uso, se puede proveer al Ministerio Público numerosa información valiosa, lo cual le permitiría eventualmente instaurar una unidad que tenga capacidad de realizar análisis de fenómenos y estructuras criminales a través del procesamiento de dicha información.

En términos generales, la dificultad que se planteaba tanto en el proceso de incorporación de la información como en el de actualización de la información, es que le corresponde a cada fiscal ingresar la información de sus casos en la plataforma, lo cual resta tiempo a las labores de investigación, sumado a las dificultades propias del manejo de la tecnología (indisponibilidad temporal de servicio, por ejemplo).

Ello podría remediarse con la designación de personal para el ingreso de la información cuyo conocimiento no depende del fiscal, esto es, verbigracia, el escaneo de documentos relevantes.

En lo que atañe a la Disposición de las información para otros sujetos procesales involucrados (Defensa Pública), la entrevista realizada en esta institución se nos informó que por regla general se

cumple con el ingreso de la información a plataforma electrónica de manera oportuna, pero en el caso excepcional que esto no se dé, se dirigen a la sede del Ministerio Público y allí tienen acceso a la carpeta sin inconveniente.

2.4.6. Derechos del imputado

El Código Procesal Penal prevé que el imputado tiene derecho a designar abogado desde el primer acto de investigación dirigido en su contra.

La práctica de trabajo en el Segundo Distrito nos permitió constatar entre partes, que el acceso a la Defensa Pública no se brinda por solicitud directa del ciudadano, sino por petición del Ministerio Público en términos generales.

En consecuencia, respecto del acceso a la representación legal de Defensa Pública por solicitud del Ministerio Público, inicia usualmente cuanto la persona ha sido aprehendida y se requiere su presencia en algún acto oral o diligencia concreta.

Tanto para las entrevistas de imputados como para la negociación de acuerdos existe presencia de apoderado judicial, ya sea público o privado. Es una materia en la que no se admite la representación propia del imputado, salvo que sea abogado.

Respecto del acceso de la defensa a la información contenida en la carpeta de investigación, estos obtienen acceso usualmente vía electrónica y en los casos que no está disponible se aproximan al Ministerio Público y logran obtener la información sin mayores inconvenientes.

2.4.7. Supervisión y coordinación de los equipos de fiscales

Procedimientos para la toma de decisiones

En cuanto a los procedimientos para la toma de decisiones, las Juntas de Fiscales operan con regularidad y los entrevistados se expresaron de este foro como una actividad positiva de intercambio de información.

Distribución de los equipos de trabajo

En cuanto a la distribución de los equipos de trabajo, tenemos que los fiscales de circuito suelen tener bajo su coordinación a los fiscales adjuntos. No obstante, señalaron que por el nivel de ocupaciones, los fiscales coordinadores no se están dando abasto para realizar una coordinación real y efectiva con los fiscales adjuntos y en la práctica operan más como fiscales individuales.

Por su parte, los secretarios de investigación están realizando más una labor de tramitadores manteniendo el esquema del antiguo Oficial Mayor, Estenógrafo o Escribiente de despacho del Ministerio Público y no necesariamente el de investigador proactivo que sale a la calle a buscar información para el esclarecimiento del caso.

Además de lo anterior, producto de los múltiples requerimientos de distintos fiscales a los equipos de trabajo, han tenido que tomar la decisión de destinar un secretario de investigación por fiscal, lo cual concentra a la persona en una serie de funciones y quizás esto afecta el aprovechamiento que podría tenerse al utilizar las economías de escala.

2.4.8. Sistema de seguimiento o control de cumplimiento de medidas cautelares personales

El control de las medidas cautelares es una función que en la práctica le corresponde al Ministerio Público de Panamá en base a una reunión de coordinación interinstitucional de alto nivel en la cual se llegó a este acuerdo.

En las cuatro sedes de fiscalías visitadas hemos comprobado que estos controles en efecto se llevan y se han organizado de forma que puedan mantener un registro individual por persona. No obstante, existe poco personal a cargo de este control, el cual se centra más que nada en llevar el registro de los detenidos provisionalmente y de la obligación de comparecencia periódica, pero no hay capacidad actualmente para realizar seguimientos más profundos, como el control de mantenerse recluido en casa, la obligación de no concurrir a determinados lugares, por ejemplo. Para esta materia suele requerirse apoyo policial y de autoridades administrativas como los Corregidores, que no necesariamente cumplen con las mismas.

Sobre el particular, si bien al Ministerio Público le interesa conocer quién incumple medida para solicitar la modificación, debería existir un servicio de antelación al juicio o previo al juicio mediante el cual se realizara esta labor, lo cual a su vez contribuiría a la fijación todavía más adecuada de las medidas cautelares.

Estos servicios, cuya ubicación institucional depende del modelo que se escoja como mencionaremos más adelante, contribuyen con información valiosa, tanto para debatir sobre las medidas cautelares más idóneas y proporcionales al riesgo existe, así como para darle un efectivo seguimiento a su cumplimiento.

2.4.9. Procedimientos para la selección de casos

En la actualidad si bien el Ministerio Público se está haciendo cargo del manejo del flujo de casos del sistema y trabajaron unos protocolos de distribución de casos, en la práctica no aplican procedimientos estandarizados de selección de casos en base a complejidad del asunto (cantidad de delitos investigados en conjunto, cantidad de imputados, cantidad de víctimas), por lo que bien

puede un fiscal de circuito investigar y litigar un caso complejo como un fiscal adjunto. En el curso del proceso, puede que se haga redistribución en base a esa complejidad.

Sobre la materia se recomienda que desde el servicio de turno, al hacer el reparto de causas se realice una ponderación por caso, de elementos como tipo de delito, cantidad de delitos, tipo de víctima y condición de vulnerabilidad, cantidad de víctimas y cantidad de personas denunciadas o querelladas.

Por otra parte, cuando se presenten casos de autor desconocido, que llevarían normalmente a un archivo provisional, hay que ponderar el tipo de delito que se trata, esto es, si es alguno de aquellos de mayor significación social para que antes de proceder al archivo se haga un esfuerzo de investigación un poco más profunda, mediante cooperación interinstitucional con estamentos policiales, a efectos de procurar brindar una respuesta más adecuada con el hecho.

2.4.10. Relaciones con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses

En lo que atañe al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se afirma que se ha ido mejorando en lo relacionado con el tipo de pericia solicitada en función de la necesidad y pertinencia de ésta para el proceso, gracias a la capacitación y a la guía de servicios periciales que brinda una orientación en la materia.

En la mayoría de los casos, el inconveniente presentado ha sido el tiempo de respuesta en el caso de los servicios forenses y aunque se realiza un importante esfuerzo para cumplir con los requerimientos técnicos y científicos, en ocasiones los servicios se ven limitados por falta de recursos y de personal idóneo.

Asimismo, los técnicos de procesamiento de la escena entrevistados manifestaron que un inconveniente lo es en ocasiones la demora en las instrucciones que deben dar los fiscales para que se realice la entrega de los indicios al laboratorio.

Como recomendación tenemos que una estrategia a utilizar para la obtención de fondos es verificar y proyectar qué casos se resolvieron gracias a las experticias realizadas por el Instituto de forma que el trabajo que realizan sea más valorado y puedan tener acceso a un mayor nivel de recursos.

Por otro lado, es importante seguir propiciando la cooperación interinstitucional (Policía, Fiscalía, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses), así como de otros intervinientes que por razón de sus funciones tienen contacto inicial con víctimas o con escenas del delito como lo son los bomberos, los médicos en los cuartos de urgencia de establecimientos de salud, para que conozcan los requerimientos de la cadena de custodia.

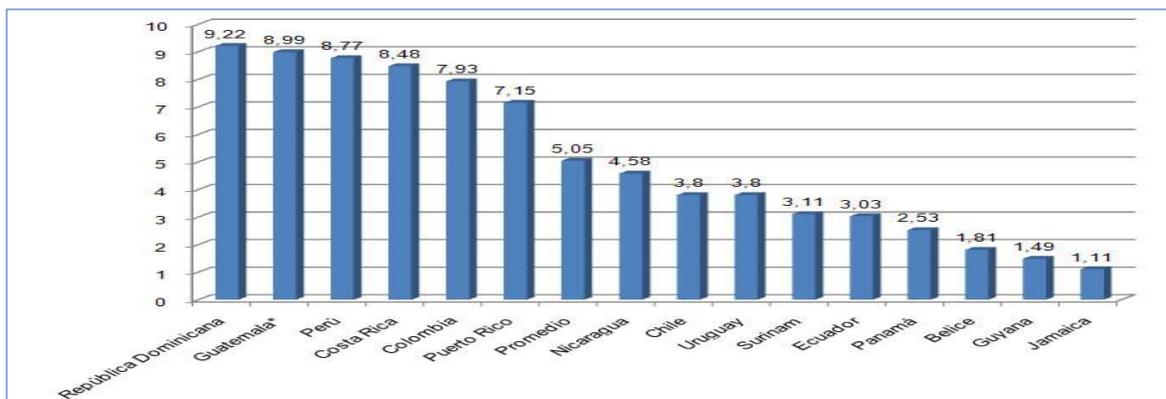
2.4.11. Recursos humanos, infraestructuras y recursos presupuestarios³⁴ para los casos que maneja la institución

Se ha podido constatar que las Fiscalías de los Distritos Judiciales 2° y 4° tienen una asignación de recursos humanos satisfactoria tanto de Fiscales propiamente dichos (Fiscales de circuito, Fiscales Adjuntos y Personeros) como de personal de apoyo administrativo. Se ha podido constatar que los Fiscales Superiores también conocen y litigan causas comunes en el caso ser requerido. A pesar de ello, no los hemos incluido en el cómputo ya que consideramos que se trata de un comportamiento anómalo, pues su función debería centrarse en la dirección estratégica de las fiscalías. En relación al número de funcionarios administrativos de apoyo también se han constatado cifras significativas como se comprueba al analizar el número total de empleados en las fiscalías. Por ejemplo, en Veraguas el total de personal son 187 personas y en Los Santos 146.

En las cuatro visitas a Fiscalías, se ha constatado un clima laboral algo recargado. Con unanimidad, los fiscales de las cuatro provincias hicieron referencia a unos niveles demasiado elevados en la carga de trabajo. Esta situación es extensible a los Fiscales Superiores y a los Coordinadores de Servicios, los cuales no tienen el tiempo para realizar las labores necesarias dirigidas a ejercer funciones de planificación estratégica de la Fiscalía, relaciones con la comunidad, así como evaluar el desempeño del personal y de las unidades o servicios.

En el siguiente gráfico mostramos una relación de la tasa de fiscales por cada 100.000 habitantes en algunos países de América Latina. Esta información es del año 2008 por lo que es posible que la tasa haya sufrido modificaciones en los últimos años.

Gráfico N° 9



Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia, Cuarta Edición (2008-2009)

³⁴ Se pudo acceder a la información presupuestaria en la que apreciamos que el Estado concedió, en cada Distrito un porcentaje menor del solicitado para la implementación en los años 2011, 2012 y 2013. La suma total revela un 20% de diferencia entre lo solicitado y lo aprobado.

De todas maneras, nos permite visualizar que la asignación de fiscales en Panamá antes de la reforma procesal penal era bastante baja. Ahora, esta misma asignación en los Distritos Judiciales 2° y 4° se encuentra por encima de la media latinoamericana. No obstante, es importante aclarar varias cosas: primero, el Ministerio Público ha reconvertido funcionarios que ejercían funciones de secretaría y asistencia a fiscales adjuntos; segundo, nos referimos a cifras en 2 regiones del país y no del país completo y, tercero, que en el caso de Panamá, distinto a lo que sucede en otros países, la fiscalía asume la investigación desde el inicio y por mandato legal está a cargo de realizar todo el trámite del caso hasta que se tome una decisión definitiva en el mismo. Por tanto, la policía no asume las investigaciones de forma independiente, sino únicamente brindan un apoyo o auxilio por instrucciones de los fiscales para diligencias concretas.

Seguido y para efectos de comparación, en esta gráfica mostramos el número de fiscales asignados conforme al SPA, en una porción del territorio panameño:

Tabla N° 8

Provincia	N° de fiscales	Población	Tasa de fiscales por 100.000 habitantes	Tasa de fiscales por 100.000 habitantes (sin fiscales adjuntos)
Coclé	25 (8 Fiscales de circuito, 7 personeros y 10 adjuntos)	228.676	10,93	6,55
Veraguas	35 (7 Fiscales de circuito, 12 personeros y 16 adjuntos)	226.641	15,44	8,38
Herrera	23 (5 Fiscales de circuito, 7 Personeros y 11 adjuntos)	111.647	20,60	10,74
Los Santos	23 (5 Fiscales de circuito, 7 personeros y 11 adjuntos)	89.592	25,67	13,39

Fuente: Elaboración propia en base a información del censo poblacional de Panamá en 2010 y datos de cantidad de fiscales obtenidos en las entrevistas.

Lo anterior indica que es necesario realizar ajustes a la gestión para que el funcionamiento se dé con mayor comodidad en base a una mejor distribución de labores.

Por otra parte, las infraestructuras del Ministerio Público en los Distritos Judiciales 2° y 4° son satisfactorias en términos generales. En su mayoría son edificios amplios³⁵, con numerosos espacios destinados a los equipos de trabajo y a los fiscales. La distribución de los espacios de las cuatro fiscalías se hace de forma acorde al Modelo de Gestión en los servicios relativos a fiscalías

³⁵ La sede del Ministerio Público en Coclé, denominado Edificio Trilli es el que se aprecia un poco más limitado en espacio.

especializadas, turno y atención a víctimas. A pesar de ello, se percibe que los servicios de litigación y decisión temprana y los de investigación no siempre están diferenciados en la distribución de los espacios.

Una acotación que es preciso realizar al respecto, es que en su mayoría se trata de edificios alquilados y no propios de las instituciones, que según nos indican, tienen pendiente la asignación de recursos presupuestarios para infraestructura. En el caso concreto del Edificio del Ministerio Público en Coclé, los espacios destinados para atención al público, recepción de denuncias e investigación y es bastante reducido. Aun cuando han realizado un esfuerzo para adecuarlo al modelo de gestión, han tenido que alquilar oficinas fuera del edificio principal para poder satisfacer la demanda de espacio.

Es necesario referirse de forma independiente a los espacios destinados a la atención de las víctimas. Se ha podido comprobar que los espacios habilitados permiten garantizar un acceso sencillo y visible a las instalaciones así como habitáculos suficientes para proteger la intimidad de las víctimas. Existen salas para la atención a menores y se está trabajando en la instalación de Cámaras de Gesell³⁶.

2.4.12. Relaciones con la comunidad.

Se ha podido observar la presencia de abundante folletería en las Unidades de atención a víctimas y testigos con información de carácter general sobre el Sistema Penal Acusatorio así como materiales específicos sobre los derechos de las víctimas y testigos. Los folletos y trípticos diseñados facilitan la comprensión y el conocimiento de los derechos así como el nuevo rol de la víctima en el nuevo sistema de justicia penal. Estas iniciativas tienen efectos muy beneficiosos en la ciudadanía ya que contribuyen al conocimiento y la legitimación de las instituciones, lo que con posterioridad impacto en la calidad del funcionamiento del sistema penal.

En cuanto al relacionamiento con la comunidad, se han realizado actividades de sensibilización y divulgación, así como acercamientos con los siguientes actores:

- Sociedad civil organizada, como por ejemplo, Asociación de Ganaderos, Clubes Cívicos, Asociación de Enfermeras, Asociación de Maestros y Profesores.
- Autoridades gubernamentales, tales como Ministerio de Salud.
- Autoridades Administrativas a nivel Municipal y de Corregimiento.
- Entidades Educativas, escuelas secundarias.

³⁶ Se trata de parte de la ejecución del programa PANT37 de UNODC – ROPAN para el Ministerio Público.

Este tipo de relaciones, contribuye a fortalecer la legitimidad del Ministerio Público en la comunidad y, por otro lado, permiten tener un mejor abordaje al fenómeno criminal en aras de generar una política criminal destinada a combatir las motivaciones subyacentes a los delitos.

Existen reuniones de coordinación con la policía como por ejemplo en Los Santos en donde los encuentros se realizan una vez al mes. A pesar de ello, pensamos que las reuniones interinstitucionales deberían pensarse en base al establecimiento de objetivos concretos así como voluntad por parte de las instituciones. Existen problemas interesantes sobre los que el Ministerio Público y la Policía podrían trabajar de forma conjunta, como los bajos niveles de flagrancia o el procesamiento conjunto de la información.

2.4.13. Metas, Objetivos y Evaluación del Desempeño.

Hemos podido constatar que en las fiscalías de los Distritos Judiciales 2° y 4° que funcionan bajo el Sistema Penal Acusatorio, hasta el momento no se trabaja propiamente en función de planificación de objetivos institucionales ni de metas para la consecución de los mismos.

El funcionamiento de las fiscalías no responde a un análisis de cuáles son aquellas tipologías de delito en las que se quiere incidir con mayor determinación.

Por otro lado, es importante también aludir a la inexistencia de procedimientos, mecanismos o departamentos que tengan asignada la tarea de evaluar el desempeño de los fiscales y el personal. Uno de los retos de un Ministerio Público moderno es el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño que permita medir el rendimiento de los empleados. En Coclé, el encargado de estadística, cada cierto tiempo da un reporte de productividad de los fiscales. Estos hechos deben dejar de ser prácticas aisladas e improvisadas para convertirse en uno de los objetivos institucionales de un Ministerio Público con vocación de mejorar su eficiencia en la persecución criminal.

2.5. Precisiones sobre el trabajo del Órgano Judicial en el contexto de la reforma procesal penal:

2.5.1. Modelos de Gestión y Organización

2.5.1.1. Área jurisdiccional

Según lo establece el artículo 30 del Código Procesal Penal, los órganos jurisdiccionales son, entre otros, los Tribunales Superiores de Apelaciones de Distritos Judiciales, los Jueces de Garantías, los Tribunales de Juicio y los Jueces de Cumplimiento. En este apartado nos dedicaremos de forma exclusiva a éstos cuatro órganos, en atención a lo observado en las visitas realizadas.

Jueces de Garantías

Con respecto a la actualidad de los jueces de garantías, en términos generales podemos afirmar que se encuentran trabajando en línea con el nuevo rol de control de garantías que les impuso el Sistema Penal Acusatorio a partir de su entrada en vigencia. En particular, están funcionando en un sistema de asignación de casos por turnos semanales, a través del cual el juez asignado a ésta función es excluido de las audiencias de esa semana. Esto significa que la asignación a cada juez no se realiza considerando la complejidad de cada caso, sino que simplemente es por audiencia, lo cual es realizado por el sistema informático de cada oficina judicial.

Otro aspecto a destacar es que se ha consolidado la práctica de bloquear a un juez de garantías durante la investigación para que intervenga en la audiencia de etapa intermedia (formulación de la acusación), bajo el fundamento de resguardar el principio de imparcialidad.

Los jueces de garantías, actualmente, dictan sentencias en los casos de juicios abreviados, acuerdos de pena y procedimientos simplificados. A su vez, son quienes toman la decisión de extinción de la acción penal, una vez que el juez de cumplimiento verificó que se hayan cumplido las reglas de conducta acordadas en la suspensión condicional del proceso.

Sin perjuicio de estos indicadores comunes, hemos advertido diferencias entre las provincias. En concreto, constatamos que en Herrera y Los Santos no se elaboran actas en las audiencias de formulación de la imputación, de modo tal que no hay manera que los jueces puedan ejercer un control sobre la acusación, es decir, verificar que sean los mismos hechos los que se enuncian en uno y otro caso. Mientras que en Coclé y Veraguas sí se hacen éste tipo de actas con mínima información.

Tribunales de Juicio

Por el lado de los jueces de los Tribunales de Juicio, un punto inicial a destacar es que el Código Procesal Penal establece en su artículo 42 que actuarán de manera colegiada en los casos de delitos sancionados con pena superior a un año. Esto implica un límite a la posibilidad de que intervengan en forma unipersonal en casos que presenten una baja complejidad.

De las visitas realizadas, se extrajo que la mayoría de los juicios celebrados en el transcurso de éste año han durado uno o dos días en promedio, y que los jueces expresan su veredicto en ese mismo momento, dando una relación de los hechos y explicando los fundamentos de la conclusión.

Sobre la cantidad de causas que se han resuelto en el curso de éste año, por citar algunos casos a modo ejemplificativo, en Herrera se han realizado trece audiencias (de las cuales once finalizaron en condenas y dos en absoluciones) y en Los Santos se celebró el mismo número, pero en ésta provincia fueron nueve condenas y cuatro absoluciones. En Veraguas, por su lado, los jueces de juicio tienen entre cinco y ocho audiencias por mes.

Jueces de Cumplimiento

Actualmente, los jueces de cumplimiento ejercen el control de los acuerdos de mediación, las condenas condicionales y las reglas de conducta de las suspensiones del proceso a prueba.

Sobre éstas últimas, hemos constatado que en la provincia de Herrera no tienen personal para controlarlas y la oficina judicial no presta servicios para ello. A su vez, sucede que por ejemplo se pactan tareas comunitarias por sesenta meses, pero no se fija la carga horaria semanal, lo cual genera que las decisiones sean meramente formales. A raíz de que los imputados no entendían las reglas impuestas, se ha adoptado una práctica que consiste en elaborar un certificado al cabo de la audiencia, acto en el que se le hace firmar al imputado un documento en el que se asienta que ha entendido lo acordado, se verifican los datos y se precisa el lugar de cumplimiento de las reglas. En Los Santos, en tanto, ocurre que son las propias personas quienes deben llevar al tribunal las constancias de cumplimiento de las reglas acordadas. En verdad, hemos constatado que en general en ninguna provincia se dispone de protocolos para el manejo de estos casos, de modo tal que se evidencian procesos y metodologías de control de carácter diverso y espontáneo.

Con respecto al equipo de trabajo con el que cuentan los jueces de cumplimiento, en primer lugar, existe una estructura administrativa propia al interior de la oficina judicial (denominada “sección de cumplimiento”), cuyas funciones entre otras son asistir al juez para el control y supervisión del régimen impuesto en los procesos suspendidos a prueba, la suspensión condicional de la ejecución de la pena y de cualquier subrogado penal; mantener los registros e informes inherentes a sus funciones actualizados; etcétera. Además, en las visitas vimos el personal con el que cuentan: en Herrera son dos funcionarios no abogados; en Los Santos hay un psicólogo, una trabajadora social y dos asistentes; y en Veraguas solamente hay una trabajadora social y un psicólogo.

Con relación a la carga de trabajo de los jueces de cumplimiento, hemos podido observar ésta situación en algunas provincias. En Herrera, se realizan alrededor de quince audiencias por semana correspondientes al SPA, y tres o cuatro pertenecientes al sistema antiguo. En trámite se encuentran quinientas carpetas y se registran ciento nueve detenidos. En Veraguas tienen 1256 carpetas activas (de las cuales 430 corresponden al sistema anterior y 826 al SPA). De todas ellas, quinientas carpetas son de suspensión condicional del proceso a prueba. Por citar un ejemplo, en el mes de julio, el juez de cumplimiento de Veraguas tuvo 112 audiencias, es decir, un promedio de quince por día. En función a ello, se puede concluir que el juez de cumplimiento tiene la misma cantidad de audiencias que todos los jueces de garantías.

Tribunales Superiores de Apelaciones

En la actualidad existe un tribunal para cada distrito judicial, el que es compartido por ambas provincias del distrito. En el caso del Segundo, se encuentra ubicado en la provincia de Coclé de modo fijo, lo cual implica que se deben movilizar hasta allí quienes deban resolver los recursos suscitados en Veraguas. En el Cuarto, el tribunal está situado en Los Santos pero los jueces se movilizan hasta Herrera para resolver las audiencias del recurso que allí se presenten.

En el Tribunal de Apelaciones de Coclé, los jueces solo intervienen en recursos de apelación (durante la etapa de garantías) y anulación (contra la sentencia del juicio). Cuando la apelación se presenta en la audiencia, ahí mismo se fija la fecha de la audiencia de recurso. El examen de admisibilidad se realiza solo en el primer tribunal, en los casos de recursos contra sentencias de juicio. Al ingresar el caso en el Tribunal de Apelaciones se debe realizar una audiencia de sustentación del recurso. Luego de esta audiencia, los jueces se encuentran en condiciones de resolver en el acto o luego de tres días. En la práctica, es usual que se acojan a los tres días. Cabe precisar que en las audiencias por recursos de apelación intervienen tres magistrados.

Una vez presentado el recurso, al Tribunal se envía una carpeta judicial que contiene la sentencia, el recurso y su oposición. También se envía una copia del vídeo de la audiencia que generó el recurso. En la actualidad los jueces no admiten pruebas nuevas distintas a las practicadas en el juicio. En los casos que presentan prueba nueva en las audiencias por medidas cautelares, no dejan que se incorpore en tanto se tienen que atener solo a lo incorporado en garantías. A su vez, refieren que en ocasiones, no consideran suficiente la información aportada por las partes en la audiencia.

Con respecto a la gestión de los casos del Tribunal, un día antes de la audiencia se les informa que deben intervenir (en los recursos de apelación). En promedio, están realizando entre doce y trece audiencias por semana, mientras que antes realizaban entre cinco y ocho.

2.5.1.2. Oficina Judicial

En función a la información que hemos recabado en las visitas, hemos podido determinar que las oficinas judiciales se integran con el siguiente personal en la actualidad:

Tabla N° 9

SEGUNDO DISTRITO JUDICIAL		CUARTO DISTRITO JUDICIAL	
OFICINA JUDICIAL COCLÉ	OFICINA JUDICIAL VERAGUAS	OFICINA JUDICIAL HERRERA	OFICINA JUDICIAL LOS SANTOS
1 Directora	1 Directora	1 Director	1 Directora
2 coordinadores: Unidad de Gestión Administrativa y Unidad de Causas y Salas	2 coordinadores: Unidad de Gestión Administrativa y Unidad de Causas y Salas	1 Coordinador Administrativo	2 coordinadoras: Unidad de Gestión Administrativa y Unidad de Causas y Salas
10 funcionarios de salas y causas	5 Unidad de Apelaciones	1 Coordinador de Causas y Salas	10 auxiliares de sala
2 en Sección de Cumplimiento	2 administrativos	2 Secretarias Administrativas	3 recepcionistas
2 administrativos	10 auxiliares de sala	2 empleados de la Sección de Atención al Público	2 secretarias (documentaciones y notificaciones)
1 secretario		4 personal de seguridad	3 ayudantes generales (maestranza)
1 recepcionista		2 ayudantes de limpieza	1 psicóloga
1 Sección de Apelación			1 trabajadora social

1 Sección de Testigos y Peritos		13 auxiliares de sala 4 personas de la Sección de Cumplimiento (una psicóloga, una trabajadora social y dos empleados) 1 Sección de Testigos y Peritos 1 Sección de Apelación y Recursos	2 asistentes de cumplimiento 4 seguridad
---------------------------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a la información proveída por las Oficinas Judiciales

En líneas generales, hemos notado que existen dos grandes diferencias entre las oficinas.

Por un lado, con respecto a las notificaciones. En Herrera observamos que para citar a una persona, lo notifican y también lo hacen comparecer personalmente. En Los Santos, en cambio, si la persona vive cerca de la oficina, la citan por teléfono y no la hacen ir para notificarla formalmente. En Veraguas, por su lado, están notificando a las partes vía correo electrónico.

Por otra parte, la segunda diferencia advertida ha sido en relación a los roles de los empleados. En Herrera y Coclé no se está trabajando en base al concepto de economías de escala, en tanto trabajan bajo la lógica de que todos los empleados cumplen asumen todas las tareas (se entregan casos a cada uno de los auxiliares de sala, quienes realizan todas las diligencias de ese caso: citación, aviso a las partes, notificación y comunicación). En Los Santos, los auxiliares si bien están diferenciados por jerarquía, intervienen en todos los casos de la etapa de garantías realizando todas las tareas necesarias. En Veraguas se ha advertido que existe un funcionamiento un tanto más real de las unidades, acorde al modelo de gestión. Por ejemplo, hemos visto que allí es la coordinadora de la Unidad de Salas y Causas quien asigna la fecha y hora de las audiencias, de acuerdo a los valores de la OISPA, y no los auxiliares. Sin embargo, estos últimos sí continúan laborando bajo la lógica de que todos cumplen todas las tareas, con la única excepción que hemos marcado sobre la fijación de las fechas de audiencia.

La celebración de audiencias

En las visitas hemos observado ciertas tendencias comunes que se reiteran en las distintas oficinas judiciales y que merecen ser desarrolladas para futuros ajustes.

Un primer aspecto que hemos visto es que en un grupo de estadísticas se registran en calidad de audiencias realizadas aquellas que se inician con la presencia del juez pero terminan por ausencia de las partes (99%). Esto conlleva a una errónea percepción del índice de audiencias efectivamente

realizadas (86%), tomando a éstas como aquéllas en las cuales se adopta algún tipo de decisión jurisdiccional.

En segundo lugar, hemos observado que en la primera audiencia de la mañana intervenía un fiscal, que luego regresaba para litigar en la última audiencia programada para ese día. Esto implica en lo fundamental generar tiempos muertos para ese fiscal que deberá esperar en el medio de ambas. Sin embargo, también debería ser un aspecto a considerar por parte del Ministerio Público.

Tercero, se ha presentado como problemático el uso de la plataforma informática. Por un lado, hemos visto que por ejemplo en caso de que se archive un caso por haber prófugos, éste no puede ser reabierto luego. Por el otro, para agendar audiencias, hemos observado que solamente les dejan fijarlas cada quince o veinte minutos, más allá de que las audiencias duren cinco minutos. El sistema no les permite, por ejemplo, fijar todas en una misma hora.

En cuarto término, hemos podido detectar que las oficinas citan a todos los testigos que declararán en juicio a la misma hora. En ciertos casos han sido de un número elevado, con lo cual esto implica que necesariamente deban aguardar bastante tiempo para ingresar a la sala en su turno.

En último lugar, conociendo que las oficinas judiciales tienen un plazo máximo de ocho días para fijar las audiencias, relevamos que la tendencia general en la mayoría es que se acerquen al día ocho de ese plazo para programar las causas.

2.5.2. Recursos humanos, presupuestarios³⁷ y de infraestructura para los casos que maneja el Órgano Judicial

En primer lugar, con respecto a los recursos humanos de los cuales dispone el Órgano Judicial para la gestión de los casos, es posible diferenciar la cantidad total de personal destinado tanto al área jurisdiccional (jueces) como a la oficina judicial, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla N° 10

Provincia	Cantidad total de empleados de la Oficina Judicial	Cantidad de jueces³⁸	Tasa de jueces por cada 100.000 habitantes³⁹
Coclé	21	10	4,37
Veraguas	20	10	4,41
Herrera	32	10	9,26
Los Santos	29	10	11,30

Fuente: Elaboración propia en base a información proveída por las Oficinas Judiciales de cada provincia.

³⁷ A la fecha de realización de éste informe no se había aprobado el presupuesto de la institución, con lo cual no hubo información ni datos a relevar sobre este punto en particular.

³⁸ En cada provincia hay tres jueces de garantías, tres de juicio y uno de cumplimiento. Los Tribunales de Apelaciones están integrados por tres jueces y están situados en las provincias de Los Santos (para el Cuarto Distrito) y Coclé (para el Segundo Distrito), sin perjuicio de que también intervienen en los casos de Herrera y Veraguas, respectivamente. De allí el modo en que se contabilizan en la tabla.

³⁹ Para el cálculo de ésta tasa se tomaron en consideración los datos del censo poblacional en Panamá del año 2010.

En líneas generales, podemos afirmar que los recursos humanos con los que cuenta el Órgano Judicial para el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en el segundo y cuarto distrito son absolutamente razonables, en tanto se mantenga la actual estructura de trabajo. Una primera aproximación nos indica una tasa elevada de jueces en los casos de Herrera y Los Santos, en comparación con la misma cantidad de personal en las provincias de Coclé y Veraguas.

Por otra parte, en la siguiente tabla se distingue por distrito la cantidad de audiencias realizadas por los jueces de garantías y de juicio desde la entrada en vigencia del SPA:

Tabla N° 11

Distrito	Audiencias de Garantías	Audiencias de Juicio
Segundo (Sep. 2011 - Junio 2014)	18,581	282
Cuarto (Sep. 2012 - Junio 2014)	7,328	82

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística del Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial.

En atención a éstas cifras, se puede observar que si bien son datos que integran todo el desarrollo del nuevo sistema, existe una tendencia muy marcada a que los jueces de garantías absorban prácticamente la totalidad de los casos. En un comparativo porcentual entre ambos, podríamos decir que el 98% de las causas del Segundo Distrito están siendo atendidas por el colegio de jueces de la etapa de garantías, mientras que solamente el 2% restante lo es por los de juicio. Lo mismo ocurre en el Cuarto Distrito, en donde se reitera éste porcentaje.

En términos de la infraestructura con la que se trabaja en la actualidad, hemos constatado que en general las instalaciones son adecuadas para las exigencias del nuevo sistema, sin perjuicio de ciertos aspectos que tendrían que ser considerados. El Órgano Judicial de la provincia de Herrera dispone de tres salas de audiencias (dos de igual dimensión para una capacidad de 15 personas de público, y una más amplia para 18 personas). Allí también se cuenta con dos celdas de mediano tamaño para detenidos, dos salas de testigos protegidos, dos salas para la entrevista del defensor con el imputado, y una sala de reuniones para jueces. En Los Santos, si bien somos conocedores que están pronto a mudarse, hay tres salas de audiencias de espacios reducidos, a las cuales se ingresa por la misma área, de difícil acceso. Se dificulta hallarlas si uno no pertenece al sistema. La puerta de ingreso está del lado del escritorio del juez, por lo que si uno no ingresa unos minutos antes de que comience la audiencia, resulta imposible poder entrar luego. En casos de audiencias complejas, se utiliza la sala del sistema antiguo, que no tiene equipo de audio, aunque lo pueden pedir para trasladarlo. El aire acondicionado realiza mucho ruido y es difícil escuchar en la sala, ya que los micrófonos son para grabar pero no amplifican el sonido. En Coclé también hay tres salas de audiencias, con un espacio de treinta y seis sillas para el público. Las dimensiones son muy buenas en todas ellas. En Veraguas hay dos salas para las audiencias de garantías, una para juicio (está ubicada en otro edificio, y cuenta con una entrada de juez en estilo del tipo de edificio inteligente) y una para cumplimiento (es una sala chica en tanto ingresan solo doce personas de público y además usan un sistema de audio muy casero; no obstante, creemos que es suficiente).

2.5.3. Publicidad y relaciones institucionales

Uno de los nuevos principios que establece el SPA es precisamente la publicidad. A este respecto, hemos constatado que en general ésta exigencia se cumple en lo mínimo.

En Herrera no hay una cartelera con información ni con la agenda de audiencias. Ahora bien, las salas de audiencia están ubicadas muy cerca de la puerta de ingreso. En el día de la visita se observó una presencia casi nula de público en las salas. Sin embargo, se observó entrada y salida sin problemas del poco público de las salas. En esta provincia se realizan reuniones interinstitucionales trimestrales entre el órgano judicial, Ministerio Público y Defensa Pública, así como reuniones interprovinciales trimestrales para discutir temas comunes y llegar a acuerdos.

En Los Santos la agenda se confecciona de forma manual. Tampoco hay cartelera y el ingreso está bastante oculto. Es bastante difícil encontrar las salas de audiencias solo si uno no pertenece al sistema. La puerta de ingreso en ellas está del lado del escritorio del juez, por lo que si uno no ingresa unos minutos antes de que comience la audiencia, resulta imposible poder ingresar luego. Aquí se realiza una reunión mensual por la provincia donde participan jueces, fiscales y defensores. Entre otras, se han adoptado decisiones sobre eliminación de actas, reprogramación de audiencias, formularios sobre los trabajos comunitarios y tardanzas de fiscales en audiencias.

En Coclé y en Veraguas tienen pantallas con la agenda de audiencias, mientras que la segunda de ellas también cuenta con cartelera adecuada.

2.5.4. Objetivos, evaluación y manejo de información

En términos generales pudimos concluir que si bien se produce información en algunas oficinas, lo cierto es que no se le otorga un rol estratégico en la planificación de objetivos institucionales, los que tampoco se tienen en ninguna de las oficinas. Por citar dos ejemplos, en Los Santos se realizan estadísticas y en Veraguas se elaboran informes mensuales sobre el estado de funcionamiento.

Sin perjuicio de ello, no se diseña un programa de objetivos que contenga, por ejemplo, retos como reducir la tasa de demora entre la fijación del caso y la celebración de audiencia, una mayor presencia de público, encuestas de satisfacción, aumento del porcentaje de audiencias efectivamente celebradas, disminución de tiempos de audiencias, aumento de la calidad, etc.

2.6. Análisis de la capacitación: las destrezas de jueces y fiscales

En los últimos años se ha producido una expansión de los programas de capacitación judicial en los países de América Latina. Sin embargo, esto no se ha visto acompañado de una reflexión seria sobre

el rol que la enseñanza legal debe ocupar en los procesos de implementación de nuevos sistemas de justicia penal. En estos contextos, se vuelve necesario instalar un nuevo paradigma de enseñanza: la capacitación debe convertirse en una herramienta de gestión institucional por medio de la cual se preparen profesionales para desempeñarse en el marco de diversas audiencias orales. Es por ello que se requiere una atención seria sobre la función de la capacitación, en tanto se reconvierte en una estrategia para la consecución de los objetivos iniciales de la reforma.

En este apartado nos enfocaremos en tres variables vinculadas con la formación y preparación de jueces y fiscales para el desempeño en el nuevo Sistema Penal Acusatorio de Panamá. En primer lugar, daremos cuenta de la capacitación recibida de forma previa a la entrada en vigencia del nuevo modelo; segundo, los aspectos problemáticos de las prácticas que hemos observado en las distintas visitas; y en última instancia, recogeremos las necesidades específicas de capacitación que nos han referido los operadores junto con lo que nosotros hemos podido detectar.

2.6.1. Capacitación recibida

En todos los casos, los jueces que en la actualidad se desenvuelven en el segundo y cuarto distrito judicial han recibido un curso base o habilitante de dos semanas de duración, para poder ingresar a las posiciones dentro del nuevo Sistema Penal Acusatorio. Principalmente, en esta capacitación se trabajó haciendo un uso exhaustivo del texto del nuevo Código Procesal Penal, mientras que en algunos casos se utilizó jurisprudencia y vídeos de audiencias celebradas en el distrito que ya se encontraba bajo el régimen del nuevo sistema. En un inicio, para el segundo distrito judicial, se contó con la participación de docentes extranjeros, mientras que para el caso del cuarto distrito se comenzó a dictar con profesionales panameños con experiencia en la materia. Al culminar el curso, los participantes aprobados se encontraban en condiciones de desempeñarse en cualquier parte del país. Por otra parte, los jueces de garantías de la provincia de Veraguas recibieron una capacitación externa dictada por algunos jueces de garantías de la República de Chile (en donde rige un sistema procesal de carácter acusatorio desde el año 2000).

Por el lado del Ministerio Público, se han realizado diversos cursos de capacitación sobre las implicancias del nuevo Sistema Penal Acusatorio destinados a los funcionarios de la institución. La institución cuenta con un Curso Básico sobre Sistema Penal Acusatorio que fue dictado tanto en las instalaciones institucionales como con el apoyo de universidades. Sobre el contenido de este curso ya se elaboró un manual. Para la entrada en funcionamiento en el sistema, los fiscales hicieron exámenes y sólo aprobando podrían pasar a tener mejores posiciones.

La institución también ha contado con la colaboración de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, ABA Rule of Law Initiative, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Escuela Judicial para otros cursos. A su vez, los fiscales recibieron cursos sobre instructivos para el uso de la plataforma informática, en la cual están los datos e información de las investigaciones fiscales. Por último, cabe mencionar que el Ministerio Público organizó una serie de programas de

pasantías a través de los cuales los fiscales pudieron visitar las dependencias de la institución en el distrito que tenía la experiencia de haber dado inicio al nuevo sistema de persecución penal.

2.6.2. Observaciones sobre prácticas concretas para la lograr el mejoramiento del sistema:

A raíz de las visitas realizadas en las provincias de Herrera, Los Santos, Coclé y Veraguas, hemos podido identificar ciertos aspectos críticos y comunes en el desempeño práctico tanto de jueces como de fiscales. Éstos podrían ser sintetizados del siguiente modo:

Función de litigación en audiencia de los fiscales del Ministerio Público

Un punto que llama la atención en el funcionamiento de las fiscalías es que algunos de los fiscales de la institución no están abocados a litigar en las diversas audiencias orales. Por citar ejemplos, en la provincia de Coclé, los tres fiscales del servicio de turno tienen a su cargo recibir las denuncias y procesar éstos casos en un plazo de 5 a 15 días, pero no ejercen la litigación de casos. Rotan en horario y eventualmente tienen diligencias de allanamientos. Por su lado, en la fiscalía de la provincia de Herrera, ocurre lo mismo con el servicio de investigación y seguimiento de causas. Allí trabajan ocho fiscales adjuntos y cinco por especialidad, quienes no litigan salvo en caso de que el titular no pueda asistir. Ahora bien, ésta práctica y éste rol del fiscal se asemeja a la función que cumplían los secretarios de los juzgados en el contexto de los sistemas mixtos. En un modelo acusatorio, los fiscales pueden ser reemplazados en sus labores salvo en una sola que le es exclusiva: litigar en audiencias. Es así que se vuelve indispensable replantear éste aspecto y hacer un uso más eficiente del recurso humano “fiscal” que significa para el Ministerio Público.

Reducir la duración de la etapa intermedia

En las distintas visitas se ha podido constatar que las audiencias de formulación de la acusación (“etapa intermedia”) registran algunos inconvenientes. Por un lado, sucede que en promedio duran mucho tiempo debido a prácticas que son innecesarias. Por ejemplo, en la provincia de Herrera pueden demorar hasta tres horas en casos complejos. Por su lado, en Los Santos, las audiencias se están realizando en un promedio de 1 hora 40 minutos, sumado a otros 30 minutos destinados a redactar el auto de apertura a juicio. Ésta práctica, que no es indispensable en tanto componente propiamente de la audiencia, podría ser reemplazada por un formulario que sea dejado a las partes en la secretaría. Otro factor problemático que se ha advertido dice relación con la cantidad de testigos filtrados en este tipo de audiencias. Se ha constatado que el juez de garantías, al no ejercer un filtro adecuado en la etapa intermedia, genera que se citen una gran cantidad de testigos para la audiencia de juicio (y en consecuencia se programe una duración acorde para todos ellos), quienes finalmente no asisten en su totalidad. Esto conlleva, entonces, a que se generen tiempos muertos en tanto la audiencia dura menos tiempo que lo inicial.

Mejorar en la descripción de los hechos.

El Ministerio Público bajo la nueva dinámica de trabajo ha logrado conciliar las distintas facultades que le confiere la ley y desempeñar sus roles de investigación y litigación, alcanzando los resultados que previamente se mostraron en estadísticas. Sin embargo, un comentario que es preciso realizar es que tanto en las audiencias como en los escritos de acusación, hemos podido advertir que algunos fiscales están teniendo problemas para precisar los hechos en la actualidad. Por citar un caso, esto se ha podido ver en una audiencia en la provincia de Herrera, en donde se relataron una gran cantidad de detalles al momento de exponer oralmente ante el juez, que podrían haber sido concretizados. Por otra parte, también se pudo constatar ésta misma situación en algunos escritos de formulación de acusación, en donde el apartado sobre descripción del hecho punible se asemeja mucho más a un parte policial que a una síntesis basada en puntos específicos.

Ajustes en la tipificación de los delitos

Una complicación que también se ha visto en las visitas dice relación con la tarea de subsunción legal de los hechos que deben realizar los fiscales. Actualmente, existen ciertas dificultades para realizar un análisis de algunos de los casos desde la teoría del delito, lo cual genera dos efectos en los casos que ello ocurre: por un lado, no tener claridad sobre cuáles son los elementos del tipo delictivo que se está investigando; por el otro, trasladar ésta confusión o poca claridad a las audiencias orales, en donde las partes deben manejar de la mejor manera sus teorías del caso para lograr el éxito en sus planteos. Este aspecto se vincula directamente con la escasa o nula capacitación recibida por parte de los operadores en capacidades para dominar los distintos factores de la teoría del delito. Recientemente el Ministerio Público ha ido paleando dicha materia a través de cursos especializados.

Precisión en la conducción de las audiencias

En términos generales, hemos observado que los jueces han logrado asentarse en las nuevas funciones exigidas por el Sistema Penal Acusatorio. Esto se ha evidenciado en el dominio que ellos tienen de las audiencias, tanto sobre sus contenidos y fases como así también del rol de las partes. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que existen ciertos ajustes que permitirían a los jueces ejercer una mejor conducción de las audiencias. Por ejemplo, en la provincia de Veraguas se ha observado que en la etapa de garantías, en una audiencia de legalización de la aprehensión, al no existir un contradictorio en este punto entre las partes, se volvió a repetir todo lo relatado hasta ese momento para llegar a la conclusión de que la detención era legal y las partes no habían presentado objeciones al respecto. Otro aspecto es que los jueces no se refieren a los imputados al momento de dar sus consideraciones, sino que lo hacen dirigiéndose a los abogados. También hemos visto que, en un caso de audiencia combo, los jueces hablan primero del plazo de duración de la investigación, antes

de discutir cuál es la medida cautelar que eventualmente se impondrá. En definitiva, si bien son audiencias de buena calidad, estos aspectos que hemos marcado deben ser analizados bajo las garantías procesales que entran en juego en el marco de una audiencia.

Rol del juez de garantías en las audiencias de acuerdos

Complementariamente al punto anterior, hemos observado que existen ciertas prácticas que deberían ser superadas en la función del juez en las audiencias de acuerdos de pena. Por ejemplo, en la provincia de Coclé hemos visto: que el juez le “da traslado” al fiscal para que explique cuándo se había firmado el acuerdo, luego de que éste haya relatado hechos y pruebas; que se dirige a la defensa y no al imputado como sujeto interesado de la decisión; que se le pregunta al imputado si la firma que está en el acuerdo es la suya, una vez que ya el fiscal se había referido a ello; que no se discuten los montos de pena teniendo en cuenta los agravantes o atenuantes, sino que solo se arguye un número sin un proceso de justificación previa. En suma, son conductas que si bien son lógicas en esta etapa de la reforma, representan una visión de trámite propia del sistema escrito.

Mejorar el control del principio de congruencia

De forma reiterada, en diversos contextos, se pudo ver que en la actualidad no se ejerce un adecuado control del principio de congruencia. En algunas audiencias de formulación de acusación se pudo observar que al inicio de la misma no se reiteraba la imputación que se había formulado oportunamente, de modo que se dificulta cotejar que se traten de los mismos hechos.

Agilizar la consecución de los acuerdos

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 220 del CPP, a partir de la audiencia de formulación de imputación y antes de ser presentada la acusación al juez de garantías, el Ministerio Público y el imputado podrán realizar acuerdos. Ahora bien, en las visitas hemos podido constatar que en la práctica se arriba a acuerdos mayoritariamente en la audiencia de formulación de acusación. Por ejemplo, en la provincia de Herrera, casi el 50% de los casos que llegan a fase intermedia desembocan en acuerdos, lo cual genera que se dilate la decisión sobre este mecanismo alternativo. En el caso de la provincia de Los Santos, tanto los acuerdos como las suspensiones condicionales del procedimiento ocurren recién cuando se arriba a la etapa intermedia.

2.6.3. Necesidades específicas de capacitación

En este punto, como hemos adelantado al inicio, abordaremos las demandas de capacitación que entendemos deberían ser cubiertas para un mejor desempeño de jueces y fiscales.

Desde el punto de vista de los jueces, se vuelve necesario impartir capacitaciones sobre técnicas de dirección de audiencias, de carácter eminentemente práctico, en donde a través de una metodología de coaching se puedan trabajar “in situ” y en detalle los aspectos que se vinculan con el manejo general de los componentes de la audiencia, el rol de las partes y la duración temporal. Incluso esto mismo se nos ha trasladado por parte de algunos jueces en las visitas que hemos hecho. También se nos ha referido que se requiere capacitación para el control de las objeciones durante el juicio, incorporación de material probatorio y redacción de sentencias.

Por el lado del Ministerio Público, una necesidad específica que tienen los fiscales es capacitación en litigación, tanto para audiencias preliminares como juicio oral. Algunos aspectos centrales a profundizar son el manejo de la teoría del caso, argumentación jurídica, presentación de evidencia en juicio y descripción de los hechos, entre otras destrezas. Al mismo tiempo, se requiere trabajar en capacitaciones sobre teoría del delito aplicada al caso en concreto, esto es, que puedan ser abordados adecuadamente los elementos de los tipos delictivos de modo que los casos que ingresan al Ministerio Público sean tipificados de manera correcta. Por último, en la actualidad los investigadores de las fiscalías son en realidad tramitadores y no tienen una capacitación específica en investigación. Sería óptimo poder trabajar en capacitaciones en investigación criminal.

2.7. Requerimientos de modificación normativa para trabajar mejor en el contexto del Sistema Penal Acusatorio:

Como sostuvimos en el presente informe, el Código Procesal Penal de Panamá se muestra como una ley procesal moderna y dinámica que permite el correcto funcionamiento de un sistema adversarial por audiencias. Se trata de un modelo moderno bien balanceado entre la eficacia y el respeto por las garantías constitucionales del imputado en el proceso penal.

Sin embargo, de cara a la implementación en los siguientes distritos judiciales, es aconsejable realizar algunos ajustes normativos orientados básicamente a dos objetivos. Por un lado, generar un sistema que permita una solución alternativa al conflicto de un modo más dinámico y menos burocratizado, y que pueda ampliarse el catálogo de los casos en que estas salidas se encuentran permitidas. Por el otro, establecer un Colegio de Jueces que pueda congrega y unificar diversas funciones, como modo de evitar que el sistema se congestione en alguna etapa del proceso penal – garantías o juicio-.

Optimización de las salidas alternativas

Con respecto al primer enfoque, hemos observado que el sistema de salidas alternativas al proceso a través de la mediación entre las partes, con la exigencia de una previa audiencia de formulación de imputación ante el Juez de Garantías y la necesaria utilización del Centro de Mediación ha terminado por resultar una respuesta demasiado burocratizada, que no está logrando afianzarse como un método dinámico y eficaz. La baja cantidad de casos que ingresaron a mediación y la baja resolución de casos mediante este mecanismo, son datos que hablan por sí solos.

En vez de haberse plasmado como una de las salidas más utilizadas por las partes (fiscal y defensa), resulta ser casi una rareza en el sistema, en parte, por la restricción legal. Veamos el cuadro que grafica su utilización:

Tabla N° 12

Provincia	Cantidad de casos ingresados en 2013	Cantidad de casos mediados en 2013	Representación porcentual.
Coclé	3885	24	0,61 %
Veraguas	2899	38	1,31 %
Herrera	1915	13	0,67 %
Los Santos	1736	24	1,38 %

Fuente: Datos suministrados por los informes consolidados del año 2013, elaborados por el Centro de Estadísticas del Ministerio Público.

La exigencia normativa de una previa formulación de cargos (art. 281 inc. 3 CPP.) para que la mediación resulte procedente termina por repercutir negativamente en uno de los valores principales del sistema, esto es, generar un mayor acceso a la justicia. El trazado territorial panameño, organizado por distritos judiciales, con pequeñas ciudades y poblados alejados de las capitales provinciales originó la adecuada decisión de establecer en aquéllas, Personerías fiscales y Jueces Municipales que pudieran fortalecer la presencia estatal con un servicio de justicia. Sin embargo, la exigencia de la previa formulación de cargos para arribar a un acuerdo repercute negativamente en las sedes alejadas a la sede central. Los Jueces municipales y los personeros, aún frente al acuerdo de partes que soluciona el conflicto, están obligados normativamente a exigir a ambas partes (imputado y víctima) a trasladarse hasta una sede alejada a sus domicilios con los costos económicos que ello implica, lo que termina por generar respuestas por fuera de la justicia (cifra negra y respuestas no institucionalizadas, donde las partes se ponen de acuerdo por fuera del sistema). Es importante generar que los Jueces Municipales y los Personeros, incluso con la ayuda de algún funcionario judicial que sea capacitado en mediación, puedan dar respuestas inmediatas en aquellos casos de fácil solución, sin esa exigencia de formulación de cargos.

Para poder dar esa solución, que no solo repercutiría favorablemente en un mayor acceso a la justicia, sino que también disminuye la litigiosidad en audiencias, requiere de una modificación normativa que habilite a arribar a acuerdos, previa formulación de imputación, siempre que ambas

partes presten su conformidad. En caso de incumplimiento al acuerdo pactado, el caso se reabría y la fiscalía podría formular cargos. Caso contrario, el Ministerio Público llevará un registro de los casos en que se ha cumplido el acuerdo y se ha archivado el caso.

El reconocer la solución del conflicto arribada entre las partes, como una salida desformalizada y previa incluso a la presentación del caso, ha tenido excelentes resultados en varios sistemas de la región. En esa línea, podemos mencionar los recientes códigos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén, en los que no se exige la previa formulación de cargos ni la homologación judicial. De hecho, pareciera ser que el ordenamiento procesal panameño partió en esta sintonía, ya que si leemos exclusiva y detenidamente el capítulo que trata las salidas alternativas al proceso, en ningún artículo se hace mención a que se trata de una decisión que requiera ese control judicial, bastando con que no se haya afectado la libertad de negociación de las partes.

Incluso si bien la ley no lo prohíbe expresamente, por lo que está legalmente permitido, ha habido una errónea interpretación sobre la exigencia de utilización de los Centros de Mediación para el arribo legítimo de un acuerdo, lo que burocratiza el servicio de justicia. Los Centros de Mediación deben ser reservados para aquellos casos en que, por la complejidad de intereses contrapuestos, resulta difícil arribar a un acuerdo. Es por ello que, para evitar falsas interpretaciones, debiera establecerse expresamente que las partes se encuentran facultadas para arribar a acuerdos sin apoyo externo de ningún Centro.

Por otro lado, se observa que la cantidad de casos en los que se permite su utilización, a pesar de que se pregona la “solución del conflicto” como principio fundamental del proceso penal panameño (conf. art. 26 CPP, entre otros), no tienen mayor alcance. A diferencia de los códigos más modernos de la región que constantemente están ampliando el catálogo de delitos en los que se habilita a las partes a conciliar el caso y buscar una salida por fuera de la prisión, el actual Código Procesal Penal lo ha limitado fuertemente, al permitir la mediación solo en los casos en que se autoriza a desistir de la pretensión punitiva (conf. arts. 206 en función del art. 201, ambos del CPP). Así el universo de casos mediables quedó restringido a los siguientes supuestos: 1. Homicidio culposo, lesiones personales y lesiones culposas; 2. Hurto, apropiación indebida, estafa y otros fraudes, usurpación, daños y delitos cometidos con cheque; 3. Incumplimiento de deberes familiares y actos libidinosos contra víctimas mayores de edad; 4. Evasión de cuotas o retención indebida, siempre que no afecten bienes del estado; 5. Contra la propiedad intelectual que no causen peligro a la salud pública, 6. Calumnia e injuria; 7. Inviolabilidad del domicilio e inviolabilidad de secreto; y 8. Falsificación de documentos en perjuicio de particulares.

La mediación quedó establecida como una excepción, en vez de ser una regla en sí misma, que se exceptúa en casos donde haya un interés estatal prevalente, ya sea por la violencia aplicada en el hecho o por los bienes públicos en juego.

Llama la atención incluso que las facultades que el legislador le otorgó al Ministerio Público son mayores para autorizarlo a aplicar un principio de oportunidad en el que prescinde de la persecución

penal sin otorgarle ninguna respuesta a la víctima (art. 212 CPP), que para cerrar el caso con acuerdo de ésta. Los sistemas procesales más modernos han aumentado el catálogo de casos que se permite una solución al conflicto. Así, podemos observar los códigos de Neuquén, CABA y Río Negro, entre otros, en los que solo se limita la conciliación o mediación a aquellos casos en que exista un interés público prevalente, que el delito tenga una escala penal superior a los quince años de prisión y que no se trate de un delito cometido con grave violencia física o intimidación sobre las personas y que las víctimas resulten ser mayores de edad.

Por tales motivos sugerimos una modificación a los siguientes artículos:

- 201. Aumentar el catálogo de delitos que habilitan la utilización de métodos alternativos a la prisión, ya sea con el esquema de las provincias argentinas de Neuquén y Río Negro, o bien equiparándolo a los casos en que se autoriza la aplicación del criterio de oportunidad.
- 206. Aclarar que no se requiere necesariamente de un Centro de Mediación para arribar a acuerdos, que éstos se deberán llevar en un registro único y que los casos se archivarán sin posibilidad de ser reabiertos en caso de cumplimiento del acuerdo, habilitando a los personeros a arribar a dichos acuerdos. Añadir que no se requiere formulación de imputación para arribar a un acuerdo.
- 281.3 Excluir del listado de actos que requieren la previa formulación de cargos, a las formas alternas de resolución de conflictos.

Colegio de Jueces

En segundo lugar, es preciso profundizar la organización de Jueces en colegios más amplios que abarquen más de una función, tal como lo sugerimos en nuestras recomendaciones al Órgano Judicial.

Hemos observado que en los cuatro Centros Judiciales que han ingresado al SPA se ha establecido un único Tribunal de Juicio, compuesto de tres jueces que actúan en todos los casos en forma colegiada, y un Colegio de Jueces de Garantías, compuesto de tres miembros que actúan en forma unipersonal. Independientemente de que en Coclé se procesan casi el doble de los casos que ingresan en Herrera y Los Santos, los costos del sistema han impedido ampliar la cantidad de cargos en esta provincia.

El modelo de gestión de colegio de Jueces, separado nítidamente en competencias definidas, no permite una economía de escala y está destinado a que, frente a una mayor demanda, por parte del Ministerio Público, de casos que requieren juicio, el sistema colapse. Tal como está fijado en la actualidad, suponiendo que el Tribunal de Juicio pueda procesar seis casos por mes, el índice máximo de rendimiento de casos para juicio, es de unos setenta casos al año. Si tenemos en cuenta que, por ejemplo, en Coclé ingresan cerca de cuatro mil casos, vemos que la capacidad de respuesta

de esta estructura es limitadamente baja. Se trata de un 0,18 % de respuesta máxima a través del Juicio Oral.

Por otro lado, mientras el sistema no procese una mayor cantidad de casos a Juicio Oral, como es en la actualidad, observamos que la mayor cantidad de audiencias son procesadas por los tres Jueces de Garantías (aproximadamente el 95 % del total de audiencias), mientras que los Jueces de Juicio solo han procesados unas pocas audiencias (menos del 3 % del total).

Es por ello que, tal como lo mencionamos en las recomendaciones realizadas al Órgano Judicial, sugerimos que los Jueces de Garantías y Juicio integren un único colegio de Jueces Penales con amplia competencia, reservando tres jueces sin intervenir por caso, para mantener la imparcialidad frente a un eventual juicio. Entendemos que esta reorganización judicial no requiere de una modificación normativa (el código no prohíbe competencias múltiples), aunque ésta podría clarificar el escenario.

Independientemente de ello, sí sugerimos una modificación normativa que habilite a que sea un único Juez de Juicio el que intervenga cuando la acusación verse sobre delitos sancionados con penas inferiores a los seis años de prisión, tal como ocurre en muchos modelos de la región (conf. entre otros, Santiago del Estero, Entre Ríos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires). De este modo, la capacidad de respuesta del modelo de gestión aumentaría considerablemente.

3. Buenas prácticas observadas en el 2° y 4° Distrito Judicial:

4.1. Ministerio Público

Abandono de la forma de organización clásica del Ministerio Público

El Modelo de Gestión para la Procuraduría General de la Nación, diseñado en el mes de julio de 2012, con la colaboración de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen) constituye un primer paso en lo que debería entenderse como un proceso de reorganización del Ministerio Público de Panamá.

En América Latina, la transformación de los Ministerios Públicos en el contexto de las reformas a la Justicia Penal, se ha realizado de distintas formas. En algunos casos, la manera de iniciar el cambio es a través de la implementación de un programa piloto, como fue el caso de Guatemala. Por otro lado, otra tipología de transformación se realiza a través del dictado de un modelo de gestión, al cual con posterioridad se le van realizando ajustes para alcanzar su progresivo perfeccionamiento. Consideramos que en esta segunda categoría se encuentra la transformación iniciada en el Ministerio Público de Panamá.

A nuestro juicio, el modelo de gestión del año 2012 sienta las bases para comenzar una nueva forma de organizar en el Ministerio Público, dividiendo las fiscalías en unidades o servicios especializadas en procesos de trabajo críticos como la resolución alternativa de las causas, la investigación o la litigación. De esta forma, se crea una estructura que permite abandonar la práctica inquisitiva de fiscales con “carteras de causas” donde no existe el tratamiento en conjunto de las causas por equipos de trabajos especializados.

Como se expondrá en el apartado de recomendaciones, este modelo de gestión necesita ser revisado y repensado a la vista de la entrada en vigencia del SPA en el tercer Distrito Judicial. Sin perjuicio de ello, hemos constatado que ha sido el primer paso que ha permitido demostrar a los fiscales y al personal de apoyo que es posible trabajar bajo una forma distinta de organización acorde a los principios y valores que emanan del nuevo sistema de justicia penal.

La asignación de recursos humanos e infraestructuras

En las visitas realizadas a las fiscalías de los Distritos Judiciales 2° y 4° se ha podido constatar que el Ministerio Público está dotado de una buena asignación de recursos humanos e infraestructura. Además, en relación a la media latinoamericana nos encontramos con una tasa de fiscales por cada 100.000 habitantes de las más altas de la región.

Es fundamental que el Ministerio Público de Panamá aproveche todo el potencial que tiene la institución para mejorar los datos de la fiscalía durante el año 2015 en los Distritos segundo y cuarto para que, de esta manera, pueda prepararse ante el reto de la entrada en vigencia del SPA en el tercer Distrito Judicial y, un año más tarde, del primero.

Buen sistema de recaudo de información estadística

Hemos comprobado que el Ministerio Público de Panamá maneja una gran cantidad de información estadística, algo que no es común realizando comparaciones con otras instituciones latinoamericanas inmersas en procesos de cambio semejantes. La implementación de la nueva plataforma informática, va a permitir mejorar todavía más tanto la calidad de información como la prontitud a la hora de procesar la misma.

La existencia de un gran caudal de información estadística será una premisa fundamental para los nuevos desafíos que se van deberá comenzar a perfilar en la definición de una política criminal basada en la persecución penal estratégica, el análisis de los fenómenos criminales y el establecimiento de objetivo y metas institucionales.

Protección y atención a víctimas y testigos

Uno de los aspectos centrales en que hace hincapié el modelo de gestión del año 2012, es la creación de las Unidades de Apoyo a Víctimas y Testigos. Estas unidades culminan un proceso de voluntad política institucional de otorgarles a las víctimas y testigos la protección y atención necesaria de forma acorde a los principales instrumentos internacionales que tratan esta materia. Prueba de ello son la Resolución N° 10 del 22 de agosto de 1996 que sirvió de base para la elaboración del modelo de gestión o la Ley N° 31 del 28 de mayo de 1998 de Protección a las Víctimas de los Delitos o el nuevo Código Procesal Penal (Ley N° 63 del 28 de agosto del 2008).

La adecuada protección a las víctimas y testigos se visualiza en la existencia de unas infraestructuras adecuadas que garantizan la protección de la intimidad personal. Además, existen equipos multidisciplinarios con capacidad de atender las necesidades médicas, sociales y psicológicas de la víctima de forma paralela a la correspondiente atención jurídica de los fiscales especializados.

Para finalizar, consideramos que la proyección de instalación de Cámaras de Gesell en las fiscalías va a contribuir a situar al Ministerio Público de Panamá en un estándar alto de atención a las víctimas de delitos sexuales, especialmente menores.

4.2. Órgano Judicial

Funcionamiento y consolidación de la Oficina Judicial

Uno de los avances más importantes en la consolidación de las reformas a la Justicia Penal en América Latina es la adopción de modelos de gestión que permitan efectivizar principios como la oralidad, básicos para el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal adversarial y el consecuente abandono del modelo inquisitivo. De hecho, algunos países que reformaron de forma integral su normativa procesal penal no han conseguido trasladar a la práctica el funcionamiento diseñado en la ley debido a la continuidad de la estructura organizativa del modelo inquisitivo y a la inexistencia de modelos de gestión diseñados de conformidad a los principios del nuevo modelo.

Uno de los hitos en la consolidación del sistema adversarial en base a los modelos de gestión fue la aparición de las llamadas Oficinas Judiciales. En el caso de Panamá, se puede decir que, efectivamente, en los Distritos Judiciales 2° y 4° está funcionando una verdadera Oficina Judicial en la cual las tareas administrativas han sido separadas radicalmente de las jurisdiccionales. De esta forma, se permite que los jueces- recurso más valioso del poder judicial- puedan dedicar su tiempo a impartir justicia. Además, se evitan efectos muy negativos como la delegación de funciones judiciales o los problemas en el agendamiento y la celebración de audiencias orales, contradictorias y públicas.

En nuestras visitas a las provincias de Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos hemos podido comprobar de primera mano que están completamente diferenciadas las funciones entre los Directores de Oficina Judicial y los Jueces. Ambos son conscientes de cuál es el rol que deben desempeñar en el funcionamiento cotidiano del nuevo sistema de justicia.

Más allá de las necesarias recomendaciones de mejora que serán detalladas en el apartado correspondiente, hemos de decir que, con carácter general, el funcionamiento de la Oficina Judicial es una buena práctica vital para la consolidación del Sistema Penal Acusatorio en Panamá.

Audiencias orales, públicas y contradictorias

La celebración de audiencias orales, públicas y contradictorias es uno de los indicadores que nos va a permitir analizar cuál es el estado en el que se encuentra un Estado dentro de una transición de un sistema inquisitivo a un sistema adversarial. Gracias a la observación de varias audiencias hemos podido constatar que las mismas son realizadas de forma oral, resolviéndose las incidencias y tomándose las incidencias de la misma forma. Sin lugar a dudas, los jueces, fiscales y defensores todavía deben profundizar mucho en la capacitación en diversas técnicas y destrezas para evitar que la inexperiencia o el temor a equivocarse les hagan retroceder en su proceso de aprendizaje.

En las audiencias observadas, éstas han sido realizadas de forma pública de forma que cualquier ciudadano pudiese asistir. Sin perjuicio de ello, se debe mejorar en determinados aspectos

relacionados con la publicidad de las audiencias y la agenda de las mismas así como en las infraestructuras.

4.3. Aspectos comunes:

Creación y Funcionamiento de las Oficinas de Implementación del Sistema Penal Acusatorio.

Una de los aprendizajes colectivos que se pueden extraer de las reformas a la justicia penal de las últimas dos décadas es que estamos ante procesos de cambio complejos en los que entran en juego muchas más variables que la simple modificación legislativa. Para poder abordar con éxito este proceso es imprescindible que se creen las estructuras administrativas necesarias para poder liderar la implementación del nuevo sistema, realizar las labores de planificación y adecuación de infraestructuras y establecer indicadores para el seguimiento y monitoreo de la reforma. Además, es imprescindible que en este trabajo de coordinación y liderazgo de la reforma participen todas las instituciones del sistema justicia penal, ya que la concertación entre las mismas es una premisa imprescindible para el éxito del nuevo sistema.

Las Oficinas de Implementación del Sistema Penal Acusatorio nacen en el año 2009 tras una serie de reuniones al más alto nivel. El trabajo de la OISPA del Órgano Judicial se inicia en el año 2009, siendo concebida inicialmente como una unidad de implementación del Sistema Penal Acusatorio que sirviera para gestionar este proceso y realizar de enlace con las provincias que comenzaron a funcionar bajo el nuevo sistema. Sus principales áreas de trabajo se dividen entre el componente de Gestión, subdividido a su vez entre los aspectos jurídicos y de procesos; el Componente de Sensibilización; el de Factor Humano y el de Capacitación. Existe además una unidad regional de la OISPA del Órgano Judicial en Chiriquí, que también realiza funciones sobre Bocas del Toro.

En ese sentido, hemos constatado que la creación de las Oficinas de Implementación del Sistema Penal Acusatorio del Ministerio Público y del Órgano Judicial ha sido fundamental para la consolidación del SPA en los Distritos Judiciales 2° y 4°. Este tipo de instancias permiten el intercambio de experiencias, el seguimiento y monitoreo de la transformación y la adecuación de los operadores al nuevo sistema gracias al trabajo en capacitación y sensibilización.

Pasantías para el conocimiento del Sistema Penal Acusatorio

El programa de pasantías que están realizando las Oficinas de Implementación del Sistema Penal Acusatorio con los funcionarios del tercer Distrito Judicial es una buena práctica que debe ser mantenida y, en la medida de lo posible, reforzada.

Hemos constatado que la mayoría de la capacitación ofrecida a los funcionarios es bastante teórica y, en consecuencia, hay limitaciones en destrezas de dirección de audiencias y litigación. La

observación de la práctica de los Distritos Judiciales 2° y 4° puede coadyuvar a que los funcionarios conozcan de primera mano cómo se trabaja en el nuevo sistema y cuáles son los principales errores que se pueden cometer en los primeros momentos de la implementación.

4. Recomendaciones

4.1. Ministerio Público

Tal como venimos sosteniendo en el presente informe, **la implementación progresiva del sistema adversarial en Panamá ha tenido significativos avances para responder con creces a los primeros desafíos de la reforma.** La presentación en audiencia de todas las peticiones, la metodología oral para la toma de decisiones, la plataforma informática como soporte de cada una de las resoluciones de los Jueces, sumado al nivel de información estadística que hoy procesa el sistema, han implicado un enorme impulso de los valores políticos de la reforma procesal penal. La democratización de la justicia y sus valores republicanos se van consolidando con un sistema oral y público, fortaleciéndose así el acceso a la justicia, al sustituir el sistema escrito y encriptado, que solo era entendido por unos pocos, por un modelo oral, dinámico, público y desformalizado. La presencia de la víctima en cada una de las audiencias observadas (constatado tanto en nuestra visita a las diversas sedes, como a través del sistema de registro digital), como así también su opinión relevante en la toma de decisiones exhiben que la justicia penal en Panamá comenzó a transitar adecuadamente el primer paso en la reforma procesal penal.

Ahora bien, para que esas buenas prácticas observadas y destacadas en el capítulo anterior, se consoliden y, en definitiva, redunden en un fortalecimiento de los principios políticos del sistema penal y una mayor eficacia y eficiencia del modelo, es preciso reconocer la existencia de etapas en los procesos de reforma y que la base de un modelo progresivo de implementación, como el que está operando en Panamá es, precisamente, la evaluación periódica y constante y la necesidad de realizar ajustes a los modelos de gestión, enfocados hacia el cumplimiento de los objetivos que cada institución debe trazarse.

El primer desafío en la implementación progresiva de un sistema adversarial siempre ha estado focalizado en resguardar y reconocer buenas prácticas que fortalezcan los principios de un sistema adversarial oral. Este desafío, que se ha cumplido con creces en el segundo distrito (que incluye a las provincias de Coclé y Veraguas) y, con posterioridad, en el cuarto (provincias de Herrera y Los Santos) no ha sido una tarea sencilla en varios procesos de reforma, y por ello es bueno destacarlo. Así, y a modo de ejemplo, el trámite escrito y el sistema de audiencias aún conviven en varios sistemas penales que pretenden impulsar el servicio de justicia hacia un molde adversarial. Así, los sistemas penales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, y varios estados de México, entre otros.

Más una vez concluido ese desafío, una vez puesto en funcionamiento el sistema adversarial, es necesario pasar a una segunda etapa en el proceso de implementación de una reforma, reelaborando el diseño de gestión con el fin de optimizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, a efectos de obtener –en el caso del Ministerio Público– una mayor eficacia y eficiencia en la persecución penal. Y, de ese mismo modo, verificar en esta segunda etapa, que ese

diseño sea el adecuado para la implementación de las siguientes jurisdicciones de la justicia penal en Panamá.

Es por ello elaboramos las siguientes recomendaciones:

Ajustes al modelo de gestión

El modelo de gestión para la Procuraduría General de la Nación, en el marco del Sistema Penal Acusatorio, ha sido -a nuestro juicio- una herramienta que, si bien fue elaborada de urgencia y con poco tiempo para su diseño, se exhibió como satisfactoria para esa primera etapa.

La división del Ministerio Público en tres unidades –llamadas servicios en el modelo, a saber, turno, litigación y decisión temprana e investigación-, permitió manejar tanto el flujo de la carga de casos en el sistema, como así también una asignación equivalente entre los distintos fiscales de la institución, ya sea que se tratase del fiscal superior, fiscal coordinador, fiscales, fiscales auxiliares o personeros.

Asimismo, a través de los Personeros ubicados estratégicamente en municipios alejados de la sede central en cada provincia (Chitré, Las Tablas, Santiago y Penonomé), permitió avanzar en una mejora en el acceso a la justicia, a través de un programa que, en definitiva, implica cierta descentralización del servicio penal y una mayor cercanía con la ciudadanía.

Sin embargo, en la práctica el Ministerio Público no obtuvo todos los resultados esperados. El porcentaje de casos archivados, como respuesta de menor calidad (nos referimos a los archivos por aplicación de un criterio de oportunidad –art. 212- y a los archivos provisionales –art. 275-; no así al archivo por salidas alternas al conflicto –art. 201 y siguientes), y el tiempo que en algunos casos toma arribar a acuerdos de pena o a salidas alternativas al conflicto son muestra de que es necesario realizar algunos ajustes al primer modelo de gestión. Efectivamente, tanto de las entrevistas realizadas en nuestra visita, como de las estadísticas revisadas y de las audiencias observadas, se pudo constatar que lo más usual es que los acuerdos entre el Ministerio Público y la defensa –ya sea pública o privada- se obtienen en la audiencia preparatoria de juicio, aunque este dato, vale precisarlo, no se encuentra cargado en la plataforma informática.⁴⁰

En el cuadro que sigue a continuación podemos observar la cantidad de casos archivados, en cada una de las Unidades regionales.

⁴⁰ Al respecto, ver los informes estadísticos consolidados del Centro de Estadísticas del Ministerio Público, año 2013.

Tabla N° 13

Unidades Regionales	Cantidad de casos ingresados en el 2013	Archivos como respuesta de menor calidad (2013)	Porcentaje de casos representados.
Coclé	3885	2174	55.95 %
Veraguas	2899	2267	78.19 %
Herrera	1915	934	48.77 %
Los Santos	1736	808	46.54 %

Fuente: Centro de Estadísticas del Ministerio Público, informes consolidados 2013.

Si bien es cierto que la cifra de casos archivados es elevada (sobre todo en Veraguas), también lo es que el sistema de registro no diferencia los casos archivados en que el autor es desconocido, de aquellos en que si ha sido individualizado su autor. Esta circunstancia, necesaria para una correcta medición e interpretación de esta información, nos permitiría ubicarnos desde otra perspectiva de análisis, ya que los primeros (autor ignorado) suelen representar una cifra cercana al 50 % de la totalidad de los casos.

En la práctica no se ha podido realizar una persecución penal estratégica, orientando la mayor cantidad de recursos de la institución hacia los casos más sensibles y relevantes para la comunidad. Precisamente el abandono del principio de legalidad procesal –propio del modelo inquisitivo y mixto- que partía de la ficción de sostener que todos los casos pueden ser procesados por el sistema penal, por el principio de oportunidad, es la base sobre la cual se debe sustentar una persecución selectiva de los casos.

En esta línea, vemos que la gestión, más allá de pequeños y tibios avances en la organización de unidades especiales de tramitación (por ejemplo, homicidios, violencia doméstica y minoridad), no ha podido focalizar esta función, ni adaptar una visión político criminal propia para intervenir activamente, dar respuestas e incidir frente a determinada conflictividad.

Veamos un cuadro de las Unidades de Coclé y Veraguas, elaborado en el año 2013, donde se observa la cantidad de condenas en hechos significativos.

Tabla N° 14

Delitos	Coclé (cantidad de hechos)	Coclé (condenas)
Homicidios dolosos	20	13
Robos agravados por armas	121	7
Violaciones	106	43
Violencia doméstica	1024	106
Hurtos simple y con fractura	700	40

Tabla N° 15

Delitos	Veraguas (cantidad de hechos)	Veraguas (condenas)
Homicidios dolosos	9	6
Robos agravados por armas	52	4
Violaciones	79	15
Violencia doméstica	552	52
Hurtos simple y con fractura	700	19

Fuente: Centro de Estadística del Ministerio Público, año 2013.

Mientras los casos de violencia doméstica y hurtos admiten la suspensión condicional del proceso a prueba (son hechos anteriores a la reforma operada en 2014 que implicó un aumento de la escala penal para los primeros), los robos agravados, las violaciones y el homicidio son casos en los que la respuesta del Ministerio Público solo puede ser unidireccional, esto es, solo puede buscar obtener una condena como respuesta de calidad. Sin embargo la respuesta no ha sido la esperable.

Entendemos que un diseño que, como el actual, más allá de las unidades especiales, reparta los casos a través de una plataforma informática entre los fiscales de investigación, resulta azaroso y no permite tener una visión del sistema y, menos aún, un control adecuado. Del mismo modo, atendiendo a que los servicios de turno y de litigación temprana solo mantienen el caso dentro de su unidad por escaso tiempo (el primero una semana y el segundo por un plazo máximo de un mes), vemos que, en realidad, las Unidades Regionales del Ministerio Público solo mantienen una única Unidad de tramitación. Esta circunstancia hace que, tal como nos relataron en las diversas entrevistas realizadas, los fiscales de investigación mantienen casos con dos enfoques bien distintos: por un lado, aquéllos que son empujados hacia un eventual juicio y, por el otro, aquéllos que responden a una lógica diferente de trabajo, puesto que se busca en ellos una salida acordada, ya sea ésta un acuerdo de penas o una salida alternativa al proceso.

Para poder dar respuesta satisfactoria en ambos casos (llevar el caso a juicio o buscar acuerdos), es aconsejable dividir las Unidades por procesos de trabajo. La separación en Unidades de Decisión Temprana –no limitada en el tiempo- y de Investigación ha dado buenos resultados en la región. Como ejemplo de ello podemos mencionar el Modelo de gestión del Ministerio Público Fiscal en Guatemala⁴¹, y los modelos de gestión de los Ministerios Públicos Fiscales de Entre Ríos y Santiago del Estero, Argentina, entre otros.

La lógica de ese modelo parte por reconocer que las habilidades, destrezas y seguimiento para los casos que se encuentran en etapa de investigación y juicio son diferentes a las necesarias para

⁴¹ Al respecto ver, “Evaluación del impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala”, Germán Garavano, Marco Fandiño y Leonel González, año 2014, publicación del CEJA.

arribar a acuerdos. Se trata de dos lógicas diferentes de trabajo que responden, incluso, a distintos plazos y patrones de control y disímiles modelos organizacionales de seguimiento. Es por ello que realizar un ajuste al actual modelo de gestión, sosteniendo una modificación de los actuales servicios, permitiría un mayor control en la organización y una optimización en la visión institucional de los casos más relevantes y las respuestas esperadas.

Para ello, resulta necesario realizar ajustes al modelo de gestión junto con los fiscales de cada unidad o servicio, diseñando, a su vez, protocolos de trabajo.

Supervisión y coordinación de los equipos fiscales

Otro inconveniente relevado en el actual modelo de gestión radica en la falta de desarrollo en un modelo de coordinación institucional. Desde el modelo de gestión aprobado en el año 2012 se había asignado al Fiscal superior las siguientes funciones:

- Coordinación y distribución mensual equilibrada de todos los servicios del Ministerio Público.
- Supervisión del reparto de asuntos, en particular aquéllos que se tramitan como de litigación temprana (juicios rápidos), resolución alterna y en su caso, los archivos definitivos.
- Supervisión general de la calidad de los servicios de la Fiscalía y de los Fiscales en la persecución de los delitos y la protección de los intereses del ciudadano: en particular, dicha supervisión se concretará en la aprobación de los escritos de acusación, antes de retirar la acusación en el acto del juicio, visado de esta decisión, así como visado de los acuerdos de conciliación para asegurar la unidad de criterio de los fiscales y personeros.
- Representación del Ministerio Público ante el Órgano Judicial y coordinación con los tribunales de la agenda de audiencias.
- Investigación y/o asistencia a juicio en casos de especial trascendencia.

Estas funciones, que estaban orientadas a una visión institucional estratégica para definir una persecución penal inteligente, en líneas generales no fue cumplida en la práctica, debido a que tanto el Fiscal Superior, como los Jefes de Unidades o Servicios tomaron para sí las mismas funciones que el resto de los fiscales, esto es, ingresar en los cuadros de turnos semanales, tener a su cargo un equipo de investigación y, en algunos casos, incluso, realizar turnos en el área de litigación temprana.

Es preciso realizar ajustes en este modelo, dejando al fiscal Jefe de cada distrito a cargo del reparto inteligente de casos en diferentes unidades (por delitos, en su caso; o por áreas –respuestas rápidas o investigación y litigación). Pero para definir ese nuevo modelo de gestión es preciso, en primer lugar, la elaboración y determinación de cuáles son los objetivos anuales de la institución. La determinación de en qué casos el Ministerio Público quiere impactar, cómo pretende acercarse a la

ciudadanía, qué casos enviará al área de acuerdos tempranos, es el primer paso para elaborar un diseño estratégico. El diseño de gestión, en definitiva, tiene que ser el cauce o el vehículo para arribar a esos objetivos de persecución que deben ser evaluados anualmente.

El Ministerio Público de Panamá cuenta con información adecuada y confiable para trazar un nuevo modelo de gestión acorde a sus objetivos institucionales.

En definitiva, el modelo de gestión actual de asignación automática de casos al área de investigación (ya sea que sean derivados del servicio de guardia o de litigación temprana) no permite una distribución equitativa de casos, ni un control sobre la toma de decisiones. La entrega de casos, que el sistema realiza en forma azarosa, más allá que el Fiscal Jefe realice una lectura previa a la asignación del caso, no permite identificar qué casos son susceptibles de llegar a acuerdo (en cuya oportunidad debiera exigírsele al Fiscal del caso una decisión inmediata o sujeta a un plazo breve y verificable) y cuáles deben ser remitidos prontamente a juicio. Tampoco es posible realizar un control sobre el momento procesal en que corresponde formular cargos. Es preciso también aquí realizar un ajuste al modelo que permita dividir por flujo de casos (unidad de investigación y de respuestas rápidas), como así también un modo de evaluación de los fiscales en cada área.

La falta de esa diferenciación de áreas más específicas de trabajo genera que, a pesar de los diferentes servicios pensados en el modelo, cada fiscal termine por trabajar bajo la lógica de formatos más parecidos al modelo de fiscal celda propio del sistema inquisitivo, que a un diseño de trabajo en equipo.

Falta de un adecuado servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Tal como surgió de manera coincidente en las entrevistas realizadas a los Fiscales en cada una de las unidades regionales, como así también a las visitas realizadas en dichos servicios, hay un déficit de respuesta en el área de Medicina legal y Ciencias Forenses, siendo necesario recurrir a los servicios que se brindan en ciudades más distantes, como ser Santiago, Veraguas o en la capital Panamá. Esta circunstancia hace necesario, para un adecuado tratamiento de los casos relevantes, contar con un servicio más completo en el interior.

Necesidad de la creación de una Oficina de control

El paso de un sistema de administración de justicia penal de corte netamente inquisitivo hacia sistemas de administración de tipo acusatorio importó la modificación radical de los procesos penales vigentes, alterando profundamente su estructura y su capacidad de respuesta.

La experiencia adquirida en más de veinte años de procesos de reforma nos ha enseñado que las oficinas judiciales tradicionales no suelen tener mecanismos adecuados e idóneos de control de las

decisiones impuestas a través de mecanismos consensuados, y quedan rápidamente colapsadas en esa función, cuestión que se traduce, generalmente a través de los medios masivos de comunicación, como una señal de impunidad o de abandono pues, a pesar de que esas salidas alternativas está sometida a condiciones, nadie se encarga de supervisarlas. La falta de control de los acuerdos arribados por las partes, entonces, provoca que las salidas alternativas al proceso pasen de ser consideradas salidas de calidad (solución del conflicto) a respuestas negativas del sistema, en donde la víctima observa cómo sus derechos son nuevamente vulnerados, desconociendo a qué dependencia recurrir para volver a reclamar e ingresando así en un proceso de re victimización e imagen negativa de la justicia. Por otro lado, la víctima termina por tener sobre su espalda, el peso del control de la decisión judicial, la que queda solo bajo su supervisión.

Es por ello que consideramos que es precisa la creación de una Oficina Especializada en este tipo de controles, ya sea dependiente del Ministerio Público, como órgano encargado de velar por los intereses de la víctima, o dentro del área del Órgano Judicial.

En la actualidad se observa que una misma prohibición (por ej., prohibición impuesta al imputado de acercarse a la víctima), puede ser impuesta como regla de conducta en una suspensión del proceso a prueba –en cuyo caso queda a cargo del Juez de Cumplimiento-, como medida de protección –a cargo del Fiscal del caso- o como medida cautelar –quedando a cargo de la Oficina de Coordinación Penitenciaria en algunas unidades fiscales. Es preciso profesionalizar esta función de control, sin darle un trámite burocrático. Lo relevante en estos casos no es la decisión en sí, sino el adecuado cumplimiento de la medida, y que la víctima tenga los insumos necesarios para hacer valer sus derechos.

Frente a este panorama, surge la imperiosa necesidad de dotar al sistema judicial de oficinas modernas especializadas en esta temática ya que dejar el control en la unidad u oficina que se ocupaba de impulsar el proceso, resulta una decisión absolutamente desacertada y poco eficiente. Se ha observado que, una vez que la Unidad interviniente obtiene una salida satisfactoria al caso (al menos desde el plano formal), esta tiende a relajar sus fuerzas y prosigue con la búsqueda de una solución de otro caso que satisfaga los intereses de las partes. Debemos destacar que, básicamente, se trata de dos funciones completamente diversas en sus objetivos y necesidades, como así también son diferentes las capacidades requeridas de sus integrantes.

Consideramos vital partir por una reorganización de las dependencias que brindan auxilio al sistema judicial, a través de la creación de una Oficina de Medidas Alternativas y Sustitutivas a la Prisión (en adelante OMAS) que se ocupe de lo concerniente a la verificación de toda salida alternativa al proceso y se rija por los principios de: presunción de inocencia, la aplicación de la medida menos restrictiva, independencia e imparcialidad, confidencialidad, legalidad, generación de compromisos interinstitucionales, universalidad, gratuidad, objetividad, expedición, no discriminatorio y desformalización.

Capacitación evaluable

Si bien los Fiscales han recibido numerosa capacitación en técnicas de litigación, es preciso perfeccionar y controlar las prácticas en audiencias en forma periódica. En las audiencias observadas durante nuestra visita por las distintas Unidades Regionales, en las registradas en video a las que tuvimos acceso, como así también de las acusaciones que observamos “in situ” hemos podido comprobar cierta dificultad al momento de describir cuál es el hecho imputado.

La garantía del hecho, esto es, la responsabilidad penal por un hecho es precisamente el núcleo central donde se apoyan las restantes garantías. En palabras de Binder, es sobre el hecho, donde se apoyan los requisitos de verificabilidad, las condiciones de verificación y las reglas de comprobación que sustentan el cuadro teórico de legitimidad de la respuesta penal. Es por ello que la determinación del hecho punible es vital para el desarrollo de las garantías en el litigio. También hemos podido observar ciertas dificultades en el manejo de las audiencias en etapa intermedia por lo que es aconsejable profundizar también en este tipo de audiencias. Por último, de las entrevistas tanto de Jueces como de Fiscales nos han referido ciertas dificultades en el manejo de la teoría del delito y en la utilización práctica de la teoría del caso.

Las capacitaciones en procesos de reforma no siempre han estado acompañadas de formato de consolidación de buenas prácticas, como forma de evaluar los contenidos brindados y su aplicación posterior. En tal sentido, creemos que es vital en estos procesos de reforma, un posterior acompañamiento de los fiscales en su labor diaria en audiencias, para poder monitorear los avances que la capacitación le ha dejado en su labor profesional.

5.2. Órgano Judicial

Si bien observamos que se encuentra debidamente afianzada la tajante división entre las funciones puramente administrativas, de lo que son funciones estrictamente jurisdiccionales, aún no se ha logrado perfeccionar y profesionalizar la función administrativa y optimizar el recurso humano “Juez”, como mecanismo para poder procesar una mayor cantidad de audiencias en el sistema.

Para ello, al igual que lo mencionado en las recomendaciones dirigidas hacia el Ministerio Público Fiscal, es preciso realizar ciertos ajustes en la organización judicial, por lo que proponemos las siguientes sugerencias:

Ajustes al modelo de gestión administrativa

Al revisar el documento que diseñó el modelo de gestión aprobado para el Órgano judicial, observamos que los objetivos administrativos del nuevo sistema fueron enfocados en tres dimensiones:

- Liberar al Juez de las labores administrativas propias del tribunal de forma tal que se concentre en su labor netamente jurisdiccional.
- Profesionalizar la gestión administrativa del tribunal.
- Aprovechar economías de escala.

De las entrevistas realizadas, de las visitas de campo efectuadas y de la observación del sistema en funcionamiento en las cuatro provincias donde el SPA comenzó a implementarse (Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos) podemos observar que el primero de los objetivos ha sido cumplido con creces.

La función administrativa y la jurisdiccional se encuentran separadas nítidamente con contornos claros, precisos y seguros. La organización actual del Organismo Judicial en el SPA hace inviable que los Jueces puedan delegar sus funciones jurisdiccionales en personal alterno, tal como ocurría en los sistemas mixtos, precisamente, porque no cuenta con ellos. Por otro lado, la exigencia de registrar en video toda decisión conspira contra el viejo molde. Del mismo modo, el formato compartimentado (administrativo-jurisdiccional) evita también que los Jueces puedan tener sobrecarga en funciones administrativas para las cuales no han sido seleccionados ni capacitados.

Sin embargo, aún resta camino para poder concluir que los dos siguientes objetivos se han cumplido. Y ello se debe, básicamente, a tres motivos concretos. Por un lado, el diseño del modelo de gestión no ha sido respetado en todas las sedes judiciales. Por ejemplo, en la jurisdicción de Herrera, resulta difícil distinguir las diferentes oficinas establecidas en el modelo de gestión ya que, con el paso del tiempo, los funcionarios han vuelto al viejo modelo, lo que es muy común y frecuente en los primeros pasos de una implementación. El exceso de personal en algunas oficinas judiciales (sobre todo si lo comparamos con la realidad de otras oficinas judiciales en la región) ha terminado conspirando contra la lógica del modelo de gestión de aprovechar “economías de escala” tendiente a generar procesos de trabajo estandarizados que se vayan profesionalizando. Al contrario, la baja carga de tareas generó que el personal de algunas oficinas, lejos de especializarse en distintas áreas o funciones, terminara por realizar todo el trámite del legajo y se convirtiera, de algún modo, en un tramitador con una “cartera de causas” con limitados controles en cuanto a la labor y respecto del cual resulta difícil medir su índice de efectividad.

Pero más allá de ello, el modelo de gestión debía ser interpretado como una línea de base desde la cual partir para la realización de las actividades administrativas, en la lógica de fijar estándares mínimos de efectividad y eficacia. Este diseño debía amoldarse a las lógicas locales y desafíos que cada Oficina presentara, la que debía sugerir sus recomendaciones para el buen funcionamiento, con la cooperación de la OISPA. Así debía interpretarse el modelo de gestión, ya que resulta inviable el diseño de un único modelo de gestión rígido y estanco para jurisdicciones que tienen distinto caudal de casos y, por ende, distintas necesidades. Por citar algunas diferencias, basta con mencionar que la provincia de Coclé tiene prácticamente el doble de carga de casos que las provincias de Herrera y Los Santos, por lo que la necesidad de trabajar con economía de escalas es

mayor en la primera, máxime que el personal con que cuenta esa Oficina Judicial no es precisamente el doble de las restantes.

En ese sentido, consideramos que es necesario que los Directores de Oficina Judicial presenten sus objetivos anuales, coordinados con la OISPA, para que, en base a ellos, realizar los ajustes necesarios para su modelo de gestión. La ausencia de metas y objetivos evaluables en la institución puede considerarse como un segundo motivo que explica por qué no se ha logrado avanzar en la profesionalización de la función y en el aprovechamiento de economía de escalas.

En todas nuestras visitas pudimos observar la falta de esta medición vital para la institución. La fijación de objetivos centrados en, por ejemplo, reducir la tasa de demora entre petición y fijación de audiencia, optimizar los criterios de notificación (verbal, escrita, telefónica, vía mail, etc.), mejorar la publicidad de las audiencias, políticas de acercamiento a la comunidad, disminución del porcentaje de audiencias frustradas, etc., es un mecanismo necesario para evitar que la institución comience a operar burocráticamente, bajo la lógica inquisitiva del trámite, sin medición sobre la calidad de sus respuestas. Del diálogo con los directores de las oficinas judiciales del SPA que hoy se encuentran en funcionamiento, pudimos corroborar la intención de trabajar sobre estos temas, en consonancia con la OISPA, aunque aún carecen de una mirada estratégica sobre el punto.

Para cumplir esta función es preciso, previamente, trazar guías o protocolos de trabajo. La elaboración de las guías de procedimiento, a las que el modelo de gestión para el órgano judicial hace referencia en su punto 3, ha sido un primer avance en pos de cumplir adecuadamente los objetivos trazados por la institución. Sin embargo, son solo un primer paso. Las guías elaboradas atienden a describir los procesos de trabajo en general (por ejemplo, cómo debe trabajar cada una de las unidades, y como es el procedimiento para la realización de las audiencias en las distintas etapas del proceso). Fijadas éstas, es necesario ahora definir estándares de calidad, como por ejemplo, cuál es el plazo ideal para fijar una audiencia de formulación de cargos (en el protocolo se habla entre cero y ocho días), para una audiencia de etapa intermedia (la ley habla entre diez y veinte días), cómo coordinar la agenda con otras instituciones (Ministerio Público y Defensa Pública y privada) para evitar que un mismo fiscal o defensor tenga varias audiencias en el día, separadas entre sí por varias horas, generando tiempos muertos que repercuten en el servicio de justicia.⁴²

En tercer lugar, creemos que es vital, previo a ingresar al tercer distrito judicial, realizar ciertos ajustes al diseño de gestión para acercarnos al cumplimiento de los objetivos establecidos. Al igual que lo mencionado al trazar nuestras sugerencias al modelo de gestión del Ministerio Público, creemos que la implementación de una reforma debe ser observada por etapas y que, a medida que se van cumplimiento los primeros objetivos, es preciso avanzar hacia el afianzamiento del modelo.

⁴² Esta circunstancia fue observada en la agenda diaria de audiencias en cada una de las Oficinas Judiciales. Fiscales que tomaban una audiencia a primera hora, y que luego debían concurrir nuevamente a la sede judicial para otra audiencia fijada varias horas después, fue una constante en cada visita. Si bien es un inconveniente que pudiera solucionarse desde el Ministerio Público fijando un mismo fiscal para litigar determinados temas, no deja de ser cierto que no está habiendo una coordinación interinstitucional entre las agendas de los distintos operadores del sistema.

El primer diseño elaborado con el apoyo de OISPA tuvo grandes resultados. El principal: la tajante distinción entre las tareas administrativas y jurisdiccionales. Cumplido ello, y con el fin de evitar la burocratización de la oficina y optimizar sus resultados, creemos que corresponde trazar cuatro grandes ejes de modificaciones que recomendamos.

La existencia de estos cuatro ejes debe interpretarse dentro de un proceso dinámico y flexible de gestión que atienda las lógicas de trabajo y coyuntura local, y no como un instrumento estanco que resulte un impedimento para la satisfacción de los objetivos institucionales previamente delineados.

En primer lugar, observamos que, en líneas generales, la división entre diversos servicios (salas y causas, apelaciones, atención al público, cumplimiento, atención a testigos y gestión administrativa) es solo un primer paso que requiere mediciones y ajustes. Entendemos que la división entre los diversos servicios de la Oficina responde a una lógica de separación por Colegios de Jueces (Garantías, Juicio, Cumplimiento, Revisión), que no necesariamente puede resultar la más efectiva y atractiva. En la actualidad la Unidad de Salas y Causas atiende casi con exclusividad a la función de garantías,⁴³ la de Atención a peritos y testigos atiende exclusivamente al soporte que requiere el Tribunal de Juicio para la citación de testigos, la Unidad de Recursos da soporte al Tribunal Superior de Apelaciones y la Unidad de cumplimiento coadyuva con la actividad del Juez de Cumplimiento. Esta separación de funciones, de algún modo, está orientada a fraccionar la oficina en base al viejo molde de estructuras judiciales estancas que dan soportes separados e independientes a cada Tribunal. Sin embargo, vemos que ciertas actividades de todos los colegios de Jueces son equivalentes. Por citar un solo ejemplo, ciertas decisiones que adoptan los Jueces de Garantías, de Juicio, de Apelaciones y de Cumplimiento requieren comunicaciones y notificaciones, cuya materialización debiera optimizar economías de escala.

Por otro lado, la circunstancia que el grueso de la carga de tareas se desarrolle en audiencias ante los Jueces de Garantías (cerca del 95 % de la totalidad de las audiencias se realiza en Garantías), genera que el servicio de Salas y Causas termina por ser el corazón de la Oficina y que tome para sí prácticamente el total de las actividades y la mayor cantidad de personal. Es por ello que creemos que es necesario revisar cuál es la carga de tareas de cada unidad y ver la posibilidad de realizar ajustes a este modelo.

Para comenzar, creemos que es preciso transformar las funciones del Servicio de Salas y Causas. En la actualidad, el funcionario de esa oficina que toma para sí un caso, lo tramita hasta la finalización de la audiencia, tomando para sí diversas funciones que pudieran ser divididas internamente en base a los distintos procesos de trabajo que allí se desarrollan. Este servicio, a través de un único funcionario, adopta para sí procesos de trabajo bien diferenciados a saber: fijación y notificación de audiencia, control sobre el funcionamiento de la sala y elaboración del acta, notificación y comunicación. Creemos que un primer paso para realizar ajustes en el diseño de gestión, está fijado

⁴³ Según las estadísticas del año 2013, en las Unidades Regionales de Herrera y Los Santos, el 94.5 % de las audiencias fueron realizadas por los Jueces de Garantías (conf. informe consolidado del Centro de Estadísticas del Ministerio Público).

en organizar tres servicios en la Unidad de Salas y Causas, a saber: fijación y notificación de audiencia, elaboración del acta, y comunicación, aprovechando en mejor manera la economía de escalas.

Un segundo ajuste está centrado en incorporar al área administrativa una oficina de jurisprudencia, imprescindible para una mejora de calidad en la toma de decisiones de los Jueces. Del diálogo con los Jueces y Magistrados, como así también de las visitas realizadas, pudimos constatar la inexistencia de este servicio y la carencia de libros y jurisprudencia actualizada nacional e internacional. El servicio administrativo (oficina judicial) debe facilitar a los Jueces material para la toma de decisiones. Así, una mejora en la calidad de la decisión se lograría a través de una oficina que entregue soporte jurisprudencial y bibliográfico para que, frente a una petición compleja, en que entren en colisión dos valores en el sistema, puedan contar con apoyo técnico necesario para la calidad de la resolución. Tal como explica Alberto Binder, las audiencias se deben dividir en dos enfoques: audiencias de acuerdos (composicional) y audiencias contradictorias (de conocimiento). En éstas últimas, siempre contamos con una antinomia de valores que debe ser resuelta. De allí que un área de apoyo técnico permitirá una mejora en la calidad del producto final de la oficina, esto es, la toma de decisiones judiciales. Este tipo de oficinas está comenzando a implementarse en las diversas provincias argentinas que están ingresando en los procesos adversariales, aunque aún se encuentran en etapa de gestación.

En tercer lugar, es preciso fortalecer la información del sistema y realizar determinados ajustes a la plataforma informática del SPA. En líneas generales, es correcto afirmar que la información con que cuenta el SPA en Panamá es realmente de alta calidad y, francamente, una excepción en la región. Esta información debe ser utilizada, a través de estadistas, para la toma de decisiones. Así como el Ministerio Público debe analizarla para trazar sus objetivos anuales de política criminal, el órgano judicial también debe utilizarla para elaborar sus propios objetivos.

En ese sentido, pudimos constatar que la carga sobre la tasa de efectividad de las audiencias, que figura en los informes consolidados, debe tener ciertos ajustes. En Panamá se ha adoptado una buena práctica consistente en que el Juez debe presentarse en la sala de audiencias para abrir el acto, aun cuando alguna de las partes o actor protagónico (fiscal, defensor, imputado, víctima) no se encuentre presente y, por ello, no pueda efectivizarse la audiencia. Esta práctica, que ha sido también implementada en algunos estados de México (por ejemplo, el estado de Nuevo León, cuya implementación progresiva comenzó en el año 2011) fortalece la confianza ciudadana en el Poder Judicial, visibiliza al Juez frente a la comunidad y compromete a las partes en los valores del sistema (publicidad, puntualidad, oralidad y erradicar la práctica conocida como “corporativismo judicial”). Sin embargo, si la falta de una de las partes no permite la efectiva realización de la audiencia (en definitiva, no se logra adoptar una decisión) es preciso analizar cuál fue el motivo de la no realización. Es por ello que es preciso asentar en el informe estadístico el motivo por el cual la audiencia no se realizó para poder adoptar líneas de acción tendientes a disminuir el índice de suspensiones de audiencias.

La fijación de una audiencia y su efectiva realización es un proceso complejo que requiere el análisis de un sinnúmero de variables e instituciones. De allí que sea necesario procesar esa información para optimizar la labor de la Oficina.

Por otro lado, creemos que también es preciso optimizar la plataforma para la fijación de audiencias en bloque y simultáneas en el ámbito de la etapa de cumplimiento. En la plataforma, con el fin de trazar una pre-agenda de audiencias, se estableció un indicativo de duración de cada audiencia que ha permitido, en esta primera etapa, coadyuvar con la fijación de la agenda diaria de audiencias. Así, se estableció que las audiencias de formulación de cargos y de cumplimiento tienen una duración promedio de veinte minutos y las de etapa intermedia una duración promedio de cuarenta minutos. Esta circunstancia generó que la agenda de audiencias no permita fijar audiencias en menor tiempo e imposibilitó la fijación simultánea de audiencias, generando en definitiva, tasas de tiempos muertos para los jueces y litigantes. Un claro ejemplo de ello pudimos observar en la etapa de cumplimiento, donde el Juez realiza audiencias de control de las pautas de conducta que duran escasos tres minutos. En la agenda de audiencias se suelen fijar entre cinco y diez audiencias diarias sobre esta materia. Sin embargo, a pesar de coincidir Juez, Fiscal y Defensor, el sistema no les permite realizar todas ellas de continuado en el mismo horario. Al contrario, deben esperar veinte minutos entre una y otra, generando enormes costos en tiempos muertos para las partes y el Juez. Por el contrario, si se adoptara el modelo de gestión implementado en Chile, en el cual se fijan varias audiencias con las mismas partes en el mismo horario, podrían optimizarse los tiempos de todas las partes.

Otro punto apreciado fue el relativo a la constancia de audiencia. Al respecto, hemos observado que en las Oficinas Judiciales visitadas no se asienta o detalla en la misma cuál es el hecho por el cual se formularon cargos. Esto queda en control de las partes y puede ser solventado mirando el video de audiencia anterior en caso que se de algún debate. No obstante, creemos que este punto debe ser evaluado por cuanto, a través de esta práctica, no se permite controlar de forma sencilla en la etapa intermedia si ha habido una variación del objeto procesal que implique una afectación al principio de congruencia.

Por último, se observa la falta de una oficina de control del cumplimiento de las decisiones adoptadas, que será analizada en un capítulo aparte.

Reestructuración del área de mediación

El actual Código Procesal Penal acusatorio panameño (ley 63, del 28 de agosto de 2008) define un modelo procesal adversarial de segunda generación, que puede incluirse dentro de los más modernos sistemas de la región, más allá de algunas formalidades que podrían ser eliminadas.

En esa línea, uno de los valores fundamentales del sistema está centrado en bregar por salidas alternativas al proceso. Tan es así, que desde los primeros principios y reglas fijados, establece que

se debe procurar resolver el conflicto, siendo la pena una medida extrema (conf. art. 26). Este principio, que se reitera constantemente en la ley procesal (conf., entre otros, arts. 69, 201 y siguientes) no ha logrado salir aún de una visión formal en su tratamiento práctico.

Hemos podido observar en la salas de audiencias y a través del diálogo con los operadores del sistema, que los Centros de Mediación son escasos y operan desde una visión burocrática de trámite, antes que desde una óptica que busque optimizar las respuestas del sistema.

Posiblemente ligado a una interpretación formal del art. 208 del CPP, en el cual se hace referencia a una remisión del caso hacia los Centros Alternos de Resolución de Conflictos por el término de un mes (art. 209) se le ha quitado el dinamismo necesario al modelo de acuerdos. Si bien nos han hecho referencia a que las víctimas en Panamá no están de acuerdo con este tipo de salidas alternas, entendemos que un adecuado tratamiento de la institución de mediación debiera permitir una optimización de este tipo de salidas.

Si observamos la estadística del año 2013, fácil es advertir que este tipo de salidas no está teniendo la incidencia esperada y que, como consecuencia de ello, la mayoría de los casos terminan por tener una salida de archivos por falta de pruebas. Si observamos las provincias de Herrera y Los Santos, podremos observar que de los 3651 casos ingresados en el año 2013, solo 50 casos fueron empujados hacia la mediación.

Hemos podido observar en diversos procesos de reforma en la región que, cuando la mediación no es utilizada en forma adecuada, termina por no dar respuestas satisfactorias, ya sea por colapso burocrático del sistema (utilización de esta herramienta como un trámite que permite al “sumariante” sacar el caso de su oficina por un mes), o por falta de medición de qué casos requieren el apoyo de un mediador (falta de visión de qué casos pueden ser resueltos directamente en la sala de audiencias sin el apoyo externo de un mediador). Creemos que las partes deben observar qué casos pueden ser solucionados en la sala de audiencias misma. Una buena práctica en tal sentido se observa en el funcionamiento del modelo de Nuevo León, México, donde las partes acuerdan la solución del caso frente al juez, sin necesidad de mediador (auto composición) y realizando el pago del acuerdo en la misma sala de audiencias frente al Juez.

El Órgano Judicial debe procurar contar con mediadores en una oficina contigua a la sala de audiencias que puedan intervenir a través de un sistema de turnos en forma inmediata. Por otro lado, los Jueces deben procurar la solución del caso en la primera audiencia y en forma inmediata, para lo cual se requiere un protocolo de actuación.

Conformación de un colegio único de Jueces que atiendan en forma conjunta la función de Garantías y Juicio

Es preciso optimizar la economía de escala en la función de decisión en audiencias. El actual formato de división de funciones entre Jueces (Tribunal Superior de Apelación, Tribunales de Juicio, Jueces

de Garantías, Jueces de Cumplimiento, Jueces Municipales y Jueces Comarcales) no es el mejor mecanismo para optimizar el recurso humano “Juez”, el más costoso para la institución.

En el sistema mixto o inquisitivo la función del Juez era delegada constantemente por el titular del juzgado en sus funcionarios. Esta circunstancia generaba que el análisis de la organización judicial pasara a un segundo plano. En el actual sistema, donde el Juez resuelve en audiencias, es aconsejable optimizar la función del Juez, limitando la división de funciones a lo mínimo e imprescindible.

El modelo actual de organización de Jueces, que fija un colegio o pool de Jueces separado en cuatro funciones, limita mucho la capacidad de rendimiento y realización efectiva de juicios orales. Así, si cada Tribunal de Juicio pudiera procesar seis juicios orales por mes, el sistema solo permite una carga de setenta y dos juicios al año por provincia, una cifra que es demasiado pequeña para el actual SPA. Por otro lado, tampoco parece una solución aconsejable organizar un nuevo Tribunal de Juicio, ya que la mayor cantidad de audiencias se realiza frente a los Jueces de Garantías (tal como vimos, cerca del 95 % de las audiencias son realizadas por aquéllos). Esta tajante división (Juez de Garantías – Tribunal de Juicio) no permite aprovechar economías de escala. Así, si hay una mayor demanda en garantías y no hay fijadas audiencias de Juicio, el modelo actual genera que los Jueces de Juicio no tengan audiencias fijadas, mientras que los Jueces que cumplen funciones en garantías se encuentren colapsados.

Frente a esta realidad, en la actualidad son muchos los modelos de Colegios de Jueces que se conforman con varias funciones, evitando así que el sistema pueda colapsar en alguna etapa procesal por generarse un cuello de botella. Así, en las provincias de Chubut, Neuquén, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (todas ellas de Argentina), entre otros, se han establecido Colegios de Jueces que cumplen ambas funciones (garantías y juicio), con la única condición en que solo intervendrá en Juicio Oral el Juez o los Jueces que no hayan tenido ninguna actividad durante la sustanciación del caso, evitando así una afectación a la garantía de imparcialidad del tribunal. Es por ello que sugerimos que se establezca un único Colegio de Jueces que cumpla dos funciones: garantías y Juicio, reservándose en cada caso tres Jueces para que intervengan frente a un eventual Juicio Oral.

Reestructuración de la función del Juez de Cumplimiento

La asignación de casos de los Jueces de cumplimiento se encuentra en una curva ascendiente que, por la lógica de su función, no tendrá un freno. Teniendo en cuenta que deben controlar el cumplimiento de la ejecución de cada condena, en la mayoría de los casos superior al año, la tasa de egresos anual, siempre será inferior a los ingresos anuales. Ello es consecuencia directa de un principio lógico: el control de un ingreso de una pena superior al año hace que sea inviable que esos casos pueda egresar en el mismo período.

La lógica de control de estos casos requiere de una oficina administrativa que se ocupe de controlar cualquier petición que el condenado realice y supervisar el cumplimiento de las etapas de ejecución de la pena. Es en este sentido que sus tareas tienen un fuerte componente administrativo de control. Pero también un fuerte control sobre el respeto de las garantías durante la ejecución de la pena.

Esta circunstancia hace que sea preciso evitar que estos Jueces se sobrecarguen con otras funciones, tales como el cumplimiento de las suspensiones condicionales del proceso a prueba, que son adoptadas por los Jueces de Garantías y que tienen otra dinámica de control y trabajo.

Hemos podido observar como los Jueces de cumplimiento se sobrecargan de audiencias de control de reglas de conducta en suspensiones del proceso a prueba, y que, finalmente, no adoptan ninguna decisión, ya que son los Jueces de Garantías los que declaran extinguida la acción penal frente al cumplimiento de las pautas establecidas. Entendemos que dejar en manos de los Jueces de Garantías el cumplimiento de estas reglas de conducta optimizaría la labor judicial y evitaría interpretaciones equivocadas sobre las reglas de conducta fijadas y el tenerlas o no por cumplidas.

Capacitación específica en conducción y toma de decisiones en audiencia

En líneas generales los Jueces han recibido una adecuada capacitación. No solo han recibido el curso habilitante para la nueva función en el SPA, sino que también han asistido a cursos y talleres de litigación en juicio.

Sin embargo, hemos podido observar a través de las audiencias presenciadas en nuestras visitas, como así también en otras audiencias que observamos a través del soporte digital de video, que hay ciertas dificultades en la conducción de audiencias y en la toma de decisiones. Sobre estos puntos de manera específica no han tenido capacitación. No ha habido un curso que les proporcione buenas prácticas para la conducción de audiencias, para generar un genuino contradictorio y sobre qué valores deben tener en cuenta la momento de elaborar una decisión oral e inmediata.

Del mismo modo, la duración excesiva de las audiencias preparatorias de juicio –etapa intermedia- (cercana a las tres horas), dan cuenta también de cierta dificultad en el manejo de éstas, que requiere de la adopción de muchas decisiones orales.

Es por ello que recomendamos una capacitación específica definida a Jueces, con un monitoreo y control posterior sobre la adopción de las buenas prácticas brindadas y su desarrollo en audiencias reales.

5. Pre – Evaluación de la Implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Tercer Distrito Judicial

5.1. Diagnóstico de necesidades para la implementación del SPA para el Ministerio Público y el Órgano Judicial en el Tercer Distrito Judicial.

El Tercer Distrito Judicial incluye las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí, por lo que la visita fue de dos días, para poder observar las necesidades de cada provincia en particular, a los fines de poder trazar un cuadro inicial de diagnóstico.

5.1.1. Bocas del Toro

En Bocas del Toro visitamos la sede actual del Órgano Judicial y del Ministerio Público, ambos ubicados en la ciudad de Changuinola.

En el **Órgano Judicial** fuimos recibidos por la Dra. Admiralda Miller, actual titular del Juzgado Primero de Circuito de Bocas del Toro, ramo Penal y por el Juez Municipal Alberto Lázaro Ramos. Se trata de un Juzgado de reciente creación, que comenzó a funcionar en Changuinola en el mes de marzo de 2006 (con anterioridad tenía su sede en la Isla de Colón y era un Juzgado multifueros).

El Órgano Judicial recibe un promedio de 1200 casos al año (en el primer semestre del año 2014 ya han recibido 606 casos). De las estadísticas observadas vemos que el número de casos ingresado al año se encuentra estable, aunque es esperable que, con el nuevo sistema, comience a procesar una mayor cantidad de casos. En el cuadro que sigue observamos los ingresos desde el año 2010 hasta la fecha.

Tabla N° 16

Año	2010	2011	2012	2013	2014 (hasta junio inclusive)
Cantidad de casos ingresados	1065	1233	1263	1058	602

De esos casos, nos refieren que los delitos más usuales, son los robos, hurtos, droga y violencia doméstica.

Presentan una tasa de demora significativa en los casos que reciben de las diferentes unidades del Ministerio Público. De hecho, desde el año 2010 hasta la fecha han recibido el programa de descongestión de la Corte Suprema, al menos una vez al año. En la actualidad tienen 573 expedientes activos.

El actual Juzgado está conformado por el Juez y ocho asistentes y es el único en materia penal en toda la provincia. También se cuenta con Juzgados Municipales en Bocas del Toro, Changuinola, Chiriquí Grande y Kankintú.

En cuanto a la infraestructura, nos informan que ya se han adjudicado las obras para la nueva sede judicial, la que estará listo para septiembre de 2015, aunque aún no han comenzado. En la sede actual quedará el sistema de liquidación y algunos despachos de funcionarios.

En cuanto al plan de implementación, nos refieren que se designará un Tribunal de Apelaciones exclusivamente para Bocas del Toro –no se compartirá con la provincia de Chiriquí debido a la lejanía entre ambas provincias- un Tribunal de Juicio, tres Jueces de Garantías, un Juez de Cumplimiento, un Juez Comarcal en Kankintú y otro en Kusapín. El diseño está respetando el modelo de gestión implementado en los restantes distritos judiciales donde ya comenzó a operar la reforma.

Para la defensa también está pensado el mismo modelo de implementación del segundo y cuarto distrito judicial, compuesto de tres defensores del grupo A, dos defensores del grupo B, dos defensores del grupo C, un defensor del grupo D y cinco defensores de la víctima.

Nos refieren haber recibido capacitación tanto teórica, como práctica a través de pasantías en los distritos donde ya se ha implementado el sistema, aunque también nos hacen saber que consideran que necesitan más capacitación sobre argumentación en audiencias.

En la sede del **Ministerio Público** nos entrevistamos con la Fiscal Superior, Vielka Broce, quien nos hizo saber cómo está conformada su organización actual, compuesta de Tres Fiscalías de Circuito, uno de litigación y descongestión, un agente de instrucción delegada y tres Personeros, ubicados en Changuinola, Chiriquí Grande y Bocas del Toro. La organización cuenta con 61 personas, pero nos refieren que no son de Changuinola y que, al poco tiempo, quieren volverse a sus ciudades de origen, debido a la falta de actividades en la provincia.

Durante el año 2013 recibieron en total 3.464 casos, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla N° 17

Unidad Fiscal de Bocas del Toro	Entradas año 2013	Salidas año 2013
Fiscalía Superior	178	166
Fiscalía 1ra de Circuito	356	436
Fiscalía 2da Circuito	398	474
Fiscalía 3ra Circuito	339	302
Fisc. Litigación y Desc.	467	417
Ag. Inst. Delegada	582	543
Personero Municipal de Changuinola	640	670
Personero Municipal de Chiriquí Grande	216	206
Personero Municipal de Bocas del Toro	288	276

Totales	3464	3490
---------	------	------

De esos 3.464 casos ingresados el año pasado, los delitos más frecuentes son sexuales, violencia doméstica, hurtos y robos. Recientemente se conformó la Unidad de atención a las víctimas.

Las Unidades fiscales no están divididas por delitos, sino que cada fiscal procesa los casos que le son asignados por turnos. Por el momento solo hay una fiscalía especializada en delitos sexuales (Fiscalía 2da de distrito), pero no interviene solo en los casos tramitados por esa materia, sino que se le asignan también otros hechos. Nos refieren que se va a designar un personero en Kankintú.

Nos explican que tienen un gran problema con Medicina Legal, ya que trabajan siempre con los servicios de Chiriquí, siempre y cuando éste no se encuentre congestionado. En Bocas del Toro cuentan con un sicólogo –no forense-, un médico y un equipo de criminalística de campo para escena del crimen compuesto de dos personas.

También tienen un problema de acceso a la justicia en las zonas más descentralizadas, como las islas y Chiriquí Grande, siendo que en esta última ciudad han ingresado 124 casos en el primer semestre del año.

En cuanto al área de capacitación, están realizando capacitaciones internas. Nos refieren que las capacitaciones suelen realizarse en David, Chiriquí, y no siempre les resulta posible concurrir. Entienden que sería imprescindible contar con capacitaciones de presentación del caso desde una visión estratégica.

5.1.2. Chiriquí.

En Chiriquí visitamos la sede actual del Órgano Judicial y del Ministerio Público, ambos ubicados en la ciudad de David, capital provincial.

En el **Órgano Judicial** fuimos recibidos por Jueces de distintos estamentos. Allí nos entrevistamos con Dimas Manuel Moreno Juez Primero de Circuito, Lucky Alvarez Samaniego, Juez Municipal Penal, Ariel Álvarez, Juez Segundo de Circuito, Carmen De Gracia, Magistrada del Superior Tribunal de Chiriquí y Blanca Páez, enlace de OISPA.

Nos refieren que la organización actual del Organismo Judicial cuenta con cuatro juzgados de Circuito en materia penal y con dieciséis Juzgados Municipales, siendo todos ellos mixtos, con excepción del Juzgado Municipal de Chiriquí. Los Juzgados Municipales cubren una función muy importante en lo que respecta al acceso a la justicia, ya que se encuentran emplazados en poblaciones muy alejados a la ciudad de David. Se cuenta con Juzgados Municipales en las siguientes localidades. Alanje, Barú (dos Juzgados Municipales), Boquerón, Boquete, Bugaba, Dolega, Gualaca, Remedios, Renacimiento, San Félix, San Lorenzo, Tolé, Muná y Besikó.

Nos refieren los Jueces que los Juzgados de Circuito cuentan con una alta tasa de casos abiertos, encontrándose en la actualidad el servicio de descongestión de la Corte prestando colaboración para la salida de los casos, a través de la función de Jueces auxiliares.

En la actualidad la tasa de casos en trámite, según nos refieren, es la siguiente:

Tabla N° 18

Juzgados	Juzgado nro. 1	Juzgado nro. 2	Juzgado nro. 3	Juzgado nro. 4	Juzgados Municipales
Cantidad de casos en trámite	1.606	2.799	3.510	4.673	3.386

Las cifras obtenidas no son datos confiables debido a que hay Juzgados que mantienen como casos abiertos aquellos que se encuentran archivados por falta de pruebas y los casos en que están paralizados por rebeldías de los imputados. No obstante ello, si es bueno destacar que cuentan con una cantidad significativa de casos en trámite.

En lo atinente a la capacitación nos refieren haber recibido muchos talleres y cursos, como así también realizaron visitas a las ciudades donde el sistema se encuentra implementado. No obstante, entienden que sería aconsejable recibir capacitación sobre temas muy puntuales, tales como manejo y conducción de audiencias, teoría del delito aplicada y manejo de la audiencia de etapa intermedia.

En cuanto a la infraestructura nos hace saber que tendrían los planos aprobados para la obra edilicia, que se desarrollará en el último piso (actual terraza) del edificio donde en la actualidad está afincada la sede del Tribunal.

La nueva organización para la implementación del SPA está pensada bajo la siguiente estructura: 10 Jueces de Garantías, un Tribunal de Apelaciones, 6 Jueces de Juicio, 4 Jueces de Cumplimiento y 3 Jueces Comarcales

En cuanto a la Defensoría de la víctima estaría integrada por once personas, a saber: 5 Defensores, 3 Defensores Adjuntos, 2 secretarios y 1 ayudante, pudiendo brindar ayuda en las mediaciones.

La Defensa Pública quedará conformada con 10 Defensores para el grupo A, 6 Defensores en el grupo B, 3 Defensores en el grupo C y 2 Defensores en el grupo D y de apoyo en los Juzgados Municipales. Esta función será vital para generar un mayor acceso y cercanía de la justicia con la comunidad. A su vez contarán con un administrador, 5 Defensores adjuntos, 2 Sicólogos, 2 Trabajadores sociales, 5 asistentes de campo, 5 secretarios, 1 recepcionista y 2 ayudantes.

En el **Ministerio Público** nos entrevistamos con Ramsés Barrera, Secretario General del Ministerio Público y con Betzaida Pitti, Fiscal Superior de Chiriquí, quienes nos acercaron sus estadísticas y nos informaron sobre el estado actual de la provincia, realizando un recorrido por sus oficinas.

De las entrevistas mantenidas nos hacen saber que ingresan anualmente unos 20.000 casos, contando las denuncias recibidas en las 17 Personerías que tienen su sede en el interior de la provincia. Los delitos más frecuentes son de violencia doméstica, y se observan muchos casos de drogas, debido a la cercanía con la frontera con Costa Rica. Manejan un número de unos 60 a 70 homicidios dolosos por año, debido a que, en la actualidad se ha observado un fenómeno de pandillas o maras en la zona. Con respecto a los casos en que los imputados o víctimas son indígenas que no hablan el idioma español se manejan con traductores ad-hoc.

En la actualidad presentan una gran cantidad de casos abiertos debido a la alta tasa de casos que ingresan al año. En el cuadro siguiente se encuentra detallado las distintas unidades del Ministerio Público, con la cantidad de casos ingresados en el año 2013.

Tabla N° 19

Unidad Fiscal de Chiriquí	Casos ingresados en el año 2013
Fiscalía Primera Superior	492
Fiscalía Primera de Circuito	872
Fiscalía Segunda de Circuito	959
Fiscalía Tercera de Circuito	876
Fiscalía Cuarta de Circuito	887
Fiscalía Quinta de Circuito	959
Fiscalía Sexta de Circuito	844
Fiscalía de Drogas	372
Fiscalía de Adolescentes	1028
Fiscalía Primera de Familia	2088
Fiscalía Segunda de Familia	1795
Fiscalía Segunda de Descarga	3162
Personería Municipal de Alanje	221
Personería Municipal de Barú	386
Personería Municipal Segunda de Barú	392
Personería Municipal de Boquerón	208
Personería Municipal de Boquete	489
Personería Municipal Primera de Bugaba	739
Personería Municipal Segunda de Bugaba	751
Personería Municipal de David	966
Personería Municipal de Dolega	390
Personería Municipal de Gualaca	100
Personería Municipal de Ñurum	130
Personería Municipal de Remedios	221
Personería Municipal de Renacimiento	256
Personería Municipal de San Félix	270
Personería Municipal de San Lorenzo	214
Personería Municipal de Tolé	266

Total de Unidades.	20.333
---------------------------	---------------

Como preparación del sistema están teniendo reuniones periódicas con la Policía Nacional y de investigación, aunque aún tienen problemas en la definición de estándares de trabajo de campo. Mantienen reuniones mensuales con todos los fiscales y personeros de la provincia.

Al igual que en el resto del interior, nos explican que tienen graves problemas con el servicio de Medicina Legal por falta de recursos técnicos. Nos explican que los médicos forenses no iban a los levantamientos ni a las reconstrucciones de los hechos y que tienen un servicio precario de atención no preparado para el nuevo modelo de administración de justicia. También tienen deficiencias en el servicio de Criminalística y de pericias en general.

En la actualidad la institución cuenta con 236 funcionarios judiciales y 68 funcionarios administrativos (entre los que se cuenta con los servicios de recursos humanos, choferes, limpieza y seguridad). Dentro de los funcionarios judiciales se cuenta con 17 Personerías (cada Personero cuenta con un secretario, un oficial mayor, un escribiente y un conductor), 6 Fiscalías de Circuito, 2 de Familia, 1 en Drogas y 1 en Adolescentes. A su vez se cuenta con los siguientes servicios: recepción de denuncias y agencias delegadas (5 delegados), departamento de víctimas, con cámara Gesell, equipo interdisciplinario (cuenta con una sicóloga y están esperando el nombramiento de una trabajadora social, aunque funcionan con guardia pasiva). Cuentan con una secretaría de género, una Fiscalía de litigación temprana que debiera hacer las veces de filtro del sistema y archivar allí los casos desde los momentos iniciales y una Fiscalía de descarga donde se acumulan los casos que los fiscales consideran que están para el dictado de un sobreseimiento provisional.

En la actualidad los personeros trabajan con casos cuya escala penal no supera el año y, en su gran mayoría, se encuentran alejadas de la sede del tribunal. Por ejemplo, las Personerías de Tolé y Remedios se encuentran a más de dos horas de la sede central.

En cuanto a la capacitación nos refieren que han tenido capacitación a través del programa de ABA ROLI, han realizado pasantías de tres semanas de duración observando el funcionamiento del sistema en donde ha comenzado a operar y han recibido los cursos habilitantes.

5.2. Recomendaciones para el Tercer Distrito Judicial

La provincia de Bocas del Toro tiene una particularidad diferente a las restantes provincias donde ya opera el SPA, y es precisamente la necesidad de organizar un plan de implementación que fortalezca el acceso a la justicia debido a la lejanía de sus poblaciones y a la gran extensión territorial de sus comarcas.

La provincia de Bocas del Toro presenta varias poblaciones alejadas de su capital, Changuinola, que no están recibiendo un servicio de justicia eficiente, producto de la lejanía y la imposibilidad de

establecer una sede descentralizada, ya que el volumen de casos de estas ciudades no permite la instalación de un servicio de justicia en una sede fija. Las ciudades de Almirante, Isla Colón, Kusapín, Guabito y Chiriquí Grande requieren la instalación de un servicio de justicia itinerante que pueda dar respuestas rápidas a los casos que allí ingresan. El establecimiento de un sistema de justicia itinerante que pueda desplazarse una vez por semana a cada una de las ciudades indicadas ha sido una herramienta muy eficaz para dar tratamiento a una enorme cantidad de casos de baja conflictividad y la utilización en la provincia de Bocas del Toro fortalecería los lazos entre el servicio de justicia y la comunidad. Así, el establecimiento de un Juez Municipal, un defensor penal, un mediador y un personero itinerantes sería suficiente para poder dar respuesta a la mayor cantidad de los casos que allí se denuncian. Este servicio debiera ser fortalecido mediante una política de publicidad a través de radios locales que optimicen el sistema.

El territorio de Bocas del Toro tiene una población indígena muy importante en densidad que requiere de otro tipo de vinculación con el servicio de justicia. Existen emisoras locales indígenas que tienen acceso a las comarcas, y es preciso estrechar lazos a través de esos medios y de líderes locales y comunales.

Sin embargo, para poder diseñar adecuadamente este sistema, es preciso elaborar un plan de implementación que tenga presente la cantidad de casos que ingresan en cada localidad provincial, como así también su gravedad y tiempos que demandaría el traslado entre una sede y otra, como así también el lugar donde se llevarían a cabo las audiencias itinerantes.

En cuanto a la carga de casos, observamos que es superior al de las provincias de Herrera y Los Santos, por lo que sugerimos que las recomendaciones de organización allí establecidas se repliquen en este modelo.

En lo que respecta a Chiriquí es muy importante trabajar en un diseño de implementación significativamente distinto al utilizado en el segundo y cuarto distrito, por la carga de casos que presenta esta provincia. Los más de 20.000 casos que ingresan anualmente hacen necesario repensar la matriz organizacional pensada al inicio de la reforma, trabajando fuertemente en sistemas diversificados y descentralizados de justicia, optimizando las economías de escala a través del seguimiento de los casos mediante unidades que respondan al flujo de aquéllos. Es esperable que con la vigencia del SPA aumente la cantidad de ingresos de casos anuales al tener mayor transparencia el sistema, por lo que deberá tenerse presente también esta circunstancia al momento de trazar un plan de implementación.

Por ello, es importante en esta jurisdicción no solo trabajar en un Colegio de Jueces más amplio que abarquen las funciones de Garantías y Juicio, sino también aumentar la competencia de los Jueces Municipales, a los efectos de que puedan celebrar juicios unipersonales hasta un límite máximo de pena, utilizando un sistema triangular de rotación por municipios, para mantener un Juez imparcial para la audiencia de juzgamiento. Este sistema de asignación de casos en formato de rotación se ha implementado en otras jurisdicciones de la Argentina, tales como la provincia de Entre Ríos, con particular éxito.

El modelo de gestión implementado en el Segundo y Cuarto Distrito, estableciendo solo dos tribunales de juicio y sin permitir que los casos menores sean Juzgados por un único Juez genera que la capacidad de respuesta del sistema sea muy reducida. Aun suponiendo que cada Tribunal de Juicio pueda procesar unos dos juicios semanales, el total de juicios al año por Tribunal sería de unos noventa juicios al año. Teniendo en cuenta que en Chiriquí ingresan veinte mil casos al año, los ciento ochenta casos que pudieran llegar a juicio oral sin que el sistema colapse y genere tasas altas de demora es una cifra significativamente menor que no permitirá que el modelo genere una alta efectividad.

Asimismo, creemos que es importante trabajar fuertemente en otro diseño de gestión para Chiriquí, atendiendo a un sistema que divida la carga de tareas en Unidades especializadas en diferentes delitos complejos y en flujo de trabajo. Creemos que el formato de servicios de guardia, litigación temprana e investigación no es el adecuado para la cantidad de casos que procesa Chiriquí. Ese modelo terminaría por generar unidades fiscales tipo “celda” sin interacción entre si, y generando procesos con poca información interna que no permitirán observar errores en la gestión ni procesar buenas prácticas. Para su diseño específico es preciso trabajar fuertemente en terreno con los fiscales del distrito para que, conjuntamente con su aporte, se pueda producir un diseño de implementación adecuado a sus necesidades.

6. Anexo Metodológico

6.1. Equipo de trabajo:

POR UNODC	POR EL CEJA
Delia A. De Castro D. – Consultora Nacional	Gonzalo Rúa – Juez Penal y Consultor Internacional en materia de reforma procesal penal
Barzy Hernández – Asistente Técnica	Marco Fandiño – Coordinador de Gestión e Información
	Leonel González – Investigador Asociado

6.2. Cronograma de evaluación:

Plan de trabajo - Consultoría para Evaluación del Ministerio Público y el Órgano Judicial PANZ24 - SECOPA Componente 3. Fortalecimiento del Ministerio Público Julio a Agosto de 2014										
Actividades	Responsable	Fondos	Julio				Agosto			
			7	14	21	28	4	11	18	25
Elaboración de TdR - Consultoría General	Delia De Castro Coordinadora de Proyecto Barzy Hernández Asistente Técnica	PANZ24- SECOPA Componente 3								
Elaboración de TdR - Consultores internacionales										
Elaboración y envío de notas y correos al Ministerio Público y Órgano Judicial para requerir información estadística										
Recopilación de información legal y estadística sobre el MP y el OJ										
Coordinación de logística para visitas de evaluación, incluso presentación de consultores										
Visitas de evaluación en Chitré										
Visitas de evaluación en Los Santos										
Visitas de evaluación en Veraguas										
Visitas de evaluación en Coclé										
Visitas de evaluación en Bocas del Toro										

Actividades	Responsable	Fondos	Julio				Agosto			
			7	14	21	28	4	11	18	25
Visitas de evaluación en Chiriquí										
Seguimiento a las labores de los Consultores internacionales										
Revisión y aprobación de informe de los consultores internacionales										
Elaboración de Informe Final de la Consultoría										
Coordinación de los talleres de validación										
Realización de talleres de validación										

En atención a la celebración del aniversario de la implementación de la reforma procesal penal programado para la semana del 2 de septiembre, resultó complejo fijar la fecha para los días previos o inmediatamente posteriores, por lo que el Taller de Validación se realizó los días 11 y 12 de septiembre de 2014.

6.3. Entrevistas realizadas por provincia:

Chitré, Herrera

Martes 29 de julio de 2014	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
	Órgano Judicial	Julissa Saturno Luna	Juez de Garantías
	Órgano Judicial	Fernando Cajar Coloma	Juez de Cumplimiento
	Órgano Judicial	Jorge García	Director de Oficina Judicial
	Órgano Judicial	Ruth García	Juez de Juicio
	Órgano Judicial	Rosa chamorro	Juez de Juicio
	Órgano Judicial	Eduardo Barba	Juez de Juicio
	Ministerio Público	James Adams	Fiscal de Circuito y Coordinador
	Ministerio Público	Eneida Barrías	Fiscal de Circuito
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Norman Solís	Encargado de Criminalística
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Adarcio Pimentel Gutierrez	Encargado de Servicios Forenses

Las Tablas, Los Santos

	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
Miércoles 30 de julio de 2014	Órgano Judicial	Pedro Toribio	Juez de Cumplimiento
	Órgano Judicial		Juez de Juicio
	Órgano Judicial	Eloísa Medina	Directora de Oficina Judicial
	Órgano Judicial	Tamara Alvarado	Juez de Garantías
	Órgano Judicial	Bernalis Batista	Juez de Juicio
	Ministerio Público	Nursy Peralta	Fiscal Superior
	Ministerio Público	Orison Cogley	Fiscal de Circuito
	Ministerio Público	Marcia Girón Barrios	Fiscal de Circuito
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Desiderio Batista	Encargado de Criminalística
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Joshua Pérez	Encargado de Servicios Forenses

Santiago, Veraguas

	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
Jueves 31 de julio de 2014	Órgano Judicial	Tranquilino Vásquez	Juez de Cumplimiento
	Órgano Judicial	Miriam Jaén de Salinas	Coordinadora OISPA
	Órgano Judicial	Adalgiza Meneses	Directora de Oficina Judicial
	Órgano Judicial	Edith Guizado	Juez de Garantías
	Órgano Judicial	Iris Márquez	Juez de Garantías
	Órgano Judicial	Basilio Guerra	Juez de Juicio
	Ministerio Público	Cadis Canto	Fiscal Coordinadora Regional
	Ministerio Público	William Granados	Fiscal de Circuito coordinador de investigaciones

	Ministerio Público	Vilma Batista	Fiscal de Circuito coordinadora de litigación
	Ministerio Público	Dalvis Barrios	Fiscal de Familia
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Noriel Pimentel	Encargado de Criminalística
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Álvaro Duarte	Encargado de Servicios Forenses

Penonomé, Coclé

	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
Viernes 1 de agosto de 2014	Órgano Judicial	Floreliá Bonilla	Juez de Juicio
	Órgano Judicial	Marisabel Bazán	Directora de Oficina Judicial
	Órgano Judicial	Ilsis Samaniego	Juez de Garantías
	Órgano Judicial	Samir Tejeira	Magistrado de Tribunal Superior
	Ministerio Público	Gladys Morán	Fiscal Superior
	Ministerio Público	Jorge Vega	Fiscal de Circuito
	Ministerio Público	Leonardo Paul	Fiscal de Circuito
	Ministerio Público	Alcibiades Cajar	Fiscal de Circuito
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Gabriel Vega Yuil	Secretario General
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Hernán Salcedo	Jefe Encargado de Criminalística
	Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Ricaurte González	Encargado de Servicios Forenses

Bocas del Toro

	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
Lunes 4 de agosto de 2014	Órgano Judicial	Admiralda Miller	Juez de Circuito Penal
	Órgano Judicial	Alberto Lázaro Ramos	Juez Municipal Mixto
	Órgano Judicial	Blanca Paez	Coordinadora de OISPA
	Ministerio Público	Vielka Broce	Fiscal Superior

Chiriquí

	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
Martes 5 de agosto de 2014	Órgano Judicial	Carmen De Gracia	Magistrada de Tribunal Superior
	Órgano Judicial	Dimas Manuel Moreno R.	Juez Primero de Circuito Penal
	Órgano Judicial	Lucky Álvarez Samaniego	Juez Municipal Penal
	Órgano Judicial	Ariel Álvarez	Juez Segundo de Circuito Penal
	Órgano Judicial	Blanca Paez	Directora OISPA
	Ministerio Público	Ramsés Barrera Paredes	Secretario General
	Ministerio Público	Betsaida Pitty	Fiscal Superior
	Ministerio Público	Idalgis Olmos	Coordinadora de OISPA
	Ministerio Público	Juan José Vega	Coordinador Técnico de OISPA

Panamá

	Institución	Nombre de la persona entrevistada	Cargo
Lunes 25 de agosto de 2014	Policía Nacional	Azael Castillo	Capitán y Coordinador de la OISPA

6.4. Colaboradores institucionales:

Por parte del Ministerio Público, el licenciado **Frank Torres**, Director de la Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio (OISPA) en el Ministerio Público nos acompañó en

todas las reuniones y coordinó las visitas a dicha institución. En tanto que el licenciado **Gabriel Vega Yuil**, Secretario General de Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, estuvo con nosotros durante los primeros cuatro días de gira en las provincias centrales y nos facilitó el contacto con los expertos de la institución.

Evangelina de Ureña nos acompañó en representación de OISPA del Órgano Judicial durante las entrevistas en las provincias de Herrera y Los Santos y la licenciada **Gloria Sánchez**, Coordinadora de OISPA nos agendó las visitas a las Oficinas Judiciales.

6.3. Participantes del Taller del Validación:

<i>Institución</i>	Nombre	Cargo
<i>Ministerio Público</i>	Gladys Morán	Fiscal Superior 2° Distrito
	Nursy Peralta	Fiscal superior 4° Distrito
	Betzaida Pittí de Castillo	Fiscal Superior 3° Distrito
	Vielka Broce	Fiscal Superior 3° Distrito
	Roberto Moreno	Fiscal Superior 1° Distrito
	Idalgis Olmos	Coordinadora OISPA 3° Distrito
	Leonardo Paul	Fiscal Coordinador 2° Distrito
	James Adams	Fiscal Coordinador 4° Distrito
	Orison Cogley	Fiscal de Circuito 4° Distrito
	Frank Torres	Director de OISPA - Panamá
	Juan José Vega	Coodinador OISPA - Panamá
	Gil Castillo	Asistente OISPA - Panamá
	Samir Tejeira	Magistrado de Tribunal Superior 2° Distrito
	Miriam Jaén	Coordinadora OISPA - Panamá
<i>Órgano Judicial</i>	Gloria Sánchez	Coordinadora OISPA - Panamá
	Edith Guizado	Juez de Garantías
	Bernalis Batista	Juez de Juicio
	Eloísa Medina	Directora de Oficina Judicial – 4° Distrito
	Marisabel Bazán	Directora de Oficina Judicial – 2° Distrito
	Blanca Paez	Coordinadora OISPA – 3° Distrito
	<i>Defensa Pública</i>	Matilde Alvarenga
<i>Policía Nacional</i>		Francisco Carpintero Cortez
	Sigfrido Gallardo	DIJ

*Instituto de Medicina Legal y
Ciencias forenses*

Alexie Brenes	OISPA – Coordinador Docente
Eliska Candanedo	OISPA – Coordinadora

7. Bibliografía

BINDER, Alberto: ¿Qué significa implementar un nuevo sistema de justicia penal? en “La implementación de la nueva justicia penal adversarial”, 1ra edición, Ad-Hoc, Buenos Aires.

BINDER M. Alberto. Reforma de la justicia penal y Derechos Humanos.
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108557/Sntesis_AlbertoBinder.pdf. Consultado: 16/08/2014.

Garavano, Germán, Marco Fandiño y Leonel González. “Evaluación del impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala”, año 2014, publicación del CEJA.

GRANADOS PEÑA, Jaime. El Sistema Acusatorio en el Derecho Comparado y la nueva Fiscalía General en Colombia: hacia una reinterpretación funcionalista. En Programa de Capacitación OPDAT. Agosto de 1995. Citado por: Alberto José Prieto Vera. **Esquema del Proceso Penal en el Sistema Acusatorio Colombiano.**

http://www.sjintegrales.com/sjintegrales/archivos/doctrinas/regimen_acusatorio/DOCTRINA%204.pdf

LANGER, Máximo: “Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia”, disponible en el sitio web del CEJA: www.cejamericas.org

LEON PARADA, Víctor Orielson. **El ABC del nuevo Sistema Acusatorio Penal.** El juicio oral. Ecoe Ediciones. Bogotá, 2008. Pág. 203.

Presentación de los anteproyectos del Código Penal y Código Procesal Penal. En: Cuadernos de Ciencias Penales. Instituto Panameño de Ciencias Penales. Año I. Enero – Diciembre 1998. No. 1. p. 212.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados. Nueva York. 2002.