



**Pacto Internacional  
de Derechos Civiles  
y Políticos**

Distr.  
GENERAL

CCPR/C/PAN/3  
29 de agosto de 2007

Original: ESPAÑOL

---

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS  
PARTES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO**

**Tercer informe periódico**

**PANAMÁ \* \*\***

[9 de febrero de 2007]

---

\* Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

\*\* Los anexos están disponibles en la Secretaría a disposición de quien desee consultarlos.

## ÍNDICE

|  | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. CONTEXTO DE PAÍS.....                       | 1 - 44          | 3             |
| II. APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL PACTO..... | 45 - 749        | 11            |
| Artículo 6.....                                | 45 - 74         | 11            |
| Artículo 7.....                                | 75 - 87         | 17            |
| Artículo 8.....                                | 88 - 102        | 19            |
| Artículo 9.....                                | 103 - 129       | 21            |
| Artículo 10.....                               | 130 - 187       | 26            |
| Artículo 11.....                               | 188 - 190       | 35            |
| Artículo 12.....                               | 191 - 246       | 35            |
| Artículo 13.....                               | 247 - 264       | 41            |
| Artículo 14.....                               | 265 - 379       | 43            |
| Artículo 15.....                               | 380 - 479       | 74            |
| Artículo 16.....                               | 480 - 489       | 98            |
| Artículo 17.....                               | 490 - 497       | 99            |
| Artículo 18.....                               | 498 - 508       | 100           |
| Artículo 19.....                               | 509 - 525       | 102           |
| Artículo 20.....                               | 526 - 531       | 104           |
| Artículo 21.....                               | 532 - 549       | 105           |
| Artículo 22.....                               | 550 - 561       | 106           |
| Artículo 23.....                               | 562 - 593       | 109           |
| Artículo 24.....                               | 594 - 627       | 114           |
| Artículo 25.....                               | 628 - 672       | 119           |
| Artículo 26.....                               | 673 - 733       | 126           |
| Artículo 27.....                               | 734 - 749       | 137           |

## I. CONTEXTO DE PAÍS

1. En base a las Directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos (documento HRI/MC/2006/3 y Corr.1), el proceso de preparación de informes ofrece una ocasión para que cada Estado Parte "lleve a cabo un examen exhaustivo de las medidas adoptadas para armonizar las leyes y políticas nacionales con las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes en los que sea Parte".
2. En la República de Panamá, la facultad de celebrar convenios internacionales la tiene el Presidente de la República, quien delega ese poder en el Ministro de Relaciones Exteriores; a su vez, éste puede delegar esta facultad a otro ministro de Estado o en los agentes diplomáticos, a quienes les confiere los plenos poderes.
3. En el ordenamiento legal panameño, la facultad de celebrar tratados la tiene el órgano ejecutivo; sin embargo, éstos tienen que ser aprobados por el órgano legislativo antes de proceder a su ratificación, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 153 de la Constitución política de la República de Panamá. A continuación se detalla el procedimiento seguido.
4. El Ministerio de Relaciones Exteriores elabora el proyecto de ley por el cual se aprueba un convenio, acompañado con la respectiva exposición de motivos que contiene los objetivos y beneficios del convenio y lo envía al Consejo de Gabinete, a fin de obtener su autorización para que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente dicho proyecto a la Asamblea Nacional, procedimiento éste conforme a lo establecido en el artículo 159 de la Constitución política.
5. Una vez aprobado por el Consejo de Gabinete, el Ministro de Relaciones Exteriores presenta en sesión del Pleno de la Asamblea Nacional el proyecto de ley. Posteriormente el proyecto de ley es remitido a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional donde se lleva a cabo el primer debate, pasando nuevamente al Pleno de la Asamblea para el segundo y tercer debate.
6. Aprobado el proyecto de ley por la Asamblea Nacional, se envía para su sanción y posterior promulgación en la *Gaceta Oficial*, lo que la convierte en ley de la República.
7. De acuerdo a la jerarquía de los convenios internacionales, el artículo 4 de la Constitución nacional establece que Panamá acata las normas del derecho internacional. Esta premisa podría referir que Panamá se decanta por la postura que afirma la supremacía del derecho internacional sobre el derecho nacional. La identificación con el criterio antes esbozado, llevó a diversos juristas en el ámbito nacional a equiparar jerárquicamente las normas del derecho internacional con las normas constitucionales, es decir, a darles el mismo valor normativo, utilizando normas del derecho internacional, tal como si fuesen normas constitucionales, para invocar la inconstitucionalidad de normas de rango inferior. Y es en este contexto, que la Corte Suprema de Justicia se pronuncia sobre el alcance y sentido del artículo 4 de la Constitución, y esboza un criterio mediante el cual nos permite conocer cuál es el valor que se debe reconocer a las normas del derecho internacional y si han o no de considerarse como parte integrante del bloque de la constitucionalidad.

8. Es así que la Corte Suprema de Justicia, a través de diversos fallos, ha definido el alcance del artículo 4 de la Constitución, manifestando que las normas del derecho internacional en términos generales, no forman parte del bloque de la constitucionalidad, sino que los tratados del derecho internacional crean para la República de Panamá la obligación de adecuar la legislación nacional a las normas del derecho internacional ratificadas a través de dichos tratados. Es decir, que debe existir coherencia y adecuación entre las normas nacionales y las internacionales, para dar eficacia a estas últimas, y hasta tanto dicha adecuación no haya tenido lugar, no hay obligaciones o normas internacionales directamente exigibles.

9. Panamá ha ratificado a la fecha diversos convenios con respecto a los cuales el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al examinar su jerarquía y valor normativo dentro del ordenamiento interno, ha esbozado el siguiente criterio:

"El artículo 3, ordinal 5, de los Estatutos de la OIT, invocado como infringido por el actor, no tiene jerarquía constitucional, por lo que el artículo 1066 del Código de Trabajo no puede ser acusado como inconstitucional por violar una norma que, si bien está contenida en un convenio internacional que la República se obliga a respetar y cumplir, no tiene jerarquía constitucional y no forma parte del bloque de la constitucionalidad. Esa norma internacional, una vez integrada a nuestro derecho positivo a través de los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico, adquiere jerarquía igual a la de una ley formal."<sup>1</sup>

10. Sin embargo, existen excepciones a esta regla general esbozada por la Corte. Algunas normas del derecho internacional, por su importancia para los derechos humanos, tienen rango constitucional y pasan a formar parte del bloque de la constitucionalidad y son por tanto, directamente exigibles. Dichas normas internacionales, son aquellas a las cuales la Corte en cada caso concreto le haya reconocido o le reconozca dicho valor. Ejemplo de normas internacionales, a las cuales se les ha reconocido dicho valor, son las que versan sobre el debido proceso contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por la República de Panamá, mediante Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977.

11. La excepción antes citada, cabe fundamentarla en diversos fallos de la Corte, como el que se transcribe a continuación:

"Es conveniente resaltar que la Corte Suprema de Justicia ha dejado establecido que en Panamá existe un bloque de constitucionalidad. Éste se integra por un conjunto de normas, las que, conjuntamente con la Constitución formal, sirven a la Corte para emitir juicio sobre la constitucionalidad de leyes y otros actos de servidores públicos sujetos al control de la constitucionalidad. Es este sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia entiende que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte del bloque de la constitucionalidad de la República de Panamá, ya que puede integrarse al mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución nacional. El Pleno considera que ciertos derechos humanos, como el derecho a un proceso justo, son elementos fundamentales del estado de derecho que se reconstruye en la República de

---

<sup>1</sup> Sentencia de 1° de marzo de 1996, Pleno de la Corte Suprema, en demanda de inconstitucionalidad.

Panamá, y de conformidad con lo expuesto anteriormente, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se integra con el artículo 32 de la Constitución nacional para formar, entre ambos, el bloque de las garantías constitucionales de un proceso justo en nuestro país."<sup>2</sup>

12. Tanto la regla general, como su excepción antes esbozada, queda reiterada en criterios doctrinales panameños. El jurista Arturo Hoyos dice al respecto lo siguiente:

"Los países que han adoptado la doctrina del bloque de la constitucionalidad no integran las normas del derecho internacional al bloque de la constitucionalidad... Sostenemos que en Panamá, las normas de derecho internacional, como regla general, no forman parte del bloque de la constitucionalidad. Únicamente podrían integrar ese bloque algunos derechos civiles y políticos fundamentales en nuestro estado de derecho. Ciertamente, quienes sostienen una posición contraria se refieren al artículo 4 de la Constitución, que señala que "La República de Panamá acta las normas de derecho internacional". Pero nuestra Corte Suprema de Justicia no ha considerado que esta norma constitucional incorpora todas las normas de derecho internacional a nuestra Constitución. La Corte expresó en sentencia de 23, V, 1991, que resolvió demanda de inconstitucionalidad presentada en relación con la Ley N° 25 de 14, XII, 1990, que los convenios internacionales ratificados por Panamá "formalmente sólo tiene valor de ley; carecen de jerarquía constitucional... Excepcionalmente, ciertas normas de derecho internacional, ratificadas en Panamá, pueden tener jerarquía constitucional cuando se consagran derechos fundamentales que son esenciales para el estado de derecho, pero esto, por ahora, sólo concierne al debido proceso legal."<sup>3</sup>

13. La República de Panamá, desde 1992, ha sufrido profundos cambios en su régimen constitucional y legal. Como consecuencia del proceso de democratización, se iniciaron distintos intentos de reforma constitucional, concretizándose tres: los Actos legislativos N° 1 de 1993, N° 2 de 1994 y N° 1 de 2004.

14. La Constitución Política de Panamá, en su título XIII, actual artículo 313, expresa lo siguiente:

**"Artículo 313.** La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Dichas reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

---

<sup>2</sup> Sentencia del Pleno de la Corte de 8 de noviembre de 1990, amparo de garantías constitucionales promovido por Alex Askaandar Ashouri contra el fiscal séptimo del primer circuito judicial de Panamá.

<sup>3</sup> Hoyos, Arturo. *La interpretación constitucional*. Editorial Temis, S.A., Bogotá, 1998, pág. 105.

1. Por un acto constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la *Gaceta Oficial* y transmitido por el órgano ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en las últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2. Por un acto constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El acto constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la *Gaceta Oficial* y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del acto constitucional por la segunda legislatura."

15. Tanto el Acto legislativo N° 1 de 1993 como el Acto legislativo N° 2 de 1994 utilizaron el método clásico de reforma en el que participan dos asambleas legislativas distintas, es decir el regulado por el numeral 1 del artículo 313, método que fue más conveniente frente a los intentos fracasados de reformas constitucionales utilizando la fórmula de la consulta pública.

16. Las reformas de los actos legislativos mencionados que fueron aprobadas se refirieron al Canal de Panamá, sobre el ejército, sobre el preámbulo, servidores públicos y órgano ejecutivo.

17. En cuanto al Canal de Panamá, se creó la Autoridad del Canal de Panamá como persona jurídica autónoma de derecho público a la que le corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá. Se estableció la integración, forma de elección, facultades y atribuciones de la Junta Directiva de la Administración del Canal. Se determinó un régimen laboral especial.

18. En cuanto al ejército, el artículo 305 aprobado, garantiza que la República de Panamá no tendrá ejército, se establece la organización de los servicios de policía necesarios para la protección ciudadana y se advierte que también podrán organizarse temporalmente por ley servicios especiales de policía ante cualquier amenaza de agresión externa que ponga en peligro la estabilidad y seguridad del Estado panameño. Asimismo, el artículo 306 prohíbe a los miembros del servicio de policía intervenir en la política partidista y hacer manifestaciones o declaraciones políticas, individual o colectivamente, mas se les permite como cualquier ciudadano emitir libremente su voto en las elecciones.

19. En cuanto al preámbulo, servidores públicos y órgano ejecutivo, básicamente se modificaron algunas normas para adecuarlas a la realidad y objetivos de las reformas.

20. Con el Acto legislativo N° 1 de 2004, la República de Panamá inicia una etapa de perfeccionamiento de su sistema democrático, iniciado en las reformas anteriores y se favorece la participación ciudadana. Estas reformas, si bien adoptan varios temas de discusión en los últimos años y se logran varias conquistas sociales, todavía están pendientes algunos otros temas. Las principales reformas introducidas se refieren a un tercer método de reforma de la

Constitución política mediante una Asamblea Constituyente; reformas en el órgano legislativo, en cuanto al número de miembros, eliminación de la inmunidad, eliminación de varios suplentes, reformas que se aplican también para el Presidente de la República y alcaldes; el establecimiento de un tribunal de cuentas, el fortalecimiento del Tribunal Electoral y la elevación a rango Constitucional de la Defensoría del Pueblo, creada mediante Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997, como institución autónoma encargada de velar por la protección de los derechos y las garantías fundamentales de la ciudadanía consagradas en la Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos y actuarán para que ellos se respeten.

21. En cuanto a la participación de la mujer en la vida política, educativa y económica del país, debemos señalar que, a pesar de los increíbles adelantos tecnológicos y la llamada liberación femenina, las mujeres siguen optando mayoritariamente por carreras tradicionales. Esto se debe fundamentalmente a que persiste una socialización diferenciada para hombres y mujeres basada en prejuicios y estereotipos sobre lo que se considera apropiado para unas y otros. Por otra parte, en Panamá existe una hipertrofia del sector servicios, lo que marca la tendencia en la oferta de empleo, y por ende en la demanda sobre los estudios superiores.

22. Según el estudio "Situación de la equidad de género en la Universidad de Panamá", octubre 2005, realizado por el Instituto de la Mujer y la Vicerrectoría de Investigación y Post Grado, la matrícula en la Universidad de Panamá, según sede, facultad y ubicación en 2004, fue de 23.746 hombres y 49.003 mujeres.

23. Por ejemplo, en las facultades de Administración Pública, Ciencias de la Educación, Economía, Farmacia y Humanidades de cada tres estudiantes matriculados, uno es hombre y dos son mujeres. Igualmente sucede en las facultades de Ciencias de la Educación, Enfermería y Odontología.

24. En todas las facultades, con excepción de Ciencias de la Educación, Enfermería, Farmacia y Humanidades, el número de docentes hombres supera al número de docentes mujeres.

25. Por ejemplo, en la Facultad de Medicina, la matrícula de mujeres ha sido levemente mayor a la de los hombres; así vemos que en 2004 el 61,6% de la matrícula correspondió a mujeres. La medicina se consideró en el pasado una "profesión masculinizada".

26. En cuanto a información referente a profesiones como la abogacía, ingeniería, medicina y arquitectura, cabe detallar que el Consejo de Rectores y las universidades particulares y oficiales, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), elaboraron un estudio denominado "Feminización de las matrículas universitarias en la República de Panamá", del año 2000, el que sustenta para dicho año la siguiente información:

**Abogados(as) egresados(as) de la Universidad de Panamá, 2000**

(En porcentaje)

|         |      |
|---------|------|
| Hombres | 22,5 |
| Mujeres | 77,7 |

*Fuente:* Universidad Nacional de Panamá.

**Egresados(as) de la Facultad de Medicina  
de la Universidad de Panamá, 2000**

(En porcentaje)

|         |      |
|---------|------|
| Hombres | 45,9 |
| Mujeres | 54,1 |

*Fuente:* Universidad Nacional de Panamá.

**Egresados(as) de la Facultad de Arquitectura  
de la Universidad de Panamá, 2000**

(En porcentaje)

|         |      |
|---------|------|
| Hombres | 46,0 |
| Mujeres | 54,0 |

*Fuente:* Universidad Nacional de Panamá.

**Egresados(as) de la Facultad de Ingeniería de la  
Universidad Tecnológica de Panamá, 2000**

(En porcentaje)

| <b>Tipo de carrera</b> | <b>Hombres</b> | <b>Mujeres</b> |
|------------------------|----------------|----------------|
| Ingeniería civil       | 68,6           | 40,1           |
| Ingeniería electrónica | 88,9           | 11,1           |
| Ingeniería industrial  | 40,8           | 59,2           |
| Ingeniería mecánica    | 96,6           | 3,4            |
| Sistema computacional  | 49,9           | 50,1           |

*Fuente:* Universidad Tecnológica de Panamá.

27. Con respecto al número de estudiantes de nivel premedia y media oficial matriculados/as en el sistema educativo, el Ministerio de Educación contempla la siguiente información:

**Matrícula en la premedia y media oficial, según sexo, 2004**

| <b>Total</b>   | <b>Hombres</b> | <b>Mujeres</b> |
|----------------|----------------|----------------|
| <b>216.229</b> | <b>106.717</b> | <b>109.512</b> |

*Fuente:* Ministerio de Educación.

**Participación en la economía**

28. En cuanto a la toma de decisiones económicas en 2002, ya sea como ejecutivas o administrativas, las mujeres estuvieron en una situación mejor, aunque todavía distantes de los hombres. Las mujeres obtuvieron un 38,1% de participación en el total de los cargos, lo que representa una ligera disminución de un punto porcentual con relación al año 2000. Para 2002, la participación de las mujeres en puestos profesionales y técnicos se mantuvo alta en 49,0%, al igual que el año 2000. La diferencia entre mujeres y hombres es de apenas 2,0 puntos porcentuales.

29. Para 2002 se mantuvo la desigual de participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y en el ingreso, aunque es mejor su presencia en el ámbito técnico profesional.

30. Las mujeres panameñas se ubican mayoritariamente en el sector de servicios o terciario de la economía, el cual comprende servicios como: seguros, turismo, actividades bancarias, venta al por menor y educación.

31. Para 2004, un 5% de las mujeres ocupadas se concentran en el sector primario o aquel relacionado con la obtención de recursos de la naturaleza; 11,3%, en el sector secundario o aquel que comprende el uso predominante de la maquinaria y procesos cada vez más automatizados para transformar las materias primas que se obtienen del sector primario, y un 83,6% realizan actividades correspondientes al sector terciario de la economía o sector de servicios.

32. En términos absolutos, para 2004 existían 354.048 en el sector terciario. Los sectores que mayormente emplean mujeres corresponden al comercio al por mayor y menor, servicios domésticos, enseñanza y hoteles y restaurantes. De cada diez trabajadores domésticos, nueve son mujeres, según datos de 2004.

33. Las mujeres tienen mayores dificultades que los hombres para acceder a un empleo, por lo que las tasas de desocupación que las afectan son superiores a los hombres.

34. La encuesta de hogares de 2005 nos señala que la población económicamente activa femenina de 25 años y más es de 534.170, es decir el 47,4%; mientras que para los hombres es de 874.733, es decir el 80,3%.

35. De igual forma, podemos observar que para ese mismo año, las mujeres de 15 años en adelante ocupadas son 463.849 y los hombres, 809.185.

36. Si bien como lo ha mencionado el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, la participación de la mujer en la actividad económica del país no ha alcanzado los niveles deseados<sup>4</sup>, lo cierto es que existen numerosos esfuerzos institucionales que caminan hacia esa meta, como por ejemplo, el diseño de planes para incorporar a las mujeres en carreras no tradicionales, cursos estos impartidos en el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH). Especial mención merece el hecho de que Panamá se mantiene, según cifras de la UNESCO dentro de los primeros lugares de la lista de países con mayor tasa bruta de matriculación femenina universitaria. Tal hecho permite augurar un futuro mucho mejor para las mujeres panameñas en la población laboral.

37. Tanto en el tema de la participación femenina en espacios politicoelectorales como en el ámbito laboral, el Ministerio de Desarrollo Social desarrolla un papel protagónico, al impulsar iniciativas claves como la Red mujer y trabajo el cual consiste en incorporación de mujeres al mercado laboral de Panamá en condiciones de equidad. Igualmente, a través de la Dirección Nacional de la Mujer, participa en la elaboración del informe nacional Clara González sobre la situación de la mujer en Panamá y se yergue como ente estatal principal en la consecución de los objetivos estratégicos identificados en el Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres (PIOM II 2002-2006).

38. La búsqueda de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, ha dado como resultado la promulgación de diversos mecanismos legales que constituyen la base formal sobre la cual se construye, día a día en Panamá, una plataforma sólida de representación femenina en los diversos espacios de participación del quehacer nacional.

39. Especial mención merecen en ese sentido tres insumos: la Ley N° 22 de 1997, que establece como obligación una cuota de participación femenina del 30% en las candidaturas internas de los partidos y en los nombramientos del Gabinete Ejecutivo, así como también en la dirección de entidades autónomas y semiautónomas; la Ley N° 4 de igualdad de oportunidades para las mujeres, promulgada en enero de 1999; y el Decreto ejecutivo N° 53, promulgado en 2002, que lo reglamenta.

40. Si bien en las elecciones generales realizadas en 2004 el porcentaje de mujeres postuladas a cargo de elección popular alcanzó el 15,43% (sólo un punto porcentual menos que en las elecciones inmediatas anteriores), lo cierto es que hubo mayor postulación de mujeres para los cargos de concejales y representantes de corregimiento, así como también para el Parlamento Centroamericano.

41. Igualmente, el número de diputadas aumentó de 6 en las elecciones de 1999 a 13 en los comicios celebrados en 2004.

42. Dentro del órgano judicial, existen en su totalidad 217 cargos entre magistradas y juezas, desglosados de la forma siguiente:

---

<sup>4</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre los informes periódicos segundo y tercero de Panamá (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 38* [A/53/38/Rev.1], cap. IV, párrs. 175 a 205).

- a) Corte Suprema de Justicia, conformada por 9 cargos (2 mujeres y 7 hombres);
- b) Tribunales Superiores de Justicia, conformados por 36 cargos (16 mujeres y 20 hombres);
- c) Juzgados de circuito y municipales, conformados por 217 cargos (112 mujeres y 105 hombres).

43. Lo anterior lleva a deducir que existe una mayoría de hombres en cargos de mayor competencia jurisdiccional; sin embargo, las mujeres ocupan mayor cantidad de cargos jurisdiccionales en los juzgados circuitales y municipales.

44. En términos generales, se puede observar que existe considerable aproximación entre la cantidad de hombres y mujeres en los cargos jurisdiccionales en el sistema judicial panameño.

## II. APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL PACTO

### Artículo 6

45. En la Constitución política de la República de Panamá de 1904, primera de la era republicana, se estableció la pena de muerte para el delito de homicidio cuando revistiera de caracteres atroces, y sólo mientras no existieran buenos establecimientos o verdaderas penitenciarias.

46. Hasta 1916 rigió en Panamá el Código Penal colombiano de 1890, que regulaba la pena de muerte. Posteriormente, la Ley N° 2 de 22 de agosto de 1916, bajo el amparo del principio de inviolabilidad humana, dispuso como pena máxima 20 años de prisión.

47. En 1917, el acto legislativo reformatorio de la Constitución panameña de 1904 decretó en su artículo 1: "No habrá en Panamá pena de muerte", quedando así derogada constitucionalmente la pena de muerte.

48. La República de Panamá es Estado Parte del segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, aprobado mediante Ley N° 23 de 17 de noviembre de 1992, así como del Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos, relativo a la abolición de la pena de muerte, aprobado mediante Ley N° 13 de 18 de junio de 1991.

49. Panamá ha apoyado en múltiples foros internacionales las iniciativas para que a nivel mundial sea abolida la pena capital, fundamentándose en su principio histórico de inviolabilidad humana.

50. En Panamá no existen propuestas o proyectos legislativos o constitucionales para implantar la pena de muerte.

51. El Estado panameño considera que la tutela del derecho a la vida y la protección fundamental para el goce de los demás derechos consagrados en el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos debe ser complementado en Panamá con la adopción de normas adicionales a las que actualmente se aplican en las que se establezcan primordialmente:

- a) La imprescriptibilidad de los delitos de genocidio y otros delitos de lesa humanidad;
- b) La tipificación del delito de desaparición forzada de personas.

52. En este sentido se han presentado proyectos de ley a la Asamblea Nacional de Diputados, los cuales han sido recogidos en la actual discusión de las reformas de los Códigos Penal y Procesal Penal.

53. Mediante Resolución N° 22 de 2 de marzo de 2005, la Procuraduría General de la Nación creó el agente de instrucción especial para la investigación de los casos de las desapariciones forzadas. Este agente del ministerio público presenta a la Procuradora General de la Nación informes periódicos, los cuales señalan los avances de cada caso y sus resultados.

**A. Derecho a la vida en el contexto del tratamiento y prevención del contagio del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) que causa el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)**

54. Todo Estado debe proteger y garantizar la salud de la población que habite en él, hecho éste que redunda en el derecho a la vida; por tanto, Panamá no ha desmayado en estos esfuerzos, por lo que ha redoblado esfuerzos en lo concerniente al derecho de las personas afectadas por el VIH o SIDA.

55. En el marco de este enunciado, el Gobierno nacional realizó una serie de acciones: El 5 de enero de 2000 se publicó en la *Gaceta Oficial* la Ley N° 3, general sobre las infecciones de transmisión sexual, el virus de la inmunodeficiencia humana y el SIDA (ITS/VIH/SIDA) con la característica excepcional de declarar las ITS/VIH/SIDA como "problema de Estado y de interés nacional".

56. Panamá se adhirió a la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General), adoptada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, la cual puso de manifiesto que el mundo ha reconocido finalmente la magnitud de la crisis ante el problema del VIH/SIDA y donde los líderes del mundo se comprometieron a poner término y comenzar a invertir la tendencia de la propagación del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) para 2015. En junio de 2001 Panamá participó en la Reunión extraordinaria de las Naciones Unidas en la lucha contra el VIH/SIDA donde el Primer Vicepresidente de la República firmó la Declaración de compromiso.

57. Mediante Decreto ejecutivo N° 119 se reglamenta la Ley N° 3 de enero de 2000, y por medio de la Resolución N° 483 de noviembre de 2001, se crea la Comisión Nacional contra el SIDA (CONASIDA), órgano ejecutivo permanente, con comisiones intra e interinstitucionales e intersectoriales, con el fin de fortalecer al Programa Nacional.

58. Panamá fue signatario de la Declaración de apoyo de presidentes para el tratamiento del VIH/SIDA, así como del Compromiso de gestión conjunta y ejecución del Programa de atención integral y acceso acelerado de la población a los antirretrovirales (ARV).

59. El país cuenta con "normas tecnoadministrativas para la prevención de las enfermedades transmitidas sexualmente y el VIH/SIDA", "normas de vigilancia epidemiológica", "guía para el manejo de la exposición ocupacional al VIH, VHB, VHC y recomendaciones para la profilaxis posexposición", "normas de bioseguridad en la prevención del VIH en odontología", "manual de normas y procedimientos tecnoadministrativos para el manejo de la infección por VIH en el laboratorio" e integra el componente del VIH/SIDA en las "normas tecnoadministrativas y de procedimientos del programa de salud integral de la mujer".

60. Existe en Panamá el Plan estratégico multisectorial (PEM) de ITS/VIH/SIDA 2003-2007. Su realización fue producto de la participación activa de varios sectores de la sociedad entre los cuales se cuentan las organizaciones no gubernamentales (ONG), personas viviendo con VIH/SIDA, instituciones religiosas, sindicatos, organismos multinacionales de cooperación y el sector oficial estatal liderado por el Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA del Ministerio de Salud.

61. La posibilidad de poder contar con un plan estratégico es de vital importancia para Panamá debido a que le permitirá adaptarse a los cambios que frecuentemente ocurren en el escenario del VIH/SIDA utilizando las fortalezas y aprovechando las oportunidades, considerando los obstáculos y amenazas potenciales y así poder diseñar intervenciones que permitan disminuir el impacto de la epidemia en las personas afectadas e infectadas, así como aumentar la eficiencia de las acciones de prevención de nuevos casos. El valor estratégico de este plan permite plantear estrategias relevantes en situaciones concretas, suficientemente flexibles para adaptarse a situaciones cambiantes y tomando en cuenta de manera realista los recursos disponibles.

62. El Plan estratégico de ITS/VIH/SIDA es una guía para los directores de programas en el sector público, privado, no gubernamental, etc., que permite diseñar e implementar actividades para disminuir la infección por VIH y su impacto en el marco temporal de los próximos cinco años (2003-2007). Han sido identificados cuatro objetivos estratégicos para orientar la lucha contra el SIDA en Panamá: reducir la incidencia de las ITS/VIH/SIDA; mejorar la atención integral y la calidad de vida de las personas afectadas por las ITS/VIH/SIDA; generar una mayor capacidad de respuesta intersectorial; e incrementar las actividades de defensa de los derechos humanos de las personas afectadas por ITS/VIH/SIDA.

63. Cada objetivo estratégico contiene varias líneas estratégicas que orientan sobre la manera de alcanzar los mismos, así como una serie de indicadores para valorar la utilización de éstas. Esto constituye una guía de incalculable valor para la planificación operativa de actividades desde cualquier sector involucrado en la lucha contra las ITS/VIH/SIDA<sup>5</sup>.

64. La protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las personas afectadas por el VIH y SIDA no es sólo una obligación que se sustenta en principios humanitarios y en el acatamiento de normas jurídicas internacionales y nacionales, sino que es una buena práctica de salud pública porque, al prevenir la estigmatización y la discriminación de las personas afectadas por el VIH, se hace posible el no ocultamiento del contagio, su tratamiento y la consecuente prevención de nuevas infecciones.

---

<sup>5</sup> Ministerio de Salud. Plan estratégico multisectorial.

65. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, a través de la creación de la Delegación para la promoción y protección de los derechos de personas con VIH/SIDA, implementa el Programa de promoción y protección de los derechos de las personas viviendo con el VIH/SIDA, con el objeto de promocionar y coadyuvar en la defensa del derecho de igualdad, justicia y respeto para las personas víctimas de este flagelo, como medio de prevención. El objetivo general es el de sensibilizar, informar y educar a instituciones gubernamentales, sociedad civil, ciudadanía en general sobre el tema de VIH/SIDA, de las repercusiones en los derechos humanos de las personas afectadas, a fin de disminuir y eliminar el estigma asociado a este virus y los prejuicios que provocan en las personas que los padecen y sus objetivos específicos: sensibilizar, informar y divulgar a la población en general sobre la pandemia VIH/SIDA (educación-prevención); capacitar a los responsables de la atención de personas con VIH/SIDA en el conocimiento de los derechos humanos de las personas afectadas; documentar y divulgar experiencias y resultados; focalización de esfuerzos en poblaciones vulnerables como niñez, mujer, adultos mayores, pueblos indígenas, privadas de libertad, trabajadoras sexuales clandestinas; monitorear, dar seguimiento y evaluar las acciones.

66. Según información del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con una población de un poco más de 3,2 millones de habitantes, Panamá tiene una prevalencia de VIH estimada a nivel nacional para el año de 2006 de 0,9% entre las personas de 15 a 49 años de edad, que corresponde a 18.282 personas infectadas por el VIH<sup>6</sup>. No obstante, otras fuentes estiman que pueden llegar a ser un promedio de hasta 26.000 personas (entre 20.000 y 30.000 personas)<sup>7</sup>.

67. A septiembre de 2006 se habían registrado en el país un total acumulado de 7.931 casos de SIDA entre la población (5.952 hombres y 1.979 mujeres), de los cuales 322 son casos pediátricos (menores de 15 años de edad). Panamá es el tercer país centroamericano con mayor incidencia de casos de VIH/SIDA (20,9) después de Honduras y Guatemala<sup>8</sup>.

68. Según el Ministerio de Salud (MINSAs), de los casos reportados el 69,0% ha sido por transmisión sexual; el 0,2% por transmisión sanguínea; un 3,6% por transmisión perinatal (de madre a hijo) y un 26% se desconoce el modo cómo se transmite. Cabe señalar que este 26% se deduce que la vía de infección es la sexual; por lo que en realidad se acerca a un 94,4% el modo de transmisión por esta vía<sup>9</sup>. La prevalencia estimada entre las mujeres embarazadas es

---

<sup>6</sup> Ministerio de Salud. Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA. Departamento de epidemiología. Vigilancia epidemiológica del VIH/SIDA. Modelaje de la distribución esperada a corto plazo de la incidencia de infecciones por VIH según grupo de exposición. Noviembre de 2005.

<sup>7</sup> Datos de ONUSIDA, 2004 en: *Children and HIV/AIDS. Panama*. UNICEF, 2004.

<sup>8</sup> Ministerio de Salud. Dirección General de Salud. Departamento de epidemiología. *Vigilancia del SIDA* (septiembre de 1984 a septiembre de 2006). Resumen ejecutivo, elaborado por María de Greco. 2 de octubre de 2006.

<sup>9</sup> Martínez, Hilda. *Informe sobre los progresos realizados en la respuesta del país a la epidemia de VIH/SIDA: Panamá. Enero de 2003-diciembre de 2005*. Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA/ONUSIDA. Diciembre de 2005, pág. 2.

de 0,7%<sup>10</sup>. Aproximadamente cada año, 71.000 mujeres dan a luz y se estima que 1.000 de ellas viven con el VIH/SIDA<sup>11</sup>. Hasta septiembre de 2005, se registraron 1.979 casos acumulados de mujeres viviendo con VIH/SIDA con una proporción hombre-mujer de 3:1<sup>12</sup>.

69. Con un porcentaje de letalidad por SIDA del 72%<sup>13</sup>, cerca de tres de cada cuatro personas que desarrollaron el SIDA han muerto dejando a muchos niños sin uno o ambos de sus progenitores. Al 2001, en el país existían unos 8.100 niños huérfanos por el VIH/SIDA<sup>14</sup> y estimaciones del UNICEF, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) calculan que este número puede crecer y alcanzar los 13,000 en 2010<sup>15</sup>.

70. Según la Contraloría General de la República, el SIDA es la séptima causa de muerte en el país con una tasa de defunciones de 12,92 personas por cada 100.000 habitantes. Las tres áreas urbanas donde se presentan mayores tasas de SIDA son: Colón con el 50,9% de casos, el área metropolitana con el 42,6% del total de los casos y el distrito de San Miguelito con 31,6% de casos<sup>16</sup>.

71. En caso de derechos vulnerados, podemos decir que varios años de experiencia en la lucha contra la epidemia del VIH/SIDA han confirmado que la promoción y protección de los derechos humanos es un factor esencial para prevenir la transmisión del VIH y reducir sus efectos. Facilitar y crear un entorno ético y jurídico propicio que proteja los derechos humanos, requiere de medidas para garantizar que los gobiernos, las comunidades y la sociedad civil respeten los derechos humanos y actúen con tolerancia, conmiseración y solidaridad. Vemos pues que la regulación normativa del VIH/SIDA atañe directamente a los derechos fundamentales y a las políticas de salud pública, y éstos son asuntos de reserva exclusiva de la ley.

72. Por esto, podemos observar la aplicación la Ley N° 3 de 5 de enero de 2000, Ley general sobre las infecciones de transmisión sexual y el virus de inmunodeficiencia humana y SIDA, a fin de que no se vulnere los derechos de las personas que se encuentran afectadas directa e indirectamente por el VIH.

---

<sup>10</sup> Ministerio de Salud. Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA. Departamento de epidemiología. Vigilancia epidemiológica del VIH/SIDA. Modelaje de la distribución esperada a corto plazo de la incidencia de infecciones por VIH según grupo de exposición. Noviembre de 2005.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Op. cit.* (nota 9 *supra*), pág. 2.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pág. 3.

<sup>14</sup> Martínez, Hilda. *Análisis de la situación del VIH/SIDA en Panamá. Años 1996-2002*. Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA del MINSAP/NUD.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Op. cit.* (nota 9 *supra*), págs. 6 y 7.

73. En estos casos, el Estado panameño, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, trabaja interrumidamente en los siguientes remedios disponibles para las víctimas:

- a) Sensibilizar a los dueños de medios de comunicación para que se unan campañas permanentes de prevención y derechos humanos;
- b) Gestionar el aumento de los servicios de líneas de auxilio que den información veraz sobre el VIH/SIDA;
- c) Exigir la confidencialidad y orientación para ofertar la prueba de detección del VIH/SIDA;
- d) Capacitar a inspectores de trabajo, jueces laborales, representantes de trabajadores y de empleadores sobre los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA y las formas de discriminación en el trabajo;
- e) Exigir la revisión del Código Sanitario para las acciones encaminadas a la atención integral, promoción y prevención de las enfermedades de transmisión sexual;
- f) Incluir en la normativa del desarrollo, programas de reinserción laboral o de creación de bolsas de empleo para personas que viven con VIH/SIDA (medidas especiales para inclusión de estas personas en empleo);
- g) Asignación de un presupuesto estatal específico para prevención, promoción y atención en todos los presupuestos institucionales;
- h) CONASIDA como ente autónomo y de carácter permanente con asignación presupuestaria para los mecanismos de supervisión, monitoreo y evaluación;
- i) Revisión de la Ley de compras de la Caja de Seguro Social;
- j) La distribución de los recursos para el VIH/SIDA deben incluir sistemas de auditorías externas como mecanismo de supervisión y monitoreo;
- k) Se debe modificar la Ley de ITS/VIH/SIDA;
- l) Modificación de la Ley N° 3 de 5 de enero de 2000;
- m) Modernización del sistema de vigilancia epidemiológica con enfoque de derechos humanos;
- n) El Ministerio de Salud debe reforzar su papel de garante de la salud de la población en el tema de la prevención de enfermedades;
- o) Elaboración de programas internos enfocados a garantizar el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la Ley de ITS/VIH/SIDA;
- p) Cumplimiento de los pactos internacionales suscritos por el país relacionado con el VIH/SIDA.

74. La promoción y/o educación general y especializada sobre ese derecho, se lleva a cabo siguiendo los siguientes patrones:

- a) Continuar la divulgación de la Ley N° 3 de 2000;
- b) Sensibilización a las instituciones gubernamentales, en relación a la prevención y atención del VIH/SIDA;
- c) Divulgación del aspecto preventivo de la infección como parte de la tarea esencial que debe realizar la salud pública;
- d) Realización de campañas de sensibilización, relacionadas al VIH/SIDA, dirigidas a la población general;
- e) Aumentar las alianzas con la sociedad civil, que promuevan los derechos humanos;
- f) Promocionar la libertad de decidir utilizar el preservativo previa información sobre la utilización del producto;
- g) Incorporar la temática de los derechos humanos y derechos sexuales reproductivos de las personas privadas de libertad.

#### **Artículo 7**

75. La tortura se define como el acto de causar daño físico o psicológico intencionalmente con el fin de obtener una confesión o información de la víctima o de una tercera persona, como venganza por un hecho cometido por la víctima o por una tercera persona.

76. Los actos de tortura constituyen una tentativa criminal de destruir física y mentalmente a un ser humano que no puede justificarse por ninguna circunstancia, ideología ni interés superior y convencido de que una sociedad que tolera la tortura no puede pretender en ningún caso que respeta los derechos humanos, la prohibición de la misma está explícitamente afirmada en instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

77. La República de Panamá, no admite en ninguna de sus formas, la práctica de torturas, tratos inhumanos, crueles o degradantes, es así que para velar por el fiel cumplimiento de estas normas existen las siguientes disposiciones legales que la prohíben:

- a) La Constitución política de la República contiene en sus artículos 4 y 17, normas sustantivas para la protección de los Derechos Humanos;
- b) La Declaración Universal de Derechos Humanos;
- c) La Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- d) La Ley N° 14 de 28 de octubre de 1976, que ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

- e) La Ley N° 15 de 28 de octubre de 1976, que ratifica el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- f) La Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, que ratifica el Pacto de San José;
- g) La Ley N° 5 de 16 de junio de 1987 (que ratifica la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes), Ley N° 12 de 18 de junio de 1991 (que ratifica la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura);
- h) La Ley N° 23 de 17 de noviembre de 1992 (segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte), contiene normas de protección a los derechos humanos y de aplicación a todos los residentes en el país;
- i) La Ley N° 55 de 30 de julio del 2003, que reorganiza el sistema penitenciario;
- j) El Código Penal;
- k) El Decreto ejecutivo N° 393 de 2005, que reglamenta el sistema penitenciario.

78. La tortura constituye delito en Panamá y se encuentra tipificado en el artículo 160 del Código Penal de la República, que dice textualmente: "El servidor público que someta a un detenido a severidades o apremios indebidos, será sancionado con prisión de 6 a 20 meses. Si el hecho consiste en torturas, castigo infamante, vejaciones o medidas arbitrarias, la sanción será de 2 a 5 años de prisión". En ese sentido, frente a actuaciones indebidas comprobadas mediante investigaciones administrativas, se toman acciones como la destitución del cargo y las acciones penales que correspondan a cada funcionario.

79. Las cárceles son los sitios más susceptibles para la comisión de actos que lesionen la dignidad de las personas que allí se encuentran, acciones que pueden ser cometidas por los encargados de velar por su seguridad o por los propios detenidos.

80. Teniendo en cuenta que a las personas privadas de libertad sólo se les priva de la libertad de tránsito, como seres humanos, poseen los mismos derechos que les son propios a quienes no se encuentran en esa condición.

81. La Dirección General del Sistema Penitenciario está fundamentada en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social consagrados en el artículo 28 de la Constitución política de la República de Panamá, por lo que corresponde a ésta velar por la vida, la integridad física y la salud integral del privado o la privada de libertad. La Ley N° 55 de 30 de julio de 2003, que reorganiza el sistema penitenciario, y el Decreto ejecutivo N° 393 de 25 de julio de 2005, que lo reglamenta, constituyen las herramientas reguladoras del tratamiento de las personas privadas de libertad.

82. Con esta ley se prevén los mecanismos para la separación de los internos en los centros penitenciarios, el manejo de los detenidos preventivamente y de los condenados, la forma de traslado de los internos entre centros penitenciarios, la tramitación de peticiones, quejas y

recursos que los internos deseen interponer ante las autoridades y todos los mecanismos para la concesión de la libertad condicional, permisos especiales, visitas, etc.

83. En ese sentido, la policía nacional, la cual actualmente asigna miembros de su institución para la custodia de los privados de libertad, cuenta con un Centro de Capacitación Policial (CECAPOL). El mismo ha realizado entrenamientos en derechos humanos y principios humanitarios aplicados a la función policial, de los cuales han egresado 280 policías.

84. Igualmente, a través del centro de enseñanza superior Doctor Justo Arosemena se dicta un semestre académico sobre derechos humanos a todos los estudiantes aspirantes a oficiales de la fuerza pública. La academia de policía Presidente Belisario Porras en el segundo semestre de formación de agentes de policía brinda 25 horas de instrucción sobre derechos humanos, egresando 500 agentes de policía con los conocimientos básicos en la materia, quienes servirán a toda la población panameña.

85. Adicionalmente a estas capacitaciones se han dictado cursos de plana mayor con 48 horas teoricoprácticas sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario y el perfeccionamiento para algunos escalafones, con una duración de 15 horas, en derechos humanos.

86. Sin embargo, limitaciones como falta de presupuesto y, en consecuencia, una deficiente infraestructura penitenciaria aunada a los problemas de pandillerismo, limitan la aplicación de los principios antes mencionados.

87. En relación con el trato de los detenidos y en estricto apego al artículo 40 de la Ley N° 55 de 30 de julio de 2006, en algunos centros penitenciarios cuya custodia está a cargo de los miembros de la policía nacional, antes de ser asignados a laborar en un recinto carcelario, los agentes reciben capacitación en materia penitenciaria, por espacio de un mes. Igual sucede con los custodios penitenciarios, quienes deben aprobar un curso de capacitación y adiestramiento de tres a seis meses, antes de iniciar labores. A través del Departamento de recursos humanos, se organizan programas de capacitación para todos los funcionarios del sistema penitenciario, antes de iniciar sus servicios y periódicamente para el personal ya contratado.

## **Artículo 8**

88. Así como lo señala el artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre. La esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

89. Por disposiciones legales nuestra legislación prohíbe la aplicación del trabajo forzoso como medida de sanción.

90. Panamá emitió la Ley N° 28 de 1° de agosto del 2005, la cual modifica el artículo 7 del Código Penal y adiciona el capítulo 10 del Título Tercero del Libro Primero del mismo, denominado "Conmutación de penas de privación de libertad por estudio o trabajo"; por medio del cual se permite a los privados de libertad que voluntariamente puedan prestar un servicio a la comunidad y en compensación se les conmuta la pena.

91. En Panamá existía la isla penal de Coiba, considerada una colonia penal, a la cual se enviaban, previa evaluación, a privados de libertad en cumplimiento de condenas, quienes eran tratados en programas de rehabilitación a través de trabajos de autogestión en agricultura y ganadería, que luego revertían en beneficio de ellos. No obstante dicha colonia penal desapareció con la emisión de la Ley N° 44 de 26 de septiembre de 2007, que crea el Parque Nacional Coiba.
92. En referencia a la temática en cuestión, la Dirección de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia toma las medidas necesarias para evitar el ejercicio forzado de actividades que estén relacionados con el trabajo a los extranjeros detenidos en nuestro país.
93. La resolución de la Dirección de Migración N° 4260 de 8 de agosto de 2002 establece que para la aprobación de aquellas visas que estén relacionadas con el ejercicio de una actividad remunerada se tendrá como requisito previo la expedición del permiso de trabajo y su acreditación ante la Dirección de Migración.
94. El Decreto-ley N° 16 de 1960 establece la clasificación de los extranjeros en turistas, transeúntes, viajeros en tránsito, viajeros en tránsito directo, visitantes temporales e inmigrantes.
95. Los transeúntes son definidos por el artículo 1 del Decreto-ley N° 16 de 1960 como aquellos que llegan al territorio con la intención de continuar su camino en un término no mayor de tres meses con fines que no sean recreo y observación.
96. Según el artículo 16 de esta excerta legal, los transeúntes no pueden dedicarse a actividades remuneradas a excepción de los artistas, deportistas, empresarios, celebridades del mundo cultural, científico, etc. Para el ejercicio de sus actividades deberán obtener un permiso de trabajo ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social.
97. El artículo 17 de este mismo texto contempla multas para extranjeros y empleadores que omitan el requisito antes señalado, el cual es fundamental para el otorgamiento de la visa.
98. La Dirección de Migración y Naturalización hace una revisión minuciosa de los siguientes requisitos para otorgar la visa de transeúnte:
- a) Pasaporte vigente y verificación de entrada legal;
  - b) Pasaje abierto por un año;
  - c) Nota del local o compañía por el cual será contratado;
  - d) Contrato de trabajo registrado ante la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social;
  - e) Permiso de trabajo expedido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social -este requisito es previo a la obtención de la visa-;
  - f) Controles de salud (VIH y VDRL);
  - g) Récord policivo;

- h) Fotografías tamaño carné;
- i) Cheques por 100 balboas a favor del Tesoro Nacional;
- j) Cheque por 250 balboas a favor del Ministerio de Gobierno y Justicia.

99. En los últimos meses se han retomado los operativos en estos centros, para reforzar los controles y verificar que los extranjeros que trabajan en estos locales cumplen con los requisitos exigidos y no sean víctimas de explotación sexual ni de tráfico de personas, lo cual se comprueba con entrevistas personales. Lo anterior no sería posible si éstos se mantuvieran en la clandestinidad y no tuvieran a quién reclamar contra sus abusos.

100. La Dirección de Migración mantiene estrictos controles de los requisitos enunciados que permiten a las jóvenes extranjeras trabajar en centros nocturnos, así como el control sanitario correspondiente

101. Adicionalmente, el Decreto ejecutivo N° 17 de 11 de mayo 1999, por el cual se reglamentan los artículos 17 y 18 del Decreto de Gabinete N° 252 de 30 de diciembre de 1971, establece la categoría de los permisos de trabajo, sus requisitos y procedimientos; entre ellos, aquellos en calidad de transeúntes.

102. La expedición de los permisos de trabajo conlleva, de considerarlo necesario el Ministerio de Trabajo, una inspección o entrevista con el extranjero o el empleador. Estas medidas permiten el debido control para la represión de cualquiera figura delictiva, que por ende contradiga lo establecido en el artículo 8 del Pacto.

### **Artículo 9**

103. La Constitución política de la República de Panamá, en el artículo 21 establece que nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. Nadie puede estar detenido más de 24 horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente.

104. En ese sentido, toda persona tiene derecho a ser informada inmediatamente y en forma comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

105. El ministerio público tiene la responsabilidad constitucional que le obliga a perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales (numeral 4 del artículo 220).

106. Por su parte, el artículo 220 de la Constitución política señala la atribución del ministerio público de promover el cumplimiento y ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas a su vez, el numeral 134 del artículo 347 indica a los agentes del ministerio público la obligación de realizar visitas carcelarias a los detenidos que están bajo su responsabilidad.

107. Con respecto a la duración total de la prisión preventiva, en nuestro país varía de acuerdo al tiempo que dure la investigación, de allí la gran cantidad de privados y privadas de libertad

que se encuentran detenidos y sus expedientes están en proceso, es decir no se ha definido su caso, contribuyendo a la mora judicial. En ese sentido, podemos indicar que entre los mecanismos existentes y las medidas adoptadas con miras a reducir la duración de la prisión preventiva existen las denominadas medidas cautelares, la fianza de excarcelación y más recientemente el ministerio público realiza los estudios y pruebas para la implementación del brazalete electrónico, el cual permite que el detenido permanezca en su residencia, hasta que culmine la investigación, el cual se detalla más adelante.

108. Toda persona detenida tiene el derecho desde el momento de su detención, a designar a un defensor o a pedir que se le designe uno de oficio, con el cual podrá comunicarse libremente y puede abstenerse a declarar hasta que pueda ser representado por un apoderado legal.

109. La opción para delitos con pena mínima de prisión de dos años es la detención preventiva, lo cual ha contribuido en alguna medida a la tasa de ocupación de los centros de detención.

110. No cabe duda que dichos problemas relacionados con la tasa de ocupación de los centros de detención inciden significativamente en la resocialización de las personas privadas de libertad, para lo cual existen proyectos de mejoramiento en curso, fundamentados en normas constitucionales.

111. El artículo 2129 del Código de Procedimiento Judicial establece:

"... La detención preventiva en establecimientos carcelarios sólo podrá decretarse cuando todas las otras medidas resultaren inadecuadas..."

112. El ministerio público consciente de su responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes; y de garantizar a la sociedad la efectividad de las medidas cautelares que imponga, las cuales aparecen consignadas en el artículo 2129 del Código Judicial, promovió la iniciativa de desarrollar lo que se conoce como el "Plan piloto del brazalete electrónico de monitoreo", cuya herramienta se constituiría en un reforzamiento de la medida cautelar de arresto domiciliario a detenidos a órdenes del ministerio público, que al inicio de la implementación de este plan representaba un 22,12% de la totalidad de la población penitenciaria y que pretende dentro de sus objetivos posteriores integrar la aplicación del mismo a detenidos del órgano judicial.

113. A continuación, se establecieron los parámetros para llevar adelante este proyecto, entre los que sobresalen los que detallamos a continuación:

- a) La participación activa del ministerio público en la licitación como pioneros en el tema;
- b) El imputado nunca debe saber cuál es la cobertura del equipo instalado en casa, sólo debe indicársele cuál es su área de confinamiento;
- c) Mejorar los criterios de aplicación del brazalete;
- d) La supervisión por parte de trabajadores sociales y psicólogos para establecer la respuesta de la familia.

114. La resolución N° 065-2005 de 1° de septiembre de 2005, implementó el Sistema de localización telemática para la ejecución de medidas cautelares en aras de lograr el fortalecimiento de la administración de justicia y los derechos humanos y de esa manera paliar el hacinamiento de los centros carcelarios.

115. El plan se inició con ocho imputados de los distritos de Panamá y San Miguelito por un término de tres meses a partir del 7 de septiembre de 2005.

116. Dentro de este sistema se estableció como elegibles a:

- a) Sindicados primarios;
- b) Que deseen participar voluntariamente;
- c) Conscientes de las obligaciones que su uso implica;
- d) Imputados por delitos que no sean objeto de fianzas de excarcelación.

117. Además el proyecto prevé su aplicación a:

- a) Detenidos preventivamente;
- b) Imputados con libertad condicional;
- c) Detenidos con permisos laborales y educativos;
- d) Enfermos terminales en su fase aguda;
- e) Mujeres embarazadas.

118. Por otro lado, se han detectado ventajas del uso del brazalete frente a la detención preventiva en sistemas carcelarios, que se detallan en el cuadro siguiente:

| <b>Factor</b>    | <b>Brazalete</b>   | <b>Centro penal</b>  |
|------------------|--|--|
| Hacinamiento     | Disminuye según número de beneficiados                   | Se deteriora con el paso del tiempo en la cárcel                                 |
| Derechos humanos | Se da cumplimiento de derechos humanos                   | Se violan los derechos humanos   |
| Costos           | Es más bajo  | Tres veces más alto, considerando incluso en caso de inocencia que es invaluable |
| Resarcimiento    | Mayor posibilidad de resarcimiento ya que puede trabajar | Menor posibilidad de resarcir  |
| Reinserción      | El imputado abandona la sociedad                         | La experiencia carcelaria es traumática  |
| Educación        | El imputado tiene acceso al sistema educativo            | El imputado se mantiene alejado del sistema educativo                            |

119. En cuanto al cumplimiento de las medidas cautelares se observa que la utilización del brazalete electrónico permite tener un mejor control de cumplimiento de medidas como la de mantenerse recluido en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, la obligación de residir en un lugar determinado comprendido dentro de la jurisdicción correspondiente.

120. Luego de realizado un análisis en el caso del brazalete algunas recomendaciones realizadas fueron:

- a) Se recomienda el uso del brazalete como herramienta de control a detenidos con oportunidad de trabajar;
- b) Las medidas cautelares de reclusión domiciliaria deben ser reforzadas con el Sistema telemático de localización, sobre todo en casos de control y supervisión de permisos laborales, escolares o tratamientos médicos;
- c) En caso de alteración de las condiciones el usuario debe ser restringido y eventualmente quitársele la medida cautelar;
- d) No se debe dar a conocer al imputado el área que cubre el brazalete.

121. Es importante destacar que en su fase embrionaria se contemplaba el proyecto para ser aplicado a las personas recluidas en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, contemplado en el literal d) del artículo 2127 del Código Judicial.

122. El objetivo general del proyecto persigue proporcionar a la administración de justicia una herramienta que permita aplicar medidas cautelares distintas a la detención preventiva para delitos que no sean tan graves y cuando la persona reúna los requisitos necesarios.

123. Dentro de sus objetivos específicos el proyecto persigue:

- a) Reemplazar gran parte de las detenciones preventivas;
- b) Implementar alto nivel de efectividad en el uso de los brazaletes electrónicos;
- c) Coadyuvar a disminuir la población penitenciaria en casos de bajo perfil.

124. Para ser incorporados a este programa las personas deben cumplir el siguiente perfil:

- a) No deben estar condenadas;
- b) Su situación de privación de libertad debe estar relacionada a sumarias instruidas en el ministerio público;
- c) Pueden ser sindicados que están detenidos preventivamente, en libertad condicional con permisos laborales, educativos, enfermos terminales en su fase aguda y mujeres embarazadas;
- d) Puede tratarse incluso de sindicados que están privados de libertad;

- e) Aquellos que encontrándose cumpliendo alguna medida se requiera reforzar.

125. El criterio técnico general establece: sindicados a órdenes del ministerio público, donde el tipo de delito contemple la aplicación de las medidas cautelares.

126. Como criterios técnicos sugeridos tenemos:

- a) Enfermos que no pueden ser atendidos bajo indicaciones médicas en el centro penitenciario;
- b) Madres detenidas en estado de gestación y madres con niños dentro de los 10 primeros meses;
- c) Primarios en la comisión de delitos;
- d) Personas a las que se les concede casa por cárcel;
- e) Personas con capacidad y facilidad de trabajar.

127. Los delitos aplicables son:

- a) Lesiones personales que resulten de la comisión de otro delito;
- b) Hurto;
- c) Posesión ilícita de drogas hasta 500 g;
- d) Posesión de arma de fuego;
- e) Actos libidinosos cuya víctima no sea menor de edad;
- f) Delitos contra la fe pública;
- g) Peculado hasta la suma de 1.000 balboas;
- h) Violencia intrafamiliar que involucre cambio de domicilio;
- i) Desacato.

128. La aplicación del brazalete electrónico ha permitido que personas que bajo otras circunstancias estarían detenidas, gocen de una libertad que, aunque restringida les permite desenvolverse en sus residencias donde satisfacen sus necesidades fundamentales e incluso han ideado la forma de ganarse la vida sin incumplir con la medida impuesta, lo cual en alguna manera es un paliativo al hacinamiento en nuestras cárceles.

129. A través de esta medida el ministerio público busca ser parte de la solución a una problemática real como lo es el hacinamiento carcelario, por lo que el proyecto del brazalete electrónico se constituye en una alternativa positiva de solución, que esperamos seguir llevando adelante.

## **Artículo 10**

130. En Panamá, se aplican las normas establecidas en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos establecidas desde 1957.

### **La Dirección Nacional del Sistema Penitenciario**

131. La Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) es una unidad administrativa del Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá, creada mediante Decreto ejecutivo N° 139, de 16 de junio de 1999. Su responsabilidad consiste en la planificación, organización, dirección, coordinación, supervisión, administración y funcionamiento de los diferentes tipos de centros penitenciarios existentes y por crearse en la República de Panamá.

132. Su existencia se fundamenta en los principios de seguridad, rehabilitación y defensa social, tal como se establece en el artículo 28 de nuestra Constitución política.

133. Esta dirección se rige por la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003 y tiene como fin la administración de los centros penales del país y el desarrollo de programas de rehabilitación y resocialización dirigidos a los privados y privadas de libertad.

134. La aprobación de esta ley es uno de los principales logros obtenidos en el año 2003, documento que fue largamente analizado por los diferentes sectores nacionales interesados en la reorganización del sistema penitenciario.

135. Esta ley sienta las bases legales para el desarrollo pleno y permanente de los programas de rehabilitación y resocialización que lleva adelante la Dirección General del Sistema Penitenciario en beneficio de los privados y privadas de libertad, así como el establecimiento de la carrera penitenciaria que brinda estabilidad a los funcionarios.

136. El capítulo VI de la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003 "que reorganiza el sistema penitenciario", establece el régimen disciplinario de los privados y privadas de libertad, el cual está dirigido a garantizar la seguridad y la convivencia ordenada y pacífica en los centros penitenciarios, contribuyendo al logro de la reinserción social. El orden y disciplina se mantiene con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias y de forma tal que no afecten la salud y la dignidad del privado o privada de libertad. El artículo 73 de esta ley prohíbe todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel o degradante, incluyendo castigos corporales, no suministrar alimentos, encierro en celdas oscuras, la utilización de esposas, grilletes, cadenas, como medio de castigo, así como cualquier otro procedimiento que menoscabe la dignidad humana de los detenidos.

137. Se toman las medidas para garantizar que los privados de libertad tengan pleno conocimiento de las causas que pueden llevar a la aplicación de sanciones disciplinarias, las cuales pueden ser leves y graves según lo establecido en la referida ley y serán aplicadas por el director del centro penal, previo informe de la junta técnica, la cual está presidida por el director o subdirector del centro y por un equipo interdisciplinario que labora en dicho lugar, quienes recomiendan la aplicación y el tiempo de la misma. Antes de la aplicación de las sanciones, el detenido deberá ser informado y tendrá derecho a presentar sus descargos.

138. El sistema penitenciario en Panamá ha venido sufriendo muchas transformaciones desde la época republicana cuando la dependencia rectora del sistema estaba bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobierno y Justicia y los centros reclusorios; en el país se encontraba en el presidio de Chiriquí ubicado en las bóvedas en la provincia de Panamá y, en los cuarteles de policía ubicados en la cabecera de provincia.

139. A partir de 1920, se da un inicio en Panamá para mejorar el sistema penitenciario y el tratamiento de los reclusos, con la promulgación del Decreto N° 15 de 29 de enero de 1920, donde se establece y organiza de manera provisional una colonia penal en la isla de Coiba. Reafirmando la misma ya de manera pertinente con la promulgación del Decreto N° 83 de 1° de junio de 1925, por el cual se reorganiza y queda establecida la isla penal de Coiba.

140. La colonia penal de Coiba marca el inicio de intentar el establecimiento de criterios de clasificación de la población penitenciaria en la República de Panamá. La población seleccionada para formar dicha colonia fue escogida entre los reos de las cárceles de las cabeceras de provincias y del presidio de Chiriquí en la provincia de Panamá, cuyas penas a cumplir fueran de cuatro meses a la fecha de su traslado, y todos los individuos que fueron condenados, por delitos comunes, a penas mayores de cuatro meses y que la pena impuesta fuera la de presidio, reclusión, relegación, destierro, confinamiento o prisión.

141. Así como se estableció que la población penal confinada en dicha colonia penal estaría destinada a las obras agrícolas o de cualquier otra índole que se emprenderían en la colonia, también se estableció el sistema de compensación a los reclusos para que, llegada la hora de su libertad, contaran con recursos suficientes para recomenzar su vida de hombres libres.

142. Se empieza a garantizar una ubicación de los internos en zonas donde la seguridad es acorde con sus circunstancias particulares y con la pena que se purga. Por su ubicación, esta colonia vino a ser como un **centro penitenciario de alta seguridad**, en donde se contaría con todas las medidas necesarias para brindarle un tratamiento de resocialización al personal interno, sin agravio de sus derechos humanos.

143. Como consecuencia de todo lo anterior, el presidio de Chiriquí, y las cárceles de cabeceras de provincia, quedarían como centros penitenciarios de media y baja seguridad y como centros de detención preventiva.

144. Para el funcionamiento de esta colonia penal en la isla de Coiba, se promulgaron decretos con la finalidad de establecer ciertos criterios generales para la clasificación de la población penitenciaria, como parte del derecho que tienen los internos a una estancia digna dentro de la prisión, trazándose los límites respecto de cualquier otro fin que implicara molestias innecesarias a las personas que, por razones cautelares o penales, se encontrasen reclusos en las instituciones penitenciarias del país. Es así como en 1941 se promulga el Decreto N° 112 de 19 de junio, por el cual se crea el puesto de profesor de moral y religión, dentro de la estructura de puestos de la Dirección General del Sistema Penitenciario, para darle respuesta a la formación espiritual de la población reclusa que en su mayoría eran católicos, haciéndose necesarios los servicios de un sacerdote católico para la atención espiritual y la elevación de la moral de dichos reclusos.

145. Continuando la política de mejoras al sistema penitenciario, y el respeto a los derechos humanos, el órgano ejecutivo emite la Ley N° 2 de 28 de enero de 1921, por la cual dispone la

construcción de cárceles modelos en las ciudades de Panamá y Colón. Estas cárceles serían para detenidos y procesados cuya detención decretan los tribunales y condenados a arrestos o prisión por los mismos tribunales de justicia o por la policía, los cuales deberían cumplir su pena en la cárcel, de conformidad con la ley penal o administrativa correspondiente. En esta ley se establece la división de estas cárceles modelo en secciones aisladas para adultos, mujeres y menores de edad, y la de la Ciudad de Panamá estaría construida en forma y condiciones adecuadas para servir al mismo tiempo como cárcel modelo, reformatorio de mujeres delincuentes y como escuela correccional de menores. Al igual se estableció que la construcción de dichas cárceles y su reglamentación tendrían en cuenta los adelantos más modernos de la ciencia penitenciaria.

146. Se empieza a garantizar la ubicación de los internos en zonas donde la seguridad es acorde con sus circunstancias particulares y con la pena que se purga.

147. En 1921 se promulga la Ley N° 2 de enero de 1921, por la cual se dispone la construcción de cárceles modelos en la ciudad de Panamá y Colón. En esta ley se establece la división de estas cárceles modelos en secciones aisladas por adultos, mujeres y menores de edad, y la de la Ciudad de Panamá estaría construida en forma y condiciones adecuadas para servir al mismo tiempo como cárcel modelo, reformatorio de mujeres delincuentes y como escuela correccional de mujeres.

148. El 1° de julio de 1941 se promulga la Ley N° 87 para el establecimiento de leyes penales y correccionales donde se señala que dichos centros tienen por objeto la reclusión de los condenados a sufrir pena privativa de la sociedad, teniendo en cuenta que las cárceles son lugares de seguridad y expiación, no de castigo cruel; por lo tanto, queda prohibida toda severidad que no sea necesaria para la custodia y enmienda de los presos.

149. Igualmente se estableció que los establecimientos correccionales tienen por fin esencial el mejoramiento moral y psíquico de los menores de edad y de las mujeres que en ellos se recluyan, su perfeccionamiento educacional y que cobren amor al trabajo. Igualmente se volvió a establecer en esta ley la disposición para la construcción en la cárcel modelo de la Ciudad de Panamá.

150. El antecedente inmediato de la Dirección General del Sistema Penitenciario es el antiguo Departamento de corrección, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia, creado mediante Decreto N° 467 de 22 de julio de 1942. Este departamento tenía las mismas funciones que hoy ejerce la Dirección General del Sistema Penitenciario, presentando algunas diferencias conceptuales y estructurales.

#### **Directores del Departamento de corrección**

| <b>Nombre</b>       | <b>Período</b> | <b>Nombre</b>       | <b>Período</b> |
|---------------------|----------------|---------------------|----------------|
| Francisco Cornejo   | 1942-1945      | José A. Denis       | 1976-1979      |
| Alejandro Cajar     | 1945-1946      | Merardo Castrellón  | 1979-1982      |
| Guillermo A. Zurita | 1946-1948      | José A. Pérez       | 1982-1991      |
| Antonio Donato      | 1949-1952      | Nilka de Saenz      | 1991-1994      |
| Carlos A. Clement   | 1953-1954      | Kaliope Tsimogianis | 1994-1994      |
| Pedro Julio Pérez   | 1955-1960      | Enrique Mon Pinzón  | 1995-1996      |

| <b>Nombre</b>       | <b>Período</b> | <b>Nombre</b>             | <b>Período</b> |
|---------------------|----------------|---------------------------|----------------|
| Andrés Avelino Jaén | 1960-1967      | Sandra Osorio             | 1996-1998      |
| Jaime Bell          | 1968-1970      | Marta Stanziola           | 1998-1999      |
| Jorge Centeno       | 1971-1973      | Maritza Griffó            | 1999-1999      |
| Alberto Luis Tuñon  | 1973-1976      | Concepción Corro de Tello | 1999-2004      |

151. La Dirección General del Sistema Penitenciario nace como una consecuencia natural en el proceso de modernización del sistema penitenciario panameño que se empezó a gestar a partir de 1996. Para esa fecha, la capacidad administrativa del Departamento de corrección se había visto mermada por varias razones importantes. Por un lado, los problemas de hacinamiento representados por una población de 6.750 internos alojados en 53 cárceles, centros de detención provisional y otros, con una capacidad física de 5.723 individuos, con las lógicas consecuencias como reyertas, asesinatos, enfermedades típicas del hacinamiento y los efectos negativos en el tratamiento.

152. Por otro lado, el Departamento de corrección, a juicio de consultores internacionales, "no presenta una organización eficiente al darse una importante confusión de papeles y competencias". Para entonces, el departamento contaba con una estructura organizativa de funcionamiento vertical, donde todas las decisiones recaían sobre la figura del director nacional, produciendo un embotellamiento en el flujo de trabajo y una virtual ausencia de responsabilidades a otros niveles jerárquicos.

153. En esa misma proporción, la figura del director de un centro presentaba la misma situación de sobrecarga en el nivel de responsabilidad, centralizándose en él todo el poder de decisión. Dos consecuencias lógicas de este modelo administrativo lo constituían la falta de continuidad en las políticas de trabajo en el ámbito nacional y la existencia de políticas de trabajo aisladas en cada centro penitenciario. En ambos casos, el cambio del director podía representar un cambio radical de los procesos de gestión afectando el tratamiento del interno y la propia evolución del sistema en general.

154. Hacia noviembre de 1996, el Gobierno español presenta al Gobierno panameño una oferta de asistencia técnica y financiera para el mejoramiento del sistema penitenciario, enmarcado dentro de un proyecto global denominado "Asistencia al sistema de ejecución de penas y rehabilitación del recluso" a través del denominado Convenio de Cooperación España-PNUD. El proyecto general incluía acciones coordinadas con el ministerio público, el órgano judicial y el Ministerio de Gobierno y Justicia a través de corrección.

155. Los objetivos finales del proyecto consistían en establecer una "cultura en los jueces" tendientes a reducir el uso de las penas privativas de la libertad, desarrollar una "cultura ciudadana" que permita entender que no es necesario el uso de la pena privativa de libertad para condenados por delitos menores o no peligrosos y la revisión de toda la legislación relativa a la ejecución de la pena. En lo que atañe a corrección, se señalaron como objetivos la capacitación adecuada del personal penitenciario y el establecimiento de una nueva cultura organizacional, el mejoramiento de los centros penales, el establecimiento de programas para la clasificación de internos condenados y procesados, el equipamiento con talleres y equipos de producción y el mejoramiento de la infraestructura carcelaria.

156. A raíz de estos objetivos, el Gobierno español y el Gobierno panameño, organizan el plan de trabajo de nueve puntos o proyectos a desarrollar durante el año 1997. En su orden, estos proyectos son los siguientes:

- a) Informatización y fortalecimiento de los servicios centrales de la Dirección Nacional de Corrección, cuyo objetivo primordial es la dotación de una estructura orgánica eficiente y moderna, debidamente equipada con los recursos informáticos imprescindibles para abordar con éxito una reforma integral;
- b) Separación de los internos de origen administrativo de los de origen jurisdiccional cuyo objetivo central es el establecimiento de criterios mínimos para la clasificación de los internos y la ejecución de la misma;
- c) Implantación con carácter piloto de un sistema de control jurisdiccional de la actividad penitenciaria, cuyo objetivo es la puesta en funcionamiento de un mecanismo de control jurisdiccional directo de la actividad penitenciaria, que garantice el sometimiento del sistema a la legalidad, así como la defensa y respeto de los derechos humanos en el interior de las cárceles;
- d) Plan primario de salud, cuyo objetivo básico es la realización de un diagnóstico sanitario de la población penitenciaria y la elaboración de un plan de atención mediante el desarrollo de un convenio con el Ministerio de Salud;
- e) Mejora y fortalecimiento de las comunicaciones entre el sistema jurisdiccional y el sistema penitenciario, y potenciación de los medios de traslado físico de los internos, cuyo objetivo central es la dotación de vías fluidas de comunicación de información que impidan la acumulación y retrasos en la tramitación de los procesos;
- f) Implementación de las previsiones del artículo 2544 del Código Judicial, cuyo objetivo central es la puesta en funcionamiento de un programa que facilite a los internos las comunicaciones íntimas con sus parejas;
- g) Apoyo a la informatización básica de los centros penitenciarios de La Joya, La Joyita, centro femenino de Panamá, Renacer y Tinajitas, cuyo objetivo central es la adquisición de un mínimo de material informático con el que empezar a abordar un proceso de racionalización de las tareas;
- h) Elaboración de reglamentos internos o normas de régimen interior de los centros penitenciarios, cuyo objetivo es la dotación de un marco ordenado de actuación en los que se defina de forma razonable los protocolos de actuación, procedimientos de trabajo, funciones, distribución de actividades y otros;
- i) Plan de lucha contra el hacinamiento, cuyo objetivo es lograr una disminución de las tasas de hacinamiento mediante la capacitación a corregidores y jueces nocturnos, promoción del apoyo a los liberados condicionales y en especial, lograr el uso de medidas no privativas de la libertad como respuesta penal al delito.

157. De los proyectos señalados, los que tenían que ver directamente con el Departamento de corrección se empezaron a desarrollar en el año 1997. Se dio inicio con la informatización del departamento y el diseño y ejecución del plan primario de salud, obteniendo buenos niveles de ejecución.

158. En este trabajo haremos especial mención del subproyecto N° 2 incluido dentro del proyecto N° 1 que habla sobre el fortalecimiento de la estructura administrativa del Departamento de corrección y en cuya ejecución se enmarca el nacimiento de la DGSP y la desaparición del antiguo Departamento de corrección.

159. Para el mes de julio de 1998, se inicia la ejecución de este proyecto específico con la capacitación de funcionarios, quienes viajan a España del 14 al 30 de julio de 1998 a realizar una pasantía en el sistema penitenciario español. A su regreso conformaron un equipo de trabajo con el objetivo de diseñar y desarrollar una nueva estructura organizativa aplicando los conocimientos adquiridos.

160. Este trabajo se recopiló en un documento entregado a las autoridades del Ministerio de Gobierno y Justicia a mediados del mes de mayo de 1999. Incluía el organigrama general de la DGSP, el organigrama de los diferentes departamentos, la descripción de funciones y un catálogo de posiciones. Esta estructura se formaliza mediante la firma del Decreto ejecutivo N° 139 de 16 de junio de 1999, firmado por la Ministra de Gobierno y Justicia.

161. Una característica de esta nueva estructura es la creación de cinco áreas de trabajo bajo las cuales se agruparon las tareas concernientes al mismo sector temático como la salubridad, la administración, la seguridad, el tratamiento y la gestión jurídica. Las acciones de cada una de estas áreas tienen repercusión directa sobre la figura del privado de libertad. Luego se crearon otras cinco unidades distribuidas temáticamente y que fungen como apoyo al trabajo penitenciario. Sus acciones repercuten en forma directa sobre las áreas e indirectamente sobre el privado de libertad.

162. Otra característica de la nueva estructura es que delimita trabajo administrativo del trabajo técnico para facilitar la gestión. Los jefes de "áreas" tienen competencia sobre el personal de los centros, en los aspectos estrictamente técnicos correspondientes a su área profesional, por ejemplo el área médica, el área psiquiátrica, el trabajo social, etc. En tanto, los directores de centros tienen competencia sobre el mismo personal, pero en los aspectos administrativos, desarrollando un papel eminentemente ejecutivo. El organigrama propuesto se presenta en la siguiente figura.

163. Con estas nuevas características se logra un mejor aprovechamiento del recurso humano si consideramos que el incremento de personal desde 1999 no ha sido significativo en comparación al crecimiento desmesurado de la población penal que a octubre de 2001 oscila entre 9.200 a 9.300 internos. Por otro lado, la dinámica de la nueva estructura permite la fijación y ejecución de políticas más estables en el tratamiento del privado de libertad pese a la notable falta de recursos económicos, materiales y estructurales.

164. Dos años después de la formalización de la estructura, nos encontramos en un proceso de ajuste en un trabajo conjunto con la oficina de desarrollo institucional, cuyo objetivo es ajustarla

a las especificaciones técnicas y la nomenclatura oficial de acuerdo a la legislación panameña en esta materia.

165. En lo que respecta a las denuncias por tortura o malos tratos, éstas son presentadas ya sea por el director del centro penal, el privado de libertad o algún familiar del mismo, ante la autoridad correspondiente o bien ante la Defensoría del Pueblo. La mayoría de estas denuncias son investigadas y algunas han culminado con destituciones y condenas para los denunciados.

166. En Panamá el sistema penitenciario ha constatado que las actuales infraestructuras penitenciarias, resultan en alguna medida, inadecuadas para albergar, con un mínimo de condiciones, a las personas privadas de libertad, la falta de presupuesto, el abuso de la detención preventiva, ausencia de personal penitenciario que se ajusten a los perfiles exigidos por las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y la mora judicial contribuyen a la acentuación del problema.

167. El sistema penitenciario intenta mantener en sus proyectos de tratamiento penitenciario, planes de reinserción social de las personas privadas de libertad, que logren que desde el ingreso de éste a un centro carcelario, sea debidamente evaluado individualmente e integrado a un tratamiento efectivo y gradual, con la finalidad de que se reincorpore positivamente a la sociedad.

168. El sistema penitenciario de Panamá ha enfrentado muchos cambios, que indiscutiblemente se hacen notorios en la estructura administrativa, estructural y en la población penitenciaria, la cual ha aumentado en la última década en 11.640 personas privadas de libertad, según las estadísticas proporcionadas por la propia Dirección General del Sistema Penitenciario hasta el 4 de septiembre de 2006.

169. Al tiempo que dispone que se establecerá la capacitación a los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad y que los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación.

170. El artículo 28 de la Constitución nacional claramente establece que el sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social, así como que prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

171. Los centros penitenciarios de la República de Panamá, cuentan con las visitas periódicas de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, institución que se encarga de velar por la protección de los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución política, en los convenios internacionales, mediante la fiscalización de la administración pública. Estas visitas constituyen un mecanismo para que los privados de libertad expongan sus inquietudes o quejas.

172. Igualmente, el Director General del Sistema Penitenciario visita a los privados de libertad y los entrevista para que éstos dialoguen de su condición de detenidos, si se están respetando los derechos humanos, el trato, la alimentación, salud, etc.

173. Como parte del proceso de humanización del sistema penitenciario y siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003 que reorganiza el sistema penitenciario panameño y el Decreto ejecutivo N° 393 de 25 de julio de 2005 que lo reglamenta,

el personal encargado de las personas privadas de libertad se mantiene en constante capacitación, de hecho el personal policial y los custodios civiles penitenciarios; dentro de los cursos de formación y enseñanza que se les dicta está la materia de derechos humanos, la cual está a cargo de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, asimismo se ha ido avanzando con la nueva ley, cuyo libro fue distribuido a todos los funcionarios penitenciarios y a la policía nacional.

174. Igualmente, se ha distribuido entre los privados de libertad un folleto informativo elaborado por la Defensoría del Pueblo, en el cual se mencionan los derechos y deberes de los internos, cuáles derechos y obligaciones les asiste, los programas de tratamiento penitenciario como lo son: los programas de permisos laborales, de estudio, salidas especiales, depósitos domiciliarios y hospitalarios, entre otros, y algunos artículos del Código Penal.

175. Con la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003, antes mencionada, se ha iniciado el proceso de clasificación de la población penitenciaria y tal como lo señala el artículo 46, las personas privadas de libertad pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojadas en diferentes establecimientos o diferentes secciones de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, si son primarios o reincidentes, sus condiciones de salud, los motivos de su detención y el tratamiento que corresponde aplicarles, con el propósito de evitar epidemias, la contaminación criminal y la promiscuidad. Para estos fines rigen las siguientes reglas:

- a) Los hombres y mujeres deberán ser reclusos en establecimientos diferentes, y los homosexuales en sección separada;
- b) Las personas privadas de libertad en prisión preventiva deberán ser separadas de las que están cumpliendo condena;
- c) Las personas privadas de libertad por razones de familia o administrativas deberán ser separadas de las que lo están por infracción penal, en secciones habilitadas para tal fin;
- d) En ningún caso podrán estar alojados en un mismo centro penitenciario hombres con mujeres, ni adultos con menores de edad, excepto madres lactantes con sus niños en secciones debidamente habilitadas para tales fines;
- e) Las personas privadas de libertad que presenten enfermedades transmisibles y enfermedades mentales, deberán ser separadas del resto de la población penitenciaria y atendidas en hospitales de servicio público o en la clínica penitenciaria correspondiente.

176. Se tomarán en cuenta los estados de discapacidad en la clasificación de los privados y privadas de libertad. El régimen penitenciario tendrá como finalidad lograr una convivencia pacífica y ordenada, que permita el cumplimiento de los fines previstos por la ley para los privados de libertad sujetos a detención preventiva, así como para los condenados, y llevar a cabo en forma eficaz el tratamiento de readaptación social.

177. Para lograr una efectiva socialización del privado o privada de libertad, en el cumplimiento de la pena, el tratamiento aplicable responderá a un sistema progresivo técnico y será de carácter individual, de gradualidad y por niveles. Éste se establecerá sobre la base de la existencia en el

centro penitenciario de los sistemas de máxima, mediana y mínima seguridad, así como de confianza. Además se definirá la individualización por la existencia de etapas como evaluación, diagnóstico, pronóstico y tratamiento técnico para cada privado de libertad. El sistema progresivo técnico constará de estímulos e incentivos para cada unidad de tratamiento.

178. Un tema digno de discusión es el de la separación que existe en nuestros centros penales. Esta separación se hace con criterios de seguridad para los reos, muchas veces por encima de consideraciones de su situación procesal (condenado y procesado), condición de salud y antecedente penales (primario y reincidente).

179. Para garantizar la separación entre procesados y condenados, la junta técnica que opera en los centros penales del país realiza las evaluaciones progresivas para determinar la ubicación del privado de libertad, quien durante su estadía en el centro penal recibe igual trato, exceptuando el grupo de los condenados quienes gozan de beneficios otorgados por la ley entre los que podemos mencionar: permisos de salida laboral, estudio, depósito domiciliario u hospitalario, permisos especiales, conmutación de penas y la libertad condicional.

180. Los beneficios que le otorga la ley son de conocimiento de los privados de libertad quienes han recibido documentación de estas disposiciones a través de la Defensoría del Pueblo dentro de su labor de orientación y protección de los derechos humanos de los privados de libertad.

181. Otros beneficios que reciben los privados libertad dentro de los centros penales es el de mantenerse informados del acontecer nacional a través de los medios de comunicación, ya que cuentan con televisores, radios y periódicos, igual que realizar llamadas telefónicas, para lo cual existen cabinas telefónicas instaladas en las áreas de recreo de los privados de libertad.

182. Con la aprobación de la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003, por medio de la cual se reorganiza y reglamenta el sistema penitenciario, el Estado ha dado un paso hacia el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Se sigue trabajando con el fin de lograr los objetivos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

183. Además de estos factores, observamos el problema del recurso humano que está a cargo de la custodia y administración de los centros penales. Podemos afirmar que el Estado ha invertido recursos económicos, tendientes a capacitar a su personal en el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

184. El Estado, dentro de sus posibilidades, ha demostrado acciones positivas en cuanto a mejorar factores como la incorporación en los centros penales de una clínica con personal idóneo, la contratación de una empresa destinada a suministrar una comida adecuada y nutritiva a sus internos y la implementación de medidas distintas a la pena de prisión. Adicionalmente está por aprobar un nuevo Código Penal que humanice el sistema penal de un proceso inquisitivo a uno acusatorio.

185. Por último, está el tema de la finalidad del régimen penitenciario. Se habla en el Pacto sobre la reforma y readaptación social del privado de libertad, principios que han sido incorporados en la Ley N° 55. No obstante, la efectividad que ha logrado el Estado en la incorporación del privado de libertad a la sociedad con herramientas o con una conducta no delictiva ha sido eficiente.

186. Un adecuado tratamiento penitenciario, el trabajo productivo, la capacitación en oficios reutilizable, la educación superior y la práctica de valores, son elementos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de nuestro sistema penitenciario y deben estar a disposición del privado de libertad.

187. La formalización del patronato de ayuda penitenciaria que establece la Ley N° 55, sería un instrumento que debe viabilizar el Estado, para el seguimiento y asistencia social de los privados de libertad o beneficiados con libertad condicional.

#### **Artículo 11**

188. La Constitución política de la República de Panamá establece que nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley, pero en lo que respecta al artículo en estudio taxativamente señala que no hay prisión, detención o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles.

189. De igual forma la Constitución política, en sus artículos 30 y 31, establece que no habrá confiscación de bienes, sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto impugnado.

190. En este sentido no hay pena de prisión por deudas ni por el hecho de cumplir una obligación contractual, siempre y cuando ésta no genere la comisión de un delito.

#### **Artículo 12**

191. El artículo 37 de la Constitución política de la República de Panamá señala que "toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración".

192. Por otra parte, la Constitución dispone en su artículo 17 que "las autoridades deben proteger la vida, honra y bienes de los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción", mientras que el artículo 19 señala que "no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza".

193. En este sentido, el artículo 20 de la Constitución establece la igualdad ante la ley de nacionales y extranjeros; no obstante, detalla que es posible, por razones excepcionales en razón de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general.

194. Tanto nacionales como extranjeros son iguales ante la ley por lo que ambos tienen derecho a establecer su domicilio en el lugar de su preferencia, sin ningún tipo de restricción por parte de las autoridades más que los sujetos al respeto del derecho a la propiedad privada.

195. Las primeras reglamentaciones oficiales en la gestión migratoria se remontan a 1960 cuando se denominaba Departamento de migración y era dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el Decreto-ley N° 16 de 30 de junio de 1960.

196. Posteriormente, mediante el Decreto-ley N° 38 de 29 de septiembre de 1966 se crea el Departamento de migración y naturalización dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia. La nueva normativa estableció las estructuras y funciones requeridas para apoyar y dar cumplimiento a las disposiciones adoptadas anteriormente.

197. Durante la década de 1990 se suscitaron esfuerzos por incorporar cambios en la estructura organizativa del Departamento de migración, pero no es hasta la creación de la Ley N° 47 de 31 de agosto de 1999 cuando se introducen cambios que la elevan a la categoría de dirección nacional, adscrita todavía al Ministerio de Gobierno y Justicia. Mediante esta regulación las autoridades decidieron dotar a la dirección de una estructura orgánica más funcional y acorde con los programas y actividades que a la fecha se están realizando.

198. En la actualidad, en cuanto a la legislación migratoria, continúa vigente el texto principal del Decreto-ley N° 16 de 1960. Adicionalmente se han creado normas dispersas que regulan en conjunto la permanencia de extranjeros a través de diferentes visas.

199. En materia de migración laboral, el Decreto ejecutivo N° 17 de 11 de mayo de 1999 establece las categorías de los permisos de trabajo, sus requisitos y procedimiento mediante los cuales el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral otorgará permisos de trabajo a aquellos extranjeros clasificados como transeúntes, entre otros.

200. Por lo anteriormente expuesto, se deduce que durante el decenio de 1990 no se introdujeron cambios en cuanto a la regulación del tema migratorio. La Ley N° 47 de 1999 no hace una reforma integral sino que modifica temas específicos como las visas de transeúntes, clasificación que incluye artistas que laboren dentro de centros nocturnos.

201. Los legisladores de este entonces perseguían que el Estado ejerciera un control más efectivo para proteger la vida y los derechos de las personas extranjeras que se vean involucradas en esta actividad.

202. En la década de 1990 se ratificaron varios instrumentos internacionales que mostraban la tendencia para la prevención de ciertas modalidades delictivas como el tráfico y la trata de personas, sobre todos de menores de edad.

203. Algunos de estos instrumentos son: la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada en 1990), el Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (ratificado en 1993) y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (ratificada en 1998).

204. Mediante la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, se regula el procedimiento administrativo general, lo cual representa un avance en el acceso a la justicia, ya que como hemos mencionado anteriormente la legislación migratoria data de 1960; los vacíos en cuanto a recursos de impugnación y otros, son llenados por la Ley N° 38 vigente. Esta ley establece, entre otras cosas, los principios administrativos; la revocatoria de los actos, la actuación administrativa; presentación de las peticiones, consultas, denuncias y quejas; incidentes; impedimentos y recusaciones; y entre otros, de los recursos administrativos.

205. Como parte del cambio en el área migratoria para este nuevo siglo, las autoridades del Ministerio de Gobierno y Justicia decidieron otorgar a la dirección una estructura orgánica más funcional acorde con los programas y actividades que a esa fecha se adelantaban, por lo que en el año 2001 se propone la tarea de actualizar el Manual de organización y funciones.

206. Con esta reestructuración se pretende fundamentar la necesidad de lograr mayor agilidad y transparencia en la prestación de los servicios que por ley le competen y en el deseo de encaminar los esfuerzos de todo el engranaje departamental hacia mejores niveles de gestión administrativa, acorde con las nuevas tendencias globales que caracterizan al nuevo siglo.

207. En 2003 se emite el Decreto ejecutivo N° 52 de 20 de febrero, mediante el cual se busca definir parámetros de aplicación para visas existentes, regula aspectos no contemplados por legislaciones anteriores y contempla nuevos tipos de visas, entre otros aspectos.

### **Legislación migratoria contra delitos sexuales**

208. En 2004, con la intención de armonizar la legislación nacional con los principios y derechos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos, se crea la Ley N° 16 de 31 de marzo mediante la cual se busca proteger los derechos de las personas víctimas de delitos sexuales.

209. Con esta reglamentación se da un gran avance en la prevención y represión del delito de trata de personas creando mecanismos de respuesta a través de instituciones gubernamentales.

210. En consonancia con la corriente de prevención del delito de trata de personas, se ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los dos Protocolos que la complementan: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; adoptados mediante Ley N° 23 de 7 de julio de 2004.

211. Adicionalmente, en el año 2000 se adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; y el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

212. Como parte de la búsqueda para perfeccionar las garantías de los derechos fundamentales en materia migratoria, se encuentra en la Asamblea Nacional un anteproyecto que regula el tema migratorio reformando sustancialmente la legislación actual. Este anteproyecto fue presentado a la Asamblea Nacional en 2005.

213. El 15 de febrero de 2005, las autoridades gubernamentales instalaron en la sede del ministerio público la Comisión Nacional para la Prevención de Delitos Sexuales, que se rige de acuerdo con la Ley N° 16 de 31 de marzo de 2004. Dicha norma dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial.

214. En el artículo 228, la ley sanciona con prisión de cuatro a seis años y penas de 150 a 200 días/multa a quien "con ánimo de lucro, facilite, instigue, reclute u organice de cualquier forma la explotación sexual de personas". Además, aumenta la prisión hasta ocho y diez años cuando las víctimas sean menores de edad o personas con discapacidad; o cuando el autor sea reincidente.

215. Actualmente, la Dirección Nacional de Migración y Naturalización se establece como meta regular el ingreso, permanencia y egreso de los ciudadanos extranjeros al territorio nacional, mediante el ejercicio de las facultades que en materia migratoria le confieren las leyes.

216. El artículo 15 de la Constitución nacional establece que extranjeros y nacionales son iguales ante la ley, y el Estado tiene la obligación de proteger las garantías fundamentales de nacionales y extranjeros bajo su jurisdicción.

217. Por otro lado entre las medidas adoptadas en materia migratoria están los conocidos impedimentos de entrada y salida, así como las sanciones de detención y deportación, los cuales son fundamentados la legislación nacional.

218. Los extranjeros que deseen ingresar a Panamá bajo cualquiera de las clasificaciones que establece la ley, deben cumplir con los requisitos que permitan la identificación de su identidad y propósito de su entrada.

219. La Dirección de Migración tiene como deber velar por la seguridad y el orden público; de esta manera la ley indica categorías de inmigración prohibida, entre las que están aquellas dedicadas a la prostitución o los que trafiquen con ella.

220. La Dirección de Migración tiene la potestad de negar la entrada o tránsito por el país a personas extranjeras por motivos de seguridad, salubridad u orden público como efectivamente se ha hecho mediante la gestión de fronteras.

221. Desde hace algunos años, la Dirección de Migración posee un avanzado sistema integrado, el cual permite la verificación de personas con algún tipo de requerimiento judicial o impedimentos en los puntos fronterizos y en el acto que se presentan.

222. Mediante la Ley N° 47 de 1999 se regulan las visas autorizadas como medida de control para el ingreso de nacionalidades con restricciones migratorias.

223. En cumplimiento de las normas constitucionales, una vez cumplida la entrada legal del extranjero en el territorio éste puede circular libremente según la visa o permiso de entrada que posea.

224. Cualquier extranjero que desee permanecer en el país por más del tiempo asignado, podrá acercarse a la Dirección de Migración para su debida filiación y trámite correspondiente si cumple con los requisitos del mismo.

225. El Código Administrativo establece en su artículo 931 que todas las personas residentes en el territorio estarán protegidas por la policía, no sólo en ocasiones de auxilio solicitado sino cuando se atente contra la persona o sus derechos individuales.

226. Por el contrario, aquel extranjero que se encuentre en el territorio sin ser residente autorizado se le impondrá una multa o arresto equivalente. En la práctica, esta conversión no se lleva a cabo, la detención es inmediata y la multa es pagada según el monto estipulado en la ley.
227. Los funcionarios de migración tienen la potestad de aprehender a cualquier extranjero que pretenda ingresar al territorio violando la norma o que fuere sorprendido en el territorio nacional sin documentos que acrediten su estadía.
228. La norma es clara al señalar que sólo podrá ser aprehendido un extranjero si su estadía es ilegal en el país y no de manera arbitraria, a excepción de los casos en flagrancia contemplados en la Constitución nacional.
229. La Dirección de Migración mantiene contacto directo con diversas instituciones de seguridad que coadyuvan en el orden público como la policía nacional, de manera que casos confusos sean verificados en el acto y se determine la acción a seguir.
230. El Código Judicial, que regula el procedimiento civil y penal, establece que aquel imputado en la fase sumarial que no sea nacional panameño tendrá derecho a comunicarse con un representante de su gobierno acreditado en el país.
231. Al respecto, la Dirección de Migración mantiene contacto permanente con los diversos consulados, los cuales brindan apoyo en la confirmación de identidad, comunicación con familiares y retorno de sus nacionales.
232. Las personas de inmigración restringida podrán ser deportadas por la Dirección Nacional de Migración, así como aquellas que hubiesen llegado sin haber llenado los requisitos de ingreso o que permanecieran en el territorio una vez vencida su visa.
233. Los extranjeros que han sido condenados con la deportación y que hayan eludido ésta o hayan regresado al territorio nacional sin el consentimiento de la Dirección de Migración, serán obligados a salir del país o podrán ser puestos en libertad si presentan pasaje de regreso a satisfacción de la dirección. Aquellos extranjeros que hayan cumplido pena de prisión también deberán ser deportados. En la práctica se ha optado por no llevar a cabo esta medida por razones humanitarias especialmente en los casos en que el individuo tiene hijos panameños.
234. Los impedimentos de entrada, los cuales pueden ser levantados previa autorización del Director de Migración, consisten en impedir en los puntos migratorios la entrada al territorio nacional de aquella persona que ha sido devuelta con anterioridad en calidad de deportado o repatriado. Cuando un caso de éstos es detectado se procede a impedir la entrada y devolverlo a su puerto de embarque o procedencia.
235. Por medidas de seguridad y protección de terceros, una persona puede ser deportada por las causas anteriormente enunciadas, pero también por razones de moralidad, salubridad y orden público. Toda resolución de deportación está fundamentada en causa justa, la cual es motivada en la correspondiente resolución.
236. La Dirección de Migración otorga visas múltiples y permisos de salida, los cuales constituyen una autorización de salida para las personas que se encuentren tramitando ante la

dirección, o que hayan obtenido, un status migratorio legal en el país, con el fin de garantizar su libertad de entrar y salir del territorio nacional de manera controlada.

237. Como medida administrativa a aquellas personas con procesos penales se les otorga un carné de identificación, lo que es conocido como carné de impedimento de salida, lo cual representa una medida cautelar personal que asegura que el sindicado no abandone el territorio nacional.

238. Esta medida se realiza en coordinación con las autoridades jurisdiccionales las cuales tienen la potestad única de ordenar un impedimento de salida, no pudiendo la Dirección Nacional de Migración y Naturalización imponer esta sanción bajo ningún motivo.

239. El fundamento legal de esta medida se encuentra regulado en el artículo 2127 del Código Judicial, el cual permite restringir la salida de nacionales y extranjeros cuando se siga un proceso penal por motivos evidentes del sumario.

240. Es importante señalar que en estos casos la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, tiene injerencia sobre nacionales y extranjeros indiferentemente, ya que ambos pueden ser objeto de impedimentos de salida.

### **Refugiados**

241. En 1998 se creó el Decreto ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998, que regula el procedimiento para adquirir la condición de refugiados, toda vez que mediante Ley N° 5 de 1977, Panamá aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

242. Este decreto ejecutivo, en su título II, crea la figura de "Estatuto humanitario provisional de protección" que es aplicada en los casos de afluencia a gran escala de personas que ingresan ilegal o irregularmente al país en busca de protección. Este Estatuto especifica que las personas que sean acogidas bajo esta categoría no dispondrán de los mismos derechos y beneficios que las personas reconocidas como refugiados de manera temporal; igualmente establece que la protección otorgada tendrá una duración de dos meses y que el órgano ejecutivo con el asesoramiento de la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR), dispondrá las limitaciones de movilización de las personas que ingresan masivamente al país. En la práctica esta protección se ha extendido hasta los seis años.

243. En la práctica, estas personas regularmente de nacionalidad colombiana, son establecidas en las comunidades de Jaqué y Tuira de la provincia de Darién, pero debido a la agudización del conflicto colombiano, muchas no han podido retornar a su país de origen, por lo que llevan viviendo en Panamá mucho más de los dos meses que establece el decreto, incluso años, sin posibilidades de radicarse en otras regiones del país o moverse libremente, excepto cuando solicitan un permiso a las autoridades correspondientes (Migración, ONPAR y policía nacional) para recibir atención médica o por otras razones, que regularmente no se les niega.

244. Los censos elaborados por el ACNUR y por la ONPAR reflejan que existen alrededor de 500 personas que viven en Panamá bajo la figura de la protección temporal, radicadas en las comunidades de Tuira y Jaqué de la provincia de Darién y en la comunidad de Puerto Obaldía de la comarca Kuna Yala.

245. Al hacer un análisis de la situación, se observa que la legislación panameña establece una diferencia para otorgar protección, entre la persona que sufre de una persecución individualizada y las personas que arriban a suelo panameño de forma masiva en busca de protección, situación que no contemplan los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos de los refugiados. En este sentido, podría estimarse una revisión del Decreto ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998, tendiente a adecuar el régimen de refugiado a los principios consagrados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y, en otro aspecto, dotar al refugiado de un debido proceso y acceso a los recursos que requiere en especial en la fase de admisión a trámite.

246. Para promover y educar de forma general y especializada sobre el derecho de los refugiados y el derecho de éstos a circular libremente, la Oficina del Alto Comisionado para la Atención de los Refugiados efectúa una labor de capacitación, tanto para autoridades como para la sociedad civil. Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Defensoría del Pueblo de Panamá y representantes de la sociedad civil, impulsan actualmente las modificaciones al mencionado Decreto ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998.

### **Artículo 13**

247. La Ley migratoria distingue la expulsión de la deportación de manera tal que la primera se refiere a la salida de personas que se les ha cancelado su residencia por motivos contenidos en la ley; la segunda se refiere a los casos de ilegales a los cuales se les sanciona con deportación. Ambos procesos se llevan a cabo con las garantías que proveen al extranjero la comunicación del motivo de su deportación e incluso detención, así como de los mecanismos de impugnación.

248. Nuevamente se cita el Decreto-ley N° 16 de 1960, el cual establece el procedimiento al momento de detener una persona y deportarla. En esta norma se establece claramente que todo extranjero detenido por autoridad competente sin documento válido será puesto a órdenes de Migración y se le notificará por escrito la obligación de legalizar su estadia o de abandonar el país. De igual manera, la autoridad que lo aprehende tiene la obligación de remitirlo a la Dirección de Migración en el término de 24 horas en cumplimiento del mandato constitucional.

249. Las deportaciones sólo podrán ser tramitadas y ordenadas por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, los extranjeros afectados podrán interponer su recurso contra ésta dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación.

250. Los recursos de impugnación aplicables en estos casos son: el recurso de reconsideración ante la Dirección Nacional de Migración y Naturalización y el recurso de apelación ante el Ministerio de Gobierno y Justicia; ambos recursos tienen efecto suspensivo.

251. Una persona extranjera debe ser remitida a órdenes de Migración, solamente si se encuentra indocumentada, cuando posea impedimento de entrada y si ha vuelto al país sin autorización de Migración cuando posee impedimento.

252. Cuando ocurra alguna de estas causales, inmediatamente se dicta una orden de detención por parte del Director Nacional cumpliendo con las formalidades del debido proceso. Al encontrarse un extranjero a órdenes de Migración, éste es entrevistado por un inspector del

Departamento de investigaciones, quien deberá informarle los motivos de su detención, y quien también deberá realizar un informativo que contenga los datos personales del extranjero, así como su versión de los motivos por los cuales está retenido.

253. El proceso se surte ante el Departamento de investigaciones y no necesita abogado, a excepción lógicamente de la impugnación de las resoluciones de detención y deportación.

254. El Decreto-ley N° 16 de 1960 es claro al señalar los términos para interponer los recursos administrativos contra las decisiones de la Dirección de Migración. Es necesario aclarar en este punto que el término de tres días luego de la notificación lo establece el propio Decreto-ley N° 16 de 1960 y no la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo, ya que ésta es supletoria.

255. Los indocumentados remitidos a la Dirección Nacional de Migración y Naturalización son alojados en un albergue el cual posee una división por sexo y está dotado de los implementos básicos de higiene. Es importante señalar que en las instalaciones de la Dirección de Migración no se mantienen menores de edad, ya que están a órdenes de otras dependencias públicas.

256. Los indocumentados en las instalaciones de Migración son tratados con dignidad teniendo en cuenta sus costumbres, adaptando éstas a la alimentación, idioma, entre otros.

257. Se ha habilitado una capilla para cultos religiosos, y se cuenta con horarios de visitas y acceso a llamadas telefónicas.

258. La Dirección de Migración toma las medidas necesarias para la protección de los derechos civiles y políticos de los extranjeros en cumplimiento del artículo 17 de la Constitución que establece que el Estado protegerá los derechos fundamentales de los extranjeros bajo su jurisdicción. Sin embargo, de existir una denuncia o queja respecto a la violación de derechos los interesados podrán interponer las quejas administrativas contempladas en la Ley N° 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo.

259. En cuanto a los posibles casos de trabajo forzados o trata de personas, la Dirección Nacional de Migración, a través del Departamento de asesoría legal, brinda a las víctimas, así como a posibles víctimas y denunciantes, la orientación necesaria e indica cuáles son los mecanismos que pueden utilizar para denunciar o protegerse de algún tipo de agresión. Se utiliza con frecuencia el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social a los cuales se les remite los casos, sobre todo en casos de menores de edad.

260. El Estado cuenta con asistencia y medios de reparación para víctimas de trata de personas, que es facilitada por el Centro de atención a víctimas de la policía técnica judicial, y albergues para atención de víctimas de este delito, así como el Ministerio de Desarrollo Social posee uno para las víctimas de la explotación sexual.

261. Adicionalmente, la Dirección de Migración tiene contacto frecuente con organizaciones que dan asesoría y apoyo a los indocumentados como la Defensoría del Pueblo y Caritas Internacional.

262. Por este motivo, la Ley rectora de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización permite restringir la libertad de circulación si existen motivos fundados en la norma. Para este propósito se han creado los mecanismos que permiten un control efectivo de la migración y la seguridad como las órdenes de detención a ilegales, los impedimentos de salida, los permisos de salida y los impedimentos de entrada, entre otros.

263. Las instalaciones en las cuales se albergan las personas indocumentadas son muy reducidas y deterioradas por las propias características de la infraestructura en general, por lo que en este sentido dentro del marco de las posibilidades, se procura dotar a los detenidos de las necesidades básicas que permiten una convivencia digna.

264. El resguardo de la seguridad no puede sólo llevarse a cabo por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, por lo que continuamente se adelantan trabajos coordinados con diversas instituciones involucradas en la seguridad del Estado como la policía nacional, el Ministerio de Gobierno y Justicia, el órgano judicial, el ministerio público, entre otros.

#### **Artículo 14**

265. En 1989 Panamá experimentó un abrupto cambio de gobierno. La asunción de un nuevo gobierno vino acompañada de nuevos informes que daban cuenta de la gran cantidad de denuncias recibidas en las instancias judiciales; se criticó la "lentitud" para el trámite de las causas<sup>17</sup>.

266. De 1992 a la fecha, la República de Panamá ha tenido significativos avances en materia legislativa dirigida a dotar de mejores instrumentos jurídicos a los asociados en lo relativo a las garantías judiciales.

267. Se parte por indicar que el proceso penal recibió profundas reformas, dirigidas a potenciar los principios de oralidad, bilateralidad, contradicción y, a su vez, a que el juzgamiento se realizara en lapsos razonables a tono con lo dispuesto en la Constitución nacional. En esa dirección se aprobaron leyes dirigidas a reducir los términos en la investigación criminal; además, se introdujo la oralidad en la fase intermedia o de calificación del mérito legal, en cuya fase se incorporan los mecanismos de juzgamiento de proceso abreviado y del juicio directo, el primero de mucha utilidad en la actualidad.

268. En efecto, con la Ley N° 1 de 3 de enero de 1995, (*Gaceta Oficial N° 22698* de 6 de enero de 1995) se implementa el citado modelo de juzgamiento penal; de igual modo se introduce la figura de la suspensión condicional del proceso como mecanismo alternativo de solución del proceso, cuando el acusado acepta los hechos y el delito tiene penalidad menor de tres años, dirigido a atender esa gran gama de casos que saturan el sistema que puede recibir otro tratamiento de solución procesal, y que trata de acercar la función jurisdiccional a la justicia restaurativa o de reparación, pues este mecanismo exige que se haya reparado el daño causado con el delito o se afiance suficientemente la reparación, aceptándose incluso acuerdos en tal

---

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá, 1990-1991.

sentido con el ofendido o que asuma formalmente la obligación de reparar el daño en la medida de sus posibilidades (Código Judicial, art. 1982-A).

269. En lo relativo al derecho de defensa, se permite que la defensa intervenga desde el momento en que la persona es aprehendida o citada para que rinda indagatoria, e incluso se hace permisible que un familiar, en su ausencia, otorgue poder en su nombre; se reserva esta facultad al cónyuge, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o los parientes dentro del segundo grado de afinidad.

270. De igual modo, en algunas tareas investigativas previas a la anotada (indagatoria), donde se puede deducir vinculación, se exige la presencia de un defensor; tal es el caso del reconocimiento fotográfico que, como se sabe, constituye una de las diligencias primarias de la investigación criminal dirigida a descubrir el autor del hecho y la que, como se sabe, deduce indicios de responsabilidad válidos para valorar en las etapas subsiguientes. Por tal motivo, se permite la participación del defensor para que cuide que se cumpla con las exigencias legales y con ello deja de ser una tarea que se hacía a espaldas del señalado o sindicado, a tono con las prácticas inquisitivas.

271. Incluso en el procedimiento civil, se dieron importantes modificaciones de cara a lograr que las pretensiones sean atendidas con más prontitud; a través de la Ley N° 15 de 1991, se crean nuevos circuitos judiciales y se diseñan mecanismos procesales dirigidos a reducir los pasos y exigencias en cada diligencia judicial, con miras a potenciar las garantías a las partes.

272. Con la Ley N° 3 de 22 de enero de 1991 se instituyen las medidas cautelares distintas a la detención preventiva, con miras a reducir la aplicación desmedida de tal forma cautelar, y que en ese momento se encontraba en crisis, haciendo obligatoria la presencia de graves indicios de responsabilidad en contra de la persona acusada para aplicar las medidas cautelares y con mayor énfasis la más de las mismas, es decir, la prisión provisional o detención preventiva. Por esa razón en el inciso b) del artículo 2147 se le coloca en el último sitio de la gama de medidas aplicables, indicándose incluso en el inciso d) que la misma sólo será aplicable cuando las otras medidas cautelares resultaren inadecuadas<sup>18</sup>.

273. Catorce años después de la invasión a Panamá por parte de los Estados Unidos de América en 1989, la Presidenta del Comité Panameño por los Derechos Humanos (CPDH), Sra. Marcela Rojas, manifestó en diciembre de 2004 que se han dado avances en los derechos humanos relacionados con los ámbitos político y civil<sup>19</sup>.

274. Ciertamente es que en materia de administración de justicia persisten falencias en lo relativo a la mora judicial, a las demoras en resolver los hábeas corpus y a las detenciones preventivas. Esto último incluso ha sido reconocido en fallos de la Corte Suprema, por ejemplo: "la detención preventiva en establecimientos carcelarios sólo podrá decretarse cuando todas las otras medidas cautelares resultaren inadecuadas,... salvo en caso de exigencias cautelares excepcionales (Código Judicial, art. 2147-D). En ese sentido, la privación de la libertad es la primera medida

---

<sup>18</sup> Ver desarrollo del artículo 9 del presente informe (párrs. 103 y ss.).

<sup>19</sup> *La Prensa*, 10 de diciembre de 2004.

que se aplica en la práctica y, usualmente, la única, con el resultado de un congestionamiento carcelario<sup>20</sup>.

275. No obstante lo anterior, pese a tales deficiencias en el sistema, también es real (como se verá más adelante) que la sociedad civil, mancomunadamente con el Estado, una esfuerzos hacia la adopción de un sistema penal fundamentado en el respeto de las garantías esenciales. Sobre el particular ahondamos más adelante, explicando cómo se proyecta dejar en manos de jueces de garantías, decisiones tales como las medidas cautelares personales, entre otras medidas que podrían variar la situación de las detenciones preventivas<sup>21</sup>.

276. Paralelo a ello, se requiere mencionar que las autoridades van adoptando medidas de orden administrativo y legal, conducentes a mejorar el servicio en la administración de justicia, como veremos a continuación.

277. En 1998, por ejemplo, se aprobó una importante legislación que ampara el derecho de las víctimas del delito<sup>22</sup>, inspirada en las directrices emanadas de Naciones Unidas, tal como lo dejó ver el legislador que presentaba el proyecto de ley en la Asamblea. Él explicaba acerca de la tendencia que recorría América, hacia la salvaguarda de los derechos de las víctimas: "Esta tendencia, repito, está recorriendo todos los países de América Latina y los países desarrollados. Por eso, en 1985 en el séptimo Congreso de las Naciones Unidas se aprobaron expresamente los principios fundamentales en materia de justicia que deben prevalecer como garantía de los derechos de las víctimas de los delitos, y también de los abusos del poder que afecten a las personas"<sup>23</sup>.

278. Además, en función de reconocer que los imputados también son partes del proceso penal, se ha legislado con miras a mejorar el respeto de las garantías que deben ser atendidas en el curso de tal proceso<sup>24</sup>. A este respecto, por ejemplo, pueden leerse disposiciones en las que se modifica el artículo 2038 del Código Judicial para que diga: "En consecuencia, desde el momento de su detención, tendrá derecho a designar a un defensor o a pedir que se le designe uno de oficio. El imputado podrá designar verbalmente a su defensor ante el funcionario respectivo. En ningún caso se podrá mantener incomunicado al detenido. Éste tendrá libre comunicación, en cualquier día, con su defensor". También se aprueba adicionar dos párrafos al artículo 2067 del Código Judicial donde se establece: "Para garantizar el derecho de defensa del imputado, los abogados tendrán derecho a revisar el sumario y, previa solicitud formal, a recibir copias de las constancias sumariales, por lo menos, dentro de los cinco días de haberse iniciado la instrucción sumarial".

---

<sup>20</sup> Registro Judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno, 7 de febrero de 2003.

<sup>21</sup> Ver desarrollo del artículo 9 del presente informe (párrs. 103 y ss.).

<sup>22</sup> Ley N° 31 de 28 de mayo de 1998. *Gaceta Oficial* N° 23553 de 29 de mayo de 1998.

<sup>23</sup> Asamblea Legislativa. Ver acta correspondiente a la sesión ordinaria de 21 de mayo de 1998. Intervención del legislador Sr. Roberto Abrego.

<sup>24</sup> Ley N° 23 de 1° de junio de 2001. *Gaceta Oficial* N° 24316 de 5 de junio de 2001.

279. El agente de instrucción está obligado a asegurar el ejercicio efectivo de este derecho. El juez competente sancionará con multas de 25 a 100 balboas al funcionario de instrucción que niegue o retarde el acceso al expediente y las copias respectivas.

280. Lo anterior supone esfuerzos hacia el equilibrio de igualdad que debe asegurar el acceso a la justicia, tanto a víctimas como a victimarios, dentro del proceso penal que busca combatir el delito. La actual procuradora de la nación, Sra. Ana Matilde Gómez, lo dijo: "Todas las sociedades enfrentan el reto que constituye el delito, concebido éste como un fenómeno social que no sólo vulnera intereses y bienes jurídicos, sino que también atenta contra la naturaleza humana, y en este orden, han sido consistentes en buscar los mecanismos que les permitan erradicar o, al menos, disminuir su incidencia nociva. Esto ha traído como consecuencia que el derecho penal haya evolucionado, tratando de lograr un equilibrio entre la defensa de los intereses de la sociedad y las víctimas del delito y sus autores, lo que no ha sido una tarea fácil"<sup>25</sup>.

281. La opinión de la sociedad civil en lo referente al tema fue tomada de las conclusiones del informe de la situación del sistema de administración de justicia penal en Panamá denominado: "Audito ciudadano de la justicia en Panamá", realizado por la organización Alianza Ciudadana Pro Justicia, a saber:

"1.1. *El Informe sobre el Desarrollo Humano* de 2002 señala que el 40,5% de la población, se encuentra en estado de pobreza, con ingresos mínimos que no alcanzan a cubrir la canasta básica alimenticia; si a esta realidad le añadimos los elevados costos de la defensa privada y el bajo número de defensores de oficio, así como el limitado y precario servicio que prestan los consultorios jurídicos de asistencia gratuita de las universidades y el número reducido de ONG, podemos colegir que la justicia penal es inaccesible para los sectores pobres de la sociedad panameña.

1.2. Las instituciones de garantía consagradas en la Constitución nacional no constituyen un verdadero instrumento de acceso a la justicia, ya que los derechos humanos que se pretenden proteger resultan vulnerados por el rigor formal que hace inadmisibles tales recursos o acciones. Tal realidad revela una débil e inconsistente cultura jurídica del sistema judicial en derechos humanos. De allí que, en la práctica, el recurso contencioso de protección de derechos humanos haya resultado un fracaso y una negación a los reclamos de justicia de los ciudadanos.

1.3. El número defensores de oficio no es suficiente para atender a la población de escasos recursos que requiere de un servicio gratuito tal y como lo establece la Constitución nacional. Adicionalmente, la defensa de oficio se limita a las materias de lo penal, algunos casos civiles y casos de adolescencia y niñez. En el caso de las personas privadas de libertad, casi el 50% utiliza los servicios de la Defensoría de Oficio; sin embargo, el número de audiencias diarias que realiza cada defensor afectan la calidad del servicio a los usuarios.

---

<sup>25</sup> "La injusticia de la justicia: camino hacia el fin de la impunidad", palabras de la procuradora en un evento de la Fundación para la Libertad Ciudadana, 15 de septiembre de 2005.

1.4. Existen algunas ONG que ofrecen orientación legal y asistencia legal a personas de escasos recursos, pero esas organizaciones no cuentan con los recursos económicos suficientes para responder a las demandas de las comunidades. Además, su personal profesional es limitado y sus acciones muestran deficiencias en el proceso de seguimiento, registro, control y sistematización de actividades.

1.5. El país cuenta con una reciente legislación de protección especial a las víctimas de los delitos que establece claramente los derechos de estas personas como parte del proceso penal. Igualmente, tanto el órgano judicial como el ministerio público han creado oficinas o instituciones encargadas de brindar atención jurídica y asesoría a las víctimas de los delitos; sin embargo, el personal y los recursos asignados a estas dependencias aún son insuficientes.

1.6. La justicia administrativa de policía que imparten los corregidores en todo el país enfrenta graves problemas, tales como: salarios por debajo del mínimo legal, bajo niveles de escolaridad, inestabilidad en el cargo, inexistencia de un ente que coordine y supervise este servicio de administración de justicia; todas estas deficiencias afectan la buena calidad del servicio a la comunidad."

282. Pero además de atender los esfuerzos hacia un sistema penal que contempla la igualdad de las partes a nivel legal (como se explicó arriba) en resguardo de los derechos civiles y políticos, referente a la administración de justicia, podemos mencionar también que la adopción de medidas administrativas internas en las organizaciones responsables de la administración de justicia penal encuentran cobijo también en las directrices emanadas de Naciones Unidas. Por ejemplo, en el caso de la Procuraduría General de la Nación; bajo la actual administración se incorporaron a la legislación nacional, por medio de la resolución administrativa N° 53, de 14 de julio de 2005, las directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente<sup>26</sup>. Cabe citar algunas consideraciones y disposiciones de la mencionada resolución:

"Considerando:

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra los principios de la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial.

Que los fiscales desempeñan un papel fundamental en la administración de justicia, y que las normas que rigen el ejercicio de sus importantes funciones deben fomentar el respeto y el cumplimiento de los principios mencionados y contribuir de esta manera a un sistema penal justo y equitativo (...)

---

<sup>26</sup> Resolución N° 53 de 14 de julio de 2005 "por medio de la cual se adoptan ciertas directrices sobre la función de los fiscales aprobadas en el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente". *Gaceta Oficial N° 25353*, de viernes 29 de julio de 2005.

Resuelve:

Primero: Adoptar ciertas directrices sobre la función de los fiscales aprobadas por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Segundo: Las directrices adoptadas son las siguientes:

Los fiscales y personeros tendrán una formación y capacitación adecuadas y serán conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos del sindicado y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

(...)

Los funcionarios de instrucción, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal."

283. Otro ejemplo de medida administrativa en salvaguarda de la "preservación del derecho de defensa" es demostrado con un memorando dirigido a los funcionarios de instrucción de la procuraduría, en el que se les reiteraba la obligación del estricto cumplimiento de los artículos 2008, 2013 y 2100 del Código Judicial, los cuales guardan relación con el derecho de defensa del imputado dentro del proceso penal, y que dicen así:

**"Artículo 2008.** El imputado puede hacer valer sus derechos de acuerdo con la Constitución y la ley, desde el acto inicial del procedimiento dirigido en su contra y hasta la terminación del proceso.

Cuando estuviere privado de la libertad podrá presentar escritos y peticiones ante el encargado de su custodia, quien los transmitirá inmediatamente al funcionario de instrucción o al juez de la causa.

En consecuencia, desde el momento de su detención, tendrá derecho a designar a un defensor o a pedir que se le designe uno de oficio. El imputado podrá designar verbalmente a su defensor ante el funcionario respectivo. En ningún caso, se podrá mantener incomunicado al detenido. Éste tendrá libre comunicación, en cualquier día, con su defensor.

**Artículo 2013.** Toda persona tiene derecho a nombrar un defensor desde el momento en que sea aprehendido o citado para que rinda indagatoria.

En caso de ausencia podrán conferir poder a nombre del investigado, preferentemente, las siguientes personas:

1. El cónyuge;
2. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad;
3. Los parientes dentro del segundo grado de afinidad.

**Artículo 2100.** Todo imputado tiene derecho, desde el momento que es detenido o rinda indagatoria, a solicitar por sí o por medio de su defensor, que se practiquen las pruebas que estime favorables a su defensa, lo que será obligatorio, siempre que éstas sean conducentes.

En ningún caso podrá la práctica de las mismas demorar la instrucción del sumario más tiempo del señalado en el artículo 2033."

284. La Procuraduría General ha especificado que "la omisión o el desconocimiento de los derechos previstos en las normas antes citadas, puede traer como consecuencia la nulidad del proceso respectivo y con ello la impunidad del hecho investigado"<sup>27</sup>.

285. Otro tipo de medida administrativa que conduce a la celeridad de los procesos sería que "debe prestársele atención a las solicitudes de impulso procesal que presentan las partes en el proceso" y "contestar oportunamente los escritos de solicitud de pruebas"<sup>28</sup>.

286. Todo lo expuesto en líneas arriba, constituyen parte de las acciones del Gobierno dirigidas a la meta de asegurar las garantías del debido proceso, conforme a lo establecido en las normas internacionales de derechos humanos.

287. No obstante, los gobiernos también encuentran impulso en las iniciativas de la sociedad civil en materia de administración de justicia. Mencionamos, por ejemplo, la vigencia desde el año 2000 de iniciativas de la sociedad civil conducentes a la mejora de la administración de justicia en Panamá. Hoy en día, las más representativas organizaciones de la sociedad civil en materia de justicia, junto con la administración de Gobierno actual, trabajan mancomunadamente hacia la aprobación de un Código Penal y un Código Procesal Penal, inspirados en el sistema acusatorio o de garantías.

288. El artículo a que hacemos referencia encuentra fundamento constitucional en nuestro país. El título III de la Constitución política<sup>29</sup> panameña, intitulado "Derechos y deberes individuales y sociales", detalla en su capítulo primero los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como las garantías judiciales establecidas como mecanismos procesales para proteger y hacer efectivos

---

<sup>27</sup> Procuraduría General, secretaría. Memorando PGN-SG-129-06 dirigido a los "jefes de despachos de instrucción", sobre la "preservación del derecho de defensa", fechado el 22 de junio de 2006.

<sup>28</sup> Procuraduría General. Circular PGN-SAL-009-05 con fecha 24 de marzo de 2005.

<sup>29</sup> Adoptada mediante *Gaceta Oficial N° 17210* de 24 de octubre de 1972, la cual fuere modificada mediante Acto reformativo de 1978, por Acto constitucional de 1983, por Acto legislativo de 1993 y 1994 y por Acto legislativo de 2004.

dichos derechos. Una breve lectura de dicho capítulo nos permite inferir que la relación individuo-Estado que se configura a través de dichos derechos y garantías, es cónsona con el contenido de los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin perjuicio de la aplicación práctica que han tenido en nuestra realidad jurídica, la cual analizaremos más adelante.

289. Se hará referencia, en primer término, a la libertad personal y a su protección a través de una garantía procesal, denominada acción de hábeas corpus. El artículo 21 de la Constitución, en concordancia con el artículo 23, protege la legalidad de una detención, en los términos siguientes:

**"Artículo 21.** Nadie puede ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él, al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido *in fraganti* puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie puede estar detenido más de 24 horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la ley.

No hay prisión, detención o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles.

**Artículo 23.** Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la ley será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante la acción de hábeas corpus que podrá ser interpuesta inmediatamente después de la detención y sin consideración a la pena aplicable.

La acción se tramitará con prelación a otros casos pendientes mediante procedimiento sumarísimo, sin que el trámite pueda ser suspendido por razón de horas y días hábiles.

El hábeas corpus también procederá cuando exista una amenaza real o cierta contra la libertad corporal, o cuando la forma o las condiciones de la detención o el lugar en donde se encuentra la persona pongan en peligro su integridad física, mental o moral o infrinja su derecho de defensa."

290. En el mismo orden de ideas, las normas constitucionales precitadas han sido a su vez reguladas a través de una ley orgánica<sup>30</sup>, contentiva del Código Judicial, a través del cual se establecen las reglas de procedimiento de los procesos civiles, penales y constitucionales.

291. Es así que el Libro Cuarto del Código Judicial panameño, establece la garantía de hábeas corpus a partir del artículo 2574, cuyo texto es el siguiente:

---

<sup>30</sup> Ley de 18 de agosto de 1986.

**"Artículo 2574.** Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben la Constitución y la ley, por cualquier acto que emane de las autoridades, funcionarios o corporaciones públicas del órgano o rama que fuere, tiene derecho a un mandamiento de hábeas corpus, a fin de comparecer inmediata y públicamente ante la justicia para que lo oiga y resuelva si es fundada tal detención o prisión y para que, en caso negativo, lo ponga en libertad y restituya así las cosas al estado anterior."

292. El artículo 2575 considera como actos sin fundamento legal los siguientes:

- a) La detención de un individuo con merma de las garantías procesales previstas en el artículo 22 de la Constitución;
- b) La privación de la libertad de una persona a quien intenta juzgar más de una vez por la misma falta o delito;
- c) La detención de una persona por orden de una autoridad o funcionario carente de la facultad para ello;
- d) La detención de una persona amparada por una ley de amnistía o por un derecho de indulto;
- e) El confinamiento, la deportación y la expatriación sin causa legal.

293. El artículo 22 de la Constitución política, al cual hace referencia el numeral primero del artículo 2575, es del tenor siguiente:

**"Artículo 22.** Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

La ley reglamentará esta materia."

294. Como vemos, la acción de hábeas corpus protege diversos derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contenidos en el artículo 14, que son los siguientes:

**"Artículo 14:**

(...)

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella.

b) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo.

(...)

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país."

295. En el mismo orden de ideas, el artículo 2577 del Código Judicial, contiene la expresión legal del artículo 21 de la Constitución política. Lo transcribimos a continuación:

**"Artículo 2577.** La autoridad que ordene la detención de alguna persona o que la prive de la libertad corporal, debe hacerlo por escrito, exponiendo la causa que la motiva. Los autores o ejecutores de la privación de la libertad están obligados a dar inmediatamente copia de la orden de detención a los interesados, si la pidieren."

296. La garantía de hábeas corpus se extiende igualmente a las personas sancionadas por las faltas o contravenciones que definen y sancionan las leyes o reglamentos de policía (art. 2576).

297. En las líneas que siguen citaremos algunos fallos de la Corte que demuestran el funcionamiento dentro del proceso penal, en lo relativo al artículo 21 de la Constitución:

**"Fallo N° 1.** Un abogado presentó acción de inconstitucionalidad contra el Decreto alcaldicio N° 8 de 14 de abril de 1994 expedido por el alcalde de San Miguelito. La sentencia se produjo el 25 de enero de 1995, declarando violatorio del artículo 21 de la Constitución, el siguiente artículo del decreto demandado: "Cualquiera persona que sea localizada en las calles de San Miguelito sin la debida identificación y que no pueda justificar su presencia en el lugar, será conducida a la estación de policía más próxima para ser puesta a órdenes de la autoridad competente". A criterio del demandante, el concepto de la violación es que "conforme a la garantía del mandamiento escrito, la orden para privar a una persona de su libertad física, o sea para arrestarla, no puede ser impartida verbalmente, sino que por el contrario, debe ser hecha por escrito". La Corte consideró que efectivamente el mencionado decreto en su artículo segundo, viola el artículo 21 de la Constitución nacional sobre la forma legal de privar a una persona de su libertad y en consecuencia es razón suficiente para admitir el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Registro judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno, 25 de enero de 1995.

**Fallo N° 2.** Citamos el fallo del Pleno de la Corte fechado el 6 de agosto de 1996 en el que se resolvió un hábeas corpus a favor de una mujer que había sido privada de su libertad al no portar, al momento de su detención, los documentos válidos que acrediten su residencia legal en el país. Un abogado en representación de la ciudadana, interpuso la acción de hábeas corpus contra el Director General de Migración, por considerar que la privación de libertad que sufre la precitada es ilegal. El demandante alegaba que la señora, de origen dominicano, fue detenida en un salón de belleza, donde laboraba como peluquera, y que si bien se dictó la resolución de 15 de julio de 1996, señalándose que ella debe ser deportada del país, el artículo 21 de la Constitución nacional señala que una persona no se le puede privar así de su libertad. El director de Migración se defendió diciendo que "es cierto que ordenamos la detención de la señora... de nacionalidad dominicana" y que los motivos fueron que "al momento de su detención dicha ciudadana no portaba documentos válidos que acreditarán su residencia legal en el país". Alegó como fundamento en derecho una serie de disposiciones y terminó diciendo que "la señora... de nacionalidad dominicana", se encontraba a sus órdenes para su deportación. La Corte dijo que "como es sabido, la acción de hábeas corpus tiene por objetivo determinar si se cumplieron las formalidades previstas en la ley para mantener la detención preventiva de una persona, so pena de nulidad si ha sido incumplida una sola de las formalidades previstas en la ley". Al respecto, siguió analizando que "el artículo 21 de la Constitución nacional consagra el principio de legalidad de la detención, al disponer: "Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley...". La Corte dijo que el Director Nacional de Migración está facultado mediante otras normas para mantener bajo sus órdenes, para los fines de la ley, a los extranjeros que se encuentren sin documentos válidos. No obstante, agregó la Corte, tales articulados deben "supeditarse a los preceptos constitucionales, por cuanto en nuestro país rige el principio de supremacía de la Constitución, por ende, toda detención ordenada debe ajustarse obligatoriamente a la norma constitucional precitada". Confirmó la Corte que la orden de detención fue dictada 11 días después de estar detenida la persona, por lo cual comentó que "no es correcto que dicha dirección esté realizando detenciones (para lo cual legalmente está acreditada) sin seguir una tramitación ordenada, secuencial y principalmente ajustada a nuestro ordenamiento constitucional". Agrega que la Dirección de Migración procedió al dictamen de la orden de deportación, mediante resolución N° 4594 de 15 de julio de 1996, la cual no puede considerarse como una orden de detención, ya que de la lectura de dicha orden de detención no se establece en ninguna parte la detención preventiva de la prenombrada señora. Añade la Corte que la orden de detención debe ser expresa. No puede ser tácita ni deducirse de la orden de deportación, ya que tal interpretación sería contraria al artículo 21 de la Constitución nacional. (Al respecto son consultables las sentencias de 19 de julio de 1996, 17 de julio de 1996, entre otras.) Más adelante indica que "la detención que ha sufrido la señora... ha sido ilegal por cuanto no hubo mandamiento escrito debidamente motivado que justificara su detención" y cita otro antecedente jurisprudencial de una persona que estuvo detenida dos meses en similares condiciones, sin que existiera orden escrita que justificara su detención. Al respecto, sostuvo la Corte en esa oportunidad: "Dicha omisión origina la violación del artículo 21 constitucional y 2568 del Código Judicial, siendo procedente en esta situación declarar ilegal la detención de los mismos, sin perjuicio de que el ingreso irregular al país de estas personas se tramite conforme a las leyes de migración y a las garantías fundamentales que

la Constitución consagra". Finalmente, la Corte dictaminó: "En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara ilegal la detención de la señora... y ordena su inmediata libertad, siempre que no medie otra causa penal en su contra<sup>32</sup>."

298. En cuanto a los supuestos de aplicación de la referida garantía en Panamá, consideramos pertinente hacer referencia a diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia, a través de los cuales se han desarrollado las diferentes modalidades que esta figura asume en nuestro ordenamiento jurídico.

### 1. Hábeas corpus clásico o reparador

299. Según el jurista nacional Rigoberto González, profesor de la Universidad de Panamá, y actual Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, esta modalidad de hábeas corpus "procede contra las detenciones arbitrarias ya producidas y tiene como finalidad el que la persona, que ha sido ilegalmente privada de su libertad, la recupere. De allí su peculiaridad de reparador, es decir, de reparar el daño infringido y restablecer el derecho lesionado"<sup>33</sup>. Esta clase de hábeas corpus se encuentra regulado en el artículo 2574 del Código Judicial ya citado. Citamos a continuación dos fallos proferidos a propósito de una acción de hábeas corpus de carácter reparador, y donde se desconoció la garantía establecida en el artículo 21 de la Constitución:

**"Fallo N° 1.** Una acción de hábeas corpus fue presentada a favor de un ciudadano contra la fiscalía primera especializada en delitos relacionados con drogas. La sentencia fue dictada el 7 de febrero de 2003. Señala el activador judicial, que la detención de su patrocinado era ilegal, toda vez que no existía en el cuaderno penal un señalamiento directo contra él y porque la providencia que ordena la detención preventiva se fundamenta en que su defendido acompañaba a otra persona al momento de la detención. El Fiscal, a su turno, explicó que ordenó la detención preventiva, mediante providencia. Las constancias procesales permiten conocer que el 9 de julio de 2002, un oficial de la policía en el aeropuerto observó a una persona nerviosa y decidió trasladarlo a una clínica para realizarle una radiografía estomacal, por sospechas de comprimidos de drogas, la cual resultó positiva. Esta persona manifestó que había sido contratada por dos colombianos para que transportara 108 comprimidos de heroína hacia Estados Unidos y que ellos debían devolver un vehículo a una arrendadora; fue por ello que la policía esperó en el sitio la devolución del vehículo alquilado, lográndose la aprehensión dos colombianos, quienes eran acompañados por el ciudadano objeto del presente hábeas corpus. La Corte analizó si la situación procesal del detenido cumple con los requisitos exigidos por el artículo 22 de la Constitución nacional en concordancia con los artículos 2574, 2575, 2577 y 2152 del Código Judicial. En esa labor se aprecia que la providencia de 11 de julio de 2002, que ordena la detención preventiva del ciudadano, se fundamenta en la presunta comisión del delito contra la salud pública. Indica la Corte que el artículo 2152 del Código Judicial exige que la orden que decreta la medida privativa de libertad personal, exprese cuáles son

---

<sup>32</sup> Registro judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno, 6 de agosto de 1996.

<sup>33</sup> González, Rogoberto. *Curso de derecho procesal constitucional*. Panamá, 2002, pag. 202.

los elementos probatorios allegados para la comprobación del hecho punible y las pruebas que figuran en el proceso contra la persona cuya detención se ordena (numeral 2 y 3 del artículo 2152). Observa el tribunal de hábeas corpus que el único cargo que pesa sobre el detenido es el haber estado en compañía de los imputados, al momento de la devolución del vehículo. A juicio de la Corte, su presencia no puede ser considerada como indicio grave para decretar una medida restrictiva de libertad, ya que su presencia fue circunstancial al momento de la devolución del vehículo y el hecho de cohabitar juntos tampoco puede considerarse como un elemento probatorio vinculante con el ilícito. Comoquiera que la providencia que ordena la detención preventiva del ciudadano no cumple con el numeral 3 del artículo 2152 del Código Judicial, procede esta superioridad a decretar su ilegalidad<sup>34</sup>.

**Fallo N° 2.** Con fecha 4 de septiembre de 2003, el Pleno de la Corte resolvió una acción de hábeas corpus a favor de una ciudadana, quien se encontraba detenida en el centro femenino de rehabilitación, a órdenes de la fiscalía segunda de drogas. Se trata de una mujer a quien le fue allanado el apartamento, encontrándose sustancia ilícita. En el expediente quedó acreditado que ella reconoce mantener una relación sentimental con un señor quien, a su vez, reconoció en la indagatoria que tenía acceso al apartamento de la mujer e introducía en él materia que ella desconocía. El proponente de la presente acción señalaba que resulta ilegal mantener a la persona detenida, puesto que aún cuando se haya acreditado la comisión de un hecho punible, su detención preventiva no cumple con los requisitos o presupuestos del numeral 3 del artículo 2152 del Código Judicial, en tanto no figura en su contra un sólo indicio, ni pruebas en el ilícito investigado que justifique la imposición de esa medida cautelar de carácter personal, pues, a su juicio, ello va en contra del principio de presunción de inocencia que gobierna el proceso penal panameño en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución. El Pleno consideró que no habiéndose acreditado la concurrencia del numeral 3 del artículo 2152 del Código Judicial, considera que las razones que adujo la fiscalía segunda especializada en delitos relacionados con drogas de Panamá no son suficientes para ordenar la detención preventiva de la premencionada y por tanto lo procedente es declarar ilegal la medida cautelar de carácter personal impuesta<sup>35</sup>."

## 2. Hábeas corpus preventivo

300. Esta variante de hábeas corpus, tiene como objetivo evitar que la persona sea detenida mediante una orden arbitraria o ilegal que ha sido dictada en su contra. En este caso la detención aún no se ha llevado a cabo, pero existe la amenaza real y cierta de que ello se logre, al haberse proferido una orden de detención arbitraria con esa finalidad<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Registro judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno, 7 de febrero de 2003.

<sup>35</sup> Registro judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno, 4 de septiembre de 2003.

<sup>36</sup> *Ibid.*

301. Esta modalidad de hábeas corpus no se encontraba expresamente regulada en el ordenamiento legal panameño. Sin embargo, fue reconocida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través del fallo de 18 de noviembre de 1991:

"A la postura adoptada por el Primer Tribunal Superior opone el amparista en la sustentación de su recurso de apelación los siguientes argumentos:

Partiendo de una distinción que hace entre la detención física de una persona y la orden de detención preventiva que se pudiera haber dictado contra ella, alega el recurrente que el sentido literal, natural y obvio de la norma constitucional que consagra el mandamiento de hábeas corpus exige como requisito previo que se haya dado la detención física del individuo que lo invoca, y no simplemente una orden de detención dictada en su contra, ya que para este último supuesto prevé la Constitución nacional el remedio del amparo. En otras palabras, para el amparista el artículo 23 de la Constitución nacional prevé como uno de los presupuestos esenciales del mandamiento de hábeas corpus que el solicitante se encuentre privado de su libertad corporal, lo cual implica que, a su juicio, la jurisdicción constitucional nuestra no admite el llamado "hábeas corpus preventivo".

(...)

El estancamiento de nuestra legislación de cara al desarrollo que han experimentado los derechos fundamentales en otros países, salta a la vista si se compara el texto del artículo 23, arriba transcrito, y el artículo 2565 del Código Judicial que lo desarrolla, con el que aparece en la reciente Ley de la jurisdicción constitucional de Costa Rica, promulgada en el mes de octubre de 1989.

(...)

De allí, que, pese a este aparente estancamiento de nuestra legislación en la regulación de los derechos fundamentales, la Corte Suprema de Justicia, considere que el mandamiento de hábeas corpus constituye la vía procesal idónea para enervar las órdenes de detención arbitrarias o ilegales, aún en los supuestos en que la referida orden no se haya hecho efectiva... La intención de la Corte es clara y, a juicio del Pleno, inobjetable: concentrar dentro del instituto de hábeas corpus todas las garantías procesales que permitan al ciudadano no sólo restaurar la libertad personal allí donde ésta haya sido desconocida por actos arbitrarios o ilegales, sino también enervar las acciones igualmente arbitrarias e ilegales que restrinjan el pleno disfrute de ese derecho inalienable del ciudadano."

302. Sin embargo, luego de la reforma constitucional de 2004, se introduce en el artículo 22 la figura del hábeas corpus preventivo, en los siguientes términos:

"El hábeas corpus también procederá cuando exista una amenaza real o cierta contra la libertad corporal (...)."

303. Lo que se pretende por medio de este tipo de hábeas corpus, es evitar los tratos vejatorios, degradantes e infractores de la condición humana de los detenidos. No se trata de hacer frente o

de proteger la libertad corporal ante una orden de detención o de recobrar la libertad arbitrariamente restringida, sino de brindar protección a los detenidos, cuando son objeto de malos tratos o de medidas vejatorias en los centros carcelarios. Posteriormente, ante la presentación de una acción de hábeas corpus cuyo peticionario denominaba "acción extraordinaria de hábeas corpus correctivo", formulada precisamente con la finalidad de que se declarase ilegal, el traslado del que había sido objeto una persona detenida a la isla penal de Coiba, aduciéndose la infracción en el artículo 22 de la Constitución y el artículo 2146 del Código Judicial, la Corte Suprema de Justicia estableció lo siguiente:

"Se ha podido observar en el presente caso, cómo el mismo accionante expresa que el hábeas corpus interpuesto es el denominado en la doctrina correctivo, el cual, si bien no está regulado expresamente por nuestra Constitución y la ley, ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta corporación, en sus fallos de 11 de agosto de 1993 y 24 de agosto de 1994."

304. Así, se examina caso subjúdice a la luz de esta modalidad del hábeas corpus, que procura garantizar al detenido un trato debido en todo momento, en lo que respecta a su derecho "a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales", según lo establece el artículo 22 de la Constitución; como también, en cuanto a la inmediatez que debe mantener con el funcionario de instrucción y el juez de la causa.

305. La Corte, luego del estudio de la pretensión constitucional y del análisis de las constancias, expresaba:

"A juicio del Pleno de la Corte, si bien es cierto que los motivos señalados por el director de Corrección para tomar la medida de traslado del recluso de un centro penal a otro son válidas y justificadas, han ocasionado graves perjuicios al sindicado, pues se encuentra prácticamente aislado del juzgado que conoce su caso y de su defensor, al punto que demoró varios días su notificación de una resolución dictada por dicho funcionario.

En consecuencia, la medida adoptada viola las garantías y el derecho del imputado al acceso e inmediatez constante con su defensor y con el tribunal en el cual será juzgado, más aún cuando todavía se encuentra detenido en forma preventiva.

Por tanto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara ilegal el traslado de J. J. L. R. al Centro Penal de Coiba decretado por el director de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, y ordena que sea trasladado a una cárcel de la sede del tribunal que conoce de su caso."<sup>37</sup>

306. A efectos de exponer en términos más concretos la aplicación de la garantía de hábeas corpus en el ordenamiento panameño, se enumeran a continuación algunas normas del Código Judicial concernientes al procedimiento de la interposición de la acción *in comento*<sup>38</sup>:

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Ver cifras de acciones de hábeas corpus presentadas en el anexo.

- a) La acción puede ser interpuesta por la persona agraviada o por cualquier otra en su beneficio, sin necesidad de poder. Puede ser formulada verbalmente, por telégrafo o por escrito (art. 2585).
- b) El mandamiento de hábeas corpus se libra sin demora contra quien ordenó la detención, para que lo cumpla. También será puesto en conocimiento, por el medio más idóneo y eficaz, al funcionario que tenga el preso o detenido bajo su custodia, con el fin de que lo entregue inmediatamente al funcionario que conoce la demanda (art. 2587).
- c) El mandamiento de hábeas corpus se notificará de preferencia personalmente, **dentro de las dos horas** siguientes a su expedición (art. 2588).
- d) Hecha la notificación del mandamiento, la autoridad o funcionario autor de la detención, queda obligado a entregar inmediatamente a la persona presa al funcionario que conoce del hábeas corpus. Si el detenido se encuentra a una distancia no mayor de 50 km, tendrá un término de dos horas más del de la distancia para hacer entrega del detenido (art. 2589).
- e) Junto con la entrega de la persona detenida, el funcionario a quien se dirige el mandamiento debe presentar un informe escrito en el que exprese si es cierto o no que ordenó la detención, los fundamentos o motivos de hecho y de derecho que tuvo para hacerlo, el lugar, tiempo, razón y el funcionario a órdenes de quien se encuentra la persona si ha sido transferida (art. 2591).
- f) La persona detenida, una vez puesta a órdenes del funcionario judicial que conoce el hábeas corpus, puede refutar oralmente, por sí mismo o por medio de apoderado, los hechos y demás circunstancias que constan en el informe o alegar otras, a fin de probar que su detención es ilegal (art. 2593).
- g) Si los llamados a acatar el mandamiento de hábeas corpus se negaren a ello dentro del término requerido, sin justa causa, el juez expedirá en seguida una orden dirigida a su jefe superior o a la autoridad o corporación política que estime conveniente, para que conduzca en el acto al desobediente ante el tribunal que dio el mandamiento (art. 2595).
- h) Además de las pruebas que pueda suministrar el interesado, en toda acción de hábeas corpus el reclamante puede aducir las pruebas que estime necesarias. Las pruebas se practicarán en el acto de audiencia y, si fuere necesario un término para ello, concederá uno que no pase de 24 horas, salvo que el detenido solicite otro mayor, mismo que no podrá exceder de 72 horas (art. 2598).
- i) Una vez entregada la persona detenida, así como el informe respectivo y demás documentos, el tribunal de hábeas corpus deber celebrar la audiencia de inmediato (art. 2599).

- j) Inmediatamente después de terminada la audiencia, cuando ésta tenga lugar, o del recibo del informe y la actuación, el tribunal de hábeas corpus deberá dictar la sentencia (art. 2600).
- k) Si la detención carece de fundamento legal, el tribunal de hábeas corpus ordenará la libertad inmediata de la persona detenida arbitrariamente (art. 2601).
- l) El tribunal de hábeas corpus está en el deber de hacer cumplir la orden de libertad contenida en el fallo que le pone término al proceso (art. 2602).
- m) Quien haya sido puesto en libertad en cumplimiento de un mandato de hábeas corpus, no podrá ser detenido nuevamente por los mismos hechos o motivos, salvo que se presenten nuevos elementos probatorios que así lo ameriten (art. 2604).
- n) Procedimiento igual podrá seguirse cuando el juez competente para la expedición de un mandamiento de hábeas corpus compruebe, al visitar una cárcel o establecimiento penal, que allí se encuentran individuos detenidos o presos sin causa conocida o sin estar a órdenes de ninguna autoridad o funcionario competente (art. 2505).
- o) Todas las órdenes impartidas por el funcionario judicial que conoce el hábeas corpus deberán ser acatadas de inmediato por la autoridad o funcionario a quien van dirigidas (art. 2506).
- p) Contra la sentencia de dicte el tribunal de hábeas corpus sólo cabe el recurso de apelación en el efecto suspensivo, en el caso que se declare procedente la detención. Este recurso debe interponerse dentro de la hora siguiente a su notificación, que se hará por edicto. El tribunal de alzada fallará el caso dentro de las 24 horas siguientes con vista de los autos (art. 2608).
- q) En los negocios de hábeas corpus no podrán promoverse incidentes de ninguna clase, ni procede recusación, y los jueces sólo pueden declararse impedidos cuando sean parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o cuando hubiesen expedido la orden o conocido del proceso de primera instancia (art. 2610).

307. Siguiendo las directrices sobre elaboración de informes, en el punto D relativo al marco jurídico general para la protección de los derechos a nivel nacional, en el cual se indica que los Estados facilitarán información en lo tocante al alcance de la competencia de las autoridades judiciales, referimos a continuación las normas de competencia sobre la garantía de hábeas corpus:

**"Artículo 2611:**

1. Son competentes para conocer de la demanda de hábeas corpus, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias;

2. Los tribunales superiores de distrito judicial, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en una provincia;

3. Los jueces de circuito en el ramo de lo penal, por acatos que procedan de autoridad o funcionario con mando o jurisdicción en un distrito de su circunscripción, y

4. Los jueces municipales por actos que procedan de autoridad o funcionario con mando o jurisdicción parcial en un distrito judicial."

308. Si bien persisten críticas con relación a la demora en la solución de los recursos presentados, cuando la ley dispone que debe ser una acción sumaria, es importante resaltar cambios que se implementan para mejorar su efectividad. Por ejemplo:

- a) De acuerdo con el Audito Ciudadano de la Alianza Pro Justicia Ciudadana, "en 1995 ingresaron 646 hábeas corpus, en tanto que en 2000 alcanzó la cifra de 506 recursos. Los expedientes resueltos en ambos períodos alcanzaron un 91% con relación a los casos ingresados"<sup>39</sup>.
- b) Aunque el llamado hábeas corpus preventivo venía siendo objeto de tratamiento en los fallos de la Corte Suprema, en el año 2004 se introdujo a nivel constitucional, tal como se observa en el artículo arriba citado.
- c) A nivel administrativo, al menos en el caso de la Procuraduría General de la Nación, se ordena a los funcionarios de instrucción que "la contestación de las acciones de hábeas corpus se harán en el término establecido en la ley"<sup>40</sup>.

309. El artículo 22 de la Constitución política se refiere a la garantía de la presunción de inocencia, y constituye la expresión subjetiva del artículo 32, referente al debido proceso. Las garantías procesales tienen un doble carácter o función dentro del ordenamiento legal. Es así que, en virtud de la dimensión objetiva de una garantía procesal, la misma se convierte en principio rector dentro de un sistema específico, informa el resto del ordenamiento legal y refleja la suma de valores axiológicos que han sido asumidos por una sociedad determinada. El carácter subjetivo de dichas garantías, por otra parte, atribuye al particular un derecho, así como el poder de exigir su protección.

310. Como consecuencia de lo anterior, las garantías procesales en su calidad objetiva no son susceptibles de suspensión durante un estado de emergencia (estado de urgencia según la legislación panameña), ya que, por una parte, no crean un derecho subjetivo a favor de los particulares, y por otra, constituyen principios rectores que reflejan valores dentro del ordenamiento jurídico.

311. El Código de Procedimiento Judicial panameño, en el Libro penal, establece diversas instituciones y normas tendientes a proteger la garantía de la presunción de inocencia dentro del proceso penal. El artículo 2040, establece que "no habrá reserva del sumario para los abogados y para las partes, quienes podrán enterarse del estado del proceso en cualquier momento..."

---

<sup>39</sup> Alianza Pro Justicia Ciudadana. "Auditoria Ciudadana de la Justicia en Panamá", marzo de 2004.

<sup>40</sup> Procuraduría General. Circular PGN-SAL-009-05 con fecha 24 de marzo de 2005.

Lo anterior quiere decir que el sumario es reservado para cualquiera que no sea parte dentro del proceso, precisamente porque se protege la identidad y la presunción de inocencia de cualquier persona que sea sujeto de investigación, mas no haya sido formalmente acusada ni juzgada conforme a las reglas del debido proceso.

312. El artículo 2079 del Código Judicial establece igualmente que "la presunción de inocencia del imputado obliga a guardar reservas en cuanto a su nombre y otras señas que permitan su identificación o vinculación con el delito que se investiga. El incumplimiento de esta disposición constituirá delito de calumnia. Se exceptúan de lo antes dispuesto aquellos casos de reconocidos delincuentes comunes de alta peligrosidad, cuya búsqueda y localización a través de los medios de comunicación social sea autorizada por el Ministerio Público".

313. Igualmente, a través de la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977 (*Gaceta Oficial N° 18468* de 30 de noviembre de 1977) que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo octavo sobre garantías judiciales, numeral 2, se recoge el precitado principio de la siguiente forma: "Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad".

314. Como se puede apreciar en la legislación panameña existe una amplia cobertura normativa y referida al principio de presunción de inocencia de naturaleza neurálgica dentro de la temática procesal en el proceso penal y la que incluso aparece contenida dentro de los convenios e instrumentos internacionales reconocidos por nuestro país, como por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo instrumento tiene estatura legal. Sin embargo, a través de sentencia de 8 de noviembre de 1990 y 19 de marzo de 1991, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos integra un bloque de constitucionalidad conjuntamente con el artículo 32 de la Constitución Nacional en cuanto se refiere a la garantía constitucional de un proceso justo, señalándose que la precitada normativa es sumamente escueta y que el artículo 8 de la Convención extiende la protección procesal a otros aspectos no previstos en el artículo 32. En consecuencia, con estas sentencias se ha pretendido ampliar un derecho fundamental para el fortalecimiento del estado de derecho y, si bien es cierto, como ya se indicó, que las normas del derecho internacional no tienen jerarquía constitucional en Panamá, excepcionalmente ciertas normas de esta naturaleza ratificadas en Panamá pueden alcanzar dicha jerarquía si consagran derechos fundamentales como es en el caso del debido proceso legal.

315. En sentencia de 30 de abril de 1991 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se pone de manifiesto el equilibrio que se debe alcanzar entre la presunción de inocencia y el derecho a la información de la sociedad de tal modo que se preserve la dignidad humana y se brinde información sobre los procesos penales. Citamos el fallo referido:

"Vistas las anotaciones que preceden es más fácil comprender por qué resulta indispensable guardar reserva de la descripción física y del nombre de los imputados en la fase de instrucción y no hasta tanto se dicte sentencia ejecutoriada en su contra (esto es, condenatoria) como lo preceptúa la norma impugnada, porque la sociedad también tiene derecho a informarse. Imagínese los grandes perjuicios que la falta de prudencia en cuanto a la reserva anotada pudiera ocasionarle a la persona que estuvo o está sujeta a una investigación criminal si a la postre es favorecida con un sobreseimiento, precisamente, frente a una sociedad prejuiciada por una noticia, sea sensacionalista o no, además de que,

por otro lado, la publicación puede, como en efecto ocurre, entorpecer la investigación del caso. Más aún, ¿qué garantía de un juicio justo obtendría dicha persona si los asociados ya pudieran tener una conclusión sobre su caso? Los estudios criminológicos demuestran los grandes perjuicios que sufren las personas que han sido sometidas a una investigación penal, en razón de la estigmatización social consecuyente. Por las razones expuestas se evidencia que resulta indispensable alcanzar un equilibrio, el cual debe reinar entre la presunción de inocencia y el derecho a la información de la sociedad, dos derechos fundamentales consagrados en la Constitución, de suerte tal que, por un lado, se preserve el derecho a la dignidad humana y, por el otro, la sociedad pueda aprovechar el derecho a la información concerniente a los procesos penales.

Este equilibrio surge ciertamente de la armonización de los artículos 22, 37 y 89 de la Constitución nacional. Ello conlleva a preservar el principio de "unidad del texto constitucional" que debe buscarse ante un eventual conflicto de derechos, mediante una interpretación que conecte los principios que constituyen la base de la Constitución. En consecuencia, siempre ha de procurarse una interpretación que "fije el equilibrio y no la jerarquización entre los derechos en concurrencia, pues todos ellos son bienes del ordenamiento que importa conservar y armonizar en la medida de lo posible" tal como ha reconocido el Tribunal Superior de España en su jurisprudencia."

316. Por otra parte, la presunción de inocencia obliga a quien acusa a llevar la carga de la prueba, es decir, a ser quien desvirtúe dicha presunción, en virtud del aforismo: se es inocente hasta tanto se demuestre lo contrario, o del principio *onus probandi*, por el cual, por el carácter público y el interés común que detenta el derecho penal, es el Estado sobre quien recae la carga probatoria tendiente a demostrar la responsabilidad penal y su correspondiente reproche de culpabilidad que le cabe al imputado. El imputado no tiene la obligación de probar su inocencia, dado que goza de una situación jurídica que no necesita ser construida, sino todo lo contrario, ella debe ser destruida para que la presunción de inocencia se desvanezca.

317. En ese sentido, el Código Judicial establece en el artículo 2044 que es el funcionario de instrucción quien realizará todas las investigaciones que conduzcan al esclarecimiento de la verdad sobre el hecho punible y la personalidad de su autor. Igualmente, el artículo 2031 establece que la instrucción del sumario tiene como propósito comprobar la existencia del hecho punible, mediante la realización de todas las diligencias pertinentes y útiles para el descubrimiento de la verdad. La presunción de inocencia implica para el imputado de un hecho delictivo, la inversión de la carga probatoria, ya que el acusador deberá demostrar y hacer cesar a través de las pruebas dicha presunción.

318. Rige en el ordenamiento jurídico panameño, de la misma forma, el principio *in dubio pro reo*, según el cual, dado el hecho de que el imputado goza de un estado de inocencia, la duda del tribunal acerca de la ocurrencia del delito que se le imputa debe favorecerle. En el fondo, la condena supone certeza. La duda debe excluir la condena. La duda sólo legitima la absolución. La falta de certeza significa que el Estado no ha desestimado el estado de inocencia que ampara al imputado, y por lo mismo ella debe conducir a la absolución. La duda debe beneficiar al imputado porque éste goza de un estado jurídico que no necesita ser construido. El Estado debe destruir esa situación y acreditar la culpabilidad. Si fracasa en su intento, el estado de inocencia se mantiene.

319. Otros ejemplos son el artículo 1942 del Código Judicial, según el cual "toda persona tiene derecho a su libertad personal y frente a toda denuncia se presume su inocencia". El artículo 1948 de la misma excerta legal señala que toda norma legal que limite la libertad personal, el ejercicio de los poderes conferidos a los sujetos del proceso, o que establezca sanciones procesales será interpretada restrictivamente. El artículo 2007 del mismo Código indica que el imputado no puede ser reputado culpable mientras no se le declare así en sentencia firme. El artículo 2213 manifiesta que cuando se dicte auto de sobreseimiento, se decretará la libertad provisional del o de los sumariados hasta que se decida la apelación.

320. De la misma forma, existen algunas diligencias investigativas que requieren de la presencia de un defensor de oficio a efectos de salvaguardar la garantía de presunción de inocencia de la persona que puede ser reconocida en el caso de un reconocimiento en rueda de detenido, de carpeta y de álbumes. El artículo 2113 del Código Judicial establece que el reconocimiento fotográfico será notificado al defensor del imputado, quien podrá asistir o designar a un testigo para que esté presente en dicha diligencia.

321. La Corte Suprema de Justicia, en ese sentido, ha señalado lo siguiente en relación a la obligación de notificar al potencial reconocido o a su representante de la práctica de la diligencia de reconocimiento fotográfico:

"La diligencia a que se refiere la norma transcrita establece el procedimiento de la diligencia de reconocimiento fotográfico, es decir, se cita a la persona que va a reconocer al presunto implicado específicamente para reconocer las fotografías que se le pongan por delante; en este tipo de diligencia es menester que se notifique al imputado o a su abogado defensor, y cualquiera de los dos puede asistir, o en su defecto pueden designar a un testigo de su preferencia para que esté presente en la diligencia. Esto es el debido proceso."

Lo anterior constituye un desarrollo legal de la garantía procesal de la presunción de inocencia.

322. Existen igualmente prácticas imperantes que se han adoptado para proteger la presunción de inocencia, pese a no estar establecidas de forma expresa por la legislación nacional. Un ejemplo de dichas prácticas es evitar que el imputado y el reconocedor, en una diligencia de reconocimiento en rueda de detenido, tengan algún tipo de contacto visual o verbal hasta antes de la realización de dicho reconocimiento.

323. En el mismo orden de ideas, uno de los principios éticos que rige la conducta de los agentes de instrucción, inserto en el Código de Ética adoptado mediante Decreto ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, y que refuerza la protección de la presunción de inocencia, es el principio de discreción, en virtud del cual "el servidor público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le corresponden en virtud de las normas que regulan el secreto o la reserva administrativa. Existe igualmente el principio de "debido uso de información", según el cual el servidor público no debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general.

324. Igualmente, está prohibido utilizar en beneficio propio o de terceros información cuyo conocimiento otorgue una ventaja indebida, conduzca a la violación del ordenamiento jurídico o genere una discriminación de cualquier naturaleza.

325. El cumplimiento del derecho al debido proceso legal se encuentra garantizado por el artículo 32 de la Constitución política de la República, de la siguiente forma:

"Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria."

326. Sobre esta norma hay que comentar que las reformas del año 2004 extendieron su aplicación al ámbito de la justicia administrativa, la cual no aparecía antes de manera expresa, aun cuando ya los tribunales venían reconociendo su aplicación en dicho ámbito de la justicia. También cabe comentar que el derecho al debido proceso legal contemplado en la norma constitucional antes copiada ha sido ampliado debido a la aplicación de la doctrina del bloque de constitucionalidad adoptada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que permite la aplicación excepcional de algunas normas contenidas en tratados internacionales que, en este caso, contienen un mayor desarrollo del derecho al debido proceso legal.

327. Para mayor ilustración, véase la explicación ofrecida por el citado tribunal en uno de sus fallos (de 25 de julio de 2001) sobre el tema tratado:

"Excepcionalmente, ha establecido también la Corte que algunas normas de derecho internacional podrían formar parte del bloque de constitucionalidad siempre que no contraríen los principios básicos del estado de derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño (sentencia de 24 de julio de 1990) (fallo de 17 de octubre de 1997, R. J. octubre de 1997).

Esta norma, que preceptúa que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional, ha sido interpretada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que si bien los tratados internacionales aprobados por leyes de la República son de obligatorio cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, pero que éstos sólo tienen formalmente valor de ley y carecen de jerarquía constitucional.

También ha expresado el Pleno de esta corporación de justicia al interpretar esta norma que, si bien las normas internacionales ratificadas por Panamá, como regla general carecen de jerarquía constitucional, excepcionalmente podrían integrar el bloque de constitucionalidad convenios internacionales que consagren derechos fundamentales. En sentencia de 19 de marzo de 1991, bajo la ponencia del magistrado Arturo Hoyos, el Pleno expresó que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos integra un bloque de constitucionalidad conjuntamente con el artículo 32 de la Constitución, en cuanto se refiere a la garantía constitucional del debido proceso, con el sentido de ampliar un derecho fundamental que es esencial para el fundamento del estado de derecho (Pleno, fallo de 12 de agosto de 1994, R. J. agosto de 1994, pág. 168) (fallo de 30 de abril de 1998, R. J. abril de 1998)."

328. La característica más destacable de la jurisprudencia nacional sobre la garantía del debido proceso legal en Panamá está referida a la tendencia a ampliar la misma desde el punto de vista de los elementos que la componen.

329. El derecho al debido proceso legal tenía en la Constitución política de la República tres excepciones que permitían a determinadas autoridades penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la ley, pero con las reformas constitucionales de año 2004; éstas han sido reducidas a dos casos, a saber:

- a) Los jefes de la fuerza pública, quienes pueden imponer sanciones a sus subalternos para contener una insubordinación o un motín, o por falta disciplinaria;
- b) Los capitanes de buques o aeronaves, quienes estando fuera de puerto tienen facultad para contener una insubordinación o un motín, o mantener el orden a bordo, y para detener provisionalmente a cualquier delincuente, real o presunto.

330. De esta manera, Panamá ha eliminado de su derecho positivo la antigua excepción al derecho a tener un debido proceso legal que permitía penar sin juicio previo a los servidores públicos que ejercieran mando y jurisdicción, quienes podían imponer multas o arrestos a cualquiera que los ultrajara o faltara al respeto en el acto en que estuvieran desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas.

331. Al derogarse la anterior excepción constitucional al derecho a tener un debido proceso legal, la Asamblea Nacional emitió la Ley N° 22 de 29 de junio de 2005, que entró a regir a partir de su promulgación en la *Gaceta Oficial N° 25336* del miércoles 6 de julio de 2005, mediante la cual prohibió la imposición de sanciones por desacato, dictó medidas en relación con el derecho de réplica, rectificación o respuesta y adoptó otras disposiciones. Esta ley derogó una cantidad considerable de normas legales que permitían a ciertas autoridades imponer sanciones por desacato, falta de respeto y otras sin un juicio previo, lo que ha reducido los casos en que esto puede darse a los dos supuestos contemplados en la Constitución política ya referidos.

332. La sociedad civil había solicitado desde hace varios períodos gubernamentales, con algún grado de presión, que se efectuara este cambio a nivel constitucional y legal, por lo que una vez alcanzado ahora puede considerarse una conquista de la misma.

333. Es importante señalar que una de las dificultades que confronta la sociedad panameña en relación al servicio de administración de justicia es el acceso al mismo y en particular el problema territorial, es decir la cobertura geográfica de los despachos judiciales, en concordancia con el crecimiento de la población, la concentración de la misma en los centros urbanos y las distancias que en el área rural afrontan las comunidades. De allí, por ejemplo, el segundo *Informe sobre desarrollo urbano* en Centroamérica y Panamá expresaba que en la República de Panamá la cantidad de tribunales por 100.000 habitantes era de 6,9 y el mismo cuadro reflejaba que el número de habitantes por oficina judicial era de 14.442.

334. Tomando en consideración que la República de Panamá tiene una población de 2.380.177 habitantes (Censos de población y vivienda, año 2000, Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo) y una superficie geográfica de 75.990 km<sup>2</sup>, representa un obstáculo para acceder a este servicio público que brinda el Estado.

335. Al respecto, otra dificultad es la garantía que debe brindar el Estado a todos los ciudadanos de poder acceder en condiciones de equidad, y allí de necesaria mención las condiciones de desigualdad que existen sobre todo en las llamadas poblaciones vulnerables que a propósito de su situación socioeconómica o su condición de salud las convierte en aquellos grupos que menos pueden acceder a los servicios que brinda la administración pública en general y en particular la administración de justicia.

336. De allí surge la necesidad de ampliar la cobertura geográfica y apoyar los esfuerzos en ese sentido. Incluso en un esfuerzo por examinar en su contexto la Administración de Justicia, se firmó en el año 2005 el Pacto de Estado por la Justicia que estableció los principios programáticos, en los cuales deben estar orientadas las políticas de Estado en materia de administración de justicia. En este Pacto, se detallaron como metas a largo plazo: crear los juzgados de paz; transformar la estructura de la Administración de Justicia de Policía (corregidurías y juzgados nocturnos) judicializando las mismas, es decir adscribiendo las mismas al órgano judicial, lo que permitirá de esta manera la especialización de los funcionarios que allí laboran, ofrecerá estabilidad, y se brindará un mejor servicio y por ende mayores oportunidades de acceso a la administración de justicia desde la instancia más pequeña (es decir el Corregimiento).

337. En lo que respecta al derecho de defensa, cabe señalar que la principal falencia que tiene nuestro sistema es la reducida cantidad de defensores públicos, a razón de aspectos económicos, lo que causa desigualdades en el sistema y en el acceso que tienen los ciudadanos de escasos recursos económicos que por sus limitaciones no puede hacer uso de un defensor particular y el Estado les provee de uno.

338. Cabe mencionar en este apartado las propuestas que recoge el informe de la Comisión de Estado por la Justicia que en lo atinente al modelo de defensa pública sugiere la reestructuración del modelo hasta ahora desarrollado.

339. La viabilidad de dotar de autonomía funcional al actual Instituto de Defensoría de Oficio, que en la actualidad está adscrito al órgano judicial, la incorporación de otras fórmulas para la asistencia legal gratuita, como por ejemplo la convocatoria a proceso de contratación con el Estado del servicio de defensa pública, y la incorporación de otras instituciones u organismos incluso de la sociedad civil para estos menesteres, lo que provocaría un desahogo del sistema y permitiría una defensa más efectiva, defensa pública que debe brindar el Estado.

340. Otros aportes al respecto los planteó el informe en mención, mediante la ampliación de los servicios y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos.

341. El ordenamiento jurídico establece un control concentrado de la constitucionalidad que descansa en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Esto puede representar, en algunos casos, un obstáculo en cuanto al plazo razonable para el debate de las causas que por su naturaleza, a propósito de derechos fundamentales, deben resolver con la premura que lo amerita.

342. El mismo término de solución de estos procesos generaría de no atenderse en tiempo oportuno una violación al plazo razonable que implicaría una causa adicional al efecto en sí del derecho que trata de protegerse a propósito de la libertad personal (hábeas corpus), derecho de acceso a la información (hábeas data) y debido proceso (amparo de garantías).

343. A partir de 1990 se han verificado significativos avances respecto a la figura de la detención preventiva o prisión provisional, las cuales están dirigidas a atenuar el rigor en la aplicación de la detención preventiva frente a los excesos en los que se estaba incurriendo y, por esa razón, se acudió a mecanismos legales encaminados a atemperar su aplicación a las personas que aparezcan acusadas de un delito y ello también como consecuencia a los últimos informes levantados por organismos internacionales, en los que se colocaban a nuestro país en los puntales de las estadísticas de los presos sin condena. En esa dirección, las Naciones Unidas, en su obra titulada "Preso sin condena en América Latina y el Caribe" ubica a nuestro país con una tasa de detención considerable por arriba del 70%, siendo entonces que a nivel legal se han diseñado una serie de normativas encaminadas a frenar su aplicación y, en tal sentido, a ese respecto se tiene el contenido del artículo 2148 del Código Judicial que inicialmente regulaba la temática de la detención preventiva y propugnaba lo siguiente:

"Cuando se proceda por delito que tenga señalada pena mínima de dos años de prisión, o cuando el autor o partícipe ha sido sorprendido el flagrante delito, se podrá decretar su detención preventiva previo cumplimiento de las formalidades previstas en este Código.

En ningún caso podrá decretarse detención preventiva cuando se proceda por delitos contra el honor."

Luego, en virtud de la Ley N° 42 de 1999, se modificó el precitado artículo, quedando actualmente su texto de la siguiente forma:

**Artículo 2140.** Cuando se proceda por delito que tenga señalada pena mínima de dos años de prisión y exista prueba que acredite el delito y la vinculación del imputado, a través de un medio probatorio que produzca certeza jurídica de ese acto y exista, además, posibilidad de fuga, desatención al proceso, peligro de destrucción de pruebas, o que pueda atentar contra la vida o salud de otra persona o contra sí mismo, se decretará su detención preventiva.

Si el imputado fuere una persona con discapacidad, el funcionario, además, tomará las precauciones necesarias para salvaguardar su integridad personal."

345. La Ley N° 80 de 23 de noviembre de 1998 (*Gaceta Oficial* N° 23684), por la cual se crea una base y un banco de datos de ácido desoxirribonucleico y se adoptan otras medidas, dice lo siguiente sobre la detención:

**Artículo 21.** No se podrá interponer la acción cautelar de detención preventiva sólo por la prueba de ADN. Para imponer la detención preventiva deberán existir, además de la prueba de ADN, otros indicios graves."

346. La Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999 (*Gaceta Oficial* N° 23876), por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, señala de manera terminante, entre otras cosas, que no se dispondrá la detención preventiva en personas que presenten discapacidad o un grado de vulnerabilidad (artículo 49, que modifica el artículo 2147-D); igualmente, en la precitada ley se desarrolla con mayor rigor el artículo 2140 del Código Judicial, haciendo más exigentes los presupuestos para la aplicación de la misma, tal

y como ha sido desarrollado en epígrafes anteriores, haciendo un desarrollo más profuso de los principios *fumus bonis iuris* y *periculum in mora*, sin descartar la posibilidad de que la detención puede aplicarse a una persona con discapacidad siempre que se adopten las medidas que la precitada ley ofrece con miras a aminorar el rigor atendiendo su difusión dentro del penal, y a ese respecto, entre otras cosas, se exigen instalaciones adecuadas con la finalidad de que el discapacitado pueda desenvolverse de la manera más funcional posible dentro del centro penitenciario.

347. Del mismo modo, con la Ley N° 43 de 24 de noviembre de 1997 (*Gaceta Oficial N° 23427*) se hace un abordaje especial a la temática de la detención preventiva tratando de aproximarla a las exigencias de los derechos humanos y, a ese respecto, entre otras cosas, contempla la posibilidad de que el juez revoque la detención sin más trámite y de oficio cuando la persona sujeta a la medida corporal lleve cumplido el mínimo de la pena que señala la ley por el delito que se le imputa haciendo posible la aplicación de medidas cautelares de menor severidad que aparecen contenidas en el artículo 2147-B del Código Judicial. Incluso se señala que la resolución emitida a tal efecto no admite recurso alguno.

348. De igual modo, el juzgador podrá también ordenar la libertad cuando al momento de dictar sentencia se percate que el acusado ha cumplido el tiempo que le hubiese correspondido, señalándose de manera taxativa que la libertad se dispondrá aun cuando el expediente ingrese al tribunal superior con motivo de apelación o consulta. De igual modo, en el supuesto de sentencia absolutoria, la apelación no impedirá que el reo sea puesto en inmediata libertad. Sin embargo, en el caso de imputados por narcotráfico o delitos conexos, el juez sustituirá la detención preventiva por otra medida cautelar que garantice la presencia del imputado en el juicio. De igual forma, se ordenará la inmediata libertad de las personas sujetas a detención preventiva o condenadas que, conforme dictamen del Instituto de Medicina Legal, se encuentren en la fase terminal de alguna enfermedad. Con la citada perspectiva se trata de armonizar nuestra legislación interna a los pactos internacionales de derechos humanos en lo que se hace de carácter obligatorio velar por la salud de las personas incluyendo aquellos que transitan por detención preventiva.

### **Jurisprudencia**

349. El fallo de la Corte Suprema de Justicia del día 27 de octubre de 1994 resolvió de la siguiente manera:

"Nuestra legislación consagra dentro de una de las garantías del proceso penal del principio de presunción de inocencia, y consagra el artículo 2147-B del Código Judicial como una de sus medidas cautelares personales la detención preventiva. Por otra parte, de manera previa a la aplicación de cualquier medida cautelar, el juzgador debe valorar lo funcional y razonable de la medida que va a imponer, pues deben éstas caracterizarse por ser proporcionadas a todas las circunstancias que rodearon el hecho y que guarden relación tanto con la persona del imputado como con el desarrollo mismo del proceso y todo aquello que de alguna manera pudiera influir en su desarrollo y que amerite ser considerado al momento de la imposición de la medida, lo que la doctrina conoce como "principio de proporcionalidad", más aún cuando su imposición conlleve la privación de la libertad."

A este respecto, una sentencia del tribunal español de 26 de noviembre de 1984 ha hablado de la proporcionalidad de la medida cautelar de la prisión provisional en el sentido siguiente:

"En definitiva, la presunción de inocencia es compatible con la aplicación de medidas cautelares siempre que se adopten por resolución fundada en derecho que, cuando no es reglada, ha de basarse en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes, pues una medida desproporcionada o irrazonable no sería propiamente cautelar, sino que tendría un carácter punitivo en cuanto al exceso."

350. Por su parte, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del día 22 de octubre de 2002 resolvió lo siguiente:

"Es oportuno reiterar conceptos de rango doctrinal que nos implican el porqué de la detención preventiva. Esta figura encuentra su fundamento en la defensa de los intereses generales del conglomerado social, garantizando la seguridad de las personas y bienes, así como el orden público, evitando la posibilidad de que se cometan nuevos hechos punibles o venganza de los familiares de la víctima, facilitando la instrucción del sumario y el descubrimiento de la verdad, impidiendo que el encartado haga desaparecer los rastros de su delito, o impida con sus amenazas y coacciones que los que conocen aquella verdad puedan hacerla contar ante el juez, y además, asegurar la ejecución del fallo condenatorio, evitando la fuga u ocultación del procesado (García Valdéz, Rafael. *Derecho procesal criminal*; editorial Reus, Madrid, 1944, pág. 273)."

351. Sin duda, Panamá ha dado significativos avances dentro de la temática de la detención preventiva e incluso ha sido desarrollada por la vía jurisprudencial, lo cual ha sido una tarea evolutiva con miras a concienciar al operador de justicia de que la decisión restrictiva de libertad, por ser la más grave, debe convertirse en la última ratio, o sea la de carácter excepcional, lo cual significa que su aplicación debe responder a las exigencias cautelares que cada proceso ofrece teniendo siempre como contorno lo que al efecto se señala en el artículo 1942 del Código Judicial, en cuyo texto se puede inferir el espíritu de colocar en un primer sitio el derecho a la libertad personal, y en tal sentido señala "Toda persona tiene derecho a su libertad personal y frente a toda denuncia se presume su inocencia".

352. De todo lo anotado anteriormente podemos concluir que Panamá, en el tema de la privación de libertad, ha tratado de armonizar su legislación con los convenios internacionales, al punto de que incluso en la actualidad en el tema del juzgamiento penal se están adoptando las medidas para modificar el proceso penal y, por tal motivo, mediante el Decreto ejecutivo N° 541 de 17 de noviembre de 2005, se creó la comisión modificadora de los proyectos del código penal y de procedimiento penal, todo ello como consecuencia de las observaciones efectuadas por la Comisión de Estado por la Justicia, igualmente constituida por el Presidente de la República el 28 de septiembre de 2005 e integrada por representantes de los tres órganos de Estado, por la Procuradora General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Defensor del Pueblo, representantes del Colegio de Abogados, la "Alianza Pro Ciudadana" y el Comité Ecuménico, este último en calidad de garante. En dicho anteproyecto se hacen profundas modificaciones al sistema de juzgamiento penal, todo lo cual se generó como consecuencia de los problemas relacionados con la detención preventiva, entre otras cosas, y por esa razón se instituye la figura del juez de garantías, quien tendrá a su cargo la facultad privativa de controlar la aplicación de

tal medida restrictiva de derecho, entre otras cosas, y cuyo documento se encuentra en la Asamblea de Diputados para la discusión correspondiente.

353. La utilización de otras medidas alternativas a la detención preventiva, incluso la utilización del moderno sistema del brazalete electrónico, sería una solución directa a esta problemática<sup>41</sup>.

354. Otras de las soluciones directas que considera el Estado que podrían implementarse son las siguientes:

- a) Establecer la excepcionalidad en la aplicación de las medidas cautelares alternativas a la detención provisional frente a la aplicación de la detención en primera línea;
- b) El establecimiento de una Política Criminológica de Estado como herramienta para el desarrollo de estrategias necesarias para la prevención y el combate a las conductas delictivas, para coadyuvar los planes y programas de resocialización;
- c) La reforma a la jurisdicción penal que dote al país de los instrumentos necesarios para que sean garantizados los derechos fundamentales tanto de quienes son investigados como de las víctimas.

355. La garantía judicial consistente en no declarar contra uno mismo ha sido siempre reconocida en el ordenamiento jurídico panameño, desde la primera Constitución de la era republicana de 1904. La misma se encuentra regulada actualmente en el artículo 25 de la Constitución política, la cual se analiza a continuación a la luz del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su acápite 3 estipula que, durante un proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas, como la de "no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable".

356. En consonancia con ello citamos aquellas disposiciones contenidas en otros textos legales que guardan relación con el principio estatuido en las normas precitadas y luego nos adentramos en la exploración de casos específicos.

357. El contenido del artículo 25 de la Constitución es el siguiente:

**"Artículo 25.** Nadie está obligado a declarar en asunto criminal, correccional o de policía, contra sí mismo, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad."

358. Dicho artículo encuentra su expresión legal en diversos artículos de nuestro Código de Procedimiento Judicial Penal, los cuales citamos a continuación:

**"Artículo 912.** No están en la obligación de declarar:

1. El abogado o apoderado sobre las confidencias que hayan recibido de sus clientes y los consejos que hayan dado a éstos en lo relativo al proceso que manejan;

---

<sup>41</sup> Ver desarrollo del artículo 9 del presente informe en lo referente al brazalete electrónico.

2. El confesor acerca de las revelaciones hechas por el penitente;
3. El médico en cuanto a las confidencias que le hayan hecho sus pacientes;
4. El juez mientras esté conociendo del proceso;
5. El hijo contra su padre o madre, ni éstos contra aquél. Un cónyuge contra otro, excepto en proceso entre ellos; y
6. El cónyuge o conviviente permanente en contra del otro, excepto en proceso entre ellos.

(...)

**Artículo 2005.** No podrán interponer querrela penal entre sí:

1. Los cónyuges, a no ser por delito cometido por uno contra la persona o el patrimonio del otro o de sus hijos, y por el delito de bigamia;
2. Los ascendientes, descendientes y hermanos consanguíneos o afines, a no ser por delito cometido contra la persona o el patrimonio del otro.

Se exceptúa también el delito de incumplimiento de deberes familiares.

(...)

**Artículo 2107.** No están obligados a testificar contra el imputado, su cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El vínculo entre tutor, curador y pupilo se equipara al grado de parentela contemplado en esta norma."

359. En las líneas que siguen se analizan algunas de las aplicaciones que consagra el artículo constitucional citado, en la protección de las garantías fundamentales, en concordancia con lo preceptuado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Destacamos la importancia de hacer del conocimiento, a las personas que serán parte de una diligencia penal como indagatoria, de sus derechos y garantías, en virtud de que una omisión en tal sentido puede conllevar a una nulidad de lo actuado, truncando así el proceso penal.

360. Cuando una persona interpone una querrela penal ante el Centro de Recepción de Denuncias se le informa de cuáles son sus derechos. Para ilustrarlo, se reproduce el texto de una querrela presentada en mayo de 2006: "Se deja constancia de que al querellante se le presenta la cartilla de sus derechos y garantías dándose lectura a los siguientes artículos: 25 de la Constitución nacional, 351 y 353 del Código Penal, 1956, 1957, 1958, 1959 y de 2000 al 2005 del Código Judicial, por lo que se le pregunta si ha entendido a cabalidad y con toda claridad esos derechos y garantías expuestos anteriormente. Tal como puede observarse, el articulado puesto de relieve a la persona que interpone una querrela, registra dos de los artículos arriba citados: el 25 de la Constitución política y el 2005 del Código Judicial.

361. De igual manera, a la persona que será sometida a los rigores de una indagatoria, -que es el término con que se alude en el derecho penal a la declaración rendida por el acusado-, le son

leídos sus derechos, tal como citamos, a manera de ejemplo, de una diligencia: "Acto seguido se le informa de conformidad con el artículo 2090 del Código Judicial que va a ser indagado por la supuesta comisión del delito contra el pudor, la integridad y la libertad sexual, en perjuicio de XXXX; que tiene derecho según el artículo 22 de la Constitución nacional a que un abogado lo asista en la presente declaración y durante todo el proceso; de igual forma se le informa que de no tener los recursos necesarios para pagar un abogado particular el Estado está en la obligación de proporcionarle uno de oficio, se le pone en conocimiento del contenido del artículo 25 de la Constitución nacional...".

362. La lectura de este artículo resulta indispensable para determinar la legalidad de la diligencia indagatoria. A título ilustrativo, referimos brevemente un fallo que pone de relieve la importancia de la garantía analizada y su materialización dentro del proceso. Una acción de hábeas corpus fue interpuesta por un abogado contra el Procurador de la Nación y el veredicto está fechado el 21 de abril de 1994. El Procurador había ordenado la detención preventiva de un ciudadano a quien se le encontró en el bolsillo del pantalón un cartucho que en su interior contenía ocho envoltorios con hierba seca, sustancia ilícita. El Pleno observó que se estaba en presencia de un caso de posesión de drogas por un sujeto que confiesa ser consumidor de dichas sustancias, por lo que no procede la detención preventiva en casos de posesión de escasa cantidad ya que en este último caso la pena mínima es inferior a dos años de prisión.

363. No obstante, la Corte dictaminó la ilegalidad de la indagatoria, considerándola misma nula por haberse omitido poner en conocimiento del imputado el derecho que consagra en su favor el artículo 25 de la Constitución nacional. Por las razones expuestas, la Corte Suprema declara ilegal la detención preventiva del ciudadano<sup>42</sup>.

364. Para finalizar el análisis del artículo 14 de Pacto se aborda la organización del órgano judicial de la República de Panamá, o sea, cómo se encuentra conformado, así como los tipos de oficinas básicas en lo judicial y tipos de oficinas básicas en lo administrativo.

365. En lo judicial se establece la siguiente organización:

- a) Corte Suprema de Justicia, integrada por el pleno y las salas primera de lo civil, segunda de lo penal, tercera de lo contencioso administrativo y laboral, cuarta de negocios generales;
- b) Tribunales superiores de justicia, conformados por las jurisdicciones de lo civil, lo penal, marítimo, trabajo, familia, niñez y adolescencia, libre competencia y asuntos del consumidor;
- c) Juzgados de circuito/seccionales: para las materias de lo civil, penal, trabajo, familia, niñez y adolescencia, libre competencia y asuntos del consumidor (comercio);
- d) Juzgados municipales: para las materias de lo civil, penal, familia, protección del consumidor, mixtos (civiles-penales);

---

<sup>42</sup> Registro judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno, 21 de abril de 1994.

- e) Instituto de defensoría de oficio.

***Tribunales marítimos***

366. Conocen estos tribunales las causas judiciales referentes al comercio, transporte y tráfico marítimo, ocurridas dentro de la jurisdicción de la República de Panamá y fuera de ésta en los casos señalados por la ley.

***Tribunales superiores de trabajo***

367. Este tribunal conoce y decide los procesos laborales resueltos en primera instancia por las juntas de conciliación y decisión y por los juzgados seccionales de trabajo; también nombra a los jueces seccionales de trabajo. Existen dos tribunales superiores de trabajo, el primero de ellos fue creado en 1948 y tiene su sede en la ciudad de Panamá; su jurisdicción se extiende a las provincias de Panamá, Colón, Bocas del Toro y Darién.

368. El Tribunal Superior de Trabajo del segundo distrito judicial fue creado en 1996 y tiene su sede en Santiago de Veraguas. Su jurisdicción se extiende a las provincias de Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas y tiene las mismas funciones que el Tribunal Superior de Trabajo del primer distrito judicial.

***Juzgados seccionales de trabajo***

369. Conocen y deciden en primera instancia de los procesos que se derivan directa o indirectamente de las relaciones de trabajo que no se refieran a despido injustificado o a prestaciones mayores de 1.500 balboas.

***Jurisdicciones especiales de niñez y adolescencia, y familia***

370. La jurisdicción especial de niñez y adolescencia y la jurisdicción especial de familia, son ejercidas por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de familia y los tribunales superiores de niñez y adolescencia, por los juzgados seccionales de familia, por los juzgados seccionales de niñez y adolescencia y por los juzgados municipales de familia.

371. En la jurisdicción especial de niñez y adolescencia y en la jurisdicción de familia rigen los principios inquisitivos, de gratuidad, de reserva, de confidencialidad, de intermediación, de oralidad y de economía procesal.

372. Son competencia de los juzgados seccionales de niñez y adolescencia todos los casos de menores que cometan infracciones o sean partícipes en alguna acción delictiva y aquellos casos de menores que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles, como lo son los menores abandonados o maltratados y los menores trabajadores, entre otros.

373. Por otra parte, a los juzgados seccionales de familia les corresponde conocer y decidir en primera instancia los procesos sobre uniones de hecho, separaciones de cuerpo, divorcios y nulidades de matrimonio; así como los casos de filiación y de adopciones de menores salvo en los casos de menores en estado de abandono.

374. Los juzgados municipales de familia pueden conocer y decidir en primera instancia las celebraciones de matrimonios y los casos de pensión alimenticia a prevención de otros despachos autorizados por la ley.

#### ***Juzgados seccionales de niñez y adolescencia***

375. Conocen y deciden en primera instancia de procesos derivados de conductas ilícitas de menores, mediante la aplicación de las disposiciones legales vigentes. Velan por la rehabilitación y resocialización del menor, adoptan y autorizan medidas referentes a los menores.

#### ***Tribunal superior de la libre competencia y asuntos del consumidor***

376. Es un tribunal de reciente creación: fue establecido mediante la Ley N° 29 de 1° de febrero de 1996. Este instrumento legal crea el Tercer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, que estará integrado por tres magistrados, quienes conocerán de las apelaciones en contra de las sentencias o autos dictados en primera instancia por los juzgados de circuito de su jurisdicción.

377. Por otro lado, la norma establece la creación de tres juzgados de circuito del ramo civil del primer circuito judicial, los que se denominarán juzgados octavo, noveno y décimo, respectivamente. También se implementarán juzgados de circuito en las provincias de Colón, Coclé, Chiriquí y Los Santos.

378. Estos despachos judiciales, según lo establecido en el artículo 141 de la Ley N° 29 de 1° de febrero de 1996, conocerán entre otros negocios exclusiva y privativamente de:

- a) Reclamaciones individuales y colectivas promovidas de acuerdo con la presente ley;
- b) Las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la ley en materia de monopolio, protección al consumidor y prácticas de comercio desleal;
- c) Las controversias relacionadas con la propiedad intelectual;
- d) Impondrán sanciones por violaciones de las disposiciones de la presente ley, entre otras atribuciones establecidas en el título VIII del capítulo I de la citada ley que reglamenta las disposiciones preliminares referentes al procedimiento jurisdiccional de los nuevos despachos;
- e) Las controversias relativas a los actos de competencia desleal.

379. El instrumento legal establece también la creación de dos juzgados municipales en la Ciudad de Panamá y otro en la ciudad de Colón que conocerán, privativa y exclusivamente, de las demandas cuya cuantía no exceda de 3.000 balboas de parte del consumidor.

#### **Artículo 15**

380. Según el artículo 46 de la Constitución, la mayoría de las leyes tienen un efecto irretroactivo, salvo aquellas que conciernen al orden público o interés social, en relación con lo que ellas expresen. También, en materia criminal, la ley favorable al reo tiene preferencia y

retroactividad, aun cuando existiese una sentencia en ejecución. Podemos citar, por ejemplo, el caso de una persona que cumple condena después de haber pasado por un juicio, y a mediados de dicho período de condena se crea una ley que reduce la pena del delito por el cual fue privado de su libertad; el individuo gozará de dicho beneficio, quedando inmediatamente reducida su pena. He aquí un claro ejemplo de la retroactividad de la ley que favorece al reo.

381. Es importante establecer que la ley penal dictada después de la perpetración del hecho punible (después de la sentencia o durante la condena) se aplicará si fuere más favorable que las leyes anteriores, pues de lo que se trata no es de aplicar una tercera ley que no existe y constituida por las disposiciones de ambas leyes, favorables al procesado.

382. Al momento de sentenciar, el juez ha de considerar como hipotéticamente coexistentes las leyes que se han sucedido desde el momento de la comisión de la infracción y deberá compararlas no *in abstracto* sino *in concreto*. Es decir, que ha de determinar la situación del inculpado de acuerdo a las dos o más leyes en cuestión, y escogerá aquella que lo favorezca más en el caso concreto. Esto es debido a que la comparación de las leyes no se realizará en base a un solo elemento, como por ejemplo la pena, sino a todos aquellos de los que depende la posibilidad, el tipo y la forma de punición. El juez se pronunciará, pues, en relación al caso concreto, de acuerdo al conjunto de disposiciones de cada una de las leyes en cuestión.

383. Es evidente que existe una tendencia de los tribunales de justicia o del agente instructor a aplicar los procedimientos establecidos en la ley, en apego al principio de la sana crítica, en contraposición con este principio universal de la ley más favorable al reo.

384. El principio de legalidad en materia penal se encuentra regulado en la Constitución política panameña, en el artículo 31, cuyo contenido es del tenor siguiente:

**"Artículo 31.** Sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

385. Este principio encuentra su expresión legal en el artículo 1 del Código Penal, que transcribimos a continuación:

**"Artículo 1.** Nadie podrá ser procesado ni penado por un hecho no descrito expresamente como delito por la ley vigente al tiempo de su comisión, ni sometido a medidas de seguridad que la ley no haya establecido previamente."

386. El principio de legalidad se encuentra tutelado por normas de carácter legal, como el artículo 3 del Código Penal, el cual hace obligatorio su cumplimiento, so pena de la nulidad del proceso y de la responsabilidad civil y criminal que resulte de su no vulneración:

**"Artículo 3.** Los procesos que se sigan en contravención a lo dispuesto en los artículos precedentes son nulos, y los que hayan actuado en ellos como jueces o funcionarios de instrucción serán responsables en todo caso, civil y criminalmente, por los daños y perjuicios que resultaren de un proceso ilegal."

387. De la misma forma, dada la importancia del principio de legalidad, vemos que el mismo se encuentra igualmente plasmado en el Código de Procedimiento Penal panameño, en el artículo 1943:

**"Artículo 1943.** Nadie podrá ser sancionado por un hecho no descrito como delito por la ley vigente al tiempo de su realización, ni sometido a medidas de seguridad que la ley no haya establecido previamente. "

388. Asimismo se garantiza el respeto al principio de legalidad, a través del artículo 1950, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 1950.** Los procesos que se sigan en contravención a lo dispuesto en los artículos precedentes son nulos y los que hayan actuado en ellos como jueces o funcionarios de instrucción serán responsables en todo caso, civil y criminalmente, por los daños o los perjuicios que resultaren del proceso ilegal."

389. La Corte Suprema de Justicia de Panamá, sala penal, expone la forma como concibe y aplica el principio de legalidad a un caso concreto, en el cual confirma el Auto de 15 de mayo de 2006, por el cual revocó la Resolución de 2 de marzo de 2006, mediante la cual el ministerio público dispuso recibirle declaración indagatoria a Dulio Oscar Arrocha (magistrado del Tribunal Superior), por ser presunto infractor de la conducta descrita en el capítulo I, título VIII, sobre el delito de falsificación en general; capítulo I y capítulo V, título X, sobre las diferentes formas de peculado y usurpación de funciones públicas, todas del Libro II del Código Penal, y en su lugar ordenó recibirle declaración indagatoria por ser presunto infractor del capítulo I, título VIII, sobre el delito de falsificación en general, del Libro II del Código Penal.

"En la resolución impugnada la sala fue diáfana al señalar que la conducta realizada por Dulio Oscar Arrocha no podía subsumirse en el tipo penal del artículo 343 del Código Penal porque, en primer lugar, ejerció una función pública con autorización legal, quiere decirse que estaba debidamente autorizado por el órgano competente para ejercer la función de magistrado de Tribunal Superior, según se desprende de los acuerdos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia N° 16 de 26 de enero de 1990 (fs. 245 a 247) y N° 219 de 29 de noviembre de 1995 (fs. 234 a 236). Además, sobre el segundo supuesto, también precisamos que el procesado dejó de ejercer las funciones de magistrado de Tribunal Superior, una vez fue notificado de la suspensión del cargo en virtud de resolución dictada por esta corporación, por lo que tampoco se configuraba el delito imputado.

Respecto a la afirmación hecha por la recurrente, en el sentido de que, aun cuando el imputado desempeñó el cargo de magistrado de Tribunal Superior por designación de la Corte Suprema de Justicia, usurpó funciones públicas porque, para obtener la idoneidad profesional, se valió de "la presentación de un diploma falso", además de ignorar el principio de presunción de inocencia, dado que aún no se ha probado la falsedad del documento mediante sentencia firme. También olvida la recurrente el principio de estricta legalidad, piedra angular del derecho penal y del Estado democrático de derecho, el cual exige que para que una conducta sea delito debe estar previamente descrita por la ley penal.

Hay que tener presente que la consecuencia práctica del principio de legalidad, en términos del destacado jurista Enrique Bacigalupo, es la siguiente:

"... ninguna sentencia condenatoria se puede dictar aplicando una pena que no esté fundada en una ley previa, es decir, una ley en la que el hecho imputado al autor sea amenazado con pena. En otras palabras, el razonamiento judicial debe comenzar con la ley, pues sólo de esa manera la condena se podrá fundar en la ley."

El principio tiene entonces dos partes, como hemos visto: *nullum crimen sine lege* y *nulla pena sine lege*. Tanto el delito como la pena deben estar determinados en la ley previa.

El principio "no hay crimen o delito sin ley" (*nullum crimen sine lege*) es un postulado básico del estado de derecho... Es decir: por mucho que una conducta sea en alto grado socialmente nociva y reveladora de necesidad de pena, el Estado sólo podrá tomarla como motivo de sanciones juridicopenales si antes lo ha advertido expresamente en la ley.

Por consiguiente, el principio "no hay delito sin ley" permite escaparse colándose entre las mallas de la ley penal. Por eso Franz V. Liszt denominó al Código Penal, que realmente debería servir para combatir el delito, con una fórmula exagerada pero pegadiza, "la carta magna del delincuente". Ello significa lo siguiente... el Código Penal pone a cubierto al ciudadano (tanto al honrado como al no honrado) de todo castigo por una conducta que no haya sido claramente declarada punible antes del hecho. Que con ello en alguna ocasión pueda quedar impune una conducta especialmente refinada, socialmente nociva y por ello merecedora de pena, es el precio que ha de pagar el legislador por la falta de arbitrariedad y la seguridad jurídica (es decir, por la calculabilidad de la aplicación de la potestad punitiva del Estado).

Como viene expuesto, la conducta que se reprocha al Sr. Dulio Arrocha, por más antisocial y desvalorada que pueda considerarse, no es subsumible por el tipo penal del artículo 343 del Código Penal, relativo a la usurpación de funciones públicas, ni por el artículo 323 del mismo código (peculado por error ajeno), razón por la que procede confirmar la resolución impugnada en estricta observancia del principio de legalidad criminal."

390. Como vemos, en virtud del principio de legalidad, toda conducta debe poder describir el tipo penal, o la fórmula mediante la cual el legislador define el delito, para ser considerada ilícita. Es decir, consecuencia del principio de legalidad es la tipicidad, primer elemento configurador del delito, ya que si una conducta no encaja íntegramente en su definición por ley, la conducta se reputa no típica y por tanto el delito no puede existir. De esta forma, la ley establece mecanismos para impugnar, por ejemplo, una resolución mediante la cual un delito sea calificado de una manera, cuando en la realidad la conducta que tuvo lugar era otra. Es así que el artículo 2430 del Código de Procedimiento Penal establece el recurso extraordinario de casación posterior a la segunda instancia, en contra de las resoluciones proferidas por el Tribunal Superior, y entre las causales que establece la ley para que proceda dicho recurso están las siguientes:

- a) Cuando se tenga como delito un hecho que no lo es;
- b) Cuando se haya incurrido en error de derecho al calificar el delito, si la calificación ha debido influir en el tipo o en la extensión de la pena aplicable;
- c) Cuando no se tenga o no se califique como delito un hecho que lo es, sin que hayan sobrevenido motivos que impidan su castigo.

391. Al analizar las causales arriba descritas, veremos que todas tienden a garantizar que una conducta sólo sea tenida como delito si así ha sido descrita por la ley y que sólo se aplique a cada conducta la pena que la ley ha establecido para la misma, precisamente en cumplimiento del principio de legalidad.

392. Otra forma de preservar el principio de legalidad en el proceso penal consiste en la prohibición de aplicar la analogía en éste. La Corte Suprema de Justicia de Panamá ha reconocido dicha aplicación de la siguiente forma:

"La sala, en ese sentido, admite la valoración e interpretación jurídica esbozada por el defensor oficioso del sentenciado Silvestre Valencia, toda vez que en materia penal no podemos aplicar de manera analógica circunstancias de hecho que no se encuentren taxativa y expresamente configuradas en el Código Penal, a fin de preservar el principio de legalidad que debe imperar en los procesos penales."

El recurrente cita un fallo dictado por esta corporación de justicia el día 14 de noviembre de 2000, que se ajusta claramente al criterio seguido por esta Corte, y que en reiteradas sentencias como las del 9 de agosto de 1996 han sostenido que:

"Cabe aclarar que, contrario a lo dicho en la sentencia apelada, en los casos en que resulte aplicable el numeral 1 del artículo 132, como agravante específica del homicidio, es decir, en la persona de un pariente cercano con conocimiento del parentesco, si bien el artículo 68 establece que para los fines de la ley penal se consideran parientes a los cónyuges, éstos no pueden ser considerados como parientes por afinidad sino únicamente como cónyuges (registro judicial, agosto de 1996, pág. 269).

La interpretación de la ley penal obliga a los jueces a no desatender el tenor literal de las normas penales; no podemos ampliar el radio de la ley al imponer sanciones; el principio de legalidad nos obliga a actuar restrictivamente, más al tratarse de tipos penales con agravantes específicas, como lo es el delito de homicidio agravado, en el que el supuesto de hecho tiene que coincidir plenamente con la norma aplicada (ver registro judicial, marzo de 1995, pág. 219).

El Código Penal es claro en su artículo 68, que señala que son parientes cercanos para los fines de la ley penal, y que se consideran parientes cercanos, el cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Y en el caso bajo estudio no se puede considerar como cónyuges el concubinato vivido por 23 años por parte de los señores Silvestre Valencia y la víctima Amarilis Alvarado Paz (q.e.p.d.), ni siquiera que se trate de parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, como lo quiere hacer ver el ministerio público en su libelo, toda vez que no

consta certificación expedida por el Registro Civil que demuestre ese vínculo familiar (hijo, primo, suegro, nuera, abuelo, sobrino, etc.)."

393. La sala penal de la Corte de Justicia de Panamá, en virtud del principio de legalidad, no aplicó una agravante consistente en que la víctima sea un pariente cercano, en el delito de homicidio, porque la víctima no estaba casada legalmente con el agresor. De esta forma, y siendo que la ley penal define al cónyuge como pariente cercano, y cónyuge solamente es quien legalmente ha contraído matrimonio, no consideró la calidad de la víctima como pariente cercano, y por tanto, no consideró que existiera una circunstancia que agravara la responsabilidad penal. Y es así que aplica una pena más baja al imputado.

394. Se puede observar que la sala penal de la Corte Suprema de Justicia panameña, en casos de lesa humanidad, ha sacrificado la aplicación del principio de legalidad a efectos de que se pueda llegar a conocer el paradero de las víctimas de desapariciones forzadas, señalando lo siguiente:

"A juicio de la sala, le asiste razón al representante del ministerio público al señalar que no se puede hablar de prescripción de la acción penal cuando los órganos jurisdiccionales desconocían el hecho delictivo. Ello es así, que la República de Panamá aprobó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, suscrita en Belém Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el 24º período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos", mediante Ley N° 32 de 28 de junio de 1995 y Publicada en la *Gaceta Oficial N° 22817* de 3 de julio de 1995.

En efecto, la mencionada ley se inspira entre otras razones en que la desaparición forzada de personas constituye una afrenta a la conciencia del hemisferio y una grave ofensa de naturaleza odiosa a la dignidad intrínseca de la persona humana, en contradicción con los principios y propósitos consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que dice que al hacer desaparecer personas se violan derechos inderogables del ser humano. En ese orden de ideas, la mencionada ley establece en su artículo II que:

"Para los efectos de la presente Convención, se considerará desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuera su forma, cometida por agentes del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes."

Más adelante, señala en su artículo VII:

**"Artículo VII.** La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se le imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción."

De allí la importancia y el derecho que le asiste a la sociedad de conocer qué sucedió con las personas que desaparecieron del entorno como consecuencia de sus ideas políticas. Es así que no puede en este aspecto, bajo ninguna circunstancia, operar principios penales como el principio de legalidad e irretroactividad de las leyes penales, toda vez que, tal como expuso en su momento el Tribunal de Nuremberg, "el tribunal no crea derecho, sino que aplica un derecho ya existente, y la máxima latina *"nullum crimen, nulla poena sine"*

*lege*" expresaba un principio de justicia y sería más injusto que estas infracciones intencionadas contra los convenios y estipulaciones internacionales quedaran sin castigo alguno" (cf. Calderon Peragon, José Raúl: *El juicio de Nuremberg. Hacia una Corte Penal Internacional*, Editorial Jabalcuz. España: 2001, pág. 56).

"De tal manera que, expuestas las razones anteriores no puede la Corte soslayar que la denunciante y los testigos de los hechos han confirmado que para la fecha de la desaparición forzada de Heliodoro Portugal imperaba un régimen que impedía el libre acceso a la justicia.

Así las cosas, considera la sala lo impertinente que es otorgar un sobreseimiento definitivo, basándose en la prescripción de la acción penal, cuando el mismo *a quo* acepta que "para las fechas expresadas, recién se acaba de producir en la República una conmoción política, en que un grupo prepotente de unidades armadas pertenecientes a la Guardia Nacional se valieron de la fuerza para desviar el curso democrático de los destinos del país establecido por la Constitución en vigor" (f. 2.501)."

395. De lo anterior se concluye que sí opera la retroactividad de la ley cuando la misma permite esclarecer los hechos y culpables de desapariciones forzadas, aun cuando en el momento de la comisión del delito no se hubiere ratificado la Convención en virtud de la cual la acción para perseguir los delitos de lesa humanidad es imprescriptible. Puede inferirse que dicha interpretación ignora el principio de legalidad, mas tal como lo indica el magistrado ponente, dicho principio trae implícito una máxima de justicia, y sería mucho más injusto no permitir que se conozcan hechos delictivos de lesa humanidad que atentan gravemente contra el estado de derecho. Vemos que la Corte en este sentido acoge una interpretación favorable el respeto de las Convenciones que ratifica y de los derechos humanos.

396. Dicha interpretación, sin embargo, no ha sido consistente u homogénea, ya que según otros criterios jurisprudenciales, el principio de legalidad en materia penal no puede dejar de tener vigencia en ningún momento, ni siquiera cuando se trata de desaparición forzada, por lo que, en atención al derecho interno, se considera prescrita la acción para perseguir este tipo de delitos o bien no se puede declarar la existencia de un delito que no se encontraba tipificado al momento de la desaparición.

397. No obstante lo anterior, se encuentra en fase de discusión el proyecto de un nuevo código penal, en el cual, cumpliéndose con la obligación de adecuar nuestra legislación interna a los convenios internacionales ya ratificados, se tipifica el delito de desaparición forzada.

398. En Panamá existen ONG que velan por el cumplimiento o aplicación de las garantías judiciales, las cuales inclusive participaron activamente en diversas reuniones con el Estado que derivaron en la culminación de dos borradores de anteproyecto, uno de código penal y otro de código de procedimiento penal, cuya discusión espera ser verificada en las sesiones legislativas.

399. La sociedad civil, agrupada en la "Alianza Pro Justicia Ciudadana", ha incrementado su atención sobre el tema de la administración de justicia. La Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) es una organización sin fines de lucro, conformada el 11 de julio de 2000 por varias organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones que forman la ACPJ son: Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), Unión de Ciudadanas de Panamá, Colegio Nacional de

Abogados (CNA), Comisión de Justicia y Paz (JUSPAX), Consejo Nacional de la Empresa Privada, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC), Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), Colegio Nacional de Periodistas, Centro de Investigación y Atención al Niño, Unión Nacional de Abogadas, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Fundación Pro Víctimas del Crimen, Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá (ICRUP)<sup>43</sup>.

400. Desde su existencia, la ACPJ se ocupa de ofrecer un espacio de atención hacia la situación de la administración de justicia en Panamá. Así, por ejemplo, podemos citar como antecedentes, documentos como *Reforma Judicial, una tarea inconclusa*, producto de una jornada que se verificó los días 24 y 25 de octubre de 2000<sup>44</sup>. Luego, en enero de 2004 se publicó la *Auditoría ciudadana de la justicia en Panamá*, un documento con abundante información acopiada desde la sociedad civil acerca del tema de la situación de la justicia en Panamá<sup>45</sup>. Tales iniciativas se irán traduciendo en acciones y propuestas para ser implementadas por las autoridades bajo la fiscalización de la sociedad civil.

401. Para mejor entendimiento del avance en la reforma judicial, la ACPJ enumera aspectos relevantes del mencionado proceso. El tema de la reforma judicial pasa a ser uno de los temas prioritarios en la agenda de los medios de comunicación. Durante el año 2003 la Alianza realizó un auditó ciudadano de la justicia penal en Panamá, que se ha convertido en el punto de partida de un proceso de monitoreo permanente de la sociedad civil panameña. La recomendación más importante de este auditó fue la creación de la Comisión de Estado por la Justicia, que definiera una agenda de la reforma judicial en Panamá, propuesta que fue presentada a los tres candidatos presidenciales en el año 2004 mediante una petición ciudadana por la justicia firmada por más de 25 organizaciones de sociedad civil.

402. La reforma procesal penal en Panamá está dirigida a un sistema garantista, donde los tres órganos del Estado panameño se comprometieron con la pronta definición de un acuerdo de Estado por la justicia que tuviese como punto central la reforma del sistema de enjuiciamiento penal.

403. El pacto de Estado por la justicia dio pie a la creación de una Comisión de Estado por la Justicia. La Alianza se incorporó a la Comisión de Estado por la Justicia convencida que era el escenario apropiado para definir la agenda de la reforma judicial y para lograr un compromiso de los tres órganos del Estado. Se planteó que la prioridad era la reforma penal (Código Procesal Penal y Código Penal). La Comisión de Estado por la Justicia presentó en septiembre del 2005 una agenda de la reforma judicial en Panamá y el compromiso de cada uno de los órganos del Estado.

---

<sup>43</sup> Véase [www.alianzaprojusticia.org.pa](http://www.alianzaprojusticia.org.pa).

<sup>44</sup> Alianza Ciudadana Pro Justicia. *Reforma judicial, una tarea inconclusa, perspectiva de la sociedad civil*, 1ª edición, abril de 2001.

<sup>45</sup> Alianza Pro Justicia Ciudadana. *Auditoría ciudadana de la justicia en Panamá*, marzo de 2004.

404. Los temas definidos como prioritarios por la Comisión de Estado por la Justicia son los mismos temas estudiados y detectados como sensitivos en el auditor de la justicia penal en Panamá, tales como: reformas a la defensa pública, al sistema de enjuiciamiento penal, carrera judicial, procesos éticos y disciplinarios contra magistrados, medidas para la agilización de la justicia y para disminuir el número de presos sin condena.

405. Como se anticipó entonces, ya desde el año pasado, el órgano ejecutivo, mediante Decreto ejecutivo N° 541 de 17 de noviembre de 2005, designó una Comisión Codificadora, al objeto de que preparase los anteproyectos de código penal y de código de procedimiento penal. En la exposición de motivos de ambos anteproyectos, que fueron hechos públicos a mediados de 2006, se establece lo siguiente:

"Propugnamos por un derecho penal respetuoso de los derechos humanos, que sólo incrimine comportamientos para tutelar bienes jurídicos significativos de la sociedad, que intervenga mínimamente, es decir, cuando no resulten eficaces otros mecanismos de control social, y que la sanción se dé en proporción al peligro o lesión del bien jurídico protegido y que además ésta no quede enmarcada en una filosofía meramente retributiva, al margen de sus otras finalidades, como la rehabilitación, resocialización o reeducación del sentenciado."

406. Conviene citar que los estamentos de la Comisión Codificadora, en lo que se refiere al código penal procesal, se ocuparon de que las propuestas en que trabajaban se ajustaran al máximo a la idea del sistema procesal acusatorio como sistema propio de las democracias y de los sistemas republicanos de gobiernos teniendo como norte, entre sus 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 de 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 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 y para que de este modo se pueda combatir el terrible flagelo de la perversa morosidad judicial.

407. En su informe, la Comisión Codificadora constata que se ha trabajado en función de la justicia penal pronta, expedita e ininterrumpida como lo prescribe la Constitución política de la República de Panamá, en consideración de que la sociedad incrementa la credibilidad en el sistema judicial. Por ello, entre las premisas que son a la esencia del sistema acusatorio, se ha destacado el tema referido a las garantías constitucionales y legales que deben valer tanto para el acusado como para la víctima. Las propuestas judiciales, en consecuencia, son coherentes, unitarias, armónicas con la idea del sistema judicial que se propone.

408. Finalmente, en continuidad con las explicaciones acerca del fundamento del anteproyecto de código procesal penal, se señala en el precitado informe que el sistema está estructurado de tal manera que funcione con la idea acusatoria: igualdad de las partes; igualdad de derechos, defensa y oportunidades; un juzgamiento adversarial formulado sobre la idea del cargo probado y de la culpabilidad acreditada en el proceso, que no hay cargo sin acusación ni pena sin culpa probada. Un proceso acusatorio sólo puede ser aquel que vigencia las garantías y las libertades

de las partes en el proceso, en donde intervenga un juez imparcial e independiente. Por ello, la idea del juez de las garantías es esencial al sistema acusatorio. He allí la gran novedad del sistema acusatorio: la custodia auténtica de las libertades procesales.

409. En mérito de lo anterior se resume cada uno de los postulados expuestos en la parte motiva del informe de la Comisión Codificadora.

#### *Juzgamiento penal y normas rectoras*

410. Queda claro en las propuestas de reformas que las partes en el proceso deben ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Para garantizar lo anterior, el proceso punitivo debe fundamentarse, entre otros, en los siguientes principios, reglas y garantías: debido proceso, juez natural, juicio previo, derecho o estado de inocencia, prohibición del doble juzgamiento, inviolabilidad del derecho a la defensa en juicio, economía procesal, intermediación, independencia, contradictorio, imparcialidad y no autoincriminación. En consecuencia, los tribunales, al aplicar las normas procesales, habrán de tener en cuenta para el respeto a la tutela judicial efectiva, los derechos y garantías contenidos en la Constitución nacional y en los tratados, pactos, convenios u otros instrumentos internacionales vigentes en la República de Panamá, cuyas normas y principios, del mismo modo, deben tenerse como de aplicación directa e inmediata en los casos sometidos a su jurisdicción y prevalecerán, siempre, sobre cualquier otra ley.

411. Ningún superior jerárquico, sea en el orden administrativo o jurisdiccional, puede insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus resoluciones. Cuando tal cosa acontece se violenta la regla que predica el aforismo latino *iura novit curiae*: "el juez conoce el derecho". Para el cumplimiento de esta disposición se prohíbe, expresamente, que en las resoluciones judiciales los superiores censuren o critiquen, de modo irrespetuoso y faltando al decoro judicial, la decisión del inferior.

412. El Estado garantiza a todas las personas el acceso libre y efectivo a la administración de justicia en los términos del proceso debido. En este sentido la actuación procesal no puede causar erogación alguna para quienes en ella intervengan.

413. Las partes en el proceso tendrán derecho a presentar y contradecir los escritos y pruebas de la contraparte. Este postulado hace que sea viable la regla del contradictorio y confiere relevancia a la dialéctica procesal. (...) Nadie puede ser procesado o condenado sin habersele brindado la oportunidad de poder ser escuchado y luego ser vencido en procedimiento preestablecido ante tribunal competente en el que le hayan sido respetados los principios, reglas y garantías consagrados en la Constitución y en la ley.

#### *Del concepto de la libertad en el nuevo juzgamiento*

414. Dentro de las normas que se proyectan para el nuevo modelo de juzgamiento penal en Panamá, el concepto de la libertad humana adquiere, a juicio de la Comisión Codificadora, una connotación fundamental y primaria. En las propuestas de normas, la prisión provisional se ubica, dentro del catálogo de medidas cautelares personales, como la última de ellas, encontrándose previamente estipuladas la presentación periódica ante la autoridad, el tratamiento intrahospitalario, la casa por cárcel, el servicio laboral, escolar, religioso, etc.

415. Se introduce la figura del juez de ejecución de penas o juez de cumplimiento al que se hará referencia más adelante. Bajo su responsabilidad estará todo cuanto concierne a la ejecución de las penas: aplicación de subrogados penales, reemplazo y suspensión de penas, libertad condicional, permisos laborales, escolares, etc. Como se puede advertir, se le quita el carácter político y administrativista a esta materia, como sucede en la actualidad, y se judicializa por completo.

416. El control de toda medida cautelar estará bajo la exclusiva responsabilidad de los jueces y no del ministerio público. Se judicializan, del mismo modo, las actuaciones del ministerio público a fin de que el juez de las garantías se entronice como el verdadero ejecutor de un sistema procesal libertario. En lo tocante a las estructuras orgánicas de cómo funcionaría el nuevo sistema, precisa acotar que éste ya ha quedado proyectado de la siguiente manera: se establecen los tribunales colegiados y los jueces de garantías en toda la jurisdicción del territorio de la República de Panamá. Ello se ha hecho tomando en consideración la densidad de la población y las necesidades reales de cada provincia, distrito y municipio. Obviamente, se amplía el número de funcionarios y estructuras judiciales. Para ello, el Gobierno nacional tendrá que comprender que un nuevo sistema procesal y una auténtica transformación de la justicia penal demandan inversiones serias y responsables que empiezan por hacer lectura con relación a la cantidad de jueces y restantes funcionarios que operan en el actual sistema.

#### *El magistrado de garantías*

417. Como propuesta de *lege ferenda* -norma del futuro- ha sido sugerida la figura del magistrado de garantías. La norma propuesta está redactada en el sentido de adscribir a dicho funcionario judicial a la Corte Suprema de Justicia y éste será responsable de la fase de iniciación o de investigación de todos aquellos casos que sean de la competencia de la sala segunda de lo penal o del Pleno de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de única instancia.

418. Las funciones que le han sido asignadas al magistrado de las garantías son las siguientes:

- a) Advertir a las partes sobre la posibilidad de otros medios alternativos de solución de conflictos para los delitos que permiten el desistimiento de la pretensión punitiva, explicando cuáles son y tomando las medidas necesarias para esa finalidad, de conformidad con lo establecido en el código a aprobar;
- b) Admitir o inadmitir las querellas que se presenten ante la sala o el Pleno;
- c) Dictar las resoluciones necesarias para decidir incidentes, excepciones;
- d) Decretar las nulidades relativas a las diligencias de allanamientos y registros, secuestros, y medidas cautelares personales;
- e) Decidir lo referente al desistimiento de la pretensión punitiva;
- f) Celebrar la vista oral y dictar la resolución judicial respectiva, con respecto a la autoincriminación;

- g) Pronunciarse sobre el juicio abreviado y el directo, en el supuesto de ser admitidos celebrar la vista oral respectiva y dictar la resolución correspondiente;
- h) Admitir o inadmitir los poderes presentados por las partes;
- i) Admitir o inadmitir las peticiones de pruebas anticipadas y, en el supuesto de ser admitidas, practicar las mismas;
- j) Pronunciarse sobre las detenciones con motivo de flagrancia, para los efectos de establecer cuál es la medida cautelar personal aplicable;
- k) Decidir los procesos y recursos que han llegado a su conocimiento por motivo de interposición de recurso de apelación o recurso de hecho contra los autos y providencias dictadas por el magistrado de garantías con funciones a nivel del tribunal superior respectivo;
- l) Ejercer como controlador judicial del ministerio público o de quien ejerza las funciones de tal ante esa corporación de justicia.

419. El magistrado de garantías tiene como misión casi sacrosanta velar por la plena vigencia y respeto de las garantías constitucionales y legales que en el plano del proceso deben surtir para las partes. Por ello, su norte habrá de ser, siempre, el proceso debido como derecho consustancial a la naturaleza interactuante de todo ser humano.

420. Algunos se preguntarán cuál habrá de ser el radio de acción de este magistrado si los casos que en materia penal atiende la sala segunda de la Corte son muy pocos y poco frecuentes. Para ello, la Comisión Codificadora ha analizado si efectivamente debe el pleno mantener la competencia del juzgamiento que en la actualidad le confiere el código y la ley. Tal vez a algunos no satisfaga mucho el calificativo que se le viene otorgando a la figura del juez o al magistrado cuando se le denomina "de garantías". Sin embargo, quede claro que de eso se trata. No es que el juez o el magistrado sea un garantizador del resultado del proceso para una u otra parte. Aunque pueda resultar un pleonasma, ese magistrado es un "garante de las garantías". ¿De qué garantías? Pues de las procesales en texto constitucional y en texto legal. Entiéndase que también se encuentran incorporadas a ese sistema de garantías procesales aquellas que se hallan reconocidas en tratados y convenios vigentes en Panamá y que, consiguientemente, han sido incorporadas a su *lex foro*. ¿Por qué un magistrado de garantías? Porque el sistema actual, en plexo o en sede constitucional, no permite introducir variantes legales que puedan conducir, restarle o sustraerle competencia exclusiva al pleno de la Corte en lo que atañe al control de la constitucionalidad en Panamá. Sin embargo, ello no obsta para que esta figura tenga su plena vigencia en Panamá, ya que como se podrá advertir, no irrumpe en dicho control de constitucionalidad sino en el sistema de garantías procesales que se activan en el plano del proceso judicial y en todo tipo o clase de procedimiento, sea administrativo, civil, laboral, etc.

*La cesura del nuevo juzgamiento penal*

421. La cesura<sup>46</sup> del proceso punitivo pasa revista por una etapa de iniciación e investigación en la que actúa el ministerio público dirigiendo las investigaciones de rigor del hecho criminoso y de la persona que lo ha perpetrado, pero controlado por un **tribunal de garantías** en cuanto toca a medidas cautelares reales y personales (en especial la detención provisional), allanamientos, etc. A nivel circuital funcionarán los jueces de garantías, en los distritos judiciales los magistrados de garantías y, como cuestión más novedosa aún, se establece la figura del magistrado de garantías a nivel de la sala segunda de lo penal y del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ya se ha comentado.

422. El tribunal de garantías decide en torno a la admisión de la querrela, tiene control jurisdiccional sobre todos los actos de la fase de iniciación del proceso, sugiere y resuelve la aplicación de métodos alternativos de solución de conflictos, la concierne al desistimiento de la pretensión punitiva y conoce en torno a la aplicación o no del criterio o regla de oportunidad; habrá de resolver todo cuanto concierne a las incidencias que se presenten, el juicio abreviado y el directo. También resuelve o decide si la causa pasa o es elevada a juicio ante un tribunal colegiado circuital o tribunal colegiado superior de distrito judicial.

423. Como juez o magistrado de garantías su misión está destinada a ser un custodio permanente y celoso de la efectiva y real vigencia de las libertades y garantías constitucionales previstas en la Constitución, con especial mención de la preservación de la dignidad humana, para lo cual habrá de tener como norte la aplicación de una justicia penal cimentada en el concepto de "igualdad de armas", proceso debido -para las partes en contienda penal. Ese control judicializado de las garantías procesales, desde la perspectiva constitucional, permitirá al ministerio público -funcionarios de investigación- investigar de las denuncias, de las querrelas, de la aplicación de medidas cautelares, reales y personales, practicar allanamientos y registros, inspección judicial, secuestros, etc., pero autorizados por el juez de las garantías. Se exceptúan casos y situaciones de urgencia que luego deben ser legitimados por dicho juzgador. El particular, no obstante, siempre tendrá en la figura del juez o magistrado de las garantías al máximo custodio de sus derechos y libertades.

424. Obsérvese que no se distingue entre víctima y victimario. El proceso vale para las partes de la misma manera en que el fiel de la balanza preserva el equilibrio. Así es como opera un auténtico sistema acusatorio.

425. La segunda fase ha sido denominada como la *preparatoria e intermedia* en la que actúa el tribunal colegiado circuital o el tribunal colegiado superior o la sala segunda de lo penal o el Pleno de la Corte. En esta fase se decide lo concerniente a peticiones probatorias, posibilidad de aplicar otros medios alternativos de solución de conflictos, solicitar ante ella, por una sola vez, la posposición de la audiencia, la declaración del imputado, decidir incidencias, etc.

426. La tercera fase es la *plenaria* o el juicio propiamente tal. Se establece la oralidad como método de debate técnico y dialéctico, propio del estado de derecho y en especial del sistema

---

<sup>46</sup> Según el diccionario, *cesura* es "en la poesía moderna, corte o pausa que se hace en el verso después de cada uno de los acentos métricos reguladores de su armonía".

republicano de gobierno. Audiencias, incidencias, objeciones, tachas, oposiciones, recursos, todo se sustancia oralmente. La regla general es la oralidad.

427. Se consagra la norma rectora de que ningún recurso, sea ordinario o extraordinario, puede ser objeto de rechazo por defectos de forma si en él queda claramente expresado el fundamento de hecho y la finalidad perseguida por el recurrente.

428. Las partes pueden presentar sus escritos valiéndose para ello de los medios electrónicos como fax, Internet, u otros. Desaparece la justicia de expedientes y ésta es sustituida por una adecuada, sistematizada y moderna acumulación de gestiones, actuaciones y demás actos propios del proceso en sistemas computarizados que permiten a las partes disponer del proceso a través de disquete, CD y otros medios o soportes técnicos y materiales de la información judicial.

#### *El juez de cumplimiento*

429. La Comisión Codificadora reconoció que una de las graves falencias que tiene en la actualidad el orden de justicia penal panameño guarda relación con el denominado sistema penitenciario. En Panamá han sido las autoridades administrativas, a través de la Dirección General del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno y Justicia, las que han venido ejerciendo parte de las funciones que, en otras latitudes, están reservadas o diferidas por ley a un juez y a un fiscal de ejecución de penas, medidas de seguridad y de protección.

430. Los miembros codificadores se han dedicado en analizar la conveniencia de incorporar en nuestra legislación al juez de cumplimiento. Cabe anotar que estos jueces de cumplimiento actuarán en los respectivos distritos judiciales y tendrán, como paralelos, a los fiscales de cumplimiento. Ante ellos, que operarán y funcionarán, según la denominación que se les otorga, como efectivos jueces, pueden las partes, la víctima en su condición de querellante, el acusado, el ministerio público, elevar solicitudes, incidencias, memoriales, relacionados con la ejecución de las penas, medidas de seguridad o de protección establecidas en la sentencia.

431. Una vez dictada la sentencia de condena, será este juzgador quien tendrá a su cargo todo cuanto guarda relación con la efectiva ejecución y vigilancia de las penas; la plena vigencia y respeto de los derechos humanos de los privados de la libertad; la suspensión condicional de ejecución de penas; los juicios de rehabilitación; los petitorios de reemplazo de penas; las libertades condicionales; los permisos con propósitos educativos, laborales, religiosos, etc.; dar efectivo cumplimiento a la libertad de acusados que hayan cumplido sus penas y preparar, mediante trámites expeditos, el camino hacia la libertad para los detenidos que están a punto de que se les cumplan las penas.

432. En realidad, estos jueces y fiscales de cumplimiento serán los verdaderos garantes, tanto para la sociedad como para los privados de su libertad en razón de sentencias condenatorias expedidas en su contra, básicamente, de que los principios y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos tengan plena y absoluta vigencia y efectividad.

433. Tanto los jueces de cumplimiento como los fiscales que se instauren para tal fin dispondrán de un equipo interdisciplinario de profesionales que los asesorará, de modo permanente, en los procedimientos y para la correcta toma de sus decisiones. Lo importante de esta propuesta de *lege ferenda* radica, en lo sustancial, en que se judicializa todo el sistema penitenciario en

nuestro medio para darle o conferirle las connotaciones constitucionales que se prevén en el plexo constitucional. Se le quita, desde esta premisa, el carácter administrativo y político.

*Del nuevo recurso de casación*

434. La Comisión Codificadora constató que, conforme lo prescribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos, existen dos cuestiones básicas que deben caracterizar a todo recurso, entendido éste, *stricto iure*, como la concreta posibilidad de poder asistir, quien haya sido afectado o agraviado por una decisión sea jurisdiccional o no y que emana de un proceso o procedimiento legal, ante una autoridad superior a fin de que ésta examine la decisión de la primera instancia y declare su revocatoria, modificación o nulidad. Para la Convención, esas dos cuestiones son las siguientes: el derecho al recurso efectivo y el libre acceso de los particulares a la administración de justicia.

435. El recurso extraordinario de casación, que tradicionalmente ha sido concebido como el nudo gordiano del derecho procesal y de la materia recursiva, mal puede seguir considerándose como un terrible y perverso obstáculo no tan sólo para la ejecución del derecho al recurso efectivo sino también al libre acceso que tienen los particulares a la administración de justicia. Por ello, dentro de las normas proyectadas en esta materia, se ha formulado la *liberalización del recurso de casación*. Es decir, ha sido articulado de tal manera que todo particular puede, de modo libre y efectivo, idóneo y accesible, impetrar este recurso ante la sala segunda de lo penal de la Corte Suprema de Justicia sin que el rigor formal y la exacerbada aplicación de una falsa lógica formal o simbólica imposibiliten o hagan nula toda posibilidad de que dicha sala, como Tribunal de Casación, enmiende las decisiones de instancias anteriores por considerar que han sido erróneas o contrarias al derecho patrio.

436. Corresponderá al recurrente en casación cumplir un mínimo de requisitos que lejos de la formalidad actual sólo persiguen que el Tribunal de Casación se dé por enterado de cuáles son los hechos y el fin perseguido, previa denuncia de violación a la ley. Además, se permite la posibilidad de que el recurso pueda ser enmendado o corregido conforme a las observaciones que le haga el Tribunal de Casación Penal. Por otro lado, el término para formalizar el recurso se reduce a diez días; su anuncio puede ser oral o mediante memorial que presente el recurrente si no lo hace al momento de dictarse la sentencia en el acto de la audiencia.

*En torno al sistema acusatorio y de la noción de prueba del cargo y de la culpa*

437. La Comisión Codificadora opinó que lo menos que se puede esperar por parte de una persona que acusa a otra por la comisión de un delito es que presente las pruebas del cargo que formula. Quien acusa, en el ámbito del proceso, se denomina actor penal. En los sistemas procesales se suele reconocer esta condición a los agentes del ministerio público y a quienes intervengan en calidad de querellantes. Al denunciante no se le reconoce la calidad de actor. Es comprensible que a la persona del denunciante mal podríamos exigirle que presente las pruebas en que fundamenta su denuncia; no obstante, queda claro que éste debe ser advertido del delito en que incurriría ante una falsa imputación (delito de falsa denuncia). Si bien es cierto que el denunciante no es parte en el proceso y no adquiere carga alguna de naturaleza procesal, éste es sustituido por el respectivo agente del ministerio público quien al final de cuentas deduce ante la jurisdicción la respectiva acción procesal punitiva. El sistema acusatorio opera, luego, muy apegado a la regla probatoria del *incumbit actoris onus probandi*, es decir, toca o corresponde al

actor la carga de la prueba. Dicha regla se compagina con otra de no menor rigor acusatorio, *nemo iudex sine actore*, que viene a significar "no hay proceso sin actor". En consecuencia, no pueden formularse cargos endebles en contra de una persona.

*De la declaración del acusado*

438. La Comisión Codificadora afirma que no existe duda alguna en sostener que la declaración del imputado, comúnmente denominada *declaración indagatoria*, tuvo una cuna de acentuado matiz inquisitivo. Es evidente que el proceso punitivo de corte acusatorio ve en la declaración del acusado un derecho que lo asiste y que no puede ser condicionado, bajo ningún concepto, al juramento ni al apremio. En virtud de ello, mal puede ser convocado el acusado a los estrados del despacho de investigación penal -llámese ministerio público- en su exclusivo interés o por iniciativa propia de dicha parte. Para ello se requiere, obviamente, un ente independiente e imparcial denominado juez.

439. En el sistema que se estructura, como nueva forma de juzgamiento penal para el Estado panameño, el acusado tendrá la oportunidad de ejercitar el derecho a ser oído por un tribunal que se adecue a las características de verdadera independencia e imparcialidad. Para ello existe, precisamente, el juez de las garantías, magistrado de las garantías o tribunal colegiado circuital, Tribunal Superior o sala penal o Pleno de la Corte Suprema de Justicia, pero siempre atendiendo a la competencia que, conforme a la ley, se le adjudique a cada instancia para conocer de determinados casos o asuntos.

440. En el sistema actual -llamado *sistema de corte inquisitivo modernizado*- la declaración indagatoria del acusado -artículo 2092 del Libro III del Código Judicial- adviene como una de las formas procedimentales que acentúa el perfil inquisitivo del proceso punitivo patrio. Para su procedencia, la norma que la prescribe parte de premisas que por demás de erradas también resultan equívocas. Prescribe la disposición pertinente que para la procedencia de la declaración indagatoria del acusado, en grado de presupuestos, bastará la existencia del hecho punible y la probable vinculación del imputado para con éste. Para tales efectos, señala la disposición, es bastante o suficiente que exista o resulte del proceso al menos prueba indiciaria. Amén de que dicha declaración indagatoria tiene que surtirse ante el respectivo agente de instrucción, llámese personero, fiscal, procurador, etc. Tanta singularidad e importancia le confiere la legislación procedimental actual a la declaración indagatoria del acusado que la regula en 15 largas o extensas disposiciones (artículos 2089 a 2103 inclusive). Si se analizan *-in integrum-* las normas precitadas, podemos advertir que no existe el mínimo vestigio de garantismo procesal dentro de sus respectivas prescripciones.

441. En el informe se apuntaba que en el sistema inquisitivo, en lo que concierne a la declaración del acusado o imputado, "la carreta va por delante de los caballos". Primero se tiene por culpable al acusado y luego se le practican los actos propios del proceso y las consiguientes diligencias. El derecho del acusado a ser oído, acusado, defendido, conforme a la suficiencia probatoria, se produce ante ese juez. Hablar de acusación, luego, es cuestión que emergerá tan solamente del caudal de pruebas que frente a dicho juez presente o arguya el ministerio público o la parte querellante. Este juez es quien decidirá, conforme a dichas pruebas, si se eleva la causa a juicio o simplemente se sobresee -no hay juzgamiento. Atrás queda el agente de investigación que va en búsqueda de la llamada verdad real de los hechos desplegando toda una *inquisitio*.

442. Dicho análisis condujo a la Comisión Codificadora a la redacción de propuestas de normas que la circunscriben a las siguientes características y condiciones: a) debe ser libre, espontánea, voluntaria, sin que medien amenazas, presiones, intimidaciones, de ninguna naturaleza; b) tiene que estar presente al abogado defensor del acusado: ello obedece a la regla de la asistencia técnica letrada; c) tiene que versar sobre el hecho punible o sobre la autoría o demás formas de participación criminal; d) tiene que ser coherente, indivisible y unitaria; e) no exonera o exime al agente de investigación del ministerio público de acreditar la veracidad de la confesión; f) tiene que ser una declaración confesión judicial: es decir, hecha o formulada ante el juez de garantías, tribunal colegiado circuital, magistrado de garantías del tribunal superior o ante el magistrado de garantías de la Corte o ante estas instancias superiores; y g) tiene que ponerse, de modo previo, en conocimiento del acusado cuál es la imputación o cargo que se le atribuye. A todo ello se añade que el acusado no puede ser compelido a la confesión, ni siquiera que ésta se le insinúe. Una declaración en grado de confesión arrancada de esta manera adolece de graves defectos constitucionales que la hacen totalmente ineficaz, inexistente y nula.

#### *De la oportunidad procesal*

443. Equivocadamente llamado "principio de oportunidad", la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de Iberoamérica incorporaron a sus respectivas legislaciones procesales una serie de normas que le permiten al ministerio público "no ejercitar la acción procesal punitiva". La llamada oportunidad procesal no era ningún principio del derecho procesal y se trataba de una cuestión propia de una nefasta política criminal de Estado que en los últimos decenios, en todas partes, venía demostrando una terrible incapacidad para ejercitar y cumplir cabalmente con su prescrita misión constitucional: investigar los delitos y perseguir a los delincuentes (...). Debería ser el juez o magistrado de garantías a quien le correspondía declarar si había lugar o no a la declaratoria de la oportunidad en el proceso. En consecuencia, la norma que se proyecta permite al ministerio público o a las partes, cuando advierta que existe o media uno de los presupuestos que en la actualidad permiten la aplicación de la oportunidad, así sea solicitada ante el juez de garantías para que éste decida en torno a su procedencia (...). Se le quita, de este modo, esa función propia de la jurisdicción, al ministerio público, para reubicarla en el lugar que le corresponde: es misión de los jueces declarar el derecho frente al hecho concreto que se les somete en debate procesal.

#### *De la víctima en el nuevo proceso punitivo*

444. En el ámbito del sistema penal, con sobrada razón, se ha llegado a afirmar que la víctima es la cenicienta del proceso. El sistema acusatorio o de garantías fundamentales procura el equilibrio entre los derechos, deberes y obligaciones de las partes y demás sujetos procesales, atendiendo a la misión y función de cada cual en el proceso. No se trata de favorecer en forma extrema a una de las partes y luego descuidar las garantías y oportunidades de la otra. Por el contrario, las propuestas de reformas que se esbozan pretenden ofrecer la igualdad de condiciones procesales aplicando las normas jurídicas y convenios o tratados sobre derechos humanos otorgando particular interés a todo aquello que guarda relación con la tutela judicial efectiva, tanto de la víctima como del victimario.

445. Por tales motivos, las propuestas de normas sobre las partes y los sujetos procesales incluyen como normas básicas a potenciar los derechos de las víctimas, entre otros, los siguientes: intervenir sin mayores formalidades, como querellante, en el proceso para exigir la

responsabilidad penal del imputado y obtener la indemnización civil por los daños y perjuicios derivados del delito -concepto de la justicia restaurativa-; recibir eficaz protección de las autoridades públicas por actos que atenten contra su integridad personal y de su familia; ser considerada en su seguridad personal y la de su familia; cuando el juez o magistrado de garantías o el tribunal competente deba decidir o fijar la cuantía de una fianza de excarcelación u otorgar la concesión de una medida cautelar personal sustitutiva de la prisión provisional a favor del imputado, habrá de ser informada del curso del proceso; puede impugnar la sentencia absolutoria y el sobreseimiento en los casos en que exista de por medio el ejercicio de la acción de exclusivo ejercicio privado o de mero interés privado. También puede la víctima controvertir la aplicación de la regla de oportunidad ante la jurisdicción penal.

446. Por otra parte, al incluirse la figura del juez de ejecución de penas y de medidas de seguridad y de protección -entendiendo que estas últimas tienen por objeto hacer efectivas aquellas medidas aplicadas por la autoridad jurisdiccional para garantizar la seguridad personal de la víctima y de su familia- se procura dar un protagonismo preponderante a las víctimas de modo que puedan emitir conceptos y opiniones cuando se trate de decidir respecto a la aplicación de subrogados penales, penas sustitutivas de la pena de prisión, libertad condicional, etc., a favor del inculcado que ha sido declarado culpable mediante sentencia firme y ejecutoriada. De igual forma, se contempla como una de las funciones del ministerio público ofrecerles a las víctimas información sobre el curso del proceso y en particular si éste ha sido archivado o si puede ser reabierto y si es viable el ejercicio de la acción civil derivada del delito. Todo ello con entera independencia de si la víctima ha intervenido como parte querellante o no. La víctima puede solicitar al ministerio público o al tribunal las medidas pertinentes para su protección y la de su familia frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados, etc., de los que pueda ser sujeto pasivo. También está permitido a la víctima impugnar la aplicación de la regla de oportunidad, el auto de sobreseimiento, la sentencia de primera instancia, etc.

447. La querrela no requiere de formalidad alguna; basta la solicitud de la persecución del delito con la respectiva imputación sobre determinada persona o personas si tuviese conocimiento de quién o quiénes sean los posibles responsables de la conducta delictiva.

#### *De las pruebas y sus reglas en el sistema acusatorio*

448. La Comisión Codificadora señaló que la mecánica de la prueba, la actividad probatoria, la valoración de la prueba, el valor probatorio asignado a cada medio de prueba en particular, la oportunidad para ofrecer la prueba, quién tiene la carga de la prueba, etc., tienen perspectivas y funcionamiento distintos frente al sistema procesal inquisitivo y el sistema procesal acusatorio o de garantías procesales. La llamada prueba de careo no puede tener cabida alguna en el sistema acusatorio.

449. La Comisión Codificadora encaró frente a los postulados y principios del sistema acusatorio a cada medio de prueba con las siguientes interrogantes: ¿Qué es prueba? ¿Quién prueba? ¿Cómo debe probarse? ¿Para qué se prueba? ¿Cuándo o en qué momento se prueba? Fue así, a través de este método -consistente en desnudar a las instituciones del derecho probatorio en materia procesal punitiva- que se pudo comprender que en la llamada prueba de careos no existe desarrollo alguno de la idea o concepto de prueba; mucho menos en la declaración obligada de parte del acusado; que el testigo debe rendir su declaración ante el juez de garantía o de la instancia ordinaria para que tenga el carácter de prueba de la responsabilidad

penal; que la prueba pericial, del mismo modo, debe aducirse y diligenciarse ante el juzgador; que en la reconstrucción de los hechos no puede el acusado ser obligado a participar y que su negativa en hacerlo no puede ser considerada como un indicio en su contra; que el juzgador no puede decretar pruebas testimoniales ni periciales, como tampoco de ninguna otra clase, de modo oficioso.

450. Toda prueba que se haga valer ante la instancia judicial tiene que ser, de modo previo, aducida por las partes. Se acaba, en el sistema acusatorio, con la rancia posibilidad de que el juzgador intervenga en la actividad probatoria saliendo a probar lo que es, con toda propiedad, carga procesal para las partes que son las que debaten en torno a la pretensión jurídica deducida en el plano del proceso: la pretensión jurídica punitiva.

451. La prueba sólo se constituye ante la jurisdicción. Ello significa que cuando el ministerio público se presente ante el juez de garantías para demandar la apertura de la causa a juicio o elevación de la causa a juicio debe presentarse con los respectivos medios probatorios con los cuales pueda fundar tal pedido. Lo mismo tendrán que hacer las partes que se presentan en calidad de querellantes o partes acusadas a través de sus defensores cuando esgriman excepciones ante la imputación.

452. En los actuales estadios de la legislación procesal de Panamá, el juez penal puede decretar pruebas de oficio; el respectivo agente del ministerio público, encerrado en su despacho -por obligación del sistema- tras la abundante asistencia de personas que son mencionadas en las declaraciones iniciales, forma una voluminosa compilación de testigos -muchos de ellos irrelevantes a la encuesta penal-; solicita informes, busca y recoge documentos, lanza oficios en abundancia; indaga al acusado, le amplía las indagatorias cuantas veces lo estima oportuno; ordena su detención preventiva privándolo de su libertad; decide qué es prueba; cuál medio de prueba procede y cuál no; valora la prueba; rechaza medios de prueba invocados por la defensa; en fin, bien le cabe el nombre de ser "juez y parte" en el proceso punitivo.

453. Desde la perspectiva sociológica, la Comisión Codificadora estimó pertinente erradicar la prueba aparente; las ilegales, las ilícitas, las ineficaces, las que no guardan relación con la materia objeto de debate o de controversia procesal. Durante muchos años se ha operado con este paradigma, que la Comisión Codificadora considera falso e inconsistente. ¿Si existe una verdad material o acaso existirá una verdad formal? ¿Será cierto que la verdad tiene un anverso y un reverso como acontece con las monedas? ¿Acaso se encuentra en condiciones, sea el fiscal o el juez, de determinar, en todo caso, frente a qué tipo supuesto de verdad nos encontramos? Todo este fantástico discurso de la verdad material, que predicaba que había que buscar de modo anonadado la verdad pura en el proceso, terminó dando cuentas de una penosa tergiversación de la cuestión referida a las libertades y de los derechos de las partes en el proceso. Así pues, la prueba quedaba, como cuestión de ultima ratio, condicionada, para los efectos de su valoración y ponderación probatoria, a si efectivamente se correspondía o no con el postulado de la verdad material. Se sustituyó, de este modo, la lógica dialéctica por un sistema de fantasías y de auténticas perversiones en el plano del proceso.

454. Ahora ha surgido un verdadero paradigma procesal y que concierne o atañe, directamente, al tema de la valoración probatoria: la prueba debe encaminarse a precisar o a determinar la certeza probatoria positiva o negativa en el plano del proceso. De eso precisamente se trata: que las pruebas produzcan en la inteligencia jurídica del juzgador, de ese tercero independiente,

imparcial, llamado juez, la convicción o grado de certeza suficiente como para reconocer el pedido de pretensión punitiva que le formula la acusación o parte querellante o, de lo contrario, denegar dicho pedido y terminar absolviendo a la persona del acusado.

455. La sana crítica es el sistema primario y rector para toda actividad de valoración probatoria. Ninguna prueba que haya sido admitida o diligenciada contraviniendo el procedimiento probatorio podrá ser objeto de valoración por parte del juzgador. Como el sistema que se ha venido proponiendo se adecua, clara y diáfananamente, a la idea pilar del sistema acusatorio, entretanto dicho sistema programa el concepto de la igualdad indubitable de las partes en el proceso y la carga de la prueba por parte de quien acusa, se ha dispuesto que la carga de la prueba de la conducta punible y de la culpabilidad sean tareas exclusivas del ministerio público. Ello en la medida en que se comprenda que el ministerio público es el gran actor penal, en la generalidad de los casos y dado que excepcionalmente pueden intervenir los querellantes de exclusivo ejercicio privado. Si no hay prueba que arroje al proceso esa certeza probatoria positiva respecto a la ocurrencia del hecho y culpabilidad del acusado, sin duda alguna, el juzgador tendrá que absolver a la persona del justiciable.

### **Reforma penal y extradición**

456. La extradición se encuentra regulada por los tratados multilaterales y bilaterales sobre la materia de los que son parte la República de Panamá y, a falta de dichos instrumentos, la República de Panamá puede conceder la extradición de una persona en base al principio de reciprocidad internacional, para lo cual se aplicará como normativa principal lo estipulado en la legislación interna, es decir, en el Código Judicial, específicamente en su Libro III, título IX de los "Procesos especiales", capítulo V de la "Extradición", arts. 2496 a 2516, y por la Ley N° 23 de 30 de diciembre de 1986 sobre delitos relacionados con drogas; la misma regula el procedimiento de extradición en materia de drogas.

457. Esta normativa, en caso de existir tratado con el Estado requirente, se aplicará de manera supletoria en lo relativo a sus normas sustantivas. Sin embargo, en cuanto a sus normas adjetivas (normas procedimentales), se aplicará independientemente a la existencia o no de instrumento internacional.

### **Tratados de los que es Parte la República de Panamá**

458. Panamá es Parte en los siguientes tratados:

- a) Tratados multilaterales: Convenio sobre Derecho Internacional Privado, Convenio sobre Extradición de 1933, Convención Interamericana sobre Extradición, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, Convención Interamericana sobre Corrupción, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención para Reprimir el Crimen Organizado, entre otros;
- b) Tratados bilaterales:
  - i) Ya vigentes: Estados Unidos de América, Colombia, España, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, México, Perú, Ucrania;

- ii) Pendientes de entrar en vigencia: Costa Rica, México, Paraguay.

### **Del procedimiento actual de extradición**

#### *A. Solicitud de detención preventiva con fines de extradición*

459. Es aquella solicitud que presenta otro Estado, a través de la vía diplomática, en la cual se requiere la detención preventiva, por motivos de urgencia, de una persona que se encuentra en territorio panameño y que es requerido en ese Estado para el cumplimiento de una sentencia o de un proceso penal pendientes. Su fundamento está en los tratados y en el artículo 2507 del Código Judicial. Una vez detenida la persona solicitada se otorga al Estado requirente un término de 60 días calendarios para presentar la solicitud formal, para lo cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en el tratado que sirve de sustento de su petición o a falta de éste a lo establecido en la legislación nacional. Desde el momento de la detención, la persona requerida tiene derecho a ser asistida por un abogado y puede solicitar, ante las autoridades jurisdiccionales, cualquier recurso o acción que concede la ley en estos casos, como puede ser la acción de hábeas corpus o solicitud de fianza de excarcelación.

#### *B. Solicitud formal de extradición*

460. El Estado requirente puede obviar la fase anterior y pasar directamente a la solicitud formal de extradición, para lo cual deberá cumplir con los requisitos y documentos que establece el tratado respectivo y en su defecto lo estipulado en el artículo 2498 del Código Judicial para delitos comunes y en el artículo 42 de la Ley N° 23 para delitos relacionados con drogas. Con la presente solicitud se ordenará la detención de la persona hasta tanto culmine el proceso de extradición.

#### *C. Procedimiento interno de la solicitud formal de extradición*

461. Una vez la solicitud formal de extradición y su documentación de sustento es presentada por el Estado requirente, a través de su representación diplomática ante el Ministerio de Relaciones Exteriores inicia el trámite de la misma en el cual habrá que diferenciarlo por la calidad del delito por la cual se requiere a la persona.

#### *D. Solicitudes de extradición relativas a delitos relacionados con drogas*

462. Una vez presentada la documentación de sustento de la petición de extradición, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por disposición expresa de la Ley N° 23 sobre delitos relacionados con drogas, deberá remitir, dentro del término de cinco días hábiles, dicha documentación a la Procuraduría General de la Nación, quien será la autoridad encargada de determinar si la misma cumple con los requisitos establecidos en la legislación nacional. Esta autoridad, dentro del término de cinco días hábiles, deberá emitir concepto en cuanto a la viabilidad o no de dicha petición. Si considera que la documentación adolece de requisitos de forma así lo comunicará, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lo cual se otorgará el término de 30 días hábiles para su corrección. En caso de considerar que la documentación cumple con los requisitos de la legislación nacional, lo comunicará así al Ministerio de Relaciones Exteriores para que dentro del término de 15 días hábiles tome una decisión al respecto.

*E. Solicitud de extradición en delitos comunes*

463. En los casos de los delitos comunes, la fase anteriormente señalada se rige por lo establecido en el Código Judicial, específicamente en el artículo 2507, el cual señala que la documentación presentada como sustento de la solicitud de extradición será analizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien determina que la misma cumple con los requisitos formales.

*F. Período de decisión administrativa*

464. En ambos casos, en delitos relacionados con drogas o en delitos comunes, será el Ministerio de Relaciones Exteriores quien determinará si la solicitud presentada se "*estima procedente*". En caso de estimarlo de esa manera emitirá la resolución correspondiente, la cual será notificada personalmente al extradito. En caso de que el extradito voluntariamente consienta con su extradición será puesto a órdenes de la autoridad requirente y deberá ser extraditado dentro del término de 30 días comunes.

*G. Período de impugnación*

465. Si la persona requerida se opone a la extradición podrá, a través de su representante legal, proponer ante la sala segunda de lo penal de la Corte Suprema de Justicia, incidente de objeciones (artículo 2507 del Código Judicial) con la finalidad de que dicha autoridad judicial determine si la estimación hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores se ajusta a derecho. Si la Corte considera que las objeciones planteadas por el requerido se ajustan a derecho, entonces revocará la resolución emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y ordenará la inmediata libertad de la persona, con lo cual no podrá ser vuelta a solicitar por los mismos hechos (art. 2509).

*H. Decisión ejecutiva*

466. Si la Corte rechaza las objeciones planteadas por la persona requerida lo comunicará así y corresponderá al Presidente de la República, en compañía del Ministro de Relaciones Exteriores, tomar la decisión final con respecto a la extradición. la decisión que adopte el órgano ejecutivo con respecto a la extradición lo hará mediante resolución ejecutiva, que será notificada personalmente a la persona requerida. En caso de rechazar la petición de extradición ordenará la inmediata libertad de la persona requerida, la cual no podrá ser vuelta a solicitar por los mismos hechos. Sin embargo, si concede la extradición, pondrá a la persona requerida a disposición del Estado requirente para que ejecute su extradición dentro del término improrrogable de 30 días.

*Ventajas y desventajas de la legislación actual sobre extradición*

467. La actual legislación sobre extradición tiene las siguientes ventajas:

- a) El tiempo de espera desde la formalización hasta la resolución ministerial es relativamente corto, ya que como máximo demora 45 días;
- b) Se resguardan los derechos fundamentales y humanos de las personas requeridas en extradición;

- c) Centraliza el peso de todo el proceso en una sola institución: el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- d) Permite la concesión de extradiciones bajo el principio de reciprocidad internacional a falta de tratados;
- e) Las normas procedimentales son de sencilla aplicación y de rápida comprensión;
- f) Permite a los extraditos utilizar todos los mecanismos legales que establecen las leyes nacionales para procurar su libertad;
- g) Eleva a rangos superiores las decisiones que se toman con respecto a los procesos de extradición. Esto es debido a que son las más altas esferas del Estado las que intervienen en la toma de decisiones (Ministro de Relaciones Exteriores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente de la República).

468. Las desventajas de la actual legislación sobre extradición son las siguientes:

- a) La existencia de doble legislación interna que regule el procedimiento de extradición;
- b) La oscuridad que plantea la redacción actual de las normas que regulan la extradición en materia de drogas;
- c) No se regulan con exactitud los elementos y principios que rigen la extradición, lo cual hace espinosa su correcta aplicación;
- d) La no homologación de la Ley N° 23 sobre delitos relacionados con drogas con las normas que establecen el Código Judicial con respecto a la extradición.

*I. Nuevo procedimiento de extradición en el proyecto de código procesal penal*

469. Las características principales del nuevo procedimiento son:

- a) Se homologa el procedimiento de extradición;
- b) Se judicializa el procedimiento de extradición;
- c) Se mantiene el rango ejecutivo en la decisión final de la extradición;
- d) Permite la extradición, en casos especiales, de personas condenadas.
- e) Se mantiene como Tribunal de Apelaciones a la sala segunda de lo penal de la Corte Suprema de Justicia;
- f) Se regulan mejor los principios que regulan la extradición;
- g) Se ajusta la concepción de delito político a los estándares internacionales;
- h) Se profundizan los principios respecto a los derechos humanos de las personas solicitadas en extradición;

- i) Se permite la renuncia expresa a la extradición, en cualquier momento del proceso.

### **Aplicación de los tratados de traslado de personas condenadas en la República de Panamá**

470. Actualmente, la República de Panamá es signataria de los siguientes acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales sobre traslado de personas condenadas:

a) Bilaterales:

i) Vigentes: Argentina, Colombia, España, Estados Unidos de América, Honduras, México, Perú.

ii) Pendientes de entrar en vigencia: El Salvador, Paraguay.

b) Multilaterales: la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero y el Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas hecho en Estrasburgo (Francia) en 1983.

471. La República de Panamá ha tomado la iniciativa de relanzar la política tendiente a procurar que los detenidos extranjeros y los ciudadanos panameños detenidos en el extranjero gocen de todas las facilidades que permitan un proceso de resocialización y de reinserción en la sociedad efectiva.

472. Esto basado en que dichas personas cumplan el resto de sus condenas en sus países de origen, ya que es consciente que las condiciones de detención en país distinto al nacional son inapropiadas para cumplir con los objetivos de sanción penal.

473. Esto se procura a través de la negociación y aprobación de tratados bilaterales y multilaterales sobre traslado de personas condenadas, ya que se convierte en un buen vehículo que estimula el proceso de resocialización del interno en un ambiente más acorde con su vida familiar.

474. También sirve como un elemento unificador de la familia que por razones distintas se han visto obligadas a separarse por largo tiempo a la espera de la culminación de la sentencia penal impuesta en el extranjero.

475. En este sentido, la propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores fue acogida por los codificadores como la más adecuada para el procedimiento de extradición existente en el país.

### **Retroactividad del principio *in dubio pro reo***

476. En resumen, podemos afirmar que la ley más favorable, comparada con otra u otras leyes, es aquella que aplicada al caso particular *in concreto* y en todas sus disposiciones (*in globo*) conduce en definitiva a un resultado más favorable para el inculpado.

477. En el tema de la retroactividad de la ley penal más favorable al momento de sentenciar, podemos establecer que se aplica la ley aplicable vigente en el momento de la comisión de la infracción. De esta manera, confirma implícitamente la regla de que la ley aplicable es la

vigente al momento del acto y su ultractividad en caso de que la nueva ley sea más severa. Se trata, pues, de la solución clásica adoptada en la mayor parte de las legislaciones.

478. En este caso, podemos citar la falta de aplicación de la Ley N° 28 de 1° de julio de 2005 de conmutación de la pena, la cual establece que se conmutará la pena, por el tiempo laborado o estudiado. En este caso el sistema penitenciario se encuentra en mora con los privados de libertad, toda vez que ha alegado que no se ha podido cumplir con este principio debido a falta de presupuesto y de recursos humanos.

479. La administración de justicia requiere cambios sustanciales y estructurales, encaminados a la equidad, independencia, imparcialidad y que garantice los derechos de las personas. Es por ello que las actuales iniciativas de cambiar la actual normativa penal deben responder a criterios técnicos y científicos.

### **Artículo 16**

480. Tener personalidad jurídica equivale a convertirse en un sujeto de derecho, donde se pueda ser poseedor de derechos y a la vez ejercer los mismos.

481. Al respecto, el Código Civil panameño hace referencia al principio de las personas naturales, en sus artículos 41 a 44, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 41.** La existencia de la persona natural principia con el nacimiento; pero el concebido, si llega a nacer en las condiciones que expresa el artículo siguiente, se tiene por nacido para todos los efectos que le favorezcan.

Salvo prueba en contrario y a los efectos del presente artículo, al nacido se le presume concebido trescientos (300) días antes de su nacimiento.

**Artículo 42.** Para los efectos civiles, sólo se reputará nacido el feto que viviere un momento siquiera desprendido del seno materno.

**Artículo 43.** La ley protege la vida del que está por nacer. El juez, en consecuencia, tomará a petición de cualquier persona o de oficio las providencias que le parezcan convenientes para proteger la existencia del no nacido, siempre que crea que de algún modo peligra; por consiguiente, toda pena impuesta a la madre por la cual pudiere peligrar la vida o la salud de la criatura que lleva en su seno, se diferirá hasta después del nacimiento.

**Artículo 44.** Los derechos que se deferirán a la criatura que está en el vientre materno, si hubiese nacido y viviese, estarán suspensos hasta que el nacimiento se efectúe, entrando entonces el recién nacido en el goce de dichos derechos como si hubiese existido en el tiempo en que se defirieron."

482. Esto quiere decir que, para el derecho civil panameño, el nacimiento es el hecho vital que enmarca la existencia de las personas naturales, aunque no lo desampara desde su concepción.

483. Siguiendo en este mismo orden de ideas, el Código de la Familia expresa en su Libro segundo titulado "De los menores", artículo 484, que:

"El presente libro regula los derechos y garantías del menor, entendiéndose como tal a todo ser humano desde su concepción hasta la edad de dieciocho (18) años."

484. Adicional a lo anterior, el numeral 1 del artículo 489 del Código de la Familia señala que todo menor tiene derecho a la protección de su vida prenatal.
485. De las normas antes descritas ha de entenderse que para la legislación panameña toda persona, en materia jurídica, tiene derechos desde el momento de la concepción.
486. El Tribunal Electoral de la República de Panamá es poseedor de sus propias normas y regulaciones, aunque se obliga a acatar lo dispuesto en el Código Civil y el Código de la Familia, en materia de inscripciones de nacimiento.
487. Por lo anterior, la nueva norma que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas (Ley N° 31 de 25 de julio de 2006), señala en su artículo 2 que: "Las inscripciones que realiza la Dirección Nacional del Registro Civil estarán orientadas a garantizar y salvaguardar la nacionalidad panameña, así como los derechos humanos relativos al estado civil, reconocidos en las convenciones internacionales y en otros instrumentos de igual naturaleza, los cuales la República de Panamá ha ratificado mediante ley".
488. Como el mismo artículo lo señala, el Tribunal Electoral, a través de la Dirección Nacional de Registro Civil, se ha convertido en la entidad encargada de velar y proteger los derechos de cada habitante panameño al momento en que se inscriben sus respectivos nacimientos, y de esta manera, garantiza los derechos humanos y reconoce la personalidad jurídica desde el nacimiento de las personas para así poder reconocerles sus derechos desde la concepción, tal como lo señalan las normativas establecidas en el Código Civil.
489. Otro aspecto fundamental de la personería jurídica del ser humano, entendiéndose ésta como la facultad que tiene todo ser humano de ser sujeto a derechos, también se aplica en el campo político, ya que como es conocido, los seres humanos tienen derechos civiles y políticos; sin embargo, este tema será abarcado al analizar el artículo 25 del Pacto.

#### **Artículo 17**

490. La Constitución política de la República de Panamá, en su artículo 26, establece que el domicilio o residencia son inviolables, señala que nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres. De igual manera tiene rango constitucional la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados que no pueden ser examinados, ni retenidos, sino por su dueño.
491. En la legislación panameña, específicamente en el Código Penal, se regula la inviolabilidad del domicilio, al establecerse que el que entre en morada o casa ajena o en sus dependencias sea contra la voluntad expresa o presunta de quien tenga derecho a excluirlo, sea clandestinamente o con engaño, será sancionado con prisión de 6 a 20 meses y hasta 30 días/multa.

492. En cuanto a la inviolabilidad del secreto, el Código Penal establece un capítulo específico para regular estos delitos, en el cual se regula que quien sustraiga, destruya, extravíe o intercepte correspondencia dirigida a otro, se le sancionará con medida de prisión, la cual será aumentada de una sexta parte a la mitad si la cometiere un empleado de correos y telecomunicaciones o de alguna empresa privada de comunicaciones nacionales o internacionales.

493. El capítulo I del título III del Libro II del Código Penal regula todo lo concerniente a la clasificación de los delitos contra el honor y sus sanciones, quedando comprendida dentro de éstas la protección que la ley otorga a todos los conciudadanos en cuanto a las injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o su familia; tal es el caso de la calumnia e injuria.

494. Es importante establecer en ley panameña en qué casos puede efectuarse una injerencia o un allanamiento en domicilio privado. El texto único del Código Judicial de la República de Panamá establece específicamente los casos en que pueden efectuarse allanamientos. Dentro de los que podemos mencionar se encuentra el hecho de que dentro del inmueble, establecimiento, nave o aeronave, estuviere alguna persona a quien haya que hacer alguna notificación, citación o inspección judicial.

495. Ahora bien, en materia penal, el Código Judicial regula y permite el allanamiento y registro del domicilio, indudablemente en casos específicos, tales como cuando deba allanarse un edificio de cualquier clase, establecimiento o finca cuando se haya dado indicio grave de que allí se encuentra el presunto imputado.

496. Las injerencias o allanamientos a domicilios permitidos, deben ser realizados de acuerdo al procedimiento legal establecido y por autoridad competente; cualquier injerencia o allanamiento que se efectúe en forma distinta constituirá delito.

497. En Panamá cabe señalar que tanto el domicilio como la familia, la vida privada, así como la correspondencia, tienen a su haber varias legislaciones que les protegen y salvaguardan de cualquier injerencia o intromisión que se dé en contra de la voluntad de sus dueños o en todo caso que se dé al margen de la ley.

## **Artículo 18**

498. El derecho de la libertad de pensamiento, conciencia y religión forma parte de aquellos derechos regidos por el principio de la libertad, llamados también "derechos de primera generación", que comenzaron a ser exigidos en el siglo XVI.

499. Este derecho supone el aseguramiento de la igual libertad de profesar y manifestar cualquier clase de ideas y creencias por parte de individuos y colectivos sociales, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Tal libertad conlleva, de forma necesaria, la prohibición de obligar a nadie a declarar acerca de sus contenidos, o de ocasionar discriminación alguna por su causa. Es por eso por lo que, a modo de garantía objetiva, la misma conlleva habitualmente una cualificada exigencia de neutralidad del poder público ante sus diversas expresiones.

500. El reconocimiento y la efectiva garantía de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, en la Constitución de la República de Panamá, se encuentran resguardados en los

artículos 35 y 37, al establecerse que es libre la profesión de todas las religiones y el ejercicio de todos los cultos; y que toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier medio.

501. Cabe advertir que ambos derechos encuentran limitaciones igualmente señaladas en la Carta Magna que son que la profesión de la religión o el ejercicio del culto no sean contrarios al respeto, la moral cristiana y al orden público, además de reconocer que la religión católica es la de la mayoría de los panameños. En lo que respeta a la libertad de pensamiento, existen las responsabilidades legales cuando se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o de orden público.

502. El Estado garantiza este derecho tanto a los individuos como a las colectividades, a través de la vigencia y plena práctica de estas libertades. No hay políticas, planes y métodos cuyo norte sea el tema de este derecho. La Defensoría del Pueblo, en virtud de sus atribuciones, ejerce una labor de monitoreo y fiscalización de este y demás derechos fundamentales.

503. Las entidades encargadas del monitoreo, vigencia y respeto de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, no cuentan con recursos económicos para realizar un trabajo de monitoreo en toda la república; esto representa muchas veces un problema que puede ser solucionado.

504. La Defensoría del Pueblo, desde el año 2001 al 2005, ha recibido quejas de particulares por violación de este derecho, nueve denuncias de violaciones del derecho a la libertad de religión, de las cuales seis son en contra del Ministerio de Educación; dos ante el sistema penitenciario; y una ante las instancias judiciales. Detallamos:

*Queja 706-01. Ante el Ministerio de Educación*

505. La peticionaria indica que su hijo pertenece a la orden de los hermanos separados testigos de Jehová y no desea dar la asignatura de religión exigida por el centro educativo (en Veraguas) para poder graduarse. Además manifiesta que le han eximido de recibir clases de religión así como de participar en los rituales de la misma. No obstante, varios directores de escuelas le manifestaron expuesto el problema al director del plantel al igual que al Ministerio de Educación, pero ninguna de estas autoridades le ha dado una respuesta concreta.

*Queja 341-04. Ante la Dirección General del sistema penitenciario*

506. El recurrente destaca que a su presentado se le han violado sus derechos y creencias religiosas, al habersele roto la torá, texto religioso del judaísmo, y ser sometido a burlas por parte de los custodios. El recurrente afirma que su representado no puede cumplir con sus normas religiosas en lo referente a los alimentos.

*Gestión 2018-05*

507. Los padres de una menor de 2 años de edad aseguran que se les ha quitado la custodia de su hija, ordenada por un juzgado de familia, por pertenecer a la religión rastafari.

508. La Defensoría del Pueblo de Panamá lleva a cabo una labor de protección, promoción y educación de los derechos fundamentales dentro de los que se encuentra el establecido en el

artículo 18 del Pacto. En dicha labor se capacita a funcionarios, ONG y a parte de la población, mediante seminarios, talleres, programas radiales y de televisión, trípticos, programa de defensoría móvil, reuniones interinstitucionales y con las partes afectadas.

### **Artículo 19**

509. En referencia al tema debemos señalar que la Constitución política de la República de Panamá, como ley suprema de nuestro ordenamiento, establece en su artículo 37, que toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales, cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.

510. En base a lo anterior podemos asegurar que la República de Panamá tiene como principio fundamental el respeto al derecho a la libertad de expresión.

511. Para 2002, el Defensor del Pueblo insistía en remarcar la necesidad de adecuar nuestra legislación interna a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, y aprovechó además para plantearse un reto: se decidió a crear en la Defensoría del Pueblo la Oficina del delegado especial para la libertad de expresión, la cual tiene como objetivo principal realizar todos los esfuerzos necesarios para adecuar nuestra legislación a los estándares internacionales y recomendaciones del sistema interamericano, para sacar a Panamá de la lista de "países de atención".

512. En marzo de 2004, la Defensoría del Pueblo emitió un comunicado, a través de la Oficina del delegado especial para la libertad de expresión y acceso a la información, en que se señalaba que "dentro de la discusión en ciernes, de una reforma constitucional o de una nueva constitución, debe tenerse en cuenta la eliminación de la disposición contenida en el artículo 33 de la Carta Magna vigente, que ha dado el sustento constitucional a las normas que consagran la figura del desacato". Panamá merece ingresar en la lista de países que han dado especial atención a estos temas, y que de esa manera han garantizado un ejercicio más libre del derecho al pensamiento y a la expresión del mismo.

513. El 18 de junio de 2004, se presentó por parte de un grupo de legisladores de la República, a consideración de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, el anteproyecto de acto legislativo, que buscaba reformar y actualizar la Constitución política de la República de Panamá en algunos aspectos.

514. Entre ellos, se cambiaba el artículo 33 de la Constitución política, dejando en el texto propuesto la posibilidad de que servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción pudieran imponer multas u ordenar detenciones preventivas, por un período no mayor de 24 horas, a cualquiera que los ultrajare o faltare el respeto en el acto en que estén desempeñando sus funciones o que les impidiera u obstaculizara el ejercicio de las mismas.

515. Según informes de la Defensoría del Pueblo, la República de Panamá seguía siendo para 2004 el único país de Iberoamérica que mantenía la figura del desacato en su Carta Magna.

516. Adaptar nuestra legislación interna en materia de libertad de expresión y acceso a la información a los estándares internacionales es una aspiración de vieja data, expresada tanto por los gremios periodísticos como por las organizaciones de la sociedad civil y todas aquellas organizaciones o instituciones que trabajan en el campo de los derechos humanos.

517. El 7 de julio de 2004, durante la sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa en cuyo seno se discutía la modificación al artículo 33, se dio lectura precisamente a la carta que había enviado el Defensor del Pueblo recomendando la eliminación de la figura del desacato y los argumentos esgrimidos por la Defensoría del Pueblo a lo largo de los últimos años.

518. Sometida a consideración del Pleno de la Asamblea Legislativa, la eliminación de la norma que mantenía la facultad de sancionar sin juicio previo, otorgada a servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, la misma fue aprobada por todos los legisladores presentes en la sala, salvo uno. La votación fue 59 votos a favor de la eliminación y 1 voto en contra.

519. Además, el Pleno de la Asamblea incluyó los artículos 43 y 44 dentro del texto constitucional reformado, que consagran el derecho de acceso a la información pública y su garantía y la acción de hábeas data.

520. Finalmente, el lunes 15 de noviembre de 2004 fue promulgado en la *Gaceta Oficial* N° 25176 el Acto legislativo N° 1 de 27 de julio de 2004, por medio del cual se reformó la Constitución política, elevando la Defensoría del Pueblo a categoría constitucional, eliminando la figura del desacato y consagrando el derecho de acceso a la información pública y su garantía, la acción de hábeas data.

521. En cuanto al derecho de acceso a la información, con la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el día 21 de mayo de 2004 -día en que se cumplían dos años de haberse expedido el Decreto N° 124 que tuvo que ser demandado por el Defensor del Pueblo en defensa del derecho de acceso a la información pública- que declaraba ilegales los artículos que restringían y desnaturalizaban el espíritu y la letra de la Ley de transparencia, se dio inicio a la plena vigencia de dicha normativa, que en el momento de su promulgación fue calificada por la Defensoría del Pueblo como "la mayor conquista de la sociedad civil".

522. Posteriormente, el día 1° de septiembre, el recién posesionado Presidente de la República honró su compromiso al derogar, como su primer acto de gobierno, los artículos que quedaban vigentes de aquella tristemente célebre disposición.

523. Debía pues suponerse que la plena vigencia de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, facilitaría el proceso de acceso a la información pública en manos de agentes del Estado, más aún considerando que la Constitución política garantiza ahora como un derecho autónomo fundamental, y no sólo como derivado del derecho de petición, el derecho de acceso a la información personal y pública.

524. Se ha recordado a todos los servidores públicos, sin excepción, incluyendo a los que laboran en la administración de justicia, que únicamente es dable la negación de información solicitada de conformidad con la Ley de transparencia, aquella que se sujete a lo dispuesto en el artículo 16, que establece que "las instituciones del Estado que nieguen el otorgamiento de una información por considerarla de carácter confidencial o de acceso restringido, deberán hacerlo a

través de resolución motivada, estableciendo las razones en que fundamentan la negación y que se sustenten en esta ley".

525. Existe beneplácito por el constante crecimiento y actualización de la información contenida en nuestro ya reconocido Nodo de Transparencia en la Gestión Pública de la Defensoría del Pueblo. La información de más de 60 instituciones, entre las que se encuentran ONG y partidos políticos, obligados por la Ley de transparencia a suministrar información sobre la utilización de recursos del erario público, puede encontrarse accediendo a nuestra página de Internet. Los salarios de más de 165.000 servidores públicos aparecen publicados allí en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de transparencia. Esta herramienta se ha convertido en una eficaz ayuda para facilitar la labor de auditoría ciudadana, y por ende para beneficiar la maximización de los escasos recursos estatales.

## **Artículo 20**

526. El artículo 85 de la Constitución política de la República de Panamá, establece que los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica. También señala que cuando "sean usados para la publicidad o la difusión de propaganda, éstas no deben ser contrarias a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional".

527. La Constitución igualmente prohíbe el reconocimiento de personería jurídica a asociaciones que justifiquen o promuevan la discriminación racial (art. 39).

528. El actual Código de la Familia y el Menor<sup>47</sup> señala expresamente que se prohíbe la difusión de mensajes, programas o propaganda que contengan apología del delito. Igualmente señala que los medios de comunicación evitarán la difusión de programas, mensajes o propagandas que "contengan pornografía, violencia gráfica y mutilación" (art. 485).

529. Debe resaltarse que esta última norma prevé que el órgano ejecutivo reglamentará la aplicación de éstas disposiciones mediante la Comisión Ejecutora del Código de la Familia.

530. La Comisión fue efectivamente designada en 1997, pero su designación también coincidió con el establecimiento del Ente regulador de los servicios públicos, y la posterior asignación a éste organismo de funciones relacionadas con la radio y la televisión.

531. Por su parte, la Ley N° 49 de 1967 aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la cual en su artículo 4 establece que los Estados Partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en la idea de la superioridad racial o que pretendan promover el odio racial y la discriminación. Entre las medidas que se comprometen a tomar está la declaración como acto punible a la difusión de ideas basadas en la superioridad racial, así como toda incitación a la discriminación o a la

---

<sup>47</sup> Los medios de comunicación impulsaron la reforma del Código de la Familia para matizar su carácter orientador de los medios de comunicación. La reforma se llevó a cabo mediante la Ley N° 4 de 1995.

violencia contra grupos de personas, así como la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

## **Artículo 21**

532. El derecho de reunión constituye una de las manifestaciones eminentes de la libertad general de actuar, y que dentro de una democracia participativa permite a todo ser humano concurrir de común acuerdo con otras personas a un mismo lugar, con el propósito de lograr un fin específico.

533. Es el derecho que tiene cada miembro de la sociedad de reunirse con fines políticos (derecho político), o simplemente para acordar acciones comunes (derecho cívico).

534. No obstante, estas reuniones deben ser con fines pacíficos y durante un período limitado de tiempo. Si el tiempo es ilimitado y las reuniones tienen carácter permanente, entonces estaríamos refiriéndonos a una asociación.

535. El derecho a reunirse es visto como una libertad pública esencial. Como tal se convierte en uno de los pilares que posee toda comunidad para ejercer su libertad de expresión y en uno de los medios para llevar a la práctica los derechos políticos. Esta libertad es la base de la acción política en las campañas electorales y también de los movimientos cívicos u otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta.

536. En Panamá las manifestaciones públicas son una de las formas que tienen los ciudadanos de presentar sus demandas sociales, por lo que en ocasiones han sido afectados, lo cual atenta contra la libertad de reunión, aun cuando no resulte en cargos penales o sea sólo por unos días o algunas horas.

537. Encontramos el derecho de reunión en el artículo 38 de la Constitución política que señala que: "Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas, aviso previo a la autoridad administrativa local con anticipación de 24 horas".

538. La autoridad puede tomar medidas policiales para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause, o pueda causar, perturbación al tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.

539. El requisito que sí deben cumplir quienes deseen ejercer esta libertad es el indicarle por escrito a la alcaldía respectiva, el día, la hora, el lugar o recorrido que dicha reunión seguirá, con la finalidad de que se tomen las medidas del caso para que dicha actividad se desarrolle en completa calma.

540. Resultaría impensable impedir el ejercicio de este derecho de naturaleza fundamental, por la errada concepción que pueda tener sobre el mismo. No obstante el expresado carácter en el artículo 38 de la Constitución política, se permite que el derecho de reunión sea objeto de restricciones por parte de la autoridad.

541. Ciertamente, el aparte final de dicha norma dispone que la autoridad puede tomar medidas policiales cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación al tránsito, alteración del orden público o violación a los derechos de terceros. Así las cosas, no se predica vulneración del derecho de reunión cuando una disposición constitucional lo limita ni cuando la limitación la impone la ley de manera conveniente y razonable, sin alterar su núcleo esencial.

542. La libertad de reunión, como todos los derechos fundamentales, se encuentra limitada por los derechos de los demás y por el justo orden público.

543. Atenta contra este derecho la represión masiva y la prohibición de reunirse, exigir permisos para la realizar reuniones o manifestaciones públicas.

544. El Código Administrativo en el título II (Policía moral), capítulo I, artículo 899, define lo que es el orden público, que consiste en la general sumisión a la Constitución y a las leyes, y en la obediencia a las autoridades que deben hacerlas cumplir.

545. Cuando una fuerza mayor impida a una autoridad el libre ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la Constitución y leyes, se considerará alterado el orden público en el territorio a que se extiende la jurisdicción de tal autoridad o en la parte de él en que ella no pueda hacerse obedecer.

546. El orden público está integrado por todos aquellos elementos necesarios que permiten el buen funcionamiento del Estado y de las instituciones y el disfrute de los bienes jurídicos fundamentales por parte de todas las personas que habitan el territorio nacional. El orden público consta de los siguientes elementos: la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad.

547. El derecho de reunión en el Código Penal panameño se encuentra regulado en el título II (Delitos contra la libertad), capítulo IV (Delitos contra la libertad de reunión y prensa), artículo 161, que señala que el que impida una reunión pacífica y lícita será sancionado con prisión de seis meses a un año y de 50 a 100 días-multa. Si el hecho fuere cometido por un servidor público, se le impondrá además, inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos hasta por tres años.

548. Por otro lado, el Código Penal, en su artículo 238, señala penas de uno a seis años, cuando se ejecute cualquier acto que ponga en peligro la seguridad de los medios de transporte terrestre, marítimo o aéreo.

549. En estos casos, si varias personas obstaculizan la circulación del transporte vehicular, y como consecuencia de sus actos ponen en peligro la seguridad de sus ocupantes, entonces el derecho de reunión de los anteriores se calificaría de libertinaje y puede ser objeto de sanciones penales.

## **Artículo 22**

550. El derecho de asociación es definido como la potestad y autonomía que poseen todos los trabajadores para agruparse establemente con el fin de participar en la organización de las relaciones productivas.

551. La libertad sindical aparece como una manifestación concreta del derecho de asociación, que adquiere en consecuencia su mismo valor constitucional.

552. Es el artículo 39 de la Constitución política que regula dentro de los derechos individuales el derecho de ejercer oficio o profesión, el que hace referencia a la posibilidad de colegiación, cotización o sindicación obligatorias.

553. A continuación se pasará a señalar el tema de los partidos políticos en Panamá: cómo se establecen los requisitos para su constitución, cómo han participado en la vida política y republicana del Estado panameño, su desenvolvimiento en la actualidad, entre otros temas a plasmar.

554. En cuanto a esta materia, el Código Electoral establece dos etapas para la constitución y formación de los partidos políticos. En la primera, los partidos son como entes en formación con una serie de derechos y deberes, similares en algunos aspectos, disímiles en otros con los partidos legalmente reconocidos. La segunda etapa es cuando los mismos son reconocidos como partidos legalmente constituidos con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de participar en un proceso electoral.

555. Primeramente, el grupo de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos que, de conformidad con las normas del Código Electoral, deseen formar un partido político, deberá elevar al Tribunal Electoral un memorial en papel simple por el cual solicita la autorización correspondiente, documento que debe dirigir al magistrado Presidente del Tribunal Electoral y presentar personalmente el representante provisional designado ante el secretario general. En el memorial se consignarán los nombres, sexo, número de cédula de identidad personal, la residencia y firma de los iniciadores. Igualmente se deberá expresar el nombre del partido político, la descripción de su símbolo distintivo y, si lo tuvieren, el de su bandera, escudo, himno y emblema.

556. Ese memorial debe estar acompañado con los proyectos de declaración de principios, programa de gobierno y estatutos del partido. En esa primera etapa se requiere que dicha solicitud esté firmada por lo menos por 1.000 ciudadanos, además de entregar un certificado donde conste que en cada provincia residen por lo menos 50 de esos iniciadores, y que en cada comarca indígena residen por los menos 20.

557. La secretaría general del Tribunal Electoral tiene un plazo de ocho días para revisar toda la documentación, y si ésta se encuentra en orden, el Tribunal Electoral dicta una resolución donde se ordena dar aviso público de la solicitud presentada. Dicho aviso público se publica dos veces en el *Boletín del Tribunal Electoral* y por tres días consecutivos, por lo menos en un diario de circulación nacional. Hasta ocho días después de esa publicación, tanto el fiscal electoral como cualquier ciudadano o partido político legalmente reconocido o en formación, pueden objetar esa solicitud presentando un recurso de impugnación, el cual debe ser resuelto por el Tribunal Electoral. Si no se presenta ninguna objeción, el Tribunal Electoral debe dictar una resolución motivada en la que autorizará a los iniciadores del partido político para que procedan a formarlo, declarará abierto el período de inscripción de miembros del partido político, ordenará la entrega a los registradores electorales de los libros de registro de inscripción electorales en todo el país y reconocerá como representantes provisionales a las personas que ostenten dicha calidad según la solicitud del partido en formación respectivo.

558. Por otro lado, si el Tribunal encuentra alguna objeción en la documentación o en la firma de los iniciadores, concede un plazo de hasta 15 días para corregir cualquier defecto de forma o de fondo. Entre los problemas más comunes está que no se haya presentado el número de adherentes requeridos o que no se haya logrado demostrar la residencia de los 50 iniciadores en cada provincia o de los 20 requeridos en cada comarca. Otro problema más serio sería que la declaración de principios, los problemas de gobierno o los estatutos no se ajusten a las disposiciones del Código Electoral, o bien que el partido esté indicando un nombre igual o similar al de otro partido ya inscrito.

559. Cabe señalar que si los iniciadores del partido no presentan oportunamente las correcciones solicitadas, se entiende desistida la solicitud y el Tribunal Electoral ordena el archivo de la misma. Una vez declarados partidos en formación, los mismos se abocan a la tarea de inscribir la cifra de adherentes requerida para ser declarados como partidos legalmente constituidos. Hasta hace poco, era necesario inscribir un total de adherentes equivalentes al 5% del total de los votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, según los datos oficiales del Tribunal Electoral. No obstante, con las reformas electorales de 2002 se disminuyó el porcentaje a 4%, por lo que a la fecha, luego de la celebración de las elecciones de 2004, la cifra requerida es de 59.961 adherentes. Dentro de esa cifra, se debe demostrar que se han inscrito un mínimo de 15 adherentes en por lo menos el 40% de los distritos en que se divide el territorio panameño. Actualmente hay 75 distritos, por tanto, la norma se traduce en que se deben inscribir 15 adherentes en por lo menos 30 de los 75 distritos. Una vez alcanzada la cifra, el representante legal solicita el cierre de los libros de inscripción y procede a solicitar a la Dirección de organización electoral del Tribunal Electoral una certificación donde se haga constar que ha alcanzado la cifra de adherentes requerida a nivel nacional y en el 40% de los distritos. Una vez vencido, el término para impugnar la inscripción de los adherentes, los partidos tienen seis meses para celebrar su convención o congreso constitutivo, en el cual deberán aprobar en forma definitiva su nombre, distintivo, estatutos, declaración de principios y programas. Además si lo tuvieran, bandera, escudo, himno, emblema y designar los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido. Luego de ello, tendrán que presentar la solicitud formal de reconocimiento con lo cual deberán entregar la declaración de principios, estatutos, programa de gobierno y símbolos definitivos aprobados. Recibida la solicitud, el Tribunal Electoral debe dar traslado de la misma por 3 días hábiles al fiscal electoral y dispondrá de hasta 30 días ordinarios para decidir mediante resolución si reconoce o no la existencia legal del partido. Dicha resolución ordenará la inscripción en el libro de registro de partidos que para tales efectos se lleva en el Tribunal Electoral.

560. Por su parte, la inscripción de adherentes es una de las más arduas tareas que enfrentan los partidos políticos. Lograr la cifra de adherentes necesaria requiere de una gran organización y muchos recursos. De igual manera para el Tribunal Electoral resulta una tarea delicada y costosa, pues debe poner a disposición de los diferentes partidos tanto los que están en formación como los que están legalmente constituidos, los libros de inscripción de adherentes y los respectivos registradores electorales en todas sus oficinas del país y en los puestos estacionarios que se hayan solicitado. Estos últimos son puntos fuera de las dependencias del Tribunal Electoral, que se instalan a requerimiento de los partidos y previo cumplimiento de algunos requisitos. En este punto es importante indicar que la inscripción de adherentes para los partidos políticos legalmente constituidos se realiza durante todo el año en las oficinas del Tribunal Electoral y en puestos estacionarios durante los fines de semana y a requerimientos de los

partidos. Por otro lado, la inscripción de adherentes a partidos en formación se puede efectuar durante 11 meses al año, de febrero a diciembre, así durante los 4 meses que el tribunal determine, las inscripciones se harán en las oficinas del tribunal y en el horario regular de trabajo, en puestos estacionarios fuera de las oficinas del Tribunal Electoral), los días jueves, viernes, sábados y domingos, previa programación del partido con el Tribunal Electoral. Durante los siete meses restantes, las inscripciones se harán únicamente en las oficinas del Tribunal Electoral. En cuanto al derecho de inscripción, el artículo 75 del Código Electoral, establece que todo ciudadano es libre de inscribirse en cualquier partido en formación o legalmente reconocido, así como de renunciar, expresa o tácitamente, en cualquier momento, a su condición de miembro de un partido constituido o en formación independientemente de si se inscribe o no en otro partido, y será tácito en los casos en que el ciudadano se inscriba en otro partido político constituido o en formación, sin haber renunciado previamente al partido en el que estaba inscrito. Cada año el Tribunal Electoral dicta un decreto en el que se establece el período anual de inscripciones en partidos en formación, estableciéndose en el mismo cuatro meses en que se pueden realizar inscripciones fuera de las oficinas de la institución. Así, el artículo 76 del Código Electoral, establece que sin perjuicio del derecho de renuncia y del derecho de inscripción a que se refiere el artículo anterior, cuando se trate de partidos políticos en formación, el ciudadano sólo podrá inscribirse en un partido durante cada período anual de inscripción de miembros, salvo que el partido en el cual se inscriba desista de su solicitud. El no acatar esta disposición trae como consecuencia la anulación de ambas inscripciones, la primera por la renuncia tácita que se produce con la segunda inscripción, y la segunda por ser nula de pleno derecho, ya que nunca se debió haber efectuado. En adición, los electores que caigan en esta práctica pueden ser sancionados con multa de 50 a 1.000 balboas, ya que la misma está tipificada como una falta administrativa en el artículo 358 del Código Electoral.

561. Actualmente existen siete partidos políticos legalmente establecidos en el país a saber: Partido Revolucionario Democrático, Partido Popular, Partido Panameñista, Partido Molirena, Partido Cambio Democrático, Partido Liberal, Partido Unión Patriótica. En formación existen dos partidos: el Partido Vanguardia Moral de la Patria y Partido Unión Nacional.

### **Artículo 23**

562. Es muy difícil definir el término "familia", y es más difícil aún cuando hay que buscar una definición en común para ser utilizada por todos los países signatarios de este Pacto.

563. El autor Díaz de Guijaro<sup>48</sup> ha definido la familia como la "institución social, permanente y natural, compuesta por un grupo de personas ligadas por el vínculo jurídico emergente de la relación intersexual y de filiación".

564. El Código de la Familia y del Menor de Panamá, establece que la familia la constituyen las personas naturales unidas por el vínculo de parentesco o matrimonio.

---

<sup>48</sup> Osorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1989, pág. 313.

565. El vínculo familiar ofrece importancia jurídica, porque da nacimiento a una amplia serie de derechos y de obligaciones, especialmente referidos al matrimonio, a la relación paternofamiliar (la patria potestad de modo muy destacado), a los alimentos y a las sucesiones.

566. Mediante la Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994, se crea el Código de la Familia, que en su artículo 12 reconoce la figura de la familia.

567. En cuanto a lo establecido en el artículo 23 del Pacto, tenemos que dentro nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en la Constitución nacional, título III, capítulo II, se encuentra enmarcado y desarrollado todo lo relacionado a la protección de la familia, el matrimonio, la patria potestad, la maternidad y paternidad, en los artículos 56 a 63.

568. El matrimonio es pues reconocido por la Constitución política de la República de Panamá y regulado en la legislación panameña en el Código de la Familia, y el mismo presenta varias formas y lo pueden efectuar diferentes autoridades.

569. El artículo 26 del Código de la Familia, establece que el matrimonio es la unión voluntariamente concertada entre un hombre y una mujer, con capacidad legal, que se unen para hacer y compartir una vida en común.

570. En el Libro I, título I, capítulo III de la sección I del Código de Familia, se establece entre los matrimonios especiales los siguientes:

- a) Matrimonio por poder;
- b) Matrimonio en inminente peligro de muerte;
- c) Matrimonio a bordo de un buque o aeronave;
- d) Matrimonio de hecho;
- e) Matrimonio de los grupos indígenas.

571. El matrimonio por poder es aquel que se realiza compareciendo ante el funcionario con dos testigos sin tacha legal y uno de los contrayentes se encuentra ausente, quien otorga un poder especial por escritura pública; siempre será necesario la asistencia del contrayente domiciliado.

572. El matrimonio en inminente peligro de muerte se realiza ante funcionario autorizado (notario público), en presencia de dos testigos idóneos; uno de los contrayentes se encuentra en peligro inminente de muerte.

573. El matrimonio de hecho es reconocido en la legislación de Panamá, como se ha señalado, tanto en la Constitución política como en el Código de la Familia en sus artículos 53 a 59, y es otorgado a personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio, que hayan vivido juntos durante cinco años consecutivos, en condiciones de singularidad y estabilidad; el mismo surtirá los efectos de un matrimonio civil.

574. El matrimonio a bordo de un buque o aeronave es también reconocido por la legislación panameña, permitiéndose realizar matrimonios a capitanes de naves y aeronaves de bandera

panameña, quedando éstos obligados a remitir al Registro Civil de la República de Panamá, la documentación correspondiente al trámite del matrimonio.

575. En lo que respecta al matrimonio en los grupos indígenas panameños, la ley los divide en dos grupos:

- a) Matrimonio de los indígenas kunas: siendo el *sahila* la autoridad competente para celebrar el matrimonio de estos indígenas en el territorio de la comarca de Kuna Yala;
- b) Matrimonio de otros grupos indígenas: los otros grupos indígenas de la nación podrán solicitar el reconocimiento civil para los matrimonios que se celebren conforme a sus respectivas tradiciones.

576. De lo anterior se desprende que la República de Panamá es respetuosa de la libertad de religión, pues la ley permite matrimonios de diferentes religiones, así como los matrimonios de indígenas.

577. De acuerdo a la legislación panameña, no podrán contraer matrimonio los varones menores de 16 años y las mujeres menores de 14 años. El matrimonio contraído por éstos se tendrá por revalidado *ipso facto* y sin necesidad de declaratoria expresa, si un día después de haber llegado a la edad mínima legal para contraer matrimonio, éstos hubiesen vivido juntos sin haber reclamado en juicio la validez del mismo, o si la mujer hubiese concebido antes de la edad mínima legal para contraer matrimonio, o de haberse entablado la reclamación.

578. Además de lo anterior, no podrán contraer matrimonio:

- a) Los que se hallaren ligados por vínculo matrimonial;
- b) Las personas del mismo sexo;
- c) Los parientes por consanguinidad o por adopción en la línea recta descendente y ascendente, y en la línea colateral hasta el segundo grado;
- d) Los parientes por afinidad en línea recta descendente y ascendente;
- e) El condenado como autor o cómplice de un homicidio, ejecutado, frustrado o intentado, contra uno de los cónyuges, con el otro cónyuge sobreviviente, o mientras se encuentre pendiente el juicio criminal;
- f) Los menores de 18 años sin el consentimiento previo y expreso de quien ejerza en relación a él la patria potestad o la tutela, en su caso;
- g) La mujer cuyo matrimonio haya sido disuelto durante los 300 días siguientes a la fecha de la disolución o antes de dar a luz si hubiese quedado embarazada, a menos que acredite mediante certificado médico que durante la disolución del vínculo matrimonial no se encontraba en estado de gestación;

- h) El padre o madre que administre los bienes de sus hijos o hijas menores, mientras no se haya realizado el inventario judicial de los bienes de ellos;
- i) El tutor y sus descendientes con la persona que está o ha estado bajo guarda, hasta que, fenecida la tutela, se aprueben judicialmente las cuentas a su cargo.

579. En la legislación panameña, las personas o autoridades que pueden celebrar matrimonios civiles son:

- a) Jueces municipales, civiles y de familia;
- b) Los ministros religiosos de cultos con personería jurídica en la República de Panamá;
- c) Los agentes consulares, en el caso de matrimonios de panameños en el extranjero;
- d) En los matrimonios especiales serán competentes aquellas personas que autorice la ley para realizar este trámite;
- e) Los notarios públicos;
- f) Director o Subdirector Nacional de Registro Civil, o Director Regional del Registro Civil (Ley N° 31 de 25 de julio de 2006).

580. De acuerdo a la legislación panameña, el matrimonio surtirá efectos jurídicos desde su celebración y su inscripción en el registro civil, o comprobación si fuera matrimonio de hecho.

581. Con respecto a los regímenes económicos matrimoniales, señala la legislación panameña que será el que los cónyuges estipulen a través de las capitulaciones matrimoniales, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

582. En lo concerniente a la disolución del matrimonio, ésta se puede dar por muerte de uno de los cónyuges, divorcio o nulidad.

583. El Tribunal Electoral, a través de la Dirección Nacional de Registro Civil, ha regulado todo lo concerniente a la materia de la inscripción del matrimonio a través de la Ley N° 100 de 30 de diciembre de 1974 "por la cual se reorganiza el registro civil", ley que fue derogada con la entrada en vigencia de la Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, "que regula el registro de los hechos vitales, demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral".

584. El Tribunal Electoral ha asegurado la igualdad de derechos y obligaciones de ambos esposos en lo que concierne a la figura del matrimonio en todas sus fases, y al igual que en caso de disolución, se tomaron medidas de protección al menor, regulándolo a través de las leyes del registro civil.

585. La ya referida Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, mantuvo el reconocimiento del matrimonio de hecho, requiriendo para ello que sea mediante resolución motivada suscrita por una autoridad competente o por la Dirección Nacional o Regional del Registro Civil (art.49).

586. El derecho a la inscripción en el registro civil de un matrimonio de hecho, se ve truncado cuando alguno de los cónyuges tiene vigente un matrimonio anterior, es decir, no existe un divorcio. Es muy común en nuestra sociedad que las parejas se separan de cuerpo, no formalizan el divorcio, y rehacen su vida con otra persona. Pasado un tiempo, deciden formalizar esta nueva unión, pensando que por cumplir con los requisitos para inscribir un matrimonio de hecho, tienen el derecho a realizar la solicitud, la cual es denegada por existir un matrimonio vigente. Esto se puede ver en las estadísticas de la Dirección Nacional de Registro Civil de las solicitudes negadas para inscribir matrimonios de hecho, al igual que las solicitudes de matrimonios *post-mortem*, por estar vigente el matrimonio anterior.

587. Otro problema que las personas encuentran al solicitar la inscripción de matrimonios de hecho, radica en la falta de comunicación que existe entre el órgano judicial y la Dirección Nacional de Registro Civil, ya que ambas están tramitando el mismo expediente donde la misma persona ha solicitado el matrimonio de hecho y en muchas ocasiones ha ocurrido que dictan sentencias o resoluciones con decisiones distintas para el mismo caso, trayendo como consecuencia que no pueda registrarse ese matrimonio, a pesar de que una sentencia prevalece sobre una resolución.

588. La Dirección Nacional de Registro Civil tiene la obligación de registrar las capitulaciones matrimoniales (Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, art. 76), protegiendo y respetando la decisión de la pareja de que se protejan los bienes económicos de ambos antes de contraer matrimonio y que todo lo que la pareja genere posteriormente, será repartido en partes iguales en caso de darse un divorcio.

589. Es obligatorio para la Dirección Nacional de Registro Civil, realizar las respectivas inscripciones de los matrimonios a través de las anotaciones, las capitulaciones matrimoniales, las disoluciones del matrimonio por defunción de uno de los cónyuges, la separación de cuerpo, el divorcio y la nulidad del matrimonio declarada por sentencia ejecutoriada; de esta manera, se protegen los derechos que tienen los cónyuges y los hijos nacidos del matrimonio, ya que mientras no se realice la inscripción del documento, el mismo no surtirá efectos para terceros, ni tendrá calidad probatoria.

590. El Tribunal Electoral ha cuidado la validez y autenticación de todos los documentos que se refieran al matrimonio, incluyendo los matrimonios realizados fuera del territorio nacional, actualizando su base de datos de forma continua con estrictos parámetros de seguridad, para evitar que se inscriba un matrimonio que no es válido por las causales descritas en nuestra legislación.

591. El vínculo familiar ofrece importancia jurídica porque da nacimiento a una amplia serie de derechos y obligaciones, especialmente referidos al matrimonio a la relación paterno-filial (la patria potestad de modo muy destacado), a los alimentos y a las sucesiones.

592. Efectivamente el Estado panameño, ha procedido a desarrollar una serie de normas que tienden a proteger a la familia, pero sin embargo hemos podido visualizar que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de éstas, no han podido ejecutar efectivamente las mismas, ya que es necesario sensibilizar a la población en su totalidad en cuanto a la responsabilidad de sostener una familia, ya que existen muchos divorcios, madres solteras, niños

abandonados, mujeres agredidas por su pareja, elevadas morosidades en cuanto a las pensiones alimenticias entre otras.

593. Respecto a las pensiones alimenticias que se imponen a los padres, muchos de ellos no cumplen con ellas y los hijos deberán esperar más de dos meses para que la autoridad competente que conoce del proceso civil, pueda solicitar la presencia del obligado a dar los alimentos ante el tribunal a fin de que realice arreglos de pagos de la suma impuesta. Mientras pasa este tiempo el que recibe el beneficio de la pensión alimenticia deberá esperar para poder sufragar sus necesidades básicas. Es de importancia mencionar en esta ocasión, que al momento que el obligado a dar los alimentos esté sin trabajo y no pueda aportar por ningún medio la suma pecuniaria impuesta en calidad de alimentos, el Estado no subsidia al miembro de la familia que debe recibir los alimentos.

#### **Artículo 24**

594. Respecto a las medidas especiales de protección a la niñez, cabe señalar que la Constitución política establece la edad de 18 años para alcanzar la mayoría de edad. Asimismo, Panamá ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño a través de la Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990, en donde se establece que se entiende como niño a toda persona menor de 18 años de edad.

595. Por otro lado, la Constitución política, el Código de la Familia y otras leyes brindan protección a determinados grupos de niños, niñas y adolescentes conforme a su edad a saber.

596. La Constitución política en su artículo 70 establece la prohibición del trabajo a las personas menores de 14 años de edad y el trabajo nocturno a las personas menores de 16 años de edad. Prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de 14 años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

597. El Código de la Familia en el Libro II, título V regula lo referente a las personas menores de edad trabajadores, estableciendo igualmente la edad mínima de admisión al empleo a los 14 años y regula las condiciones de trabajo. Por otra parte en su artículo 510 establece la prohibición a las personas menores de 18 años de realizar trabajos que por su condición o naturaleza sean peligrosos para la vida, salud o moralidad o afecten su asistencia al sistema educativo.

598. Panamá emitió una serie de regulaciones para la prohibición del trabajo infantil peligroso en las que podemos mencionar el Decreto ejecutivo N° 19 de 12 de junio de 2006, mediante el cual se aprueba la lista de trabajo infantil peligroso en el marco de las peores formas de trabajo infantil, el cual enumera los trabajos peligrosos como una obligación adquirida por el Estado y la Ley N° 18 de 15 de junio de 2000, por la cual se aprueba el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

599. Respecto a la responsabilidad penal de las personas menores de edad, la Constitución política señala en el artículo 63 que la ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual conocerá sobre los problemas de conducta juvenil. Asimismo, el artículo 28 de esta misma excerta legal establece que el sistema penitenciario se

funda en los principios de seguridad, rehabilitación y defensa social y que los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación.

600. Previo a la existencia del régimen de responsabilidad penal juvenil en Panamá, las infracciones a la ley penal de parte de las personas menores de edad, no eran sancionadas como delitos sino consideradas desajustes de conducta. No existía una distinción entre los casos en que las personas menores de edad eran víctimas de violación de sus derechos y las personas menores de edad como sujetos activos de conductas infractoras. Generalmente se recibía como respuesta para ambas situaciones el mismo tratamiento consistente en el internamiento indefinido en el tribunal tutelar de menores, ausente de la observancia de las reglas del debido proceso, y de los derechos y las garantías procesales reconocidas en la Constitución política.

601. El sistema de responsabilidad penal de adolescentes en Panamá, está fundamentado en instrumentos jurídicos internacionales, tales como las Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio); y la Convención sobre los Derechos del Niño.

602. A través de la Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999 se establece el régimen penal de adolescentes, estableciendo los 14 años de edad como la edad de responsabilidad. Al momento de adoptarse esta ley, la misma no se hizo acompañar de los recursos humanos y económicos necesarios para su funcionamiento. Como consecuencia de la falta de recursos para la efectiva implementación de este régimen y la continua participación de las personas adolescentes en conductas delictivas, se han dado una serie de modificaciones a esta ley a través de la Ley N° 46 de 2003, la cual incluyó el aumento de penas de cinco a siete años de privación de libertad. Asimismo, se presentó una modificación con la Ley N° 48 de 2004, que tipifica los delitos de pandillerismo y posesión y comercio de armas prohibidas.

603. Los derechos plasmados en el artículo 24 del Pacto están garantizados principalmente en la Constitución política de la República de Panamá, al establecerse en este cuerpo legal, los derechos y deberes individuales y sociales. Así, se garantizan en el título III de la Carta Magna panameña, de forma no excluyente, los derechos y garantías fundamentales de todo individuo, entendiéndose que todo niño es un individuo, y como tal, se beneficia de todos los derechos fundamentales y sociales allí enunciados.

604. El artículo 56 de la Constitución establece que el Estado garantizará la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales.

605. Por su parte, el artículo 60 de la Constitución política establece la igualdad de deberes que tienen los padres para los hijos habidos fuera y dentro del matrimonio, señalando que tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas. La ley reconocerá los derechos de los hijos menores o inválidos y de los padres desvalidos en las sucesiones testadas.

606. Aunado a lo anterior, la Constitución política de la República establece la protección del niño en lo que respecta a la paternidad, aboliéndose toda calificación sobre la naturaleza de la filiación (artículo 61 de la Constitución política).

607. En la República de Panamá, recae en el Tribunal Electoral, la función privativa de dirigir, vigilar y fiscalizar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas (artículos 142 y 143 de la Constitución política). Para ello, se estableció como dependencia del Tribunal Electoral, la Dirección General de Registro Civil, con atribución exclusiva de efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.

608. Hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la ahora Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral, rigió en el territorio panameño la Ley N° 100 de 30 de diciembre de 1974, por la cual se reorganiza el registro civil.

609. De conformidad con la referida Ley N° 100 de 1974, dentro del término de 15 días calendario contados desde la fecha en que hubiese tenido lugar el nacimiento, el mismo debía ser inscrito, debiendo inscribirse todos los nacidos vivos, aunque hubiesen fallecido un momento después del nacimiento, siempre que la muerte hubiere ocurrido cuando la criatura se encontraba fuera del claustro materno y totalmente separada del cuerpo de su madre. Esta misma ley establecía que tenían el deber de declarar los nacimientos y solicitar su inscripción, el padre o la madre del nacido, los demás ascendientes, el pariente más cercano mayor de edad que viviere en la casa en que se diera el nacimiento, el jefe del establecimiento que se haya hecho cargo del recién nacido expósito o del establecimiento donde hubiese ocurrido el nacimiento, y la persona que haya recogido al recién nacido abandonado.

610. La Ley N° 31 de 25 de julio de 2006 establece que se inscribirán todos los nacidos vivos, aun cuando hayan fallecido después del nacimiento, siempre que la criatura haya vivido un momento, al menos, desprendido del seno materno (art. 28).

611. Tanto la Ley N° 100 de 1974 como la Ley N° 31 de 2006, garantizan el derecho del niño a tener un nombre, no permitiéndose nombres que perjudiquen a las personas, los que hagan confusa la identificación, y los que induzcan, en su conjunto, a error en cuanto al sexo, para lo cual se han emitido varios decretos del Tribunal Electoral regulando este tema. El artículo 32 de la ya referida Ley N° 31 establece entre los requisitos indispensables para la inscripción del nacimiento, el nombre, los apellidos y el sexo del nacido, así como la fecha del nacimiento.

612. Para garantizar el interés superior del menor mediante la inscripción oportuna del nacimiento, las instituciones de salud y el personal médico que atendió el parto, quedan por disposición de la Ley N° 31, obligados a expedir el parte clínico de nacimiento, a más tardar dos días después de ocurrido el mismo. Si transcurrido un año de la ocurrencia del nacimiento con asistencia médica y no se ha efectuado la declaración para la inscripción correspondiente, el Registro Civil debe ordenar la inscripción con base en los datos correlativos registrados en el parte clínico correspondiente.

613. La legislación panameña permite a la madre soltera inscribir a sus hijos en el acta de nacimiento, con sus apellidos paterno y materno en su orden, a fin de mantener la uniformidad familiar en materia de filiación (art. 41). Sin embargo, si luego de hecha la inscripción, el padre concurre al Registro Civil a reconocer la paternidad del menor, los apellidos se establecerán en el orden que lo indiquen ambos padres.

614. En el caso de menores declarados expósitos o abandonados, quien declare el nacimiento podrá asignarle los apellidos que desee.

615. La ley panameña en materia de registro civil protege en igualdad de condiciones a los indígenas nacidos en la República, garantizándoles el derecho a la inscripción de sus hechos vitales, utilizando los nombres propios de sus respectivos idiomas.

616. En lo que respecta a la inscripción de la adopción de menores de edad, la misma se practicará a solicitud de parte o de oficio, garantizando la confidencialidad del hecho.

617. Además de los nacimientos ocurridos dentro del territorio nacional, son igualmente objeto de inscripción en el libro de nacimientos, los nacimientos de hijos de padre o madre panameños ocurridos en el extranjero; los nacimientos cuya inscripción se efectúe en cumplimiento de una sentencia judicial ejecutoriada, dictada en un juicio sobre el estado civil del hijo; los nacimientos de los extranjeros a quienes la autoridad competente les haya concedido la permanencia definitiva en el país; los nacimientos de los panameños por naturalización; los nacimientos de personas declaradas en condición de expósitos o abandonadas.

618. En lo que respecta a la filiación paterna, la misma constará en el acta de inscripción de nacimiento o en el libro de anotaciones pertinente mediante el reconocimiento voluntario que efectuó personalmente el padre ante el Registro Civil. Necesario es mencionar la adopción de la Ley N° 39 de 30 de abril de 2003, que modifica y adiciona artículos al Código de la Familia, sobre el reconocimiento de la paternidad y dicta otras disposiciones. Con esta ley, se adicionaron artículos al Código de la Familia que garantizan la inscripción de los hijos no reconocidos de forma voluntaria por el padre. En tal sentido, el Tribunal Electoral emitió el Decreto N° 24 de 21 de agosto de 2003, por el cual se reglamentó la Ley N° 39 de 30 de abril de 2003. El cuadro adjunto, refleja el informe consolidado de la aplicación de la Ley N° 39, en lo que respecta al Registro Civil, el cual cubre el período de noviembre de 2003 a junio de 2005.

619. Pese a los esfuerzos que realiza el Tribunal Electoral para garantizar la inscripción de todo nacimiento, existe un problema de subregistro, es decir, aquellas personas que son inscritas en el Registro Civil después de los 2 años de edad. Aparte del gran avance en materia de disminución del subregistro por parte del Registro Civil, y de la inscripción temprana de menores mediante incentivos de proyectos como "Un buen comienzo para la vida", el avance más importante en Panamá ha sido aceptar la existencia del problema.

620. Problemas presupuestarios truncan el trabajo del Registro Civil de realizar giras a zonas de difícil acceso, con el objeto de realizar inscripciones. Aunado a lo anterior, el analfabetismo de las zonas indígenas se traduce en la falta de interés de inscribir a sus hijos, esto sin contar con grupos religiosos existentes dentro de algunas comarcas indígenas, que prohíben a sus seguidores la incorporación a la vida nacional. Pese a lo anterior, alrededor de 300 registradores auxiliares

del Registro Civil se movilizan mayormente en las zonas indígenas y de difícil acceso de la república para lograr la inscripción temprana de los menores.

621. En los últimos dos años, se ha logrado que entidades como el Ministerio de Salud, el Despacho de la Primera Dama, el Instituto para la Habilitación Especial y el Tribunal Electoral, con ayuda del UNICEF, dirijan esfuerzos conjuntos para lograr, no sólo la inscripción, sino que la misma sea realizada por los padres del niño lo antes posible, mediante la entrega de canastillas de incentivo.

622. Por otro lado, Panamá ha logrado grandes avances para la inscripción de los panameños nacidos en el vecino país de Costa Rica, en el área fronteriza. Se ha habilitado un centro de salud en Río Sereno, que es un primer paso importante para evitar que las indígenas panameñas vayan a dar a luz en Costa Rica. Posterior a ello, a partir del 1° de marzo de 1998, se estableció de manera permanente un funcionario con el título de Vicecónsul, en la comunidad de San Vito, República de Costa Rica, quien se encarga de realizar las inscripciones de los hechos vitales y en especial los nacimientos de panameños ocurridos en dicho sector costarricense.

623. El siguiente cuadro refleja el avance en materia de registro de nacimientos, en las nueve provincias de la República de Panamá, y las tres comarcas<sup>49</sup>:

| Provincia      | 1985 a 1989     | 1990 a 1994 | 1995 a 1999 | 2000 a 2005 |
|----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
|                | (En porcentaje) |             |             |             |
| Bocas del Toro | 29,29           | 28,98       | 29,85       | 13,12       |
| Coclé          | 10,82           | 8,80        | 6,55        | 3,90        |
| Colón          | 18,03           | 16,02       | 11,89       | 7,28        |
| Chiriquí       | 38,49           | 36,52       | 28,40       | 14,72       |
| Darién         | 61,77           | 15,49       | 20,83       | 9,50        |
| Herrera        | 7,64            | 10,35       | 6,08        | 5,38        |
| Los Santos     | 9,53            | 8,50        | 4,03        | 4,18        |
| Panamá         |                 |             |             |             |
| Veraguas       | 10,41           | 7,04        | 5,29        | 3,81        |
| Kuna Yala      | 40,00           | 22,77       | 15,98       | 9,55        |
| Emberá         | -               | 45,48       | 31,78       | 14,09       |
| Ngobe Bugle    | -               | -           | 38,52       | 20,52       |

624. Finalmente, cabe mencionar que, a pesar de que el artículo 24 del Pacto habla de inscripción inmediata, la realidad de las áreas de difícil acceso y comarcales de la República de Panamá es otra, donde carecemos de centros de salud y donde aún se dan nacimientos en casa, con parteras, y son estos casos los que los registradores auxiliares deben buscar proactivamente. Pero para inculcar esta labor, se requiere de capacitación, que tampoco está prevista en los presupuestos, a pesar de ser solicitada cada año por el Registro Civil. Esto se ha solucionado con apoyo de instituciones no gubernamentales como el UNICEF. Estas inscripciones ocurren posteriormente al plazo señalado en el artículo 24 del Pacto y en el de la propia Ley N° 31 (dos años).

<sup>49</sup> Se adjunta un cuadro estadístico de nacimiento del Registro Civil de 1985 a 2005.

625. Ahora las dos realidades del subregistro apuntan a la inscripción inmediata en los lugares que así se pueda realizar y la disminución del tiempo en las zonas de difícil acceso, con la creación de vías de comunicación y de centros de salud para lograr incrementar los partos clínicos.

626. En lo que respecta a la nacionalidad panameña, ésta se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional (artículo 8 de la Constitución política). Se entiende que son panameños por nacimiento, los nacidos dentro del territorio nacional, los hijos de padre o madre panameños por nacimiento nacidos fuera del territorio de la República de Panamá, si dichos hijos establecen su domicilio en el territorio nacional, y los hijos de padre o madre panameños por naturalización nacidos fuera del territorio nacional, si aquéllos establecen su domicilio dentro de la República de Panamá y manifiestan su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar un año después de su mayoría de edad (Constitución política, art. 9), entendiéndose como tal, los 18 años de edad, edad en la cual obtienen la ciudadanía (art. 131).

627. En lo que respecta a la nacionalidad por disposición constitucional, se trata de aquellos individuos nacidos en el extranjero y adoptados antes de cumplir 7 años de edad, por nacionales panameños, adquiriendo la nacionalidad el adoptado, una vez se inscriba la adopción en el Registro Civil panameño (Constitución política, art. 11). Hemos de mencionar que antes de la reforma constitucional de 2004, los nacidos en el extranjero adoptados, podían adquirir la nacionalidad si eran adoptados antes de cumplir los 7 años de edad por nacionales panameños, siempre y cuando establecieran su domicilio en la República de Panamá y manifestaran su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar un año después de su mayoría de edad (18 años). Se reitera que esto cambió con la entrada en vigencia de las reformas a la Constitución política en 2004, pues una vez inscrita la adopción en el Registro Civil de Panamá, se adquiere la nacionalidad.

## **Artículo 25**

628. Tal como lo establece el artículo 2 de la Constitución política de la República de Panamá, el poder público sólo emana del pueblo y lo ejerce el Estado por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

629. Dentro de este contexto democrático, en donde el poder público lo ejerce el pueblo a través de un gobierno republicano, la participación política en la República de Panamá es de naturaleza democrática, no existiendo fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Constitución política, art. 19).

630. Del mismo modo, en Panamá están garantizados constitucionalmente los derechos individuales fundamentales como la libertad de expresión, de reunión y de asociación. Inclusive, en mayo de 2005, la Asamblea Nacional de Diputados derogó las llamadas "leyes mordaza", que ya hemos mencionado, que dictaban medidas en relación con los medios de comunicación social, la publicación de material impreso y regulaban la profesión de periodismo. De esta forma, se ha perfeccionado uno de los derechos fundamentales como lo es la libertad de expresión.

631. Otro de los pilares del modelo democrático panameño es la institución del sufragio, el cual, de acuerdo a la Constitución política de Panamá, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La Constitución política establece que son ciudadanos de la república todos los panameños mayores de 18 años, sin distinción de sexo, reservándose a los ciudadanos los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción (art. 132). La ciudadanía se suspende por la renuncia expresa o tácita de la nacionalidad panameña o por pena conforme a la ley.

632. La libertad y honradez del sufragio está garantizado en el artículo 136 de la Constitución política, el cual reza de la siguiente forma:

**"Artículo 136.** Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohíbe:

1. El apoyo oficial, directo o indirecto, a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados a tal fin.
2. Las actividades de propaganda y afiliación partidista en las oficinas públicas.
3. La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias.
4. Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad.

Igualmente, se prohíbe la exacción de cuotas, contribuciones, cobros o descuentos a los trabajadores del sector privado por los empleadores para fines políticos, aun a pretexto que son voluntarias.

La ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas."

633. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, la Constitución política sustenta en su artículo 142, la existencia de un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y autonomía.

634. El Tribunal Electoral tiene entre sus atribuciones, interpretar y aplicar privativamente la ley electoral y dirigir los procesos electorales, y para los efectos de investigar los delitos electorales e imponer las sanciones respectivas, existe la figura de la Fiscalía General Electoral con sus respectivas fiscalías delegadas<sup>50</sup> y los juzgados penales electorales, erradicándose de manera significativa los delitos electorales que imperaron en antaño, como la adulteración de cédulas, la venta de votos, el doble voto y el robo de urnas. Igualmente, en mucho ha contribuido la reforma electoral de 1993, por medio de la cual se estableció el uso de la boleta única de votación, con el objeto de erradicar en gran medida los delitos arriba mencionados.

---

<sup>50</sup> Reforma electoral de 2002.

635. Como lo consagran los valores democráticos, el voto en Panamá es secreto, existiendo facilidades para los ciegos y discapacitados para que sean ayudados a sufragar por una persona de confianza. En ese mismo sentido, las mesas, durante la jornada de votación, están debidamente selladas y aisladas. No obstante, una vez concluido el horario para votar, el cual es de las 07.00 a las 16.00 horas, le sucede el procedimiento de escrutinio de votos, el cual es de carácter público, al igual que la quema de las boletas que no han sido usadas. Inclusive, los jurados de mesa y cada uno de los representantes de los partidos políticos presentes durante la votación y al momento del escrutinio, tienen derecho a una copia del acta que se levanta del escrutinio en cada mesa. Lo mismo se garantiza en las juntas de escrutinio y la Junta Nacional de Escrutinio, con el objeto de garantizar la imparcialidad y pureza de los resultados.

636. Del mismo modo, existen en la legislación electoral normas que protegen el derecho a ejercer el sufragio ante ciertas circunstancias, como el artículo 258 del Código Electoral, el cual establece que "durante las horas de votación ningún elector podrá ser arrestado o detenido, ni obligado a comparecer ante las autoridades o funcionarios públicos para la práctica de diligencias civiles, comunales o policivas, sin antes permitirle el ejercicio del sufragio". También existe la institución del "fuero electoral", de naturaleza penal y laboral, los cuales protegen, de una u otra forma, a las personas que se encuentran directamente involucradas en los procesos electorales. La institución del fuero electoral impide la práctica de la persecución política, la cual era una práctica muy común en los procesos electorales de antaño.

637. En el engranaje electoral panameño, existen las corporaciones electorales (Código Electoral, art. 123) cuya labor es la de llevar a cabo la votación y el escrutinio de los votos, a través de las juntas de escrutinio: nacional, circuital, distrital y comunal (art. 132). De este modo, y a diferencia de la mayoría de los países de nuestra región, no es el organismo electoral quien hace las proclamaciones de una elección popular o una consulta popular, sino el pueblo debidamente representado, organizado y capacitado. Todas estas corporaciones electorales, incluyendo al Tribunal Electoral, están estatuidas para garantizar la pureza y libertad del sufragio.

638. Del mismo modo, con las reformas electorales de 1992 se creó el Cuerpo de Delegados Electorales, el cual se ha constituido exitosamente como "amigables componedores" y como coadyuvantes del Tribunal Electoral, en la paz y el orden que debe prevalecer durante el desarrollo de los procesos electorales.

639. El sufragio abarca una doble dimensión, la cual debe considerarse por separado: el derecho a elegir y ser elegido; para ambos casos, la ciudadanía es el requisito básico para ejercer el sufragio.

640. De acuerdo al artículo 8 del Código Electoral de Panamá, para ejercer el derecho a votar se requerirá: ser ciudadano panameño, ya sea por haber nacido en suelo nacional, por ser hijo de padre o madre panameño, o por naturalización (Constitución política, art. 131). Igualmente, se requiere que la persona sea mayor de 18 años, debe aparecer en el padrón electoral final de la mesa respectiva (aplicando el concepto de residencia para las elecciones locales), portar cédula de identidad personal y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.

641. En sentido contrario, no pueden votar las personas a las que se le han suspendido los derechos ciudadanos (pena accesoria) por sentencia condenatoria de delito penal o electoral.

Igualmente, no pueden ejercer el sufragio los individuos que están sujetos a interdicción judicial debido a la disminución de sus facultades mentales (Código Electoral, arts. 8 y 9).

642. Fuera de las limitaciones contempladas en el artículo 9 del Código Electoral, todos los ciudadanos que se encuentren en las condiciones del artículo 8 de la Ley electoral, pueden sufragar. No obstante, existen casos de ciudadanos con el derecho a votar, pero que en la práctica no pueden ejercer el sufragio. Las circunstancias que provocan esta situación deben ser mejoradas de manera urgente. Estos son los enfermos en los hospitales, los ancianos en los asilos, los panameños que residen en el extranjero y los detenidos en las cárceles no condenados, ni los condenados que aún no se les ha inhabilitado los derechos ciudadanos.

643. Panamá no escapa a una realidad concurrente en los países de la región y es el tema del voto en el extranjero. Desde las reformas electorales de 1997, el Tribunal Electoral comenzó a realizar estudios sobre la viabilidad de cristalizar este derecho. Pero las dificultades logísticas como la seguridad del voto y la elaboración de los padrones electorales, para lo cual forzosamente se necesita del apoyo del cuerpo diplomático, han impedido que el voto en el extranjero se haga realidad. Esto motivó que en 2002, se hicieran reformas a la ley electoral en el sentido de suspender la realización de este tipo de sufragio. Se han estado haciendo todas las gestiones posibles con el Ministerio de Relaciones Exteriores, como la elaboración de listados de panameños en el extranjero, para en el futuro poder llevar a la práctica este tipo de sufragio fuera del territorio nacional.

644. En lo que se refiere al voto de los detenidos, de los enfermos y de los ancianos en los asilos, también se están proponiendo reformas en la ley para que estos panameños puedan ejercer el sufragio como lo demanda la ley. Esta propuesta de la Comisión de Reformas de 2004, consistió en eliminar la prohibición del voto en las cárceles, hospitales y asilos, dejándose abierta la posibilidad de que se concrete este derecho. No obstante, queda pendiente superar una serie de obstáculos que dificultan la aplicación de este derecho, como la seguridad del voto y de los miembros de mesa dentro de los recintos carcelarios y la elaboración del padrón electoral en los hospitales, tomando en cuenta que la mayoría de los enfermos están de paso (esta situación no se aplica a los asilos). La posible alternativa que se está proyectando para resolver los problemas planteados es la creación de la "urna rotativa".

645. Sobre el particular, y con ánimo de mostrar el interés del ciudadano en ejercer el derecho al sufragio, presentamos las estadísticas de los ciudadanos que han sufragado en los eventos electorales nacionales, desde 1990:

| <b>Año</b>      | <b>Padrón electoral</b> | <b>Votos emitidos</b> |
|-----------------|-------------------------|-----------------------|
| Referéndum 1992 | 1.397.003               | 559.651               |
| Elecciones 1994 | 1.499.451               | 1.104.578             |
| Referéndum 1998 | 1.718.870               | 1.123.901             |
| Elecciones 1999 | 1.746.989               | 1.330.730             |
| Elecciones 2004 | 1.999.553               | 1.537.342             |
| Referéndum 2006 | 2.132.842               | 924.029               |

646. Sobre la otra dimensión del sufragio, es decir el derecho a "ser elegido", las normas constitucionales (art. 179) y electorales (reglamento de elecciones) son muy claras en lo que se

refiere a los requisitos para poder optar a un cargo de elección popular. Por ejemplo, para la elección de Presidente o Vicepresidente, se exige que la persona sea panameña por nacimiento, tenga 35 años de edad, no haber sido condenado por delito penal o político, y no aparecer en la lista de no elegibles para cargos de elección popular, desde seis meses antes de la postulación, establecido en el artículo 26 del Código Electoral (funcionarios como los ministros, director y subdirector de la policía nacional, magistrados y jueces, etc.).

647. Iguales requisitos existen para los cargos de diputados, alcalde, representante de corregimiento y concejal, sólo que en estos casos, varía la edad que debe tener la persona para poder postularse, teniendo como mínima los 18 años de edad, y se añade el elemento de la residencia electoral para los efectos de las elecciones locales.

648. Este derecho a "ser elegido" se extiende a los llamados independientes, candidatos de libre postulación o no postulados por partidos (Código Electoral, art. 226). Para tales efectos, el ciudadano debe reunir una cantidad determinada de firmas que demuestren el respaldo popular del candidato.

649. En las elecciones de 2004, participaron un total de 264 candidatos por libre postulación, resultando electos de entre éstos, 14 representantes de corregimiento y 1 alcalde.

650. Esta institución de la libre postulación le otorga a la "sociedad civil" una oportunidad de participar políticamente en las decisiones del Gobierno. Inclusive, con las últimas reformas constitucionales de 2004, esta modalidad de candidatura se extendió al cargo de diputado a la Asamblea Nacional, pero no así para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República. A pesar de que la Constitución política guarda silencio sobre este tema, el fallo de 23 de noviembre de 1998 de la Corte Suprema de Justicia, ratifica lo establecido en el actual artículo 205 del Código Electoral, el cual sólo permite la postulación partidista para estos cargos, aduciéndose que ante la laguna jurídica constitucional, la voluntad del legislador en la ley electoral, es lo que debe prevalecer.

651. Otra institución integral de la democracia panameña es el subsidio electoral, el cual está destinado a ayudar con los gastos de campaña de los candidatos de los partidos y los independientes. En ese mismo sentido, el subsidio contribuye con los gastos de funcionamiento y administración de los partidos, y un 25% está dirigido a la capacitación política de los miembros de los partidos políticos, del cual debe garantizarse un porcentaje mínimo del 10% para la capacitación de las mujeres. Es por lo anterior, que esta institución democrática estimula la participación política de las mujeres.

652. Este tipo de financiamiento público embona con el artículo 210 del Código Electoral, el cual establece que los partidos políticos, en sus elecciones internas, garantizarán que por lo menos el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.

653. Esta norma ha sido efectiva, pues para las últimas elecciones generales de 2004, se postularon 785 candidatas principales, lo que equivalía a un 14,02% del total de candidatos postulados.

654. El financiamiento político público o subsidio electoral ha sido cuestionado por varios sectores de la sociedad panameña, pues se considera que estos recursos deberían invertirse en otras necesidades apremiantes del país. No obstante, el objeto del subsidio electoral es el de consolidar la democracia panameña a través del fortalecimiento de los partidos políticos, los cuales están llamados constitucionalmente a canalizar la participación política en Panamá (Constitución política, art. 138). En ese sentido, se contribuye con los gastos de campaña para tratar de equiparar la competencia electoral y se subsidian los gastos administrativos y de capacitación para promover la participación activa y constante de los partidos políticos en el cotidiano debate público. Vale la pena destacar que el Tribunal Electoral hace ingentes esfuerzos para establecer la institución de rendición de cuentas, en lo relacionado con el subsidio estatal a los partidos políticos.

655. Así como se cuestiona al subsidio electoral, del mismo modo se critica el proceder de los dignatarios de los partidos políticos, en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones y en sus elecciones internas para escoger a sus dignatarios y a los candidatos a puestos de elección popular. No obstante, en el proceso de reformas electorales, se ha tratado de minimizar este defecto de nuestra democracia, introduciendo el voto secreto en las elecciones internas del partido e incorporando la figura de las elecciones primarias obligatorias para el puesto de presidente y opcionales para los otros cargos de elección popular.

656. Otro aspecto importante es que para favorecer la participación de nuevos partidos, flexibilizar su subsistencia en los futuros procesos electorales, se redujo del 5 al 4% el porcentaje de votos obtenidos en la anterior elección requerido para la formación y extinción de partidos políticos. Esto ocurrió con las reformas electorales de 2003.

657. Por otro lado, durante el desarrollo de los procesos electorales, se producen las llamadas propagandas políticas que no son otra cosa que el proselitismo político a que tienen derecho todos los partidos y candidatos para exponer sus propuestas de gobierno.

658. La legislación electoral otorga a los partidos una serie de facilidades en materia electoral, como lo son: la utilización de los medios de comunicación social que administre el Estado, en igual condición, y la posibilidad de importar libremente vehículos para uso de los partidos políticos.

659. Otra restricción que existe en Panamá sobre este tema de las propagandas políticas, es que las mismas deben estar respaldadas por la firma de un representante legal cuando son pagadas por personas jurídicas.

660. Del mismo modo, se establece en el artículo 188 del Código Electoral la obligatoriedad de los partidos políticos y candidatos, de registrar las contribuciones privadas que reciban, tanto como para su funcionamiento como para sus campañas, aunque esta información es de naturaleza confidencial, es decir, no puede ser divulgada por el Tribunal Electoral, a menos que se detecten indicios de violaciones a la ley penal, caso en el cual el Tribunal Electoral compartirá la información con el ministerio público, o bien la remitirá a requerimiento de éste o del órgano judicial.

661. Por otro lado, con las reformas electorales de 1997, se ha regulado el cuestionado tema de las encuestas de opinión y los sondeos a la salida de los locales de votación, en el sentido de que

las mismas no puedan publicarse ni divulgarse, dentro de los diez días calendario anteriores a las elecciones. El objeto de esta restricción es el de impedir, hasta donde sea posible, que estos instrumentos de medición sirvan como herramientas de manipulación del elector.

662. Otra institución democrática, paralela a la que se ha descrito, es la revocatoria de mandato, que se registra cuando una persona que ocupa un cargo de elección popular ha delinquido o ha actuado contrario a los intereses de su partido o de los electores de su circuito. En Panamá, la revocatoria de mandato es de dos tipos. El primer tipo es de carácter partidista y es aplicable a los diputados de la Asamblea Nacional, aunque con las últimas reformas constitucionales, se le otorga a los colectivos políticos la potestad de consultarle a los electores del circuito sobre la revocatoria de mandato.

663. El otro tipo de revocatoria de mandato es de naturaleza popular, pues son los electores quienes siguiendo una serie de procedimientos establecidos en la Ley N° 19 de 9 de julio de 1980, le revocan el mandato al representante de corregimiento. La referida ley contempla igualmente, los casos en donde el representante de corregimiento pierde la representación en forma automática, por la comisión de un delito.

664. En la República de Panamá también existe la figura de la democracia semidirecta como complemento de la democracia representativa, aplicada a través del referéndum y del plebiscito. Ambas figuras están reguladas en el capítulo 14 del título sexto del Código Electoral.

665. El referéndum es utilizado como uno de los mecanismos para reformar la constitución, como aprobación de una constituyente paralela, o para aprobar los tratados internacionales o los temas relacionados con la construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá. El plebiscito se aplica como consulta popular en los procesos de revocatoria de mandato.

666. A nivel local no existen asambleas populares como en otros países, sino que se aplica el concepto de democracia representativa para los gobiernos locales. En ese sentido, existen las juntas comunales que se encargan de administrar la cosa pública a nivel local. El conjunto de juntas comunales conforma el municipio, el cual es dirigido administrativamente por la figura del alcalde. Así, se le llama concejo municipal al organismo colegiado conformado por el conjunto de concejales que conforman el municipio.

667. Finalmente, uno de los puntos angulares de la democracia panameña, es el sistema de representación popular que se utiliza para la conformación de los escaños de la Asamblea Nacional de Diputados. En ese sentido, el sistema panameño es mixto: mayoritario con 17 circuitos uninominales, en donde sale elegido el candidato más votado; proporcional con 24 circuitos plurinominales en donde se eligen dos o más candidatos, a través de un sistema de cociente y residuo.

668. Este sistema mixto de representación popular produce un multipartidismo moderado, conformado por dos partidos grandes opuestos y una serie de partidos bisagras o satélites, no menos importantes, pues podrían definir una elección, de acuerdo a la alineación de las fuerzas políticas.

### **Estadísticas nacionales**

669. En el marco de los procesos electorales celebrados entre 1948 y 1994, han sido elegidos 602 parlamentarios y parlamentarias, de los cuales 33 han sido mujeres. Esto representa una presencia femenina en la Asamblea Legislativa de tan sólo el 5,5% en 50 años.

670. En las elecciones celebradas el 2 de mayo de 1999, en Panamá fueron sometidos a elección popular un total de 1.519 cargos de los cuales las mujeres debieron ocupar 456, que representaba ese 30% correspondiente a la cuota electoral femenina. Sin embargo, las mujeres como ya se ha señalado apenas lograron un 9,9% de dicha cuota.

671. Para el período de 1999-2004 participaron del poder ejecutivo 3 mujeres del total de 13 ministerios, lo que representa un 23,1%. En lo que respecta a los viceministerios, sólo 2 mujeres han sido designadas en dichos cargos, tal es el caso del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, lo que representa un 15,4%.

672. Para el período 2004-2009, se contó con 3 ministras de Estado y 4 viceministras. A nivel de la Asamblea Legislativa 13 diputadas y 34 suplentes.

### **Artículo 26**

673. El Tribunal Electoral, desde su creación en el año 1956, mantiene su posición de fiel garante de los derechos políticos de todos y cada uno de los ciudadanos panameños, en cuanto a su derecho de participación activa en la vida política nacional, ya sea como miembro de un partido político, como candidato a puesto de elección popular o como un elector buscando su participación en la actividad política panameña por excelencia: el sufragio. El cuerpo legal que ha utilizado este colectivo desde su creación es el Código Electoral, el cual a través de las distintas épocas de vida nacional, ha sufrido diversas reformas, todas con un propósito: los derechos políticos de los ciudadanos panameños.

674. Tal como mencionamos anteriormente, el Código Electoral es norma especial que rige las actividades electorales, por lo que en el mismo se ha procurado incorporar todas aquellas normas garantes de los derechos políticos de los cuales la República de Panamá debe ser fiel defensora, y que a su vez velan por que los derechos políticos y ciudadanos sean respetados y permitan la participación ciudadana con derecho a ello.

675. Hasta la fecha se han verificado cinco reformas al Código Electoral, todas ellas tendientes a mejorar la participación de los partidos políticos, como de los candidatos de libre postulación y el mejor desempeño del Tribunal Electoral como institución garante de los derechos políticos y ciudadanos.

676. En la reforma de 1993 se modificó la fórmula de representación proporcional en las elecciones con circunscripciones plurinominales, para adjudicar por medio del residuo. También se eliminó la potestad que tenía el Tribunal Electoral para anular de oficio una elección, para evitar suspicacias y dejar a la voluntad popular, a través del debido proceso, la opción de impugnar una elección, ya sea en una determinada circunscripción electoral o en toda la república.

677. En la reforma de 1997, a través de la Ley N° 22 de 14 de julio de 1997, se dieron una serie de reformas significativas, las mayores hasta el momento. Entre éstas podemos enumerar la posibilidad de que los panameños en el extranjero puedan ejercer el sufragio; se estableció la obligatoriedad de los partidos políticos de realizar elecciones primarias para postular a candidato al cargo de Presidente de la República, dejándolo opcional para los otros cargos de elección popular. Se creó el Consejo Nacional de Partidos Políticos, como órgano de consulta ante el Tribunal Electoral; además, se instituyó el subsidio estatal. En materia de derechos humanos, la reforma más influyente fue el establecer que los partidos políticos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones al menos el 30% de los precandidatos sean mujeres.

678. Este último punto puede ser el más significativo en cuanto a derechos humanos y políticos se refiere, ya que anteriormente no existía dicha garantía; no obstante, ahora se ha procurado que los partidos políticos promuevan la participación femenina en sus elecciones internas y para cargos de elección popular.

679. En 1994 pudimos observar que de un total de 14.174 postulaciones, 12.271 fueron hombres, quienes representaron un 86,6%, mientras que las mujeres postuladas fueron 1.903, representando un 13,4%. Al observar el comportamiento de la siguiente elección general, celebrada en 1999, pudimos ver un incremento de postulaciones en general, ya que de 15.665 postulados, 13.307 fueron hombres, representando el 84,9% del total, mientras que hubo 2.358 mujeres postuladas, un 15,1% de todas las postulaciones. Si comparamos esta cifra de mujeres postuladas podemos observar un incremento del 1,7%, esto antes de que entrara en vigor la reforma introducida por la Ley N° 60 de 17 de diciembre de 2002.

680. Como prueba de la participación femenina en este período tenemos que en las elecciones generales de 1999 resultó electa la primera mujer Presidenta de la República, la Sra. Mireya de Moscoso, demostrando que la participación femenina, tanto como candidatas o como electoras, es una fuerza positiva y un avance en las pretensiones del Tribunal Electoral de incluir a todos los ciudadanos de la república dentro de la vida política sin ningún tipo de distinción.

681. Interesante es anotar que, una vez entrada en vigencia la referida Ley N° 60, la participación femenina para obtener puestos de elección sufrió una baja, ya que sólo hubo postuladas un total de 1.909 mujeres; sin embargo, debemos recordar que este comportamiento puede depender de factores ajenos a la labor que va desarrollando el Tribunal Electoral para que la mujer pueda optar a puestos de elección popular, o que mantengan su vigencia y su voz dentro de los mismos colectivos políticos que las representan.

682. Otra manera de determinar la participación de la mujer en la vida política es a través del siguiente cuadro, el cual ilustra por provincia cuántas mujeres se encuentran afiliadas a un partido político y cuántas no. Además, demuestra que la participación de la mujer ha aumentado en la vida política nacional, siendo este el sexo que presentó una mayor participación al momento de ejercer su derecho al voto, con un 51% del total de votos ejercidos para las elecciones generales del 2 de mayo de 2004.

**Cuadro 1**  
**Tribunal Electoral**  
**Dirección Nacional de Organización Electoral**  
**Departamento de estadísticas electorales**  
**Logros de la participación política de la mujer: elecciones 1994 y 1999**

| Puesto a elección popular | Elecciones                  |            |             |                             |            |             | Incremento 1994 - 1999 |
|---------------------------|-----------------------------|------------|-------------|-----------------------------|------------|-------------|------------------------|
|                           | 1994                        |            |             | 1999                        |            |             |                        |
|                           | Total de puestos a elección | Logros     | Porcentaje  | Total de puestos a elección | Logros     | Porcentaje  |                        |
| Presidente                | 1                           | 0          | 0,0         | 1                           | 1          | 100,0       | 1                      |
| Vicepresidente            | 2                           | 0          | 0,0         | 2                           | 0          | 0,0         | 0                      |
| Parlacen                  | -                           | -          | -           | 20                          | 5          | 25,0        | 5                      |
| Suplentes                 | -                           | -          | -           | 20                          | 8          | 40,0        | 8                      |
| Legislador                | 71                          | 6          | 8,5         | 71                          | 7          | 9,9         | 1                      |
| Suplentes                 | 142                         | 25         | 17,6        | 142                         | 26         | 18,3        | 1                      |
| Alcaldes                  | 67                          | 9          | 13,4        | 74                          | 10         | 13,5        | 1                      |
| Suplentes                 | 134                         | 23         | 17,2        | 148                         | 25         | 16,9        | 2                      |
| Representantes            | 511                         | 55         | 10,8        | 587                         | 61         | 10,4        | 6                      |
| Suplentes                 | 511                         | 55         | 10,8        | 587                         | 75         | 12,8        | 20                     |
| Concejales <sup>1</sup>   | 24                          | 2          | 8,3         | 7                           | 1          | 14,3        | ...                    |
| Suplentes                 | 24                          | 14         | 58,3        | 7                           | 1          | 14,3        | ...                    |
| <b>Total</b>              | <b>1.487</b>                | <b>189</b> | <b>12,7</b> | <b>1.666</b>                | <b>220</b> | <b>13,2</b> | <b>45</b>              |

- = Cantidad nula o cero.

... = Información no comparable, por reducción de concejales.

<sup>1</sup> Con la creación de nuevos corregimientos se disminuye el número de concejales.

**Cuadro 2**  
**Postulaciones presidenciales por alianza y partidos políticos**  
**Elecciones generales de 2 de mayo de 1999**

| Alianzas y partidos políticos         | Total    | Sexo     |             |          |             |
|---------------------------------------|----------|----------|-------------|----------|-------------|
|                                       |          | Hombres  | Porcentaje  | Mujeres  | Porcentaje  |
| Alianza Nueva Nación <sup>a</sup>     | 3        | 3        | 100,0       | 0        | 0,0         |
| Alianza Acción Opositora <sup>b</sup> | 3        | 2        | 66,7        | 1        | 33,3        |
| Alianza Unión Por Panamá <sup>c</sup> | 3        | 2        | 66,7        | 1        | 33,3        |
| <b>Total</b>                          | <b>9</b> | <b>7</b> | <b>77,8</b> | <b>2</b> | <b>22,2</b> |

Fuente: Departamento de estadísticas electorales.

<sup>a</sup> PRD, Papa Egoro, Solidaridad y Liberal Nacional.

<sup>b</sup> PDC, Renovación Civilista, PNP y Liberal.

<sup>c</sup> Arnulfista, Molirena, Morena y Cambio Democrático.

**Cuadro 3**

**Tribunal Electoral de Panamá**  
**Participación de la mujer en las elecciones de 2 de mayo de 2004**

| Puestos de<br>elección popular | Total de mujeres postuladas |            |              | Total de mujeres proclamadas |           |            |
|--------------------------------|-----------------------------|------------|--------------|------------------------------|-----------|------------|
|                                | Total                       | Principal  | Suplentes    | Total                        | Principal | Suplentes  |
| Presidente                     | 1                           | 0          | 1            | 0                            | 0         | 0          |
| Parlacen                       | 57                          | 25         | 32           | 10                           | 6         | 4          |
| Legislador                     | 307                         | 74         | 233          | 46                           | 12        | 34         |
| Alcalde                        | 256                         | 77         | 179          | 39                           | 7         | 32         |
| Representante                  | 1.274                       | 565        | 709          | 147                          | 61        | 86         |
| Concejales                     | 14                          | 5          | 9            | 1                            | 0         | 1          |
| <b>Total</b>                   | <b>1.909</b>                | <b>746</b> | <b>1.163</b> | <b>243</b>                   | <b>86</b> | <b>157</b> |

*Fuente:* Secretaría General del Tribunal Electoral de Panamá.

**Cuadro 4**

**Tribunal Electoral**  
**Dirección Nacional de Organización Electoral**  
**Total de mujeres que votaron según afiliación política:**  
**elecciones de 2 de mayo de 2004**

| Provincia                               | Total de<br>mujeres | No afiliadas<br>a partidos<br>políticos | Afiliadas a<br>partidos<br>políticos |
|---|---------------------|---|--------------------------------------|
| Bocas del Toro                          | 18.345              | 11.018                                  | 7.327                                |
| Coclé                                   | 57.025              | 32.081                                  | 24.944                               |
| Colón                                   | 50.424              | 29.517                                  | 20.907                               |
| Chiriquí                                | 103.842             | 58.958                                  | 44.884                               |
| Darién                                  | 9.505               | 5.837                                   | 3.668                                |
| Herrera                                 | 34.986              | 20.740                                  | 14.246                               |
| Los Santos                              | 30.895              | 18.563                                  | 12.332                               |
| Panamá                                  | 388.295             | 109.106                                 | 279.189                              |
| Veraguas                                | 58.941              | 36.034                                  | 22.907                               |
| Comarca Kuna Yala                       | 8.224               | 6.691                                   | 1.533                                |
| Comarca Ngöbe Buglé                     | 23.279              | 12.847                                  | 10.432                               |
| <b>Total</b>                            | <b>783.761</b>      | <b>341.392</b>                          | <b>442.369</b>                       |
| Total de votos emitidos en la República | 1.537.342           |   |                                      |
| Porcentaje de voto de la mujer          | 51,0                |   |                                      |

683. Se mencionaba anteriormente el tema del subsidio electoral, el cual fue instituido en nuestra legislación electoral con el fin de que los partidos políticos puedan desarrollar actividades de educación civicopolítica entre sus adherentes y ciudadanos en general, así como garantizar un mínimo del 25% de la suma total del subsidio para el área de capacitación. Este subsidio ayuda en el funcionamiento de oficinas de los partidos en cada provincia y comarca para poder fomentar la participación de las bases de los respectivos partidos, las cuales incluyen a las mujeres.

684. El Tribunal Electoral ha sufrido una reestructuración desde inicios de la década de los noventa; cambios significativos que no se han detenido y que siguen evolucionando, y que han conducido a que esta institución porte el estandarte de la representación ciudadana en materia electoral, ganándose la confianza del pueblo panameño al avalar elecciones generales y consultas populares prístinas, y a la vez garantizando el cumplimiento de normas que protejan las garantías constitucionales, sumando a todos los grupos sociales y de ambos sexos a la vida política nacional para que, con todas las herramientas necesarias, busquen su identidad y representación a través del derecho al sufragio o perteneciendo a un colectivo político en igualdad de condiciones.

685. Panamá ha participado en las principales asambleas mundiales sobre temas de derechos humanos, atención a la discapacidad, etc., y ha suscrito una serie de instrumentos internacionales que se convierten en compromisos de Estado y tienen fuerza de ley. Estos son:

- a) Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- b) Declaración de los Derechos del Retrasado Mental;
- c) Resolución 1921 (LVIII) del Consejo Económico y Social, de 6 de mayo de 1975, sobre la prevención de la incapacitación y la readaptación de los incapacitados;
- d) Declaración de los Derechos de los Impedidos;
- e) Año Internacional de los Impedidos;
- f) Resolución 1979/14 del Consejo Económico y Social, sobre la prevención de la incapacitación;
- g) Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se aprobó una resolución sobre medidas a favor de la mujer minusválida sin discriminación de edad;
- h) Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos;
- i) Resolución 1984/26 del Consejo Económico y Social, sobre las violaciones de los derechos humanos y los impedidos;
- j) Convención sobre los Derechos del Niño;
- k) Convenio N° 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 1958, en vigencia desde 1960;

- l) Convenio N° 159 de la OIT y recomendación N° 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas, de 1983;
- m) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- n) Declaración de Caracas sobre la reestructuración de la atención psiquiátrica en la atención primaria;
- o) Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental;
- p) Resolución CD 40.R19 de la OPS/OMS en la que se exhorta a los Estados a mejorar la legislación que protege a las personas con discapacidad mental;
- q) Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad;
- r) Declaración Mundial sobre Educación para Todos;
- s) Declaración de Salamanca sobre Necesidades Educativas Especiales;
- t) Declaración de Montreal sobre la discapacidad intelectual;
- u) Declaración de Cartagena de Indias sobre políticas integrales para las personas con discapacidad en el área iberoamericana;
- v) Declaración de Managua (1993);
- w) Compromiso de Antigua (1995);
- x) Compromiso de Atlapa (1995);
- y) Compromiso de México (1995);
- z) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

686. La Constitución política panameña dedica varios artículos a consagrar la igualdad de todos y de todas sin distinción alguna y consecuentemente la obligación de las autoridades gubernamentales de proteger la vida, honra y bienes de la población residente y en tránsito, de manera igualitaria.

687. En rango inferior, las leyes han procurado dar vigencia al artículo 26 del Pacto y muchas de ellas, de una manera casi tácita, citan que no habrá discriminación por ninguno de los motivos establecidos en el instrumento internacional, lo cual nos motiva a confirmar que no contamos con un sistema discriminatorio institucionalizado; sin embargo, ha sido obvio que para lograr un desarrollo igualitario el Gobierno ha tenido que incurrir en la denominada discriminación positiva y crear políticas y normas que promuevan la equiparación de oportunidades a personas que pertenecen a sectores excluidos como el indígena, personas con discapacidad, mujeres, etc.

Ello ciertamente ha promovido un desarrollo profesional e integral positivo, pero falta más por hacer.

688. En cuanto a una política específica, no existe, aunque no podemos negar que a lo largo de nuestra vida republicana y en algunos contextos sociales han surgido normas y programas tendientes a promover la igualdad; por ejemplo, existe una norma que promovió la participación política de la mujer (aunque no ha tenido los frutos esperados), pero de cierta manera ha impulsado el fortalecimiento de los derechos de ser elegida de las féminas.

689. Otra norma que procuró eliminar conductas discriminatorias fue la Ley N° 16 de 2002, que a la luz del Pacto contemplaría el derecho de reunión en lugares públicos como discotecas, parques, restaurantes, etc., norma que no sólo tomó como sustento lo reglado en la Constitución, sino también lo contenido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

690. La Ley N° 11 de 22 de abril de 2005, por ejemplo fue creada para sancionar los casos de discriminación laboral.

691. De igual manera, hay políticas sociales que por ejemplo velan por la igualdad de oportunidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores desde diversos puntos de vista, por ejemplo respecto al derecho a la vida (a través de servicios de salud, a la educación (hay programas educativos en zonas indígenas que contemplan la educación bilingüe), al trabajo, a un desarrollo integral, etc., los cuales forman parte de los derechos civiles y políticos.

692. Creemos que las medidas son adecuadas y que se están logrando grandes avances. Por ejemplo, se ha aumentado el nivel de escolaridad, de natalidad, se han creado grupos activistas y ello es importante porque se están generando cambios, aunque sus frutos no han surgido con la diligencia esperada.

693. El derecho a la igualdad sin distinción no es supervisado por institución alguna en particular, sino que cada una de ellas desarrolla las políticas que estima oportunas y las fiscaliza. Por ejemplo, el municipio de Panamá tiene una Oficina pro igualdad de oportunidades, así como varias instituciones tienen unidades de género. De igual manera se han creado Comisiones para que exista una mejor canalización de los problemas y necesidades de ciertas poblaciones, como por ejemplo la Comisión de Indígenas (integrada por representante de cada etnia indígena y miembro del Gobierno central) y la Comisión Nacional contra la Discriminación.

694. La Comisión de Asuntos Indígenas tiene meses que no se reúne y la Comisión Nacional contra la Discriminación trabaja con los esfuerzos de cada uno de sus miembros, pero no cuenta con recursos propios.

695. En Panamá, como dijimos anteriormente no podemos hablar de conductas discriminatorias flagrantes, pero sí prejuicios raciales con respecto a indígenas y respecto a afrodescendientes, e inclusive respecto a personas del interior del país, por género, por edad, por religión y de otros tipos.

696. La asimilación de dichas conductas ha sido tan interiorizada en nuestra población que sólo luego de un análisis profundo, las personas se percatan de lo realizado (palabras, ademanes, etc.) y lo ofensivo que resultan para el individuo en particular respecto al cual son proferidas. Casos como requerir personal de cierta edad, con ciertos rasgos físicos, tez clara, son algunos de las experiencias que fortalecen nuestro concepto.

**Estadísticas de quejas por discriminación recibidas en esta Defensoría durante el 2006**

| <b>Acceso a lugares públicos</b> | <b>Por ideología</b> | <b>Por religión</b> | <b>Laboral</b> |
|----------------------------------|----------------------|---------------------|----------------|
| 4                                | 1                    | 1                   | 2              |

697. Si se le limita el acceso a un lugar público a una persona sin excusa fundamentada en la ley, se puede acudir a la Corregiduría para que se inicie un proceso administrativo.

698. Si es un funcionario público el ejecutante de dicha conducta, es viable iniciar un proceso penal por extralimitación de funciones, o acudir a la Defensoría del Pueblo.

699. En cualquiera de los casos se puede iniciar proceso civil por los daños y perjuicios causados con el acto discriminatorio.

700. La hemos percibido solamente de manera generalizada junto al conglomerado de derechos humanos; sin embargo, en el Estado no se ha dado promoción especial a este derecho, lo cual es necesario no sólo en cuanto a promover la igualdad, sino también la tolerancia y el respeto de todos y de todas.

701. Es evidente que para alcanzar un estado de derecho pleno deben conjugarse elementos esenciales como la igualdad, la libertad y la dignidad. No obstante lo señalado, otra es la realidad de América Latina si hacemos un análisis profundo del goce y ejercicio de tales principios por los sectores de atención prioritaria de cada región, entendiéndolo entre ellos, sólo por mencionar algunos, las mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros.

702. *A contrario sensu*, estos importantes sectores poblacionales se ven en la mayoría de los casos sumidos en el olvido y abandono de las políticas públicas de los diversos Estados. Todo ello, producto de varios factores, de los cuales adquiere mayor relevancia el fenómeno de la discriminación que a lo largo de las décadas ha impedido que estos grupos alcancen una verdadera integración social.

703. La discriminación se configura en dos situaciones elementales:

- a) Tratar diferente a lo que es igual;
- b) Tratar igual a lo que es diferente, como por ejemplo cuando se realizan adecuaciones curriculares a alguien que lo requiera por padecer algún grado de discapacidad.

704. En el caso de la población con discapacidad, sabemos que el fenómeno de la discriminación alcanza su máximo nivel con la existencia de las barreras actitudinales que su

propio entorno social le impone. Precisamente por ello, los Estados han expedido un sinnúmero de cuerpos legales, a efectos de erradicar tales barreras.

705. En Panamá, de acuerdo al último censo de población realizado en el año 2000, existe una población de 52.197 personas con discapacidad; sin embargo, otras estimaciones realizadas por organismos internacionales como la OPS/OMS, han reflejado que éste es un porcentaje que difiere mucho de lo reflejado en el censo oficial. Así destacan que conforme a estudios el 10% de la población mundial padece algún tipo de discapacidad, lo que en Panamá supone aproximadamente un total de 280.000 panameños.

706. Esa disparidad entre la estimación real y la oficial obedece a diversos factores tales como: los encuestadores no estaban capacitados para detectar si en efecto dentro de la familia encuestada había discapacidad; los patrones culturales y estereotipos que obstaculizaron la recolección de la información, y por último el censo no cubrió todas las zonas geográficas del país.

### **Normativa existente en relación a los derechos de las personas con discapacidad en Panamá**

707. Panamá ha emitido distintas leyes y acuerdos nacionales cuyo fin último es proteger los derechos de las personas con discapacidad, pero sin temor a equivocarnos la más relevante es la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, que regula la equiparación de oportunidades de este sector y abarca una amplia gama de temas en el contexto de los derechos y obligaciones de carácter individual y colectivo. Tal es el caso del artículo 54 de la Ley N° 42, que estipula que cualquier persona natural o jurídica que incurra en actos de discriminación hacia una persona por razón de su discapacidad o que limite su acceso a los servicios de salud, educación, empleo, información, comunicación, transporte, recreación, entre otros, será sancionada de acuerdo con los perjuicios que cause con su acción conforme a las leyes vigentes sin perjuicio de las sanciones civiles y penales.

708. Cabe anotar que, la Ley N° 42 fue reglamentada luego de transcurrir dos años de su expedición, mediante el Decreto N° 88 de 12 de noviembre de 2002.

709. Al respecto de la aplicación de la normativa existente, debemos reconocer que pese a ser un cuerpo legal completo, su cumplimiento es débil, considerando que apenas en 2004, gracias a un gobierno comprometido con la materia, se han dados los primeros pasos para iniciar con la ejecución de la misma.

710. En nuestro país la responsabilidad de formar a las personas con discapacidad, descansa sobre dos instituciones fundamentales: el Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), este último encargado desde 1952, de forma casi exclusiva de la educación especial.

711. Vale la pena resaltar que en la actualidad se han realizado ingentes esfuerzos por hacer realidad el proyecto de "Educación inclusiva" que, desde el decenio de 1970, se impulsa en Panamá y que aspira a que los niños y niñas con discapacidad ingresen al sistema educativo regular, en igualdad de condiciones.

712. En la praxis la educación inclusiva no ha rendido los frutos esperados; aunque existe la buena voluntad de las entidades rectoras, ha sido carente de apoyos técnicos necesarios para que los educandos puedan aprovechar ese ingreso en las aulas regulares.

713. Para explicar de manera clara la situación, vemos como los niños y niñas con discapacidades físicas tuvieron cabida en escuelas sin contar con las condiciones mínimas de accesibilidad, como rampas, baños accesibles, entre muchas otras. Los estudiantes con otro tipo de discapacidades, tales como las auditivas, ingresaron al sistema con dificultades para acceder a su derecho a la información y comunicación, comoquiera que no todos los centros educativos estaban dotados con personal idóneo que les permitiera una educación realmente inclusiva.

714. En términos generales, las escuelas que cuentan con programas especiales de educación sólo se encuentran en las principales ciudades del país, siendo así que las zonas más rurales continúan carentes de programas para educar a los niños y niñas con discapacidad.

715. No cabe duda que para que las personas con discapacidad puedan recibir una buena educación es vital que el Estado les brinde las herramientas necesarias para acceder a la información y por ende, puedan comunicarse en su propia lengua si se quiere.

716. Vemos con suma tristeza como hoy día, pese a los incesantes avances tecnológicos, a las personas con discapacidad, sobre todo visual y auditiva, no se les ofrece los apoyos técnicos requeridos para su desarrollo profesional y personal. Es decir, las personas con discapacidad que desean educarse han tenido que dotarse en la mayoría de los casos con sus propios recursos de los métodos para recibir información. Y tal es el caso que prácticamente no existen planteles que les proporcionen a los estudiantes no videntes el sistema braille para su lectura. Lo mismo ocurre en caso de las personas con limitaciones físicas y auditivas.

717. En síntesis, no existe aún un método o estrategia para que las personas con discapacidad tengan acceso directo a redes de comunicación e información accesibles.

718. En torno a la prestación de este servicio, debemos expresar que pese a que el Ministerio de Salud provee el financiamiento para la atención de la población con discapacidad, tal financiamiento es insuficiente y limitado. Sin soslayar que, la mayoría de las instituciones dedicadas a ofrecer los servicios de fisioterapia y rehabilitación se encuentran en la ciudad capital (estos escollos se pretenden subsanar con la creación de otros centros de rehabilitación en el interior de la república).

719. El servicio de salud en la República de Panamá, como está estructurado hoy día, no ha implementado la rehabilitación basada en la comunidad, lo que implica que la integración de las personas con discapacidad una vez vencidas las limitaciones funcionales, gracias a la intervención de la medicina, depende en su conjunto de la participación activa de todos los actores sociales.

720. Por otro lado, tal como acontece con los apoyos técnicos dentro de la esfera de la educación, el sistema de salud panameño, tampoco ofrece ayuda en este rubro. Muy por el contrario, tales apoyos en la mayoría de los casos son subsidiados por otras instituciones no relacionadas con el sector salud, como por ejemplo, clubes cívicos, Lotería Nacional de Beneficencia, Despacho de la Primera Dama, la Secretaría Nacional para la Integración Social de

las Personas con Discapacidad (SENADIS), y la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

721. Como es de todos conocido la expresión más noble de esa participación ciudadana se ve realizada a través de la elección, que las personas con discapacidad, como parte del conglomerado social, puedan elegir a los dirigentes su país, los cuales en suma están comprometidos a generar políticas públicas en beneficio de todos y todas.

722. La Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, contempla el derecho al voto de las personas con discapacidad, destacando que es responsabilidad del Tribunal Electoral hacer regir normas específicas para que las personas con capacidades diferentes puedan hacer uso de ese derecho.

723. Claro que ese principio se torna utópico, si no contamos con un entorno físico accesible que le permita a la persona con discapacidad, no sólo poder ejercer ese derecho político, sino además movilizarse sin la presencia obligada de barreras arquitectónicas y urbanísticas, que es la consecuencia lógica de la casi nula participación ciudadana de las personas con limitaciones físicas mentales o sensoriales.

### **Políticas públicas existentes en atención a la discapacidad en la República de Panamá**

724. A partir de la creación de la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, se inició la elaboración de un Plan nacional sobre discapacidad, con la participación activa de todas las entidades gubernamentales, incluidas las organizaciones de, por y para las personas con discapacidad, cuya aplicación debía realizarse a partir de 2004, hasta 2010.

725. Dicho plan destacó primordialmente las áreas de intervención en lo que a prevención y atención de la discapacidad se refiere (servicios de salud, educación, capacitación entre otros). El formal lanzamiento del texto evidenció que se requería más recurso del previsto para dar vida a las políticas inmersas en el plan nacional.

726. Ya para 2004, con la instalación del Gobierno del licenciado Martín Torrijos Espino, mediante Decreto ejecutivo N° 103, de 1° de septiembre de 2004, se crea la SENADIS, que se convierte en un cuerpo técnico asesor del órgano ejecutivo, y junto con ella nace el Consejo Consultivo Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (CONADIS), cuya función principal está encaminada a crear estrategias para alcanzar una verdadera inclusión de las personas con discapacidad a su entorno social.

727. Luego de lo arriba descrito, surge la necesidad de subsanar aquellos vacíos existentes en el ya mencionado plan nacional; es así como se trabajó en la elaboración del plan que en la actualidad rige las políticas públicas en el campo de la discapacidad, nos referimos al Plan estratégico nacional para la inclusión social de las personas con discapacidad, 2005-2009.

728. El citado plan abarca cuatro líneas estratégicas de intervención, a saber: concienciación y sensibilización, adecuación y aplicación de la normativa jurídica, equiparación de oportunidades y promoción de la investigación.

729. Debemos recordar que se trata de un plan que tiene necesariamente que ser ejecutado por todas y cada una de las entidades gubernamentales, dentro de las esferas de sus competencias,

incluidas la sociedad civil, sobre todo esta última con participación activa, en lo referente al vencimiento de barreras de actitud.

730. En cuanto a los logros alcanzados hasta la fecha, refiriéndonos a la aplicación del plan estratégico, es importante puntualizar que se ha avanzado más que todo en lo relativo al primer renglón, es decir, en lo concerniente a la concienciación; lógicamente por ello exige una menor cantidad de recursos financieros.

731. La equiparación de oportunidades, que pretende normalizar todo el sistema social (transporte, comunicación, información, salud, etc.), aún se encuentra en una fase preparatoria; ya que como mencionamos en líneas anteriores la misma requiere, para su ejecución, de una importante dotación de presupuesto que, dicho sea de paso, no estaba contemplado en ninguna de las entidades gubernamentales.

732. Tal es la relevancia que alcanza este renglón del plan estratégico, que en la actualidad el CONADIS adelanta los trámites necesarios para confeccionar un plan con especificidad en la materia de accesibilidad, comoquiera que la práctica puso en evidencia que el eje central para lograr el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad, se encuentra justamente en crear para el país una accesibilidad universal.

733. Cabe destacar que la constitución formal de la Comisión Nacional para la elaboración del Plan de accesibilidad 2017, estaba prevista para el 29 de noviembre de 2006.

#### **Artículo 27**

734. En 1994 el Estado panameño introdujo en el Código de la Familia, un poder que otorga a las autoridades tradicionales *kunas* para ejercer el matrimonio de acuerdo a sus tradiciones, asimismo la facultad de disolverlo. Esta ley también se hace extensiva a otros pueblos indígenas de Panamá, si así ellos lo quieren. Desde entonces, en la comarca Kuna Yala, los *sailas* han casado a cientos de personas, mas requieren de una mayor capacitación porque la debilidad ha consistido en que muchos no aplican en sus comunidades documentos de procedimiento posceremonia tradicional, requisito indispensable para la legalización del matrimonio.

735. En 1995, a través de la Ley N° 34 de 6 de julio del Ministerio de Educación, el Estado expresa que la educación que se imparte en comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural, además expresa que éste se emana dentro de los objetivos generales del país, por ende con metodología de la educación bilingüe intercultural. Asimismo, crea la Unidad de coordinación técnica para la ejecución de los programas especiales en las áreas indígenas en 1998 mediante el decreto N° 94 de 25 de mayo. Esta unidad apoyada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ha publicado libros bilingües y capacitado a educadores(as) en educación bilingüe intercultural, además, ha impulsado una masiva alfabetización en áreas indígenas en la década de los noventa. En agosto de 2005, se ha lanzado el Plan nacional de educación intercultural bilingüe, y en 2006 dos equipos técnicos de la unidad se incorporan al Proyecto bilingüe intercultural que financia la Agencia Española de Cooperación Internacional al Congreso General Kuna, siendo éste un trabajo colectivo entre la sociedad civil y el Gobierno panameño, para impulsar una educación especial.

736. El ejercicio de la vida cultural de los pueblos indígenas no se limita al espacio donde conviven, sino del ambiente que les rodea, puesto que lo que les rodea es parte de ellos y ellos parte del ambiente. Reconociendo esa simbiosis el Estado panameño ha reconocido a los pueblos indígenas de Panamá, a través de la Ley general de ambiente, N° 41, de 1° de julio de 1998, el derecho con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables, ubicados dentro de sus comarcas y reservas. Además, expresa que los estudios de exploración y aprovechamiento de los recursos naturales que se autoricen en tierras ocupadas por comarcas y reservas indígenas, no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales. En ese sentido, el Estado garantiza y respeta las áreas utilizadas para cementerios, sitios sagrados, cultos religiosos o similares que constituyen el valor espiritual de los pueblos indígenas. A pesar de que esta ley favorece a los indígenas del país, aún en algunos territorios no se ha resuelto el problema de la tierra de la que los indígenas hacen uso cultural y social, como los casos de las tierras que están en Santa Isabel, Colón, y de los Ngobe Bugles en Bocas del Toro.

737. Bajo el Decreto N° 4376 de 25 de agosto de 1999, el Estado panameño crea el área de medicina tradicional bajo la Dirección de promoción social, con el fin de incorporarla al sistema nacional. En estos últimos años se ha capacitado a las mujeres parteras indígenas para que pudieran adquirir otros conocimientos como complemento de los que ya poseen culturalmente. Para hacerla más efectiva, falta articular esfuerzos con las autoridades tradicionales indígenas.

738. El valor del arte de los pueblos indígenas, tiene marcados matices espirituales, lo que los ha identificado como pueblos con cultura propia. En los últimos años aprovechando la globalización, ellos han entrado en el mundo de los negocios en pequeña escala, cuyos ingresos han permitido que cientos de indígenas puedan estudiar y llegar a niveles universitarios. Reconociendo el Estado esa combinación ha aprobado la Ley del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, conocida como la Ley N° 20 de 26 de junio de 2000. Después de la aprobación de esa ley se ha inscrito en el registro de propiedad intelectual la *Mola* de los *kunas* y otras obras de arte de los pueblos indígenas de Panamá; además se han emitido 3.000 marcas. Este esfuerzo más que proteger el conocimiento de los pueblos indígenas, fortalece su identidad. A pesar de esas iniciativas, se ha notado copias de *molas* diseñadas en artículos comestibles y productos escolares en los supermercados del país.

739. Bajo la Ley N° 77 de 2005, se estableció que todos los niños y niñas tienen derecho a tener su nombre en el idioma de sus padres, lo que antes era imposible, ya que los nombres eran por los funcionarios de turno.

740. En relación con el cumplimiento del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en nuestro país se ha conformado mediante ley la comarca Emberá de Darién, la comarca Kuna de Madungandi, la comarca Ngöbe-Buglé y la comarca Kuna de Wargandi. Asimismo, existen otros pueblos indígenas que no se han delimitado sus tierras como comarcas, pues se encuentran dentro de reservas o parques nacionales.

741. Desde esta perspectiva hay un cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a que se les reconozca legalmente sus territorios donde ellos puedan ejercer colectivamente la propiedad. No obstante, existe la falta de implementación y ejecución de suficientes políticas públicas que garanticen los demás derechos de los pueblos indígenas.

742. Desde este punto de vista, según el informe anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, correspondiente al 1° de abril de 2001 al 31 de marzo de 2002; "La violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas se torna cada vez más compleja, dado que las acciones de las autoridades no tienen presencia permanente en las apartadas regiones de los territorios indígenas".

743. Su vulnerabilidad jurídica se vincula estrechamente a las deficiencias de las políticas públicas en esta materia y a la normativa nacional existente.

744. Estas comunidades se caracterizan por su deseo de preservar sus características culturales y sus tradiciones como un vínculo de cohesión comunitaria importante.

745. El no reconocimiento de manera plena de los principios básicos de existencia y perdurabilidad de los pueblos indígenas, así como la adopción de nuevos principios respecto a los derechos fundamentales de éstos afectan mayormente la vida cultural y tradicional de los mismos, lo que conlleva a una situación sistemática de violaciones de los derechos humanos de nuestras poblaciones autóctonas.

746. Los pueblos indígenas demandan mayor respeto y luchan por la descentralización para impulsar su propio desarrollo, donde su participación sea vista con mayor responsabilidad, y contribuir activamente en la reducción de los niveles de vulnerabilidad, así como en el fortalecimiento de su gobernabilidad con sus autoridades tradicionales, con una participación sistemática y coherente de estos grupos organizadamente.

747. De igual manera, establece dicho informe que "la población indígena y campesina dependen en gran medida del entorno natural, por lo que, las construcciones y desarrollos de megaproyectos en estos territorios afectan de manera directa a estas comunidades y, a largo plazo, a todos los habitantes del planeta, dando paso a la adopción de importantes instrumentos internacionales para la protección de la biodiversidad y los recursos naturales.

748. Sin embargo, aún se continúa otorgando contratos de explotación de recursos minerales, madereros, hídricos, entre otros, en distintas áreas del país y particularmente en el territorio indígena, el cual constituye una grave amenaza para el equilibrio ecológico y el medio ambiente indígena".

749. Podemos señalar que de parte del Estado panameño no hay la suficiente proporción de medios que garanticen las necesidades básicas de estas etnias, por ejemplo, en relación con el derecho a la salud; en estas áreas hay infraestructuras de salud desprovistas de los equipos e insumos necesarios para brindar una atención integral tomando en cuenta sus tradiciones y costumbres, sin olvidarnos de lo alejadas que están estas áreas. Por otro lado, para garantizar el límite de sus territorios otorgados mediante ley, por parte del gobierno no se dan controles continuos que impidan la invasión por parte de los que no pertenecen a dichos pueblos. De igual manera, no hay un cumplimiento estricto de las consultas que se deben hacer en los casos de exploración o explotación de sus recursos naturales.

-----