

PROYECTO ILANUD - FIU - PANAMA

[Handwritten signature]

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN PANAMA

(Informe final)

Panamá
octubre 1986

Dirección

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

Asesores regionales

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

Equipo interdisciplinario

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

Investigadores jurídicos

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

Estudiantes

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

Omar NUÑEZ
Edilberto PEREZ
Gloria QUINTERO
Aracellys QUIÑONES
Emma RODRIGUEZ
Javier SANCHEZ
Cristela URRIOLO
Plinio VALDES

Unidad Ejecutora

Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá

Instituciones Colaboradoras

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

Comisión Nacional de Enlace con ILANUD

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

Coordinación Regional

Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)
Universidad Internacional de Florida (FIU)

Patrocinio

Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)

Grupo de Expertos en el Diseño de Metodología para el Estudio

Raymundo AMARO GUZMAN, Director Oficina Nacional de Administración y Personal, República Dominicana;

Roberto BOGRAN-IDIAQUEZ, Coordinador de AID, Honduras;

Thomas BUERGENTHAL, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Emory (EUA);

Enrique CASTILLO, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica;

Emilia GONZALEZ, Directora de Capacitación (ILANUD);

Aura GUERRA de VILLILAZ, Directora del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá;

Carlos José GUTIERREZ, Ex-Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Ex-Ministro de Justicia y Profesor de la Universidad de Costa Rica;

Dennis O. LYNCH, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Miami (EUA);

Jorge Arturo MONTERO, Director General de ILANUD;

Luis Paulino MORA, Ministro de Justicia de Costa Rica;

Edmundo ORELLANA, Director de Reforma Administrativa y Miembro Permanente de CONSUPLAN, Honduras;

Rogelio PEREZ PERDOMO, Asesor Jurídico de ILANUD;

Jose María RICO, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida y Profesor de la Universidad de Montreal, Canadá;

Fernando ROJAS, Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá);

Elizabeth SUSSEKIND, Secretaria General del Instituto de Ciencias Penales de Río de Janeiro, Brasil;

Joseph THOME, Universidad de Wisconsin (USA);

Eugenio Raúl ZAFFARONI, Juez de la Cámara de Apelaciones del Distrito Federal y Profesor de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	1
I. Antecedentes	1
II. Objetivos	2
III. Universo a investigar	2
IV. Definición de términos	3
V. Metodología	4
VI. Observaciones	7
VII. Presentación del informe	8
PRIMERA PARTE: DESCRIPCION DEL SISTEMA DE JUSTICIA	9
I. <u>Contexto general</u>	10
A. Breve descripción del país	10
1. Población	10
2. Características de la familia	12
3. Situación del empleo	12
4. Estructura del Estado	12
B. Principales fases de la evolución histórica del Estado panameño y su incidencia en el sistema de justicia (1903-1985)	15
1. El ingreso de Panamá a la vida republicana	15
1.1. Organización política y administración de justicia	16
1.2. La Constitución de 1904	18
2. La institucionalización estatal	20
2.1. Codificación y reformas	21
2.2. Las nuevas constituciones de 1941 y 1946, y la Segunda Guerra Mundial	21
3. La crisis institucional y el golpe de Estado	25
3.1. Las relaciones panameño-norteamericanas y el 9 de enero de 1964	25
3.2. La crisis institucional de 1968	25
3.3. Anulación de la autoridad de la Constitución y la Ley	26
3.4. Anulación de las garantías	27
4. La práctica jurídico-política del régimen militar	28
4.1. Ni principio de autoridad, ni autoridad de principio	28
5. Cronograma de los sucesos con relevancia para el sistema de justicia	33

II. <u>El sistema de justicia</u>	41
A. Organización político-administrativa del Estado	41
B. Marco conceptual general y descripción funcional	43
1. Marco conceptual general	43
1.1. Concepto de administración de justicia	43
1.2. Estructura general del sistema formal	44
1.3. Características del sistema formal	44
2. Descripción funcional	45
2.1. Subsistema ordinario	45
2.2. Subsistema especial	48
C. Organos involucrados en la producción de normas y otros aspectos relevantes del sistema de justicia	57
1. Organo Legislativo	57
1.1. Funciones	57
1.2. Estructura	58
1.3. Composición	60
1.4. Presupuesto	60
1.5. Comisiones relacionadas con el sistema de justicia	60
1.6. Descripción del proceso de elaboración normativa	62
1.7. Descripción del proceso de aprobación del presupuesto del Organo Judicial	64
1.8. Grupos de presión	64
1.9. Producción normativa	65
2. Organo Ejecutivo	70
2.1. Funciones	70
2.2. Estructura	71
2.3. Miembros	71
2.4. Descripción del proceso de elaboración normativa	73
2.5. Presupuesto	74
2.6. Composición de los Ministerios y organismos relacionados con el sistema de justicia	75
D. Actores directamente involucrados en el sistema de justicia (sector penal)	82
1. Policía	82
1.1. Normativa jurídica	82
1.2. Funciones	83
1.3. Estructura	85
1.4. Investigación criminal	87
1.5. Personal	88
1.6. Presupuesto	89
1.7. Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia	90

2. Ministerio Público	93
2.1. Normativa jurídica	93
2.2. Estructura	93
2.3. Funciones	94
2.4. Personal	97
2.5. Presupuesto	102
2.6. Servicios y equipo	103
2.7. Volumen o carga de trabajo	104
2.8. Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia	104
3. Defensores públicos y consultorios jurídicos	107
3.1. Defensores de oficio	107
3.2. Consultorio de Asistencia Legal de la Universidad de Panamá	109
3.3. Servicio de Orientación Legal	110
3.4. Oficina Nacional de Refugiados	111
3.5. Cáritas	113
3.6. Cruz Blanca Panameña	114
4. Abogados	115
4.1. Regulación jurídica	115
4.2. Funciones y responsabilidades	115
4.3. Normas de ingreso a la profesión	116
4.4. Colegio de Abogados y otras asociaciones profesionales	117
4.5. Formación legal	123
4.6. Personal	138
4.7. Ejercicio de la profesión	140
4.8. Notarios Públicos	140
5. Organo Judicial	143
5.1. Aspectos generales	143
5.2. Estructura	143
5.3. Poderes, responsabilidades y controles	145
5.4. Normativa jurídica y funciones	154
5.5. Presupuesto	161
5.6. Administración de bienes y materiales	162
5.7. Administración de los servicios de apoyo	164
5.8. Personal	165
5.9. Movimiento de casos	173
5.10. Relaciones interinstitucionales y con la comunidad	177
6. Justicia policiva o administrativa	179
6.1. Normativa legal	179
6.2. Funciones	179
6.3. Responsabilidades y controles	180
6.4. Estructura	180
6.5. Personal	181
6.6. División de trabajo	184
6.7. Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia	184

7. Sistema penitenciario	186
7.1. Normativa jurídica	186
7.2. Estructura	187
7.3. Administración penitenciaria	187
7.4. Presupuesto del Departamento de Corrección	191
7.5. Personal penitenciario	191
7.6. Capacidad y estado de las instalaciones físicas de los establecimientos	197
7.7. Causas o motivos de ingreso al Centro	202
7.8. Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos	205
7.9. Libertad condicional	206
7.10. Asistencia a los reos liberados	207
III. <u>El procedimiento penal</u>	209
A. Garantías fundamentales	209
1. Descripción	209
1.1. Garantías generales	209
1.2. Garantías específicas del proceso penal	209
1.3. Garantías para el sentenciado	210
2. Medios de protección de las garantías fundamentales del sistema formal	210
3. Suspensión de las garantías fundamentales del sistema formal	211
B. El proceso penal ordinario	211
1. Objeto del proceso penal.	211
2. Acciones derivadas del delito	211
3. Personas que intervienen	212
3.1. Organo Judicial y Ministerio Público	212
3.2. El Acusador Particular	213
3.3. El Denunciante	213
3.4. El Procesado	213
3.5. El Abogado Defensor	214
4. Iniciación del proceso	214
5. Fases del proceso penal	216
5.1. Fase Sumaria	216
5.2. Fase Plenaria	222
6. Medios de impugnación	232
6.1. Ordinarios	232
6.2. Extraordinarios	235
C. Juicio oral y sistema de jurados	239

SEGUNDA PARTE:	
PROBLEMAS, PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL FUTURO	242
Introducción	243
<u>I. Problemas generales</u>	244
A. De naturaleza normativa	244
1. Adecuación de las normas a las realidades y necesidades sociales	244
2. Integración y desarrollo de los principios constitucionales en la legislación ordinaria	247
B. De naturaleza económica (el presupuesto del sistema de justicia)	247
C. De naturaleza social	249
D. De naturaleza política	250
1. Democracia y autonomía de la función judicial	250
2. Carrera judicial	251
3. Las jurisdicciones especiales y su control por parte del Ejecutivo	252
4. Política jurisdiccional del Estado	252
<u>II. Problemas relacionados con las características propias del sistema de justicia</u>	255
A. Acceso al sistema de justicia	255
1. Información al público y conocimiento del sistema	255
2. Confianza en el sistema de justicia	256
3. Costo del recurso y acceso al sistema	258
B. Respeto de las garantías fundamentales	258
C. Justicia	261
D. Celeridad	261
E. Satisfacción ante el sistema de justicia	263
F. El personal del sistema de justicia	264
1. Selección y nombramiento	265
2. Formación y capacitación	265
3. Remuneración	267
4. Condiciones de trabajo	268
5. Competencia	269
6. Características del personal judicial	269
7. Código de ética	270

G. Recursos materiales	270
1. Locales	271
2. Equipo	271
3. Servicios	272
4. Bibliotecas y material bibliográfico	272
5. Servicios periciales	274
H. Administración del sistema	274
1. Asignación de casos	274
2. Cumplimiento de plazos y trámites	274
3. Planificación	275
4. Estadísticas	275
5. Evaluación del sistema de justicia	276
CONCLUSIONES	279
BIBLIOGRAFIA	282

INDICE DE CUADROS

1. Indicadores económico-sociales de la República de Panamá	13
2. Miembros de la Asamblea Legislativa	61
3. Proyectos de Leyes presentados al Consejo de Legislación y a la Asamblea Legislativa	66
4. Leyes expedidas por el Consejo Nacional de Legislación, la Asamblea de Representantes de Corregimientos y la Asamblea Legislativa	67
5. Legislación extraordinaria expedida por el Organó Ejecutivo mediante Decretos de Gabinete (1968-1972)	68
6. Resoluciones de Gabinete (1973-1985)	69
7. Decretos expedidos por el Ministerio de Gobierno y Justicia (1980-1985)	74
8. Distribución de las agencias del Ministerio Público	93
9. Distribución del personal de Ministerio Público, según su grado de formación	99
10. Sueldo del personal de Ministerio Público	101
11. Presupuesto para el Organó Judicial y el Ministerio Público	103
12. Casos atendidos por el Servicio de Orientación Legal (1985)	112
13. Certificados de idoneidad para ejercer la abogacía expedidos por la Corte Suprema de Justicia	120
14. Salario de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá	125
15. Universidad de Panamá. Matrícula global de primer ingreso y de capacitación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Primer semestre de 1975 a 1985	126

16. Universidad de Panamá. Matrícula a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por turno. Años académicos 1981-1985	126
17. Universidad de Panamá. Graduados de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Años académicos 1978-1984	127
18. Universidad Santa María La Antigua. Matrícula y egresados de 1980 a 1985	127
19. Horas - créditos de las asignaturas impartidas en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, por turno y año	129
20. Servicios prestados por las bibliotecas de la Ciudad Universitaria, por división y facultad, año 1981	135
21. Universidad de Panamá. Presupuesto de 1980 a 1985	136
22. Presupuesto de funcionamiento del Gobierno Central, Ministerio de Educación y Universidad de Panamá, años 1975-1982	137
23. Gastos de los tribunales, 1985	163
24. Funcionarios del Organo Judicial, 1984	165
25. Funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, 1984	166
26. Jueces de Circuito, 1984	167
27. Funcionarios de los Juzgados Municipales, 1984	167
28. Empleados del Organo Judicial y del Ministerio Público, por monto de sueldo y sexo, año 1984	170
29. Entradas y salidas en el Juzgado 4to. de Circuito de Panamá (rama penal), 1982-1985	177
30. Presupuesto del Departamento de Corrección	191
31. Objetivos de los Centros penitenciarios	194
32. Población penitenciaria, según sexo, lugar de internamiento y condición jurídica, 1980-1984	198
33. Población encuestada adulta en los Centros penitenciarios, por tipo de delito cometido, según Centro y si tenía o no sentencia al momento de la encuesta, 1985	203
34. Período (en meses) transcurrido entre la comisión del delito y el inicio de la investigación. Tipo de tribunal y sindicatos, 1984	215
35. Período (en meses) transcurrido entre el inicio de la investigación y el ingreso definitivo del sumario al tribunal. Tipo de tribunal y sindicatos, 1984	220
36. Tipo de fallo y tribunal. Sindicados. 1984.	224
37. Período (en meses) transcurridos entre el ingreso definitivo del sumario al tribunal y el fallo definitivo, tipo de tribunal y sindicatos, 1984	228

38. Período (en meses) transcurrido entre el inicio de la investigación y el fallo definitivo. Tipo de tribunal y sindicatos, 1984	229
39. Sindicados por provincia, tribunal sede y tipo de fallo de la muestra, según delito, 1984	231
40. Sindicados con sentencia condenatoria, por pena impuesta, según sexo y delito, 1984	233
41. Sindicados con sentencia condenatoria, por duración de la pena, según sexo y delito. años 1980-1984	234
42. Apelaciones, 1984	236
43. Adaptación del sistema de justicia a las necesidades sociales	245
44. Claridad de los casos y del procedimiento	245
45. Obstáculos al debido funcionamiento del sistema de justicia	246
46. Opinión sobre el sistema de justicia	254
47. Objetivos del sistema de justicia	254
48. Objetivos de la prisión	254
49. Conocimiento de derechos y cargos	256
50. Eficacia del hábeas corpus para garantizar las libertades fundamentales	259
51. Adecuación de las leyes procesales para garantizar las libertades fundamentales	260
52. Rapidez de la justicia	262
53. Demora de casos debida a los abogados	263
54. Causas de la demora	263
55. Remuneración adecuada o inadecuada	268

INDICE DE ORGANIGRAMAS

1. Organización política-administrativa del estado panameño	42
2. Asamblea Legislativa	59
3. Organo Ejecutivo	72
4. Dependencias del Organo Ejecutivo con mayor participación en la administración de justicia	76
5. Fuerzas de Defensa	86
6. Colegio Nacional de Abogados	119
7. Corte Suprema de Justicia	144
8. Tribunales Superiores de Justicia	146
9. Estructura del 2do. Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial	148
10. Juzgados de Circuito	149
11. Estructura del Juzgado 4to. de Distrito de Panamá	151
12. Juzgados Municipales	152
13. Estructura del sistema penitenciario de Panamá	188
14. Las principales fases del procedimiento penal	217

INDICE DE MAPAS

1. División política de Panama	11
2. Tribunales Superiores de Justicia	147
3. Juzgados de Circuito	150
4. Juzgados Municipales	153
5. División penitenciaria	189

INDICE DE DIAGRAMAS

1. Diagrama de la formación de las leyes	63
--	----

INTRODUCCION

I. Antecedentes

Mediante un Convenio firmado el 22 de marzo de 1985 entre el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), se estableció un proyecto regional para el mejoramiento de la administración de justicia en cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana).

ILANUD, una organización de alcance hemisférico con sede en San José, Costa Rica, viene laborando desde hace más de diez años en investigación, documentación, información y asistencia técnica en el campo de la justicia penal. Actualmente, gracias al Convenio firmado, los países mencionados tienen mayor acceso a las actividades organizadas y a los servicios prestados por dicha institución.

Uno de los principales problemas que enfrenta cualquier intento de reforma en el sector de la administración de justicia es la escasez de información disponible para efectos de planificación o evaluación. Uno de los componentes integrales de este proyecto es proporcionar a cada país participante los recursos adecuados para estudiar y evaluar el sector de justicia como un todo integrado. Por esta razón, en el proyecto regional se previó la realización de estudios profundos y científicos sobre la administración de justicia, con la finalidad de alcanzar los objetivos deseados.

ILANUD encomendó la coordinación de dichos estudios al Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida (FIU), institución con amplia experiencia en investigaciones sobre el tema y de reconocido prestigio.

Para ello se consultó a expertos latinoamericanos y se elaboró una guía metodológica general, la cual, una vez modificada y adaptada a las condiciones de cada país, debía servir de base científica a los estudios que se llevarían a cabo.

El borrador de dicha guía fue elaborado por el profesor Joseph Thome, de la Universidad de Wisconsin (EUA), con la colaboración del profesor José María Rico, de la Universidad de Montreal (Canadá) y presentado, para discusión y revisión en una reunión de expertos latinoamericanos, que se celebró en la sede de ILANUD, los días 6 y 7 de agosto de 1985.

Como resultado de esta reunión, se seleccionó a Panamá para que sirviera de país piloto. Esta decisión fue tomada por existir en Panamá dos Facultades de Derecho con institutos de investigación jurídica y criminológica de reconocido prestigio,

un Colegio de Abogados bien organizado, un Organó Judicial económicamente independiente gracias a un porcentaje permanente del presupuesto nacional asignado por las reformas constitucionales de 1983, así como por la adopción de un nuevo Código Penal (1983) y un Código Judicial (1984) en vías de entrar en vigencia.

II. Objetivos

El objetivo general del estudio es establecer las bases necesarias para la elaboración de programas orientados a fomentar una administración de justicia más accesible, independiente, justa y eficiente, contribuyendo de esta manera a la consolidación de las estructuras democráticas del país.

Sus objetivos específicos son:

1. Describir y analizar las estructuras y procesos tanto formales como reales del sistema de administración de justicia panameño, haciendo énfasis en lo penal.

2. Identificar los factores que actualmente impiden u obstaculizan la realización del objetivo general del estudio antes mencionado.

3. Ofrecer a las autoridades competentes las bases científicas que han de servir para la definición de necesidades y prioridades en el sector, así como para la formulación de planes y programas orientados al mejoramiento integral del sistema de justicia en Panamá.

4. Contribuir a la formación académica de los profesionales que actúan en el sistema (jueces, abogados, procuradores, etc.), así como del personal (investigadores y estudiantes) que participe en el estudio.

5. Suministrar al ILANUD los datos indispensables para la realización y evaluación de sus programas en el área.

III. Universo a investigar

El universo a investigar es la administración de justicia en Panamá, es decir todas las instituciones encargadas de la administración de justicia, ubicadas en los tres órganos principales del Estado, la legislación que las regula, los recursos humanos y materiales con que cuentan, los usuarios del sistema y sus principales colaboradores, sin olvidar los programas y planes de estudios de las entidades educativas que tienen la responsabilidad de formar a los administradores de justicia.

Este universo debe conformar todos los elementos de la visión formal del sistema, el marco real de cómo opera en la

práctica y cómo lo enfoca y evalúa la opinión nacional y sus funcionarios y colaboradores inmediatos.

Aunque existen problemas que, además de tener serias implicaciones políticas y sociales, suponen un posible recurso ante el sistema de administración de justicia (ocupación de terrenos, huelgas, movimientos de protesta, reforma agraria, etc.), debido al relativamente escaso tiempo disponible para la investigación, y por ser el sector penal no solamente un área de estudio prioritaria, ya que es el que más afecta al ciudadano de bajos ingresos y que mejor refleja el grado de control social de un país, sino también un campo bastante amplio, nuestro estudio estará esencialmente dedicado a dicho sector penal.

IV. Definición de términos

Como quiera que los principales problemas a estudiar son la accesibilidad, independencia, justicia y eficiencia del sistema, así como su funcionamiento y la forma cómo afecta a determinados grupos humanos y sociales, conviene precisar la acepción dada a este glosario.

1. Administración de justicia: conjunto de normas, instituciones y procesos, formales e informales, que se utilizan para resolver conflictos individuales o sociales, así como las personas que forman parte de ellos o intervienen en los mismos.

2. Administración de justicia accesible: sistema abierto de manera real a todos los ciudadanos, sin distinción de clases y con independencia de la situación económica de sus posibles usuarios.

3. Administración de justicia independiente: sistema que opera sin vinculaciones indebidas con el poder político o con cualquier grupo de presión, ya sean éstas de carácter externo o procedentes de la superioridad jerárquica.

4. Administración de justicia justa: sistema basado en ciertos principios generalmente reconocidos por los países democráticos y socialmente aceptados, tales como la libertad, la dignidad de la persona, la legalidad, la igualdad de todos ante la ley, la equidad, la presunción de inocencia, el respeto de los derechos humanos, la protección contra las detenciones y arrestos arbitrarios así como contra las penas crueles y degradantes, el derecho a una audiencia pública ante un árbitro independiente e imparcial, una intervención mínima, no estigmatizadora ni discriminatoria y una especial preocupación por los intereses de las víctimas y de la colectividad.

5. Administración de justicia eficiente: sistema capaz de alcanzar los objetivos para los que ha sido previsto y de lograr un equilibrio aceptable entre las exigencias teóricamente contradictorias de rapidez y respeto de los derechos de la

defensa, sin que en general este calificativo deba evaluarse en función del número de arrestos, inculpaciones o condenas.

V. Metodología

Antes de exponer el método seguido para la realización del estudio, conviene subrayar lo siguiente:

- se trata de un estudio piloto, por lo que sus resultados serán de gran utilidad para la realización de investigaciones parecidas en otros países latinoamericanos;

- los datos oficiales sobre la administración de justicia y su funcionamiento son escasos, dispersos y poco fiables;

- numerosos datos indispensables para el análisis del sistema ni están actualmente compilados ni lo han sido nunca, por lo que uno de los objetivos más importantes de la investigación será generarlos;

- el estudio considera el sistema de justicia como un conjunto cuyos componentes están estrechamente vinculados y que funciona en un contexto social, económico, político y cultural dado, estando además determinado por la evolución histórica de las instituciones del país, por lo que su análisis presenta dificultades considerables, justificando, entre otras cosas, el recurso a un equipo multidisciplinario (juristas, sociólogos, politólogos, analistas de sistemas, etc.).

Una vez hechas estas observaciones, se describen a continuación las diversas etapas seguidas para la realización del estudio, así como la metodología utilizada en cada una de ellas.

1. Constitución y coordinación del equipo de trabajo.

El equipo de trabajo estuvo compuesto por la directora del estudio, diversos profesionales (un abogado, un politólogo, un historiador del derecho, una socióloga, una documentalista, una muestrista, una analista de sistemas, una pedagoga y dos criminólogas), 5 investigadores y 22 estudiantes de derecho de la Universidad de Panamá. Dicho equipo contó en todo momento con la asesoría del equipo regional, con sede en Costa Rica, así como con la colaboración de diversas instituciones nacionales (Universidad de Panamá, Colegio Nacional de Abogados, Ministerio Público, Ministerio de Gobierno y Justicia y Organo Judicial).

En reuniones diversas, se informó al equipo y a los colaboradores acerca de los objetivos, alcance e importancia del estudio, se planificó la metodología general del trabajo y se determinaron las responsabilidades respectivas de cada uno de los profesionales y de los estudiantes.

2. Capacitación de los estudiantes.

Durante la primera semana, los estudiantes siguieron un curso de capacitación en metodología de investigación jurídica, criminológica y documental, dispensado por un abogado, una socióloga y una documentalista.

La realización del proyecto contribuirá a la capacitación de un grupo numeroso de estudiantes de derecho. Ellos serán, en un plazo relativamente cercano, profesionales del sistema con una visión más amplia, clara y profunda del mismo, así como de sus más importantes y urgentes reformas.

3. Compilación y revisión bibliográfica.

Se procedió seguidamente a la compilación de toda la bibliografía nacional relativa al área de investigación, clasificándose por temas y autores.

Con la excepción del aspecto histórico, que cubrió un período más amplio, se seleccionó y analizó la bibliografía publicada en los 15 últimos años, ya que a principios de los años 70 las instituciones panameñas experimentaron un cambio radical con respecto a la época precedente.

Dicha bibliografía incluye la Constitución, las leyes, decretos y reglamentos, la jurisprudencia, los informes oficiales, los libros, artículos, monografías y trabajos de investigación, las estadísticas oficiales, etc. En total, alrededor de 2.100 obras, que se publican en Anexo.

Esta parte del trabajo estuvo bajo la responsabilidad de una documentalista, un abogado y un grupo de estudiantes.

4. Bibliografía comentada.

Con el mismo personal, se seleccionaron las obras más importantes, que fueron presentadas por temas, con un resumen de su contenido.

5. Estudio socio-histórico de la administración de justicia.

La finalidad de este estudio fue describir el marco histórico en que se inscribe el sistema de justicia del país. Estuvo a cargo de un politólogo.

6. Estudio del contexto socio-económico y político del país.

El principal objetivo de este trabajo, llevado a cabo por una socióloga, fue situar el sistema de justicia dentro del marco social, económico y político del Panamá contemporáneo e indicar sus incidencias posibles sobre dicho sistema de justicia.

Tanto este estudio como el socio-histórico y la revisión bibliográfica tenían por finalidad alimentar el corpus del informe final.

7. Descripción del sistema formal de justicia.

Después de haberse elaborado el marco teórico-conceptual correspondiente, tarea que estuvo a cargo de un abogado, se efectuó un trabajo de campo con la finalidad de obtener la información necesaria para describir el conjunto del sistema formal de justicia así como sus recursos y su funcionamiento. Se compilaron y analizaron las disposiciones jurídicas vigentes (Constitución, leyes, reglamentos, decretos, etc.) sobre los Ministerios más pertinentes y demás organismos que forman parte del sistema o están relacionados con el mismo (Policía, Ministerio Público, Colegio de Abogados, Organo Judicial, Servicio Penitenciario, Facultades de Derecho, etc.), procediéndose seguidamente a estudiar el sistema penal "en acción". Para ello, se utilizó un modelo de circulación de casos mediante un sistema en el que incluían los principales componentes del mismo, así como las principales etapas del proceso penal y las decisiones más importantes que en ellas se toman.

Para la compilación de dichos datos, se prepararon previamente diversos instrumentos (cuestionarios, cuadros, esquemas, etc.) y se solicitó la colaboración de diversas instituciones, entre ellas la Contraloría General de la República.

En la observación institucional, se presentaron algunas dificultades para lograr las autorizaciones y facilidades de parte de los jefes de departamento o autoridades de mayor jerarquía, lo que absorbió un tiempo considerable en visitas continuas y concertación de citas. Sin embargo, con la excepción del Organo Judicial, que participó inicialmente con bastante amplitud pero restringió posteriormente al mínimo su colaboración, las instituciones objeto del estudio prestaron en general una ayuda valiosa, en especial el Ministerio Público, el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Colegio de Abogados y las dos Universidades. A todas ellas, y en particular a las autoridades que las representan, queremos dejar constancia de su colaboración, sin la cual este estudio no hubiera sido posible.

8. Encuestas

Con la finalidad de aportar elementos cualitativos sobre la organización y el funcionamiento del sistema de justicia que los datos oficiales y la observación de campo no pudieron suministrar, se procedió a realizar varias encuestas de opinión: una nacional representativa y otras de fiscales, abogados, personeros y corregidores. Como ya se indicó, el Organo Judicial también rehusó su participación en este punto.

Después de haberse preparado los cuestionarios correspondientes, determinado las muestras, elaborado un plan de análisis y efectuado un pre-test, se efectuaron las encuestas, realizadas por una empresa local.

En esta etapa participaron el equipo nacional y los asesores regionales.

9. Análisis y revisión

Una vez obtenidos los datos relacionados con la organización y el funcionamiento del sistema formal de justicia, así como los precedentes de las encuestas, se analizaron y revisaron detenidamente, tanto para extraer de ellos los principales elementos que debían servir para los estudios previstos en las etapas siguientes como para la estructuración de todo el material y la preparación del informe final.

10. Informe final

El informe final que a continuación presentamos será discutido con los organismos e instituciones que prestaron su colaboración al estudio o lo auspiciaron, así como a aquéllos que puedan estar interesados en el tema.

Dicho informe no pretende ser definitivo. Su segunda parte, que constituye un diagnóstico de los principales problemas con que se enfrenta el sistema panameño de justicia, necesita una amplia discusión entre todos los interesados, indispensable para confirmar o rechazar las interpretaciones avanzadas y establecer prioridades entre los problemas detectados. Para ello, se sugiere la realización de un seminario en que estén representados los principales organismos que operan en el sistema de justicia, las universidades y algunos expertos en el tema. Con los resultados de tal reunión, podrá revisarse el informe, cuyas recomendaciones tendrán mucho mayor peso y podrán constituir la base para el mejoramiento del sistema de administración de justicia del país.

VI. Observaciones

Ya hemos indicado algunas dificultades con que se enfrentó el proyecto. Al iniciarse, a fines de agosto de 1985, coincidió con cambios políticos, gremiales y estructurales significativos, que debilitaron el apoyo y seguimiento de las diversas instituciones que forman parte del sistema de justicia. La dimisión del Presidente de la República (septiembre 1985), la elección de la nueva directiva del Colegio de Abogados, la jubilación de algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el cambio del Procurador General de la Nación representan algunos de los factores que contribuyeron a disminuir el ritmo regular del desarrollo del proyecto y a entorpecer algunas de las actividades programadas.

No obstante, el material compilado, las investigaciones documentales y las de campo sobre la administración de justicia representan un material valioso no solamente como información básica (que podrá dar lugar ulteriormente a numerosos estudios relacionados con el área), sino también como fundamento de cualquier programa o plan de actividades que se intente llevar a cabo, tanto para reformar la legislación como para reestructurar las instituciones de justicia y capacitar y actualizar a su personal. El material que integra este estudio diagnóstico también será de utilidad para el ILANUD y otros organismos internacionales que trabajan en el sector de la justicia, los cuales encontrarán en nuestra investigación importantes elementos para la realización de sus programas futuros.

Independientemente de los trabajos realizados como equipo interdisciplinario y en la elaboración de algunos de los anexos, es necesario hacer mención del trabajo efectuado por el Dr. Campo Elías González Ferrer en todos los aspectos penales y procesales del informe final y por la Dra. Enriqueta Davis Villalba en la redacción del contexto general y el análisis de los datos emanados de las encuestas. El capítulo que describe la evolución socio-histórica del país y su incidencia eventual sobre el sistema de justicia es obra del Dr. Miguel A. Bernal, y el que trata sobre el servicio penitenciario fue realizado por el Dr. Freddy Blanco.

VII. Presentación del informe

El informe final está dividido en dos partes principales. La primera comprende la descripción del sistema de justicia en Panamá y comprende una relación general del país en sus aspectos políticos, económicos y sociales, así como una breve referencia a su evolución histórica. Seguidamente se describen el marco teórico-conceptual del estudio, los organismos involucrados en la producción de normas, la determinación del presupuesto y otros aspectos relevantes del sistema (Asamblea Legislativa y Poder Ejecutivo), las instituciones directamente implicadas en el sistema de justicia, especialmente en el sector penal (Policía, Ministerio Público, Defensores y Consultorías, Abogados, Organismo Judicial, Justicia Administrativa y Servicio Penitenciario) y el procedimiento penal. La segunda parte constituye una comparación entre el sistema formal y la realidad estructural e institucional captada por medio de la investigación de campo. En ella se identifican los principales problemas de naturaleza normativa, económica y política con que se encara el sistema y se comprueba la vigencia de los objetivos de accesibilidad, independencia, justicia y eficiencia anteriormente indicados.

PRIMERA PARTE

DESCRIPCION DEL SISTEMA DE JUSTICIA

I. CONTEXTO GENERAL

A. Breve descripción del país

La República de Panamá tiene una superficie de 77,082 kilómetros cuadrados; con una ubicación geográfica de 07 grados 10 minutos y 09 grados 40 minutos de latitud Norte, y entre los 77 grados 55 minutos y los 83 grados 05 minutos de longitud Oeste (véase el mapa No. 1).

Según el artículo 5 del Título I de la Constitución Nacional: "el territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público"(1).

1. Población

Sobre esta extensión territorial se ubican, según el censo de 1980, 1,824,796 habitantes, cifra que según las proyecciones oficiales debió traducirse en 1985 en 2,180,000 habitantes.

La estructura por edad y sexo de la población, a consecuencia de los descensos de la fecundidad, atraviesa hoy día por un proceso de lento envejecimiento: en 1970 la edad media era de 18 años, será de 21 en 1985, y tenderá a alcanzar los 32 años de edad en los primeros años del próximo siglo.

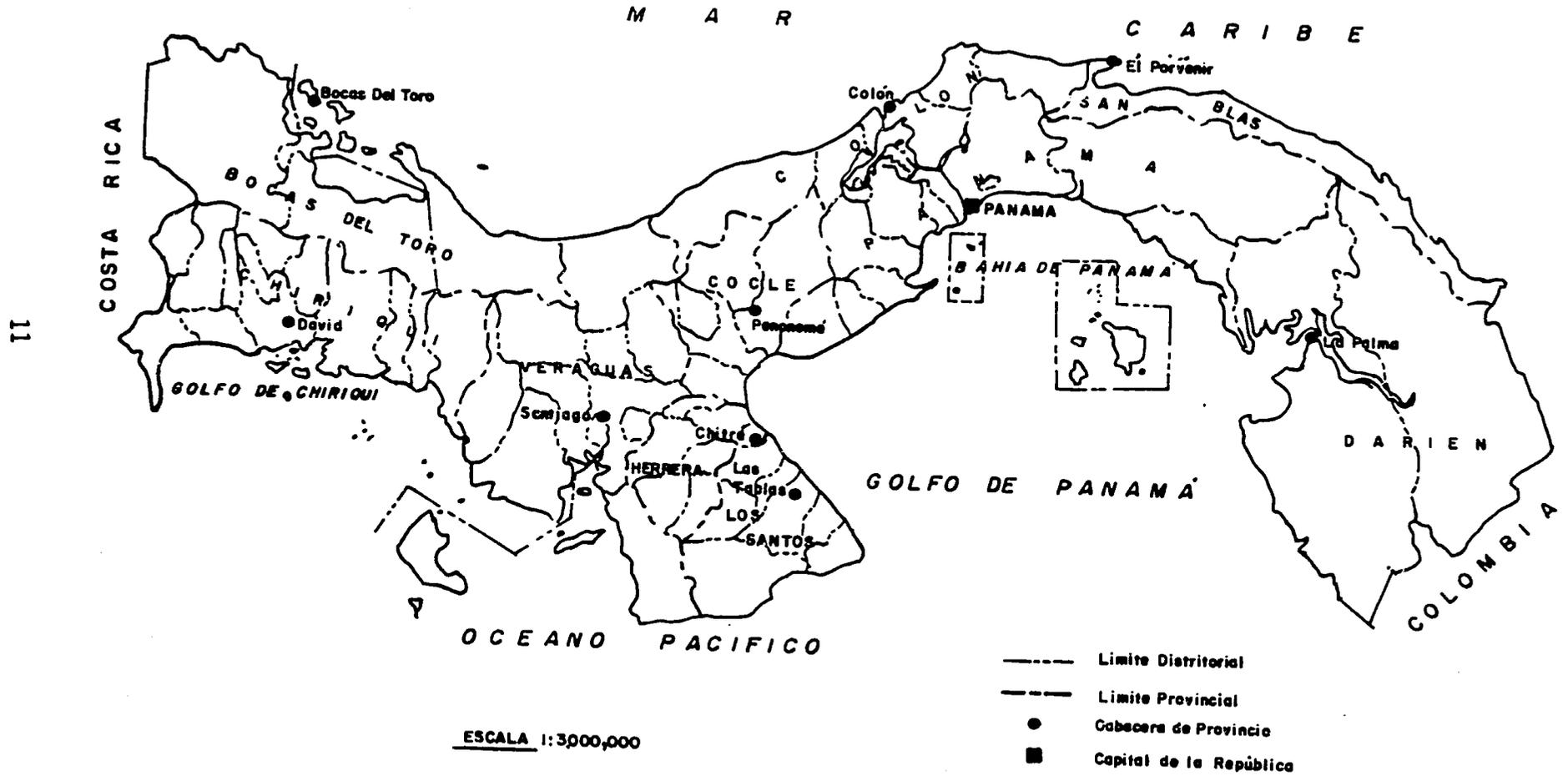
Históricamente Panamá se ha caracterizado por una alta concentración de la población en la región metropolitana (2) y un alto grado de dispersión en las provincias del interior del país. Esta situación está asociada a la accesibilidad de los servicios públicos, inversiones y concentración de actividades económicas en la región metropolitana, lo que estimula las expectativas de lograr un empleo para satisfacer las necesidades básicas de la población incidiendo en los movimientos migratorios campo-área metropolitana.

Según un estudio realizado en 1980 (3) de todos los distritos que integran el país sólo uno, Panamá, se clasifica como de "categoría alta". En el 81.2% del territorio nacional priman condiciones francamente deficientes y en este espacio reside el 31% de la población total del país. A su vez, las mejores condiciones se dan en un espacio territorial que representa apenas el 5.6% de la República, pequeño espacio en el que reside casi la mitad de sus habitantes, muchos de ellos inmigrantes atraídos, precisamente, por esos mejores niveles de desarrollo relativo. De ahí que, según el censo de 1980, un 53% de la población se concentre en la región metropolitana, presentándose altas densidades: por ejemplo, el Corregimiento del Chorrillo expresa una densidad de 50,000 habitantes/Km² y en la ciudad de Colón este índice alcanza 26,000 habitantes/Km², en

MAPA NO. 1

REPUBLICA DE PANAMA

DIVISION POLITICA



contraposición con la provincia del Darién que registra una densidad de 1.6 habitantes/Km².

2. Características de la familia

La casi totalidad de la población panameña habita en hogares particulares. Según el censo de 1980 el tamaño promedio de tales hogares es de 4.6 miembros. Respecto de la jefatura del hogar, en 1980, ésta recaía en un 21.4% en manos de la mujer. En cifras absolutas el aumento de las mujeres-jefes fue, en la década 70-80, de 21,395. Esta situación en la jefatura del hogar por parte de las mujeres parece estar relacionada con los problemas de pérdida del empleo del hombre, separación, abandono, ausencia del varón en el hogar e irresponsabilidad paterna.

3. Situación del empleo

En 1984, la estructura de la población económicamente activa ubica a un 28.8% en el sector primario (producción agropecuaria, minería y pesca), a un 16.3% en el secundario (industria manufacturera y construcción), a un 52.6% en el terciario (comercio, transporte, servicios públicos y otros servicios) y a un 2.3% en la Zona del Canal. Por lo tanto, un poco más de la mitad de la población económicamente activa se ubica así dentro del área de Servicios, reflejando la gran importancia de dicho sector dentro de la economía del país (para tener una mejor idea de la situación socio-económica en su conjunto, véase el cuadro No. 1).

4. Estructura del Estado

La estructura del Estado panameño está determinada por los artículos 1 a 7 y 140 a 253 de la Constitución Nacional:

"Panamá está constituido en Estado soberano e independiente. Su sistema de gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo"
(Art. 1, Constitución Nacional)

El poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme lo establece la Constitución por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente pero en estrecha colaboración. Vale anotar que en la Constitución de 1972, se establece la intervención de la Guardia Nacional (ahora Fuerzas de Defensa) como una de las instituciones de apoyo de los órganos o poderes tradicionales del Estado.

CUADRO No. 1

Indicadores económico-sociales de la República de Panamá

Población de la República (1980)

Total	1,831,399
Urbana	910,580
Rural	920,819
De 10 años y más de edad	1,317,855
Analfabeta	174,123
Alfabeta	1,143,732
% analfabetos	13.2
Económicamente activa	576,129
Ocupada	529,949
Porcentaje desocupados	8.0
No económicamente activa	736,921

Salario mensual promedio (en balboas) (1983)

Total	385
Sector público	391
Sector privado	378

Educación (1983)

Escuelas	3,392
Docentes	26,332
Matrícula	594,452
Gasto público en educación como % del PIB	5.2

Producto Interno Bruto (PIB)* (1983)

PIB a precios de mercado (en millones de balboas de 1970)	1,925.7
PIB per cápita (en balboas de 1970)	922

Finanzas Públicas (1985)

Ingresos corrientes del Gobierno Central	1,122.0
Gastos corrientes del Gobierno Central	1,120.0

Comercio exterior (En millones de balboas) (1985)

<u>Importaciones (CIF)**</u>	1,267.2
Productos alimenticios	107.1
Bienes de capital	209.8
Petróleo crudo	324.2
Otros bienes de consumo e intermedios	626.1
 <u>Exportaciones (FOB)***</u>	
Bananos	75.0
Camarones	51.4
Productos derivados del petróleo	35.8
Café	15.9
Azúcar	41.3
Harina y aceite de pescado	6.4
Ropa	7.6
Otros	70.1
 Reexportaciones	18.0

* PIB es el valor de la producción de bienes y servicios llevada a cabo en el territorio nacional, en un período determinado, menos el valor del consumo intermedio utilizado en esa producción.

** CIF (Cost and Freight), precio establecido previamente a la aplicación eventual de impuestos a la importación aplicados en el mercado nacional.

*** FOB (Free on Board), precio establecido a la salida del país cargado en barco u otro medio de transporte. No comprende flete.

Fuente: Panamá en cifras, años 1980 a 1985, y Estadística Panameña.

B. Principales fases de la evolución histórica del Estado panameño y su incidencia en el sistema de administración de justicia (1903-1985)

El surgimiento de la República de Panamá como Estado independiente y su ingreso dentro de la sociedad internacional, en los albores del siglo XX, se produce dentro de un contexto histórico-social que va a influir notablemente en el desenvolvimiento de la sociedad panameña y que contará con factores que serán determinantes hasta nuestros días.

El papel desempeñado por la administración de justicia a lo largo de la vida republicana panameña se desarrolla dentro de un conjunto de conductas tanto de carácter individual como colectivo, así como de orden interno y externo. La apreciación y el análisis que deba realizarse de la función de la administración de justicia, visto en su totalidad o dentro de períodos determinados de nuestra historia, deberá entonces tomar en cuenta los factores que, dada su función condicionante, aparecerán como causas o efectos.

Dichos factores, de orden económico, político, social o cultural, han de ser el punto de referencia, el vértice o matriz del surgimiento, crecimiento y desarrollo, en este caso, del Estado panameño, a partir de los cuales la administración de justicia será objeto de un estudio que permita conocer su realidad, describir sus características, valorar su función, identificar sus logros y obstáculos, así como la evaluación de sus necesidades y prioridades ante el estado actual de la sociedad panameña.

Un claro conocimiento y análisis de lo arriba descrito es lo que permitirá el establecimiento de unas bases realmente sólidas para una formulación científica, tanto en el terreno teórico como práctico, de la planificación y programación de un sistema de administración de justicia que esté verdaderamente activo y al servicio de la sociedad y cuyos puntos cardinales sean la independencia, la eficiencia, la accesibilidad y la justicia.

Resultado directo de la evolución histórico-política del Estado panameño, la administración de justicia, como veremos en este resumen general, es también un producto inacabado de una sociedad que se debate entre la función que le ha sido acordada y la aspiración que, como nación, no ha logrado ser coronada.

1. El ingreso de Panamá a la vida republicana

La nación panameña, al lograr finalmente hacer realidad sus anhelos independentistas, pasará de inmediato a su personificación jurídica al constituirse en Estado independiente el 3 de noviembre de 1903. Ello significa, igualmente, su

ingreso dentro de un sistema de vida que aspira a la democracia, a la elección directa de sus gobernantes, a la independencia de los órganos integrantes del Estado y al ejercicio práctico del principio de periodicidad, alternabilidad y responsabilidad de quienes tengan funciones en dichos órganos.

1.1. Organización Política y Administración de Justicia

1.1.1. Antecedentes de orden inmediato

Al constituirse como República, Panamá dejó de formar parte de Colombia, dentro de cuyas estructuras era uno de sus nueve Departamentos (Departamento del Istmo), subdividido a su vez en Provincias (Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas), las cuales estaban, cada una, formadas por Distritos Municipales y Corregimientos. Cada provincia se encontraba representada por tres diputados ante una Asamblea Departamental, elegida por votación cada dos años. Completaba el gobierno del Departamento del Istmo el Gobernador nombrado por el Presidente de la República por un período de tres años, el cual, con la asistencia de tres secretarios (Gobierno, Hacienda e Instrucción Pública), un Prefecto en cada Provincia y un Alcalde en cada Distrito, se encargaban de cumplir y hacer cumplir las leyes colombianas.

Al igual que el resto de los Departamentos de Colombia, Panamá contaba con un Tribunal Superior integrado por cinco magistrados (designados en forma vitalicia), el cual funcionaba en la capital del Istmo, al igual que un Juez Superior. En cada una de las Provincias, la administración de justicia estaba a cargo de un Juez de Circuito mientras que en las cabeceras de Distrito, ejercía un Juez Municipal.

Completaban este sistema de administración de justicia, que poco ha variado hasta nuestros días, un Fiscal del Tribunal Superior, uno del Juzgado Superior, los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales.

La Constitución colombiana de 1886, que recogía el predominio de las concepciones centralistas, había dado al traste con las concepciones federalistas que habían sido llevadas a la práctica en el Departamento del Istmo. Las normas previstas en la Carta Fundamental colombiana fueron vistas como limitantes a una organización más autónoma por los habitantes del Istmo, al tiempo que la distancia geográfica y las dificultades de comunicación con los poderes centrales bogotanos privaba a los ciudadanos de una mayor efectividad en el ejercicio de sus derechos, en una sociedad aún convulsionada por las guerras entre liberales y conservadores, afectada por el estancamiento económico al que se veía sometida y esperanzada en encontrar una ruta que constituyera una garantía para la consecución de sus intereses.

El rechazo, por parte del Senado de la República de Colombia, del Tratado Herrán-Hay sobre la construcción de la vía interoceánica, serviría de detonante a una causa independentista que se gestaba hacía más de medio siglo. La propia Acta de Independencia de Panamá y el Manifiesto de la Junta de Gobierno Provisional de Panamá, de noviembre de 1903, primeros textos jurídicos de la nueva República, reflejan con claridad lo afirmado (4).

1.1.2. La organización del Estado

El ordenamiento jurídico nacional del nuevo Estado fue una de las tareas inmediatas que tuvieron que acometer los fundadores de la República.

Como era de esperar, un número plural de códigos y normas que servían de estructura jurídica al Estado colombiano, fueron adaptados como normas legales para Panamá, moldeando así desde sus inicios, las tradicionales prácticas que en el terreno de la administración de justicia adoptaba Panamá, en sus recorridos como Estado independiente. Es así como mediante el Decreto No.4 del 4 de noviembre de 1903, la Junta de Gobierno dictaminó que:

"ARTICULO UNICO: Regirán en la República de Panamá las leyes que han estado rigiendo hasta hoy, con las modificaciones y alteraciones que requiere el cambio político efectuado con los que la Junta acuerde en Decretos posteriores"(5).

Los asuntos del Estado estarían bajo la responsabilidad de seis Secretarías (Ministerios), a saber: Gobierno, Guerra y Marina, Hacienda, Instrucción Pública, Justicia y Relaciones Exteriores. La Gaceta Oficial, en su edición del 20 de noviembre de 1903, en su segundo número, describía en detalle las funciones de la Secretaría de Gobierno, destacándose todo lo relacionado con el mantenimiento del orden público, policía, división territorial, elecciones populares, revisión y suspensión de los acuerdos municipales y resoluciones de los prefectos y alcaldes, convocatoria de la Convención Constituyente y también la preparación de los proyectos sobre legislación en materia de régimen político, municipal y de policía para presentarlos en la Convención Constituyente.

Por otra parte, la Gaceta Oficial, en su edición del 28 de noviembre de 1903, en su tercer número, recoge el Decreto No. 3 que organiza la Secretaría de Justicia (6) y el Decreto No.4 mediante el que se crean dos Comisiones Codificadoras, una de las cuales deberá redactar los proyectos de Código Civil y Judicial, y la otra, los de Comercio Terrestre y Marítimo, de Minas y Penal (7).

1.1.3. Situación de la Administración de Justicia

Panamá heredaría graves problemas en el terreno de la administración de justicia, muchos de los cuales serían superados parcial o totalmente, no sin dificultades de todo orden. Una nota enviada al Secretario de Justicia, Carlos A. Mendoza, y fechada 23 de noviembre de 1903, nos permite ilustrar plenamente la situación imperante entonces:

"En cuanto a la lentitud con que se siguen las averiguaciones, debo hacer presente, en primer lugar, que en la relación de asuntos pendientes, presentada por el Secretario el 31 de octubre último, aparecen ciento cincuenta y seis negocios, a los cuales desde luego hay que atender por igual, lo que impide que marchen con la prontitud deseada; en segundo lugar, que hay mucha dificultad para comunicarse con todos los funcionarios de instrucción de la República por la falta de un regular servicio de correos, y en tercer lugar, que desgraciadamente dichos funcionarios carecen, por lo general, de los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones, lo que hace difícil la perfección de los sumarios que no se instruyen en la capital o en las Cabeceras de Circuito. Como no sería posible improvisar un personal idóneo y bien dotado, y esto último para el caso sería indispensable, creo lo más conveniente que cuanto antes se reformen las leyes de procedimiento haciéndolas más sencillas y más claras y refundiendo en un solo capítulo las disposiciones relativas a la instrucción de sumarios.

Debo hacer constar además, que en la mayor parte de las oficinas se carece de los Códigos Vigentes" (8).

1.2. La Constitución de 1904

1.2.1. Convención Nacional Constituyente

El 12 de diciembre de 1903, la Junta de Gobierno expide el Decreto No. 25 por el cual se convoca a una Convención Nacional Constituyente, encargada de dictar la Constitución que regiría los destinos jurídicos de la República de Panamá. Es así como, el 15 de febrero de 1904, entra en vigencia la Carta Fundamental, con un total de 148 artículos, repartidos en XVII títulos, y en cuyo preámbulo se establece que:

"... los representantes del pueblo de Panamá, reunidos en Convención Nacional con el objeto de constituir la Nación, mantener el orden, afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que habiten el suelo panameño, invocando la protección de Dios, ordenamos, decretamos y establecemos para la Nación panameña, la siguiente Constitución:"

La Constitución de 1904, en cuya redacción participaron treinta y dos convencionales, reprodujo en su mayor parte las cláusulas contenidas en la Constitución de la República de Colombia de 1886.

1.2.2. Contenido central

El Estatuto Fundamental de 1904, que habrá de regir hasta el 2 de enero de 1941, recoge los principios del individualismo clásico y consagra la protección de la propiedad privada, la vida y la honra de las personas, los derechos individuales y organiza un Estado fundamentalmente "leseferista", es decir, un Estado sin facultades jurídicas para regular la vida económica del país. En su Título IX se ocupa del Poder Judicial (Art. 91: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de cinco Magistrados nombrados para un período de cuatro años"). El Título XI se dedica al Ministerio Público. Por otro lado, la Constitución de 1904 no prohibió la pena de muerte, ni tampoco otorgó el voto a la mujer. Estableció la mayoría de edad a los 21 años y prohibió la esclavitud.

La firma del Tratado Hay-Bunau Varilla, a sólo 15 días de la separación de Panamá de Colombia, puso de manifiesto el alto interés del gobierno norteamericano no sólo en la construcción de la vía interoceánica, sino también en la función que se le atribuiría a Panamá y el alto grado de los intereses que los Estados Unidos de América consideraba en juego. Las ingerencias e intervenciones del gobierno norteamericano en la vida política y económica del Istmo durante el período de la Unión a Colombia, quedarán plasmadas a nivel constitucional. Así tenemos entonces, que la Constitución Política de Panamá de 1904 también constitucionaliza las intervenciones norteamericanas en la República de Panamá, al estipular en el artículo 136 que "El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado..."

El Tratado Hay-Bunau Varilla y la Constitución de 1904 son notables porque sientan las pautas de la relación intervencionista del gobierno norteamericano en el futuro panameño. La existencia de la Zona del Canal en territorio

panameño y la presencia norteamericana en todos y cada uno de los aspectos de la vida de los panameños, generaría problemas de orden cualitativo y cuantitativo, los cuales permitirían que, en un grado diferente al que se ha producido en otras naciones de nuestra América, el pueblo panameño adquiriese conciencia de que no podría haber una real integración como nación y de que no podría darse ningún cambio real dentro de las estructuras impuestas, hasta tanto no se lograra una solución real y definitiva a la presencia norteamericana en el territorio nacional. Este sentimiento, por llamarlo así, no dejaría de ser utilizado por todos los gobiernos que se sucederían en el poder en Panamá, los cuales de una u otra forma se servirían del conflicto canalero para desviar la atención de los principales problemas de la población.

1.2.3. Actos legislativos reformativos

No tardaría mucho la Constitución de 1904 en iniciar su proceso reformativo mediante una decena de actos legislativos, que le permitiesen al Estado dotarse de los instrumentos jurídicos necesarios para solucionar la problemática económico social que ascendía. Es así como se expide la Ley 5 de 19 de setiembre de 1906, por la cual se confería al Ejecutivo la facultad de conceder indultos (G.O. No. 255); el Acto Legislativo de 6 de diciembre de 1918, mediante el cual se prohíbe la pena de muerte (9); se atribuye a la Asamblea Nacional el nombramiento de Procurador General de la Nación; se establece la elección popular de alcaldes y gobernadores; el período presidencial se fija en 4 años; se establece que la fuerza pública, militar o de policía no es deliberante, sus miembros no podrán tomar parte en cuestiones electorales, ni votar, no podrán reunirse sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad del ejército o de la policía.

El resto de los actos legislativos reformativos de la Constitución de 1904 se producen todos en 1928 y se relacionan con cuestiones de carácter electoral o administrativo.

2. La institucionalización estatal

Panamá forjará durante las primeras décadas de vida republicana el tejido institucional sobre el cual reposará el Estado panameño. En medio de una participación social creciente y una economía que difícilmente logra resistir los embates de la situación mundial y continental, el sistema jurídico panameño logra ponerse en pie, aún cuando sus resultados en el terreno de la administración de justicia no siempre habrían de alcanzar los objetivos propuestos.

2.1. Codificación y reformas

2.1.1. La Codificación

No sería sino hasta 1916 cuando, mediante la Ley 2 de 22 de agosto se aprueban los Códigos Penal, de Comercio, de Minas, Fiscal, Civil y Judicial. La tarea de elaboración de los mismos fue encomendada, sucesivamente, a distintas Comisiones Codificadoras (10). Sin embargo, la ola de acontecimientos que se desarrollaban en el Istmo (11), llevaba un ritmo que reflejaba un desfase entre la realidad social y el contenido de las normas jurídicas del Estado.

2.1.2. El Movimiento Reformista

Para finales de la década del 20 ya está en marcha en Panamá un movimiento orientado a lograr la reforma de la Constitución de 1904, el cual se consolidará notablemente en la década del 30. Inadecuada para hacer frente a las nuevas necesidades económicas, políticas y sociales de la sociedad panameña, el movimiento reformista de la Constitución de 1904, planteaba reformas de mayor alcance de las que se habían logrado hasta entonces.

Fundamentalmente el Movimiento Reformista pretendía modernizar el Derecho Constitucional panameño, remplazando el liberalismo clásico, individualista o manchesteriano por el liberalismo social, como fundamento ideológico de una nueva Carta Fundamental. También intentaba un Estado de carácter más intervencionista y menos gendarme, consagrar los derechos sociales, además de los individuales, al tiempo que planteaba la necesidad de darle a la idea clásica de la propiedad privada una concepción de función más social. Intentaba, y lo lograría, perfeccionar el Estado de Derecho mediante la incorporación al derecho panameño de dos instituciones importantes: el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad. El abanderado de dicho movimiento, el Dr. José Dolores Moscote, influyó de manera determinante por conducto de sus obras: "Introducción al estudio de la Constitución" (1929); "Orientaciones hacia la reforma constitucional" (1934) y "Estudios Constitucionales" (1938). Igualmente las obras de Galileo Solís y Fabián Velarde, constituyen puntos de apoyo para las ideas constitucionales que se verían plasmadas en las nuevas Constituciones de 1941 y 1946 (véase Anexo sobre Bibliografía en Materia Constitucional).

2.2. Las Nuevas Constituciones de 1941 y 1946, y la Segunda Guerra Mundial

2.2.1. La Constitución de 1941

El ascenso al Poder Ejecutivo del Dr. Arnulfo Arias Madrid en 1940, impulsa la Reforma Constitucional y sus postulados, los

cuales son elevados al rango de normas constitucionales con la nueva Carta Fundamental de 2 de enero de 1941. Entre sus principales características, la nueva Carta estableció: 1) un nuevo estatuto de nacionalidad y de inmigración; 2) nuevas garantías individuales y reconocimiento de los derechos sociales; 3) el sometimiento de la propiedad privada al interés nacional; 4) disposiciones protectoras de la familia; 5) la obligación por el Estado de intervenir en las relaciones entre Capital y Trabajo; 6) la posibilidad de suspensión de las garantías constitucionales; 7) establecimiento del control constitucional en la Corte; 8) reconocimiento del Amparo de Garantías Constitucionales; 9) la institución de la jurisdicción Contencioso-Administrativa; 10) el establecimiento del sistema de ayuntamiento provincial, en vez del régimen provincial.

La nueva Constitución, a su vez, sentó las bases que permitieron la creación, durante el año de 1941, de una serie de normas que jugaron un papel fundamental en el progreso institucional de la República de Panamá (12).

2.2.2. La Segunda Guerra Mundial

La década inmediatamente anterior a la guerra fue una etapa en la cual Panamá, como parte del sistema económico determinado por los Estados Unidos, no escapó de las consecuencias flagelantes que acompañan a toda contracción en la actividad mercantil.

Este período es también destacado por el surgimiento del militarismo criollo. En 1936, el Presidente Harmodio Arias utiliza la Policía Nacional para imponer como su sucesor a Juan Demóstenes Arosemena. En 1941, Ricardo Adolfo de la Guardia se apodera de la Presidencia con el respaldo de la Policía Nacional y derroca al Dr. Arnulfo Arias Madrid.

Al producirse la eclosión bélica, la economía del centro se ve inyectada por la corriente poderosa formada por los capitales provenientes de las industrias que giran en torno a la "Economía de Guerra". Así también: "Panamá atraviesa un nuevo capítulo histórico similar a ese de la construcción de la vía interoceánica. El esfuerzo militar desarrollado por los EUA sirvió de trampolín a Panamá para emprender el boom económico más grande de su historia" (13).

Pero la Segunda Guerra Mundial, como causa, fue más allá de la reactivación económica; la derrota inflingida al fascismo en Europa y en el Japón, generó el ambiente propicio para la difusión y consolidación de ideologías políticas que recorren el espectro desde la demo-liberal hasta la socialista, atravesando por la ideología social-demócrata.

Políticamente, durante los primeros años de la postguerra Panamá pasó por el período más inestable de su historia con siete

presidentes en ocho años, y caracterizado por la ingerencia de la Institución Armada en los asuntos políticos y la inestabilidad de las estructuras civiles de poder.

2.2.3. La Constitución de 1946

Los acontecimientos políticos (14) conducen a la derogación oficial de la Constitución de 1941, el 29 de diciembre de 1944, fecha en que se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tendrá a su cargo la expedición de una nueva Constitución.

La Constitución de 1946 será el resultado del anteproyecto elaborado por los juristas patrios Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y José Dolores Moscote, el cual puede ser considerado como una expresión más acabada y fiel del movimiento reformista que la Constitución de 1941. Dicha Carta Fundamental va a recoger lo más avanzado del pensamiento constitucionalista latinoamericano y a dotar al Estado panameño de un instrumento moderno para su desenvolvimiento en el terreno económico, político y social.

Las características fundamentales de la Constitución de 1946 son: 1) ratifica la constitucionalización de los derechos sociales; 2) sienta reglas imperativas para el intervencionismo estatal; 3) restablece la autonomía municipal; 4) consagra la Carrera Administrativa; 5) establece la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la educación pública, así como la autonomía universitaria y el de la libertad de cátedra; 6) constitucionaliza las principales instituciones de garantías: Amparo de garantías constitucionales, Hábeas Corpus, y control de la Constitucionalidad, Jurisdicción Contencioso-Administrativa; 7) reconoce la igualdad de los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, se confía la patria potestad tanto al padre como a la madre, se reconoce la unión de hecho; 8) establece las normas para la formación y constitución de los partidos políticos; 9) crea los marcos jurídicos de referencia para la protección rural, agraria e indígena; 10) confiere directa e irrestrictamente a la mujer igualdad con el hombre.

La Constitución de 1946, a pesar del carácter moderno y progresista de sus normas, no tardaría en chocar con una serie de factores, internos y externos, que cerrarían las puertas que conducían a la puesta en práctica de los principios por ella contenidos.

2.2.4. El "remonato"

La presidencia del coronel José Antonio Remón Cantera en 1952, se vió precedida por su presencia al frente de la entonces Policía Nacional. Su papel al frente de la misma, lo convirtió en la figura tras la cual se reagruparon poderosos intereses económicos y tradicionales fuerzas políticas. La campaña electoral se caracterizó por el enfrentamiento entre fuerzas civilistas y promilitaristas, logrando estas últimas arrebatarse el

triunfo, dándose así inicio al período del "remonato", el cual no necesariamente finaliza con el asesinato del militar el 2 de enero de 1955.

La administración Remón es la que da inicio a la conversión de la institución militar de policía a Guardia Nacional (1952), asumiendo funciones de carácter mucho más profesional y militar. Bajo dicha administración se negocia y firma el Tratado Remón-Eisenhower (1955), por medio del cual la República de Panamá logra que se le reconozcan ciertos derechos de orden económico, fiscal, laboral, comercial y militar en la Zona del Canal (15).

En efecto, el Tratado Remón-Eisenhower, significó para el Estado panameño un elemento importante para su consolidación y para el desempeño de sus funciones en el seno de la sociedad panameña. El impacto de lo acordado se tradujo en poco tiempo, en un claro crecimiento económico, el cual se expresaría también en reivindicaciones sociales y en una participación creciente de la Guardia Nacional en la solución de los conflictos.

En la década del 50 se producen reformas constitucionales que modifican la estructura de la Corte Suprema. En 1956 se reorganiza la integración de dicha Corte: de cinco magistrados se aumenta a nueve y se incorpora la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, previa eliminación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y se aumenta el número de Distritos Judiciales y Tribunales Superiores de Justicia.

2.2.5. El reformismo liberal

Los dos primeros períodos presidenciales de la década del sesenta, estuvieron presididos por gobiernos que respondían al Partido Liberal, de larga tradición en la historia republicana panameña.

Las expresiones del reformismo liberal las encontramos en la promulgación de un nuevo Código Agrario en 1962, que tímidamente abordó los problemas de tenencia de tierras; la Reforma Fiscal, la cual no logra salir del marco tecnocrático; la creación del Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU), para hacerle frente al problema habitacional; y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), organismo que se ocuparía de brindar asistencia a los estudiantes de pocos y medianos recursos.

El Poder Judicial también se vio beneficiado por esta ola reformista: En 1963, mediante la Ley 9, se instituye la Carrera Judicial, garantizando la estabilidad de los funcionarios judiciales y se regulan las vacaciones judiciales. Se establecen nuevos tribunales y se reforman las denominaciones de los funcionarios y empleados del Órgano Judicial y del Ministerio Público (Ley 34 de 1965).

Las reformas liberales no lograron alcanzar el nivel de las exigencias planteadas por los acontecimientos que se desarrollaban en el país, y ello abrió el espacio para el surgimiento de un reformismo más negativo y perjudicial: el militarismo.

3. La crisis institucional y el golpe de Estado

3.1. Las relaciones panameño-norteamericanas y el 9 de enero de 1964

Desde su inicio, el Canal y la intervención norteamericana fueron un foco de insatisfacción interna. Esto produjo confrontaciones violentas entre ciudadanos panameños y tropas norteamericanas. La más seria de éstas tuvo lugar el 9 de enero de 1964, cuando estudiantes panameños trataron de alzar su bandera en territorio del Canal, lo que culminó con varias muertes.

Los sucesos de este año condujeron a una nueva negociación del Tratado Hay-Bunau Varilla. Es bajo la administración de Marcos A. Robles cuando, en 1967, se da la fase más importante de la negociación canalera, al intentar imponérsele al pueblo panameño los Tratados Robles-Johnson, más conocidos bajo el nombre de "tres en uno", porque se referían al Canal actual, a las bases militares y al derecho norteamericano para la construcción de un nuevo canal.

La oposición a este Tratado se extendió a todos los sectores populares, los cuales forzaron al gobierno a rechazarlo. Dicho rechazo dio pie a importantes cambios en la estructura del Estado panameño, lo que se produjo con la crisis institucional de 1968.

3.2. La crisis institucional de 1968

El último año del período presidencial de Robles se inició dando muestras de agotamiento gubernamental ante el fracaso de los proyectos oficiales de tratado canalero, conociéndose rápidamente una crisis institucional, durante la cual la Constitución y las leyes comenzaron a ceder su lugar en la estructura estatal a favor del poder militar.

En abril de 1968 el Poder Legislativo llamó a juicio al Presidente, el cual fue juzgado en ausencia mientras buscaba refugio temporal en los cuarteles de la Guardia Nacional. Al mismo tiempo los legisladores cedieron la Presidencia al Primer Vice-presidente Max del Valle. "Así volvió a repetirse la situación insólita de 1944, de dos presidentes mandando al mismo tiempo, uno desde la Comandancia y otro desde su casa, pero ahora con el agravante de que la Asamblea Nacional fue clausurada por orden del comandante Bolívar Vallarino" (16).

El país asistió impávido a una guerrilla verbal en la cual los sectores gobernantes y opositores, sacaron a relucir negociados, peculados, sobornos, prevaricaciones, etc., y que en marzo culminó con la elección presidencial del Dr. Arnulfo Arias Madrid.

3.3. Anulación de la autoridad de la Constitución y la Ley

3.3.1. Supresión de la Constitución de 1946

El golpe de Estado militar de octubre de 1968 produce en Panamá una ruptura profunda con la autoridad de la Constitución y la Ley. Con su irrupción directa en el Gobierno, los militares eliminaron, en forma absoluta, la supremacía de la Carta Fundamental de 1946.

El régimen militar, entre sus primeras medidas, decide que la Guardia nombrará a los integrantes del Ejecutivo y que las funciones correspondientes al Órgano Legislativo, serán ejercidas por el Ejecutivo mediante Decretos de Gabinete. Así vemos como, en lugar de tener a la Ley como fundamento de todo acto de gobierno, se actuará a la inversa, transformando todo acto del Gobierno en Ley.

Durante el período que va de octubre de 1968 hasta octubre de 1972, los Decretos de Gabinete sirvieron para dictar las disposiciones de los nuevos gobernantes, relegando la Constitución a un segundo plano.

El "Estatuto de Gobierno Provisional", dictado el 12 de octubre de 1968, alcanza un carácter de superley, por encima de la Constitución, como lo demuestra entre otros ejemplos el fallo de la Corte Suprema de Justicia 9/69, al declarar frente a una demanda de inconstitucionalidad contra el referido Estatuto que "la Revolución del 11 de octubre de 1968 ha instaurado un orden de derecho".

La Corte Suprema de Justicia va más lejos: mediante fallo declara que la "Revolución del 11 de octubre ha instaurado un orden de derecho" (17).

3.4. Anulación de las Garantías

3.4.1. Desaparición del Principio de la Separación de los Poderes

Con el golpe de Estado militar, la división de los poderes en Panamá pasa a tener un significado puramente técnico y los órganos del Estado pasan a ser dependientes de las fuerzas militares.

Por distintos decretos, además de la supresión de la Constitución de 1946, el cierre de la Asamblea Nacional y el receso de los Concejos Municipales, pasan los militares a ejercer todos los poderes de esos cuerpos colegiados.

Por otra parte, el Organismo Judicial perdió de manera inmediata su independencia al dictar un fallo en el que consideraba "constitucional" el golpe de Estado. Los magistrados integrantes de la Corte Suprema y jueces inferiores que manifestaban poca simpatía hacia el régimen militar fueron rápidamente desplazados. Este depuramiento del Poder Judicial es facilitado por la suspensión de la Carrera Judicial en 1969.

3.4.2. Irrespeto de las Garantías Individuales

Uno de los terrenos dentro de los cuales se hizo sentir de inmediato el trastocamiento jurídico de la sociedad panameña a raíz de la intervención militar, es el de las garantías individuales. A pesar de que Panamá es parte integrante de toda una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y garantías individuales, éstos habrían de ser irrespetados durante los 18 años de régimen militar.

En este aspecto, tiene especial importancia el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, la cual, luego de una misión de observación in loco, detalla las importantes violaciones de las garantías individuales (18).

Dicho informe, que cubre el período de octubre de 1968 hasta el 10. de junio de 1978, revela numerosos casos de violaciones de derechos humanos. Aunque el informe destaca una "evidente mejora en lo que respecta a derechos humanos, entre 1972 y 1978", todavía en 1978 se podían advertir los siguientes tipos de violaciones:

"1) expulsión de ciudadanos panameños por razones políticas, en clara violación de las normas de la Constitución; 2) restricciones a las libertades de reunión, expresión y asociación, especialmente en el campo político; y 3) interferencia en el proceso judicial por parte de funcionarios del Gobierno." (19).

El informe atribuye estas violaciones a acciones del gobierno militar y a la falta de actuación por parte del sector judicial, cuando señala que "no ha habido una protección efectiva de los individuos en los casos citados, debido a importantes factores que afectan seriamente la independencia del Poder Judicial" (20).

También cabe mencionar que el Gobierno militar, por ejemplo, no vaciló en dictar Decretos de Gabinete que desampararon al ciudadano para el pleno ejercicio de sus garantías individuales fundamentales. A tal efecto, recordemos los Decretos de Gabinete Nos. 341, 342 y 343 de 1969 que obligan al ciudadano a obedecer los dictámenes militares (21).

4. La práctica jurídico-política del régimen militar

4.1. Ni principio de autoridad, ni autoridad de principio

4.1.1. Autocracia gubernamental

Con el propósito de establecer un "nuevo" régimen, en el cual los militares no estén sometidos o subordinados a la voluntad política de otros que no sean ellos mismos, se empezó a gestar la incorporación de la Guardia Nacional y de su Comandante en Jefe dentro de las funciones constitucionales del Estado como un poder junto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (o lo que restaba de ellos).

La fase política de los militares en Panamá de situarse por encima de los políticos, desplegará una profusa actividad, utilizándose como vértice la figura del General Omar Torrijos. Ello quedará abiertamente demostrado en la Constitución de 1972 y de manera concreta y específica, en el artículo 277 de la misma.

4.1.2. La Constitución de 1972

La Constitución de 1972, cuyo propósito fundamental fue el de legitimar el régimen de facto, dispuso en el artículo 2 que los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, deberán "actuar en armónica colaboración" con la Fuerza Pública, cuarto órgano del Estado creado por los redactores de la nueva Carta Fundamental. Esta distorsiona todo fundamento democrático de un gobierno y trastorna la teoría de la separación de poderes.

Esta misma Constitución ubicó todo el poder del Estado en un solo individuo, el general Omar Torrijos Herrera; y, algo jamás visto en la historia del Constitucionalismo, lo cita nominalmente y le otorga, por un período de seis años, las siguientes atribuciones:

"Coordinar toda labor de la Administración Pública; nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los miembros de la Comisión de Legislación;

nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley y el Escalafón Militar; nombrar, con la aprobación del Consejo de Gabinete, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores." (22).

Se debe destacar que el artículo 277 establecía que era el Comandante en Jefe de la Guardia Nacional quien designaba directamente a todos los miembros de la Corte Suprema y Procuradores, y que este artículo rigió hasta las modificaciones constitucionales de 1978.

Constitucionalmente, entonces, se perdió la independencia del Poder Judicial por un período de seis años, aparte de que se mantenía suspendida la Carrera Judicial y se le quitaba a la Corte Suprema la iniciativa de expedición o reforma de los Códigos Civil, Penal o Procesal que le estaba consagrada en el artículo 125 de la Constitución de 1946.

4.1.3. La reivindicación canalera

El gobierno militar del General Torrijos se caracteriza, a lo largo de su gestión, por colocar el problema del Canal como eje central de su política, camuflando así problemas sociales y económicos de la sociedad panameña.

La elaboración de la Constitución de 1972 le proporcionó el marco legal para reestructurar y movilizar todo el aparato del Estado en función del problema canalero. Los Tratados Carter-Torrijos, firmados y plebiscitados en 1977, son la cumbre de estos esfuerzos.

4.1.4. La "modernización del Estado"

Una de las actividades a la cual se dedica el régimen militar, una vez en el poder, es a la de modernizar las estructuras del Estado panameño. Dicha modernización consistiría fundamentalmente en adaptar al Estado a las funciones que le han sido asignadas en el mercado internacional por el proyecto político.

Los principales centros financieros panameños acordaron importantes empréstitos a Panamá, algunos de los cuales fueron utilizados en proyectos de obra de infraestructura. El país también se convierte en un Centro Financiero Internacional con la

presencia de más de 120 bancas extranjeras.

4.1.5. Las reformas legales y los nuevos códigos

La modernización del Estado en el terreno financiero y económico, necesariamente conduciría a una nueva modificación y modernización en el terreno jurídico.

Una de las primeras estructuras legales revisada, fue el Código de Trabajo. El nuevo Código, que entró en vigencia en 1972, introduce una serie de normas legales y de procedimiento que establecen los principios de inamovilidad y estabilidad de los trabajadores. Dicho Código, resultado de los compromisos políticos del régimen militar con dirigentes sindicales que le brindaron su respaldo, contiene normas que favorecen la sindicalización de los obreros.

En ese mismo período se dicta la Ley de Vivienda, aplicable en todo contrato de arrendamiento y la cual congela los cánones de arrendamiento en las viviendas populares.

Por otra parte, mediante el Decreto de Gabinete 121 de 8 de mayo de 1969 (Gaceta Oficial No. 16.365), se nombra una Comisión Codificadora, la cual tenía como tarea la redacción de los proyectos de Código Administrativo, Código Civil, Código Judicial y Código Penal.

Esta Comisión logró redactar el Código Judicial y el Código Civil, pero el Administrativo nunca llegó a elaborarse. En lo concerniente al Código Penal, también cabe anotar que en 1976 se nombró una Comisión Revisora, pero no fue hasta que su autor, el Lic. Aristides Royo asumió la Presidencia en 1982, que el Código Penal fue adoptado.

El Tratado Carter-Torrijos también necesitó de legislación que afectara a la administración de justicia panameña, y en 1977 se aprobaron leyes sobre el período de transición de los Tribunales de Justicia nortamericanos en la Zona del Canal, así como el traslado de reos de los centros penitenciarios de la Zona del Canal.

4.1.6. La "reapertura"

Los Tratados Carter-Torrijos significaron, entre otras cosas, el agotamiento de la bandera nacionalista que dominó la política militarista.

La modernización de la relación convencional canalera entre Panamá y Estados Unidos, así como los intereses en Panamá de este último país, exigían que el régimen militar se diera una fachada más "presentable" ante la opinión pública norteamericana. Esto influye de manera directa en la imagen de "gobierno democrático" que se daría al militarismo en Panamá. Se inicia entonces lo que

algunos calificaron de "veranillo democrático", para expresar así un controlado proceso de "liberalización" formal del poder militar. Las reformas constitucionales de 1978 y 1983, así como las elecciones de 1980 y 1984, son el resultado de este proceso.

4.1.7. Las Reformas Constitucionales de 1978

El contenido y las implicaciones de orden económico, político, social y militar de los Tratados Carter-Torrijos, obligaron a los gobernantes panameños a ciertas reformas de su texto constitucional de 1972.

Aún cuando se dejó sin efecto el artículo 277 de la Constitución de 1972, la Guardia Nacional mantuvo su estatus como cuarto Poder, al mantener en efecto el artículo 2, que colocaba a la Fuerza Pública en un plano de igualdad con los Poderes del Estado. Por otra parte, no se le otorga al Presidente de la República la autoridad de nombrar y remover a los jefes y oficiales de las fuerzas armadas como lo hacía la Constitución de 1946, ya que está sujeto, a este efecto, a la legislación y escalafón militares.

Durante esta "apertura" se efectuaron varias reformas legales. La promulgación de la ley sobre los partidos políticos (Ley 81 de 5 de octubre de 1978) restableció la legalidad de dichos organismos, prohibidos desde el golpe de Estado. Aún cuando permite la actividad de estos grupos, establece una serie de requisitos para su inscripción, los cuales suponen un control sobre su desarrollo eventual.

En mayo de 1980 se realizan elecciones para completar el Consejo Nacional de Legislación, dos tercios de cuyos miembros son exentos de elección popular, y son designados del seno de la Asamblea Nacional de Representantes.

El 31 de julio de 1981 se produce la muerte del General Torrijos. La desaparición de Torrijos produce un sacudimiento en lo interno del régimen militar, y siete meses después de su muerte, el Comandante en Jefe de la Guardia Nacional, Florencio Flores, es sustituido por Rubén Darío Paredes; el 31 de julio de 1982, el Lic. Aristides Royo, nombrado por Torrijos como Presidente de la República en 1978, renuncia a su cargo.

La percibida destitución de Royo da lugar a un paro nacional. El Comandante en Jefe de la Guardia, en respuesta a la situación, expresa la necesidad de reformar nuevamente la Carta Fundamental de 1972. Para tal propósito se designa una Comisión de Reformas y se convoca a un Referendum para el 24 de abril de 1983, para decidir en votación popular directa sobre las nuevas reformas (23).

4.1.8. Las reformas constitucionales de 1983

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

4.1.9. Las elecciones de 1984

El sistema de apertura democrática progresiva estableció un método bajo el cual la formación de un partido político se condicionaba al reconccimiento legal del Tribunal Electoral.

En 1978 el Partido Revolucionario Democrático (PRD) fue establecido para incorporar a los grupos políticos que habían respaldado al régimen militar. Su misión fundamental era continuar el proceso político iniciado en 1968 reconociendo el papel central que la Guardia Nacional jugaría en la evolución nacional.

La elección de 1984 fue precedida por otra renuncia presidencial cuando Ricardo de la Espriella, quien había remplazado a Royo en la Presidencia, renunció a su cargo el 13 de febrero de 1984.

Los candidatos de este proceso, el doctor Arnulfo Arias por la oposición y el doctor Nicolás Ardito Barleta como candidato del PRD, se enfrentaron durante esta campaña electoral que se caracterizó por acusaciones de fraude electoral.

Entre estas acusaciones, Barleta fue declarado vencedor y asumió el poder en 1984 sólo para renunciar en setiembre de 1985, sin completar un año en la Presidencia. Al asumir Eric Arturo del Valle la Presidencia ese año, tuvo la dudosa distinción de ser el cuarto Presidente panameño en cuatro años.

Uno de los factores que propició la renuncia de Barleta fue el asesinato del Dr. Hugo Spadafora, opositor de las Fuerzas de Defensa. Líderes de la oposición, la familia Spadafora y el Arzobispado abogaron por la creación de una comisión especial para investigar su muerte. Barleta rehusó la creación de dicha

comisión, alegando que la misma era del resorte de la Procuraduría. También el Comandante de las Fuerzas de Defensa, General Noriega, expresó su oposición a la formación de una comisión investigadora. Sin embargo, pocos días después, el Presidente Ardito Barleta recomendó al Procurador la creación de dicho grupo, y después de esto renunció.

Pese a los constantes intentos de búsqueda de una apertura democrática progresiva, los últimos eventos acaecidos en Panamá, tales como acusaciones de corrupción a los más altos niveles, falta de resolución de asesinatos y secuestros políticos, censura de prensa y detención de opositores al régimen por calumnia, ponen en evidencia que el ansiado proceso democrático y de respeto a las normas de un Estado de Derecho no ha sido logrado a plenitud todavía.

5. Cronograma de los sucesos con relevancia para el sistema de justicia

Esperamos que el cronograma siguiente sea útil para el lector y que le ayude a situar los eventos más importantes para el sistema de justicia panameño:

- 1890 - Se aprueba por el Senado Colombiano, el Código Penal que rigió en Panamá desde esa fecha hasta 1916.
- 1903 - Se separa Panamá se separa de Colombia y constituye una Junta de Gobierno Provisional.
 - Se nombra una Comisión Codificadora (Códigos Civil, Penal, Fiscal, Administrativo, Judicial y de Minas).
 - Se dicta por Decreto la Organización Judicial de la Nación.
- 1904 - Se dicta la primera Constitución Política de la era republicana.
 - Se dicta la Ley 58 sobre Organización Judicial.
- 1911 - Se reforma el Código Judicial (Juzgados de Circuito).
- 1912 - Se dicta la Ley 45 sobre Organización Judicial.
- 1913 - Se ordena la construcción de cárceles en el país.
- 1914 - Se dicta la ley de bases del Código Penal.
- 1914 - Se designa a los Magistrados de la Corte Suprema como revisores de la Codificación.
- 1915 - Se suspenden las vacaciones del Poder Judicial durante 1916.
- 1916 - Se aprueban los Códigos Penal, Civil, Judicial, Minas y Administrativo.
- 1922 - Se deroga el Código Penal de 1916 y se dicta la Ley 6ta. aprobatoria de un nuevo Código Penal, de inspiración en el modelo italiano de 1889.
- 1923 - Se organiza el Registro Judicial.
- 1928 - Se presenta un proyecto de Código Penal para su

- estudio en la Asamblea (Proyecto Valdés).
- 1935 - Se crea la Universidad oficial de la República.
 - 1936 - Se firma el Tratado Arias-Roosevelt sobre enmienda al Convenio sobre el Canal Istmico.
 - 1937 - Se aprueba, mediante Ley 25, el nuevo Código de Organización Judicial.
 - 1941 - Se deroga la Constitución de 1904 y se aprueba nueva Constitución Política.
 - Se dicta la ley que regula el sistema penitenciario (Ley 87).
 - Se regulan los delitos contra la honra (calumnia e injuria).
 - Se dicta el Estatuto Orgánico de la Policía y se le atribuyen funciones de vigilancia y administración en los centros penitenciarios.
 - Se establece el procedimiento por faltas a la ética judicial (Ley 97 de 1941).
 - 1943 - Se regulan las funciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (control de la legalidad).
 - 1946 - Se deroga la Constitución de 1941 y se aprueba una nueva Constitución Política.
 - Se introducen reformas a la organización judicial.
 - 1947 - Se aprueba el Código de Trabajo.
 - 1949 - Se aprueba el Código Sanitario.
 - 1951 - Se determina el personal del Ministerio de Gobierno y Justicia, del Poder Judicial y del Ministerio Público y se le fijan sueldos.
 - Se crea el Tribunal Tutelar de Menores, dentro de una jurisdicción especial.
 - 1956 - Se introducen reformas judiciales por medio de la Reforma Constitucional y de la Ley 34. Se reorganiza la integración de la Corte Suprema de Justicia. De 5 magistrados se aumenta a 9 y se incorpora la Sala 3ra. de lo Contencioso-Administrativo, previa eliminación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.
 - 1958 - Se crea el Tercer Distrito Judicial y el Cuarto Tribunal Superior de Justicia (Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro).
 - 1961 - Se introducen reformas judiciales (Código Judicial) en materia de procedimiento civil.
 - 1962 - Se aprueba el Código Agrario.
 - 1963 - Se instituye, mediante Ley 9, la Carrera Judicial.
 - Se regulan las vacaciones de los Tribunales de Justicia (Ley 10).
 - 1965 - Se crea el Quinto Tribunal Superior de Justicia, como parte del Segundo Distrito Judicial.
 - Se reforman las denominaciones de los funcionarios y empleados del Organo Judicial y del Ministerio Público (Ley 34).
 - 1967 - Se crean las Fiscalías Superiores Delegadas en cada

- Distrito Judicial.
- 1968 - Se subvertió el orden constitucional. Golpe de Estado y eliminación del Órgano Legislativo. Cierre temporal (6 meses) de la Universidad de Panamá.
- 1969 - Se suspende la Carrera Judicial.
- Se elimina el juicio oral en materia criminal.
- Se crea la Comisión Codificadora para elaborar los Códigos Civil, Penal, Judicial y Administrativo.
- 1972 - Se deroga la Constitución de 1946 y se aprueba una nueva Constitución Política.
- Se nombra Comandante en Jefe de la Guardia Nacional al General Omar Torrijos.
- Se aprueba nuevo Código de Trabajo.
- 1975 - Se aprueba la Convención Interamericana sobre recepción de pruebas en el extranjero (Ley 13).
- 1977 - Se aprueban los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá.
- Se dictan las leyes sobre el período de transición de los Tribunales de Justicia norteamericanos en la Zona del Canal. Traslado de reos de los centros penitenciarios de la Zona del Canal.
- 1978 - Se introducen Reformas Constitucionales. Se derogan los Decretos de Gabinete limitativos de las libertades democráticas.
- 1981 - Muerte del General Torrijos.
- 1982 - Renuncia del Presidente de la República Lic. Aristides Royo.

- Se crean los Tribunales Marítimos.
- Se aprueban el Código Marítimo y el Código Penal.
- 1983 - Se introducen Reformas Constitucionales en materia electoral.
Se restablece la Asamblea Legislativa.
- Se establece el 2% del presupuesto para el Órgano Judicial.
- Se dicta la nueva Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa (Ley 20).
- 1984 - Renuncia del Presidente de la República Lic. Ricardo de la Espriella.
- Elecciones populares para elegir Presidente de la República, legisladores, alcaldes, concejales y representantes de Corregimiento.

- Se expide Ley sobre el Ejercicio de la Abogacía (Ley 9).
- Se adopta nuevo Código Judicial (Ley 29), pero se aplaza su vigencia.
- 1985 - Renuncia del Presidente de la República Dr. Nicolás

Ardito Barleta.

- Se reglamentan las vacaciones judiciales.
- Se crea la Comisión Divulgadora del Código Judicial (Ley 5).

NOTAS

(1) La división político-administrativa actual incluye 9 Provincias, 65 Distritos o Municipios, 505 Corregimientos y 2 Comarcas Indígenas: la de San Blas, organizada mediante Ley 16 (de 19 de febrero de 1955- G.O. 12,042 de 7 de abril de 1955) y la de Embará en Darién, creada mediante Ley 22 (de 6 de noviembre de 1985 - G.O. 19,976 de 15 de enero de 1985).

(2) La región metropolitana la integran las ciudades de Panamá y Colón y sus alrededores.

(3) Herrera. Ligia, Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá: 1970-1980, multigrafiado, Panamá, 1984.

(4) El siguiente extracto del manifiesto de la Junta de Gobierno Provisional es bastante revelador:

"El Istmo de Panamá fue gobernado por la República de Colombia con el criterio estrecho que en épocas ya remotas aplicaban a sus colonias las naciones europeas: el pueblo y el territorio istmeño era una fuente de recursos fiscales, y nada más. Los contratos y negociaciones sobre el ferrocarril y el Canal de Panamá y las rentas nacionales y recaudadas en el Istmo han producido a Colombia cuantiosas sumas, que no enumeramos para no aparecer en este escrito destinado a la posteridad como impulsados por un espíritu mercantil que no ha sido ni es nuestro móvil; y de esas cuantiosas sumas el Istmo no ha recibido beneficio de un puente para sus numerosos ríos, ni el de la construcción de un camino entre sus poblaciones, ni el de un edificio público, ni el de un colegio, ni ha visto tampoco interés alguno en fomentar sus industrias, ni se ha empleado la más ínfima parte de aquellos caudales en propender a su prosperidad. Ejemplo muy reciente de lo que a grandes rasgos dejamos relatado es lo acontecido con las negociaciones del Canal de Panamá, consideradas por el Congreso y desechadas de un modo sumario..."

(5) GACETA OFICIAL. 14 de noviembre de 1903. Año 1, Número 1, página 1.

(6) A la Secretaría de Justicia correspondería: "todo lo que se relacione con los Tribunales de Justicia, con el Ministerio Público, con los Notarios y Registradores de instrumentos públicos y privados; con las relaciones entre la Iglesia y el Estado, los Cultos y lo relativo a las misiones; con el

nombramiento, posesión, excusas, renunciaciones y licencias de los empleados del ramo; con los establecimientos de castigo, organización y régimen de éstos; adquisición, mejora y conservación de sus locales y talleres, muelles y utensilios; con las rebajas y conversiones de penas, quejas, peticiones y reclamos de los reos o sindicatos; con la extradición de reos; con los gastos de personal y material de Secretaría y con la Administración de Justicia en general; vigilancia y tuición de las corporaciones o entidades judiciales y la concesión de patentes. Preparar los proyectos que habrán de presentarse a la Convención Constituyente o Asamblea Legislativa, sobre materia civil, judicial y penal de la República".

(7) Después del 3 de noviembre de 1903, continuó vigente el Código Penal Colombiano de 1890, de carácter casuista, que constaba de tres libros: de los delitos, delincuentes y penas en general; graduación de los delitos y aplicación de las penas (Libro I); de los delitos que afectan a la Nación o a la sociedad cometidos por empleados públicos (Libro II) y de los delitos contra los particulares y sus penas (Libro III).

(8) Gasteazoro, Carlos Manuel et al. La Historia de Panamá en sus textos, Panamá, Edit. Universitaria, 1980.

(9) Desde 1913 se había establecido en Panamá un sistema carcelario que influyó notablemente en el logro de la eliminación de la inhumana pena.

(10) Las Comisiones creadas en 1903 para elaborar los proyectos de Códigos Civil y Judicial, no rindieron ningún resultado. Tampoco las encargadas de elaborar los Códigos de Comercio, Minas y Penal. Mediante Decreto 114 de 7 de setiembre de 1904, se le encomienda al Dr. Belisario Porras la tarea de elaborar el Código Judicial y el Penal, quien tampoco cumple la tarea. Al igual que con anterioridad, una nueva Comisión se crea en setiembre de 1913, correspondiéndole al magistrado hondureño Dr. Angel Ugarte elaborar el proyecto de Código Penal. Este fue aprobado mediante Ley 2a de 22 de enero de 1916, junto con los Códigos de Comercio, Minas, Fiscal, Civil y Judicial. Las críticas contra los mismos, motivaron la creación de una nueva Comisión Revisora de la Codificación Nacional en marzo de 1918. Es así como el 17 de noviembre de 1922 se aprueba el proyecto de Código Penal presentado por el Dr. Juan Lombardi, fundamentalmente inspirado en el Código Italiano de 1889. El Código Penal de 1922 fue también objeto de severas críticas que obligaron al Ejecutivo a designar una Comisión Revisora, mediante Decreto No. 17 de 2 de febrero de 1923 y luego mediante la Ley 5 de octubre de 1926 se creó una Comisión Codificadora integrada por los juristas Antonio Aizpuru, Honorio González y Héctor Valdés, la cual elaboró un nuevo proyecto. Posteriormente la Ley 2 de 1941 creó otra Comisión Codificadora que encargó al Dr. Juan Lombardi la elaboración del Código Penal y de Minas. En 1943 se designó una Comisión para revisar el proyecto presentado

y dicha comisión rindió un informe a la Asamblea Nacional para su aprobación, pero este informe no fue considerado en ningún debate. Una nueva Comisión codificadora se creó mediante Decreto Ley 51 de 1944, la cual fue reorganizada por el Decreto Ley 41 de 21 de julio de 1947.

(11) Entre los acontecimientos que cabe destacar: la construcción del Canal de Panamá (inaugurado el 14 de agosto de 1915), que trajo un fuerte movimiento económico, además de una gran inmigración y empleos, pero también problemas sociales; el problema habitacional en las ciudades de Panamá y Colón, que da inicio al Movimiento Inquilinario; el rápido crecimiento de las responsabilidades del Estado en el sector público; las consecuencias con Costa Rica sobre problemas limítrofes; la ocupación de la provincia de Chiriquí por tropas norteamericanas por más de un año.

(12) Durante este período se emitieron las leyes siguientes:
Ley 23 de 21 de marzo de 1941, que crea la Caja de Seguro Social.
Ley 77 de 28 de junio de 1941, que crea el Banco Agropecuario.
Ley 53 de 23 de mayo de 1941, que crea becas para estudiantes.
Ley 40 de 30 de abril de 1941, que regula las prestaciones de servicios públicos de gas, agua, energía y luz eléctrica.
Ley 102 de 8 de julio de 1941, que crea la Oficina de Control de las Empresas de utilidad pública.
Ley 24 de 24 de marzo de 1941, que ordena la nacionalización del comercio.
Decreto 38 de 28 de julio de 1941 que regula las relaciones de trabajo.

(13) Gandasegui, Marcos A., La Concentración del Poder Económico en Panamá, Ediciones de la Revista Tareas, Panamá, 1967. Pág. 28.

(14) En 1941 el Dr. Arnulfo Arias Madrid, presidente constitucional, es derrocado y asume la presidencia de la República Ricardo Adolfo De la Guardia, a partir del 9 de octubre, Al día siguiente Panamá declara la guerra a Japón y el 12 a Alemania e Italia. Las protestas contra la Constitución del 41 se da en los círculos políticos adversos al Dr. Arias, hasta alcanzar su derogatoria.

(15) Algunos de los puntos acordados en el mismo fueron: aumento de la anualidad del Canal, igualdad básica de salarios, reversión a la República de Panamá de tierras y edificios en las ciudades de Panamá y Colón, renuncia de los Estados Unidos de su control sobre la comunicación terrestre desde y hacia el interior del país, eliminación del control sanitario de las ciudades de Panamá y Colón, limitaciones y restricciones de las actividades comerciales y productivas de los Estados Unidos, extensión del sistema tributario panameño a todos los residentes en Panamá que trabajaban en la Zona del Canal.

(16) Gasteazoro, Carlos Manuel y otros. La Historia de Panamá en sus textos. Panamá, EUPAN, 1980. Vol. II, pág. 323.

(17) JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá. Tomo II, Panamá, 1979, págs. 248-249. Fallo 9/69.

(18) Ver Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/ser. L/V/11,44 doc, 38 rev. 1, 22 de junio de 1978 Washington, D.C.

(19) Ibid, pág. 110.

(20) Ibid,

(21) Dichos decretos, establecían entre otras cosas, el delito de subversión del orden público, estableciendo sanciones según distintas clases de infracciones, disponiendo además que las autoridades del Ejecutivo serían las encargadas de dictar sentencia.

(22) Constitución de la República de Panamá de 1972, artículo 277.

(23) Este método de reforma constitucional no estaba previsto en la Constitución de 1972 y esto ocasiona un recurso de inconstitucionalidad, rechazado por la Corte Suprema de Justicia.

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA

A. Organización político-administrativa del Estado

La organización político-administrativa del Estado panameño, comprende tres niveles: nacional, provincial y municipal.

Entre las entidades de alcance nacional que tienen jurisdicción y competencia en toda la República, se pueden señalar las siguientes:

Del Organo Legislativo: La Asamblea Nacional
Del Organo Judicial: La Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría de la Nación.
Del Organo Ejecutivo: Los doce ministerios siguientes:

Presidencia, Planificación y Política Económica, Hacienda y Tesoro, Comercio e Industria, Desarrollo Agropecuario, Relaciones Exteriores, Gobierno y Justicia, Obras Públicas, Educación, Salud, Trabajo y Bienestar Social, y Vivienda.

También se incluyen como dependencias del Ejecutivo y con funciones en todo el territorio nacional, las cuarenta (40) instituciones autónomas descentralizadas, entre las que se encuentran la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá y la Caja de Seguro Social.

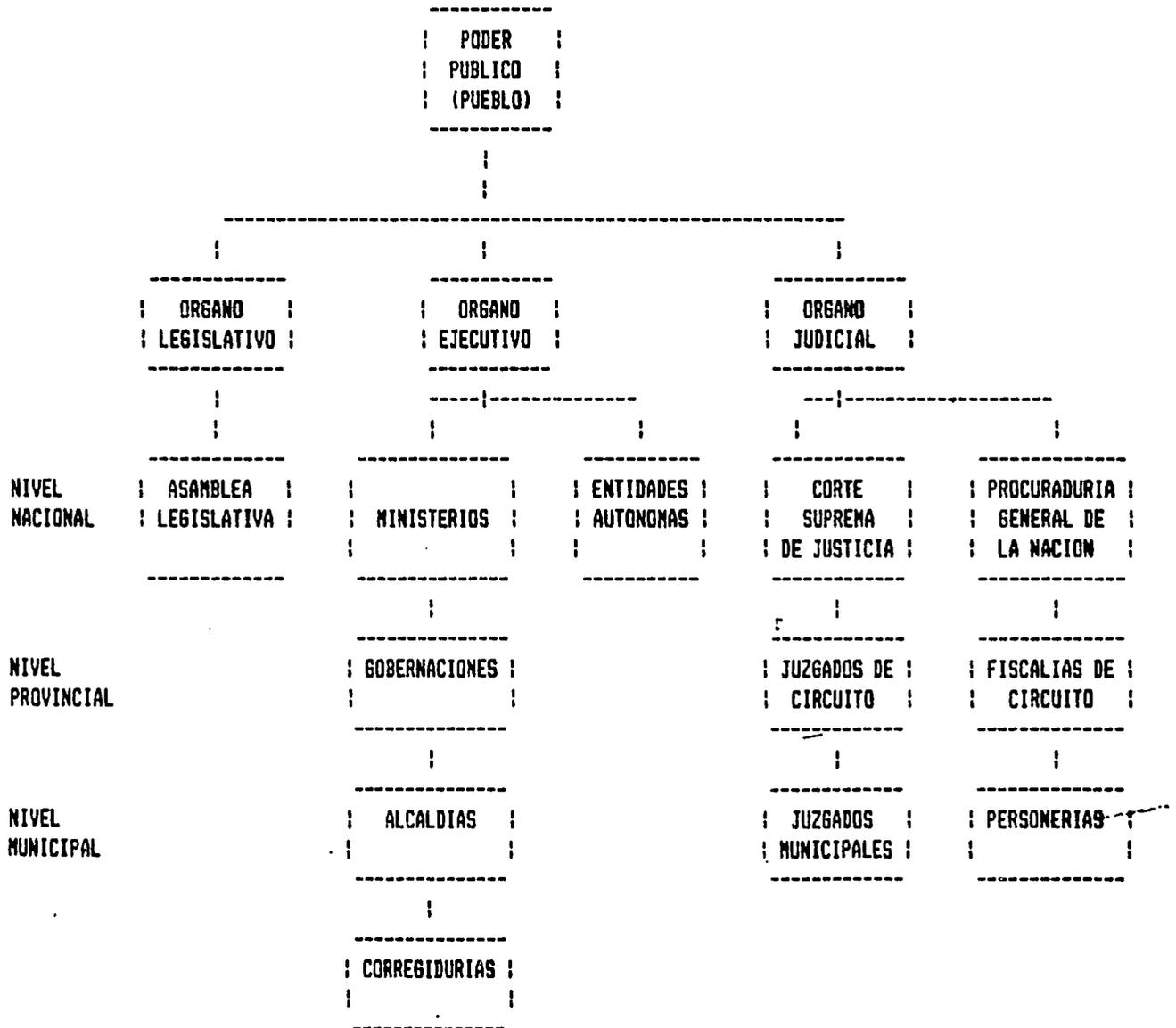
En el segundo nivel de gobierno y de estructuración administrativa, con jurisdicción dentro del territorio de cada una de las nueve Provincias, encontramos las Gobernaciones y los Concejos Provinciales como parte del Ejecutivo y los Juzgados de Circuito y Fiscalías dentro del engranaje del Organo Judicial.

A un tercer nivel se encuentran las entidades que tienen funciones de alcance dentro de cada uno de los sesenta y cinco Distritos en los que se divide el país. Dependientes del Poder Ejecutivo encontramos las Alcaldías y los Concejos Municipales, con funciones principalmente administrativas; y como dependencias de Organo Judicial tenemos los Juzgados Municipales y las Personerías.

Cabe señalar, además, que al tenor del artículo 50. de la Constitución Política de la República, los distritos se dividen en corregimientos. En la actualidad existen quinientos cinco corregimientos en cuyo territorio se imparte justicia administrativa por medio de las Corregidurías que tienen competencia en asuntos policiales, civiles, y conocen de las faltas y contravenciones cometidas en su circunscripción territorial (véase el Organigrama No.1).

ORGANIGRAMA No. 1

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PANAMENO



FUENTE: Manual de Organización del Gobierno de Panamá,
Constitución Política de la República.

B. Marco conceptual general y descripción funcional del sistema de administración de justicia en Panamá

1. Marco conceptual general

1.1. Concepto de administración de justicia

Tradicionalmente el concepto de administración de justicia remite a la institución del Poder Judicial, enmarcándose en la clásica tripartición de poderes del Estado. Sin embargo, formalmente no existe en Panamá un ente denominado "Administración de Justicia". Esta comprende más bien un conjunto de normas, instituciones, personas y procesos, formales e informales, ordinarios y especiales, que se utilizan para resolver conflictos individuales y colectivos.

La Constitución Política contiene un título (VII) denominado Administración de Justicia que comprende dos capítulos dedicados al Organo Judicial y al Ministerio Público. Puede decirse entonces que desde un punto de vista restringido, es al Organo Judicial a quien le corresponde ejercer la potestad jurisdiccional, por medio de sus componentes, que según el artículo 199 de la Constitución son la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la ley establezca.

Sin embargo, otras normas amplían notablemente el ámbito del concepto de Administración de Justicia, como por ejemplo el artículo 1 del Libro 1 del Código Judicial (según su modificación en 1959), que se transcribe a continuación:

"La administración de justicia se ejerce de una manera permanente por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito, los Jueces Municipales, el Tribunal Tutelar de Menores, los Tribunales de Trabajo y cualquier otra entidad que hubiere de crearse en concordancia con las necesidades y con los Tratados públicos. También se ejerce en casos especiales por la Asamblea Nacional y por personas particulares que, ya en calidad de jurados, arbitradores o árbitros o por razón de cualesquiera otros cargos de esta misma naturaleza suelen participar en las funciones judiciales, sin que el ejercicio de ellas incluya en el Organo Judicial a tales entidades, ni a los empleados que la componen, ni a los citados particulares. En lo administrativo la justicia se ejerce también por los funcionarios a quienes la ley atribuye esa facultad, pero por ello tampoco habría de considerárseles comprendidos en el Organo Judicial. Los Agentes del Ministerio

Público participan de la administración de justicia como funcionarios de instrucción y en su calidad de representantes de los intereses nacionales y municipales en los casos que señala la ley." El artículo 10. de la Ley 1a. de 1959, ha sido adicionado en virtud de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 59 de 1959, que establece que: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10. del Libro 10. del Código Judicial, subrogado por la Ley 1a. de 1959, la Administración de Justicia se ejerce también de manera permanente por el Tribunal Electoral."

1.2. Estructura General del Sistema Formal

Como puede deducirse del transcrito artículo, el sistema panameño de administración de justicia se compone de dos subsistemas paralelos, uno de resorte judicial y otro de resorte administrativo. Se puede hablar así de la administración de justicia ordinaria, que sería, para efectos de este estudio, la función jurisdiccional que cumple el Organo Judicial, con la colaboración del Ministerio Público, y la administración extraordinaria, que denominaría la función jurisdiccional ejercida por autoridades públicas diversas, que en su mayor parte están adscritas al Poder Ejecutivo.

La Administración de Justicia ordinaria comprende así la Jurisdicción Civil, la Penal, la Contencioso-Administrativa y la Constitucional.

Formando parte de la Administración de Justicia extraordinaria tenemos la Jurisdicción Administrativa (Art. 17 C. Pol), la Jurisdicción de Menores, la Agraria (Art. 124), la Electoral (Art. 136), las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa (Art. 154), y las especiales atribuciones de contenido jurisdiccional que ejerce el Poder Ejecutivo, como decretar de indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes (Ordinal 12 del Art. 179 de la Constitución) y en materia de extradición (Ley 44 de 1930)..

1.3. Características del sistema formal

En primer lugar puede hablarse de un sistema de naturaleza reglada, lo cual significa que las únicas normas procesales son la Constitución y la Ley, y a ellas ha de apegarse cualquier proceso, quedando prohibidas incluso las actuaciones no contempladas en dichas normas. Otras fuentes como la costumbre, la doctrina y la jurisprudencia no son sino elementos referenciales a la hora de aplicar una ley, pero en ningún momento normas procesales.

También puede hablarse de la naturaleza teleológica del proceso, en el sentido de que éste persigue un fin, cual es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial (Art. 212 de la Constitución).

Se habla de que la administración de justicia tiene naturaleza pública desde que su ejercicio es una típica función pública. Sin embargo, este principio puede verse afectado excepcionalmente cuando la administración de justicia es ejercida por particulares, como es el caso de los jurados o las personas que intervienen en el sistema de decisión arbitral, según lo indica el artículo 10. de la Ley 61 de 1959, con fundamento en normas constitucionales. El artículo 215 de la Constitución autoriza el juicio por jurados, y delega en una futura ley la decisión de los casos que deberán resolverse de esta forma. También a nivel constitucional (art. 195, ordinal 4) se reconoce la institución del arbitraje al asignar al Consejo de Gabinete la función de acordar, con el Presidente de la República, que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, con la aprobación del Procurador General de la Nación.

El artículo 198 de la Constitución establece el carácter gratuito de la administración de justicia, así como su naturaleza expedita e ininterrumpida. Esta característica tiene como consecuencia el escalonamiento de las vacaciones de los funcionarios judiciales a efecto de que no se suspenda nunca la administración de justicia. Con respecto a lo expedito, se trata más bien de una norma programática que tiende a que los procesos se resuelvan con rapidez.

Puede señalarse asimismo que la administración de justicia es, al menos en principio, de naturaleza independiente pero a la vez jerárquica. Esto quiere decir que un juez sólo debe obediencia a la Constitución y a las leyes, pero que también debe acatar las decisiones que un superior jerárquico tome por sobre las suyas. En este sentido el sistema es autolimitativo, pues prescribe garantías y normas que delimitan el marco de acción de los funcionarios encargados de administrar justicia.

2. Descripción funcional

2.1. Subsistema ordinario

2.1.1. Penal

Las personas que intervienen en el proceso penal son el Organó Judicial, el Ministerio Público, el acusador particular, el denunciante, el procesado y el abogado defensor.

La competencia jurisdiccional corresponde a los Tribunales de Justicia que forman parte del Organó Judicial: la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito

Judicial, los Jueces de Circuito y los Jueces Municipales. Como expresa el artículo 10. del Código Judicial, los Agentes del Ministerio Público participan de la administración de justicia penal como funcionarios de instrucción. El Ministerio Público tiene por mandato constitucional la función pública de perseguir los delitos, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 217 de la Constitución. Dichas funciones son ejercidas por el Procurador General de la Nación, los Fiscales Superiores de Distrito Judicial, los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales.

2.1.2. Civil

La administración de justicia civil está regulada en los artículos 283 y siguientes, del Libro II del Código Judicial, y su objeto es la solución de los conflictos y la declaración de los derechos derivados de la ley sustantiva privada, civil y comercial.

El proceso civil ordinario está regulado en el Título V de Libro II del Código Judicial. El mismo se encuentra estructurado en dos instancias, y se clasifica en atención a la materia y a la menor o mayor cuantía del objeto procesal.

Los juicios ordinarios de menor cuantía son aquellos que tienen una controversia de un valor menor de quinientos balboas, y sobre éstos conocen los Jueces Municipales, mientras que los de mayor cuantía sobrepasan los quinientos balboas y son de competencia de los Jueces de Circuito.

Los juicios sumarios establecidos por los artículos 1947 y siguientes del Código Judicial se caracterizan por ser procesos abreviados, que se rigen por los principios comunes del procedimiento civil.

Los procesos especiales son aquellos que se someten a una tramitación especial, y se encuentran clasificados en atención a los distintos libros del Código Civil. Los mismos tienen un procedimiento sumario, regido en general por las reglas del Título I del Libro II del Código Judicial.

2.1.3. Constitucional

La jurisdicción constitucional comprende los procesos de inconstitucionalidad, el amparo de garantías constitucionales y el hábeas corpus.

La norma fundamental en materia del recurso de inconstitucionalidad lo es el artículo 203 de la Constitución, el cual encomienda al Pleno de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento y decisión, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, de la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos,

resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. El procedimiento se encuentra en la Ley No. 46 de 27 de noviembre de 1956, sobre Instituciones de Garantía, y en la Ley No. 47 de 24 de noviembre de 1956, por la cual se reforma el Título IV de la Ley 61 de 1946.

Los tribunales ordinarios ante los cuales las partes advierten la inconstitucionalidad de una norma someterán al Pleno de la Corte el conocimiento de la advertencia, si bien el propio tribunal ordinario puede formular la consulta por iniciativa propia.

Los fallos dictados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia son finales, definitivos y obligatorios.

El amparo de garantías constitucionales se encuentra regulado por el artículo 50 de la Constitución y por la Ley 46 de 1956. Corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la competencia cuando se trate de actos que procedan de autoridades nacionales; a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial cuando los actos impugnados procedan de funcionarios con jurisdicción provincial, y a los Juzgados de Circuito cuando los actos emanaren de funcionarios con jurisdicción en un Distrito o parte de él.

El hábeas corpus se encuentra regulado por el artículo 23 de la Constitución y por la Ley 46 de 1956.

Por tratarse de un recurso cuyo objeto es garantizar la libertad de las personas ilegalmente detenidas, la parte procesal por excelencia es la persona detenida, quien demanda su libertad, y es demandada o acusada como parte por el funcionario que haya ordenado su detención. El procedimiento se inicia cuando la persona agraviada o cualquiera otra sin necesidad de poder, presenta el recurso, el cual podrá ser interpuesto verbalmente, por telégrafo o por escrito.

2.1.4. Contencioso Administrativo

El conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa corresponde por mandato del artículo 203 de la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, cuya Sala Tercera de lo Contencioso - Administrativo está conformada por tres magistrados. La materia está regulada por las Leyes 47 de 1956, 135 de 1943 y 33 de 1946.

La parte demandante es la persona que se considera lesionada en sus derechos, quien deberá actuar mediante abogado. Dicha parte es la entidad que dictó el auto impugnado, representada por el Procurador de la Administración. Cualquier persona que tenga interés directo en los resultados del juicio puede participar como tercero coadyuvante.

2.2. Subsistema especial

2.2.1. Administrativo de policía

Esta sección se verá con más detalles en la sección 6.

2.2.2. Agrario

La jurisdicción agraria ha sido expresamente establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de la República, el cual señala que: "Se establece la jurisdicción agraria y la ley determinará la organización y funcionamiento de sus tribunales."

El artículo 14 del Código Agrario, aprobado mediante Ley 37 de 21 de setiembre de 1962, establece que las relaciones jurídicas de los trabajadores agrarios con las empresas agrícolas o de explotación pecuaria y las que se produzcan con patronos independientes, se regirán de acuerdo con las normas del Código de Trabajo.

El Decreto No. 81 de setiembre de 1973, señala con respecto a la estructura del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que habrá en cada Dirección Regional un departamento encargado de todo lo relativo a la adjudicación de tierras y lo referente a la solución de los conflictos agrarios. Los funcionarios de dicho departamento actuarán como sustanciadores y adoptarán bajo la Dirección Regional respectiva todas las decisiones de mero trámite. Sustanciado el negocio, deberán enviar el expediente a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para que ésta adopte la decisión final, que puede ser recurrida ante ese despacho o en apelación ante el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Por su parte, las controversias relativas al uso y explotación de tierras nacionales, ya sean baldías o patrimoniales, y los conflictos que surjan entre propietarios y precaristas de tierras privadas, serán sustanciadas a nivel regional, bajo la inmediata responsabilidad del Director de la región respectiva, quien está autorizado para emitir las resoluciones de mera tramitación y la adopción de todas las medidas que deban tomarse con urgencia para evitar situaciones perjudiciales para las partes o para el público en general. Una vez sustanciado el negocio, se remitirá a la Dirección Nacional de Reforma Agraria a fin de que ésta adopte la decisión final, la cual puede ser recurrida ante ese Despacho, o en apelación ante el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

El Director Nacional de Reforma Agraria puede ser investido de jurisdicción coactiva por delegación del Ministro de Desarrollo Agropecuario, para cobrar las deudas que los particulares mantengan con el Fisco en razón de créditos o actividades relacionadas con el sector agropecuario.

2.2.3. Coactivo

La jurisdicción coactiva es una instancia en la cual se cobran rentas públicas nacionales o municipales mediante juicio ejecutivo.

Los tribunales que ejercen la jurisdicción coactiva son todas aquellas entidades jurídicas o servidores públicos a los que la ley adscriba tal potestad jurisdiccional. El juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva se encuentra reglamentado en los artículos 1277 y siguientes del Código Judicial (Libro II, Capítulo III).

Por su parte, la Ley 39 de 17 de noviembre de 1954, establece que el Tribunal de lo Contencioso-administrativo (hoy Sala Tercera de la Corte Suprema), conocerá de las apelaciones, excepciones, tercerías o de cualquier incidente en los juicios por jurisdicción coactiva.

Entre las instituciones del Estado a las cuales la ley otorga la jurisdicción coactiva, se encuentran el Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros, la Caja de Seguro Social, la Dirección de Aeronáutica Civil, el Director General de Ingresos y los Directores Provinciales, los Municipios, el Instituto de Seguro Agropecuario, la Autoridad Portuaria Nacional, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Instituto Panameño de Turismo, el Banco Hipotecario Nacional, el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

La jurisdicción coactiva es una jurisdicción especial creada mediante una ley que carece de fundamento constitucional. En la jurisdicción coactiva se produce el fenómeno especial de ser juez en el proceso y tener derecho como parte ejecutante. Todo título ejecutivo en favor del Estado o entidades públicas es susceptible de ser cobrado por jurisdicción coactiva. Rige el principio de la indelegabilidad salvo lo dispuesto en leyes especiales.

Intervienen en el proceso el funcionario administrativo, al cual nuestra legislación coloca en la especial situación de ejercer la acción como ejecutante, y el sujeto demandado o ejecutado que es la persona jurídica o natural obligada.

El procedimiento es el mismo que establece el Código Judicial para la jurisdicción civil en materia de juicios ejecutivos comunes, cuando dichas disposiciones no sean incompatibles con las normas especiales de la jurisdicción coactiva contenidas en los artículos 1277 a 1286 del Código Judicial.

2.2.4. Arbitral

La llamada Justicia Arbitral es una jurisdicción especial en la forma que indica el artículo 1o. de la Ley 61 de 1946, y su regulación en Panamá debe encontrarse en los artículos 1727 a 1765 del Código Judicial, en la Ley 15 de 1928 que ratificó el Código de Derecho Internacional Privado (Código de Bustamante), y en la Ley 11 de 1975 que ratificó la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional (Convención de Panamá).

Se trata, como se ha indicado, de una forma de solucionar los conflictos de naturaleza privada, autorizada por la ley. Los contratantes deben manifestar su voluntad de renunciar a la jurisdicción ordinaria y someter expresamente las controversias a las decisiones arbitrales, ya sea mediante cláusula arbitral o compromisoria o mediante contrato compromisorio.

Los árbitros o arbitradores mediante providencia declaran instalado el Tribunal Arbitral en la fecha convenida por las partes. Si el asunto se hubiere iniciado en los tribunales ordinarios, las partes y el Presidente del Tribunal deben solicitar el respectivo expediente. El Presidente dirige el debate y regula los gastos procesales. Conforme establece el artículo 1737, el primero de los árbitros o arbitradores que exprese el documento será el Presidente del Tribunal Arbitral.

2.2.5. Electoral

La jurisdicción electoral tiene como fundamento la propia Constitución Política de la República, cuyo artículo 136 establece que:

"Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal Autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados para un período de diez años, así: uno por el Organo Legislativo, otro por el Organo Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia,

entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del Tribunal Electoral. Los Magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el servicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 con las sanciones que determina la ley."

En la forma que establece el párrafo final del artículo 137 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de la ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias, con excepción del recurso de inconstitucionalidad.

Por su parte, el artículo 138 de la Constitución crea la Fiscalía Electoral como una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, y le asigna las funciones de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos, de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales, de perseguir los delitos y contravenciones electorales y de ejercer las demás funciones que le señale la ley.

El Código Electoral fue adoptado mediante Ley 11 de 10 de agosto de 1983. El Tribunal Electoral conocerá privativamente de todos los procesos y reclamaciones electorales, salvo en los casos en que la Constitución Nacional, el Código Electoral o las leyes especiales dispongan expresamente lo contrario. Los Directores Provinciales y Comarcales de Organización Electoral conocerán de las controversias e impugnaciones a que se refiere el Capítulo Quinto del Título VI del Código Electoral.

El Tribunal Electoral es competente para conocer de los delitos y faltas electorales y para imponer las sanciones especiales en asuntos electorales que no estén atribuidas a otra autoridad. El Tribunal Electoral podrá comisionar a los Jueces de Circuito o Municipales de lo Penal, al Secretario General, al Director de Asesoría Legal o a un funcionario de esta Dirección, a los Directores Provinciales y a los Registradores Electorales Distritoriales, para la práctica de determinadas diligencias. La Fiscalía Electoral podrá comisionar a los Fiscales de Circuito y a los Personeros Municipales para la práctica de determinadas diligencias.

2.2.6. Fiscal

La normativa fiscal está contenida en las disposiciones del Código Fiscal y de las leyes especiales. En la forma que establece el artículo 1191 del Código Fiscal, son competentes

para tramitar solicitudes o recursos los organismos o funcionarios del Ministerio de Hacienda y Tesoro, designados al efecto por las respectivas disposiciones legales. En el caso de que no exista disposición legal que designe con exactitud el organismo o funcionario competente para tramitar y resolver determinada solicitud o recurso, la designación la hará el Ministro de Hacienda y Tesoro, tomando en consideración la naturaleza del asunto, facultad que el Ministro puede delegar en el Viceministro.

La Dirección General de Ingresos es la oficina encargada de la administración de los ingresos nacionales, que opera como dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro. De conformidad con lo establecido por el Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, la Dirección General de Ingresos tiene entre sus funciones las de reconocer, recaudar y fiscalizar las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y demás tributos fiscales comprendidos en la Dirección Activa del Tesoro Nacional, así como la prevención, investigación y sanción de los fraudes o infracciones a las leyes fiscales en toda la República.

La Dirección General de Aduanas, creada mediante la Ley 16 de 1979, es el organismo encargado de los programas y de la ejecución de las normas relativas a la administración y fiscalización de los tributos aduaneros, y constituye el ente responsable de la administración, reconocimiento, control y fiscalización de los tributos aduaneros, así como de la prevención, investigación y sanción de los fraudes o infracciones a las leyes aduaneras en toda la República.

La Ley 30 de 8 de noviembre de 1984 instituyó el Tribunal Penal Tributario que conocerá y decidirá como organismo de segunda instancia de las apelaciones que se interpongan en los negocios relativos a los delitos de contrabando y defraudación aduanera y de las apelaciones que se surtan en los negocios penales fiscales. Como señala el artículo 79 de la Ley 30 de 1984, mientras no se instale el Tribunal Penal Tributario, continuarán conociendo de los ilícitos penales aduaneros y fiscales tributarios en segunda instancia, la Comisión de Apelaciones Aduaneras y la Comisión de Apelaciones del Ministerio de Hacienda y Tesoro, respectivamente. El artículo 81 de la Ley 30 de 1984 creó la Comisión de Apelaciones Aduaneras y su reglamento interno fue aprobado mediante Resolución No. 70-04-00 de enero de 1985.

2.2.7. Especiales atribuciones jurisdiccionales del Poder Ejecutivo

Corresponde al Presidente de la República ejercer especiales atribuciones jurisdiccionales con la participación del Ministro respectivo, que en estos casos lo será el Ministro de Gobierno y Justicia, integrando así una actuación propia del llamado "Poder Ejecutivo".

En la forma que establece el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política de la República, son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, "decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes". Por su parte, el artículo 2 de la Ley No. 44 de 22 de noviembre de 1930, establece que: "La facultad de conceder o negar la extradición corresponde al Poder Ejecutivo". En materia de extradición, los tratados públicos prevalecen sobre la ley interna, pero a falta de tratados, los principios que sujetan la materia de extradición son los contenidos en la referida Ley 44 de 1930.

2.2.8. Funciones Judiciales de la Asamblea Legislativa

De conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política de la República, son funciones judiciales de la Asamblea Legislativa, las siguientes: 1) Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; juzgarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorio de la Constitución o las Leyes; y 2) Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute.

El enjuiciamiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia puede ser por cualquier delito, pues no hay reserva en la Constitución a este respecto.

Con anterioridad al Acto Constitucional de 1983, las funciones judiciales de la Asamblea se encontraban delimitadas en forma expresa por el artículo 142 de la Constitución de 1972, que establecía lo siguiente: "Las acusaciones o denuncias contra el Presidente y Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional y el Procurador de la Administración, competirán a una Comisión Judicial integrada por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y por tres Representantes de cada Provincia y uno por la Comarca de San Blas, elegidos por el pleno, quienes los juzgarán, si hubiere mérito para ello, por actos violatorios de la Constitución y de las leyes ejecutadas en el ejercicio de sus funciones. La ley establecerá el procedimiento y las penas aplicables." El único precedente judicial relativo a la aplicación de esta norma, lo constituye el proceso seguido al que fuera Procurador General de la Nación, Lic. Olmedo Miranda, por los supuestos delitos de soborno y usurpación de funciones públicas.

Corresponde a la Asamblea Legislativa en ejercicio de las funciones judiciales establecidas por el artículo 154 de la Constitución, en la forma que se ha expresado, conocer de las denuncias o acusaciones que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a seguimiento de causa, en cuyo caso autorizará el enjuiciamiento del legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute.

En el enjuiciamiento del Presidente de la República y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la iniciación del proceso debe tener lugar mediante acusación o denuncia, lo que excluye una investigación de oficio. Las etapas procesales son dos: conocimiento, que es la investigación sumarial, y el enjuiciamiento propiamente tal o etapa plenaria. El proceso tiende a decretar la inocencia o culpabilidad y en este caso a imponer la sanción mediante el acto procesal de la sentencia.

En el caso de los legisladores, el inicio del proceso tiene lugar, de igual modo, mediante acusación o denuncia, lo que excluye la investigación de oficio. Contrario a lo que ocurre en el enjuiciamiento del Presidente de la República y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la función judicial de la Asamblea Legislativa se desenvuelve en una sola fase de conocimiento que concluye en la resolución judicial que determine si hay o no lugar a formación de causa, y de haber lugar a la misma, en dicha resolución se autorizará el enjuiciamiento del legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute, el cual será de conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

En la forma que establece el artículo 42 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, por la cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Régimen interno de la Asamblea Legislativa, publicada en la Gaceta Oficial No. 20,198 de 5 de diciembre de 1984, y tal como textualmente indica el numeral 8 del señalado precepto, corresponde a la "Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales", emitir conceptos al pleno de la Asamblea acerca de la denuncia y acusaciones que se presenten en contra del Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Miembros de la Asamblea Legislativa.

2.2.9. Laboral

El artículo 17 de la Constitución establece que todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo. La administración de justicia laboral se rige por normas constitucionales. Las normas procesales se encuentran en el Código de Trabajo, en las leyes especiales y en las convenciones, acuerdos y tratados internacionales ratificados mediante Ley de la República.

Conforme establece la Ley 40 de 1975, la jurisdicción especial de trabajo la ejercen de modo permanente los Juzgados Seccionales de Trabajo, que conocen en primera instancia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de todas las controversias que surjan del contrato o de la relación de trabajo, que no sean de competencia de las Juntas de Conciliación y Decisión, así como de todas las demandas que se interpongan para obtener la disolución de las organizaciones sociales, de los juzgamientos por faltas cometidas contra las leyes de trabajo o previsión social, con facultad de aplicar las sanciones correspondientes. Las Juntas de Conciliación y Decisión, son tripartitas y se integran con dos representantes legos, uno por los trabajadores, uno por los empleadores y un representante gubernamental que es abogado. Las juntas conocen de cualesquiera demandas que no excedan de mil quinientos balboas, así como de las demandas interpuestas por trabajadores domésticos. Los Tribunales Superiores de Trabajo se componen de cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República. El Tribunal Superior elige a los jueces seccionales y a sus suplentes. Conocen en grado de apelación de las sentencias o autos que ponen fin al proceso en asuntos en que la parte afectada sufra un perjuicio mayor de quinientos balboas, proferidos por los Juzgados Seccionales. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia conoce del recurso de casación laboral que impugna decisiones del Tribunal Superior de Trabajo, pronunciado en conflictos individuales y colectivos con cuantía mayor de mil balboas, o relacionados con la violación del fuero sindical, de maternidad, de riesgos profesionales o declaratoria de imputabilidad de la huelga, con independencia de la cuantía, y cuando se decreta la disolución de una organización social. Conforme a la ley, estas funciones corresponderán a la Corte de Casación Laboral cuando este Tribunal sea creado. Como establece la Ley 8 de 1982, los Tribunales Marítimos conocerán a prevención en las causas laborales relativas a los trabajadores alistados en naves panameñas.

Los tipos de proceso contenidos en el Código de Trabajo pueden ser clasificados en procesos de conocimiento (común, reintegro, nulidad, abreviado, especial ante las Juntas y juzgamientos de faltas), proceso ejecutivo, proceso arbitral y proceso no contencioso o de jurisdicción voluntaria. Los procesos de conocimiento tienen por fin la dilucidación y declaración de un derecho, de una responsabilidad, de una condena, o la constitución de una relación jurídica, y en el mismo se debaten las pretensiones disputadas por las partes, y el tribunal decide respecto de las mismas.

El proceso ejecutivo descansa sobre el título ejecutivo judicial y extrajudicial; el proceso arbitral procede tratándose de conflictos de interés o económicos, y los procesos no contenciosos o de jurisdicción voluntaria no entrañan en el ejercicio de una pretensión de una parte frente a la otra, sino el reconocimiento de derechos no contradictorios, como la huelga

de salarios y prestaciones a los herederos de un trabajador fallecido.

2.2.10. Marítimo

El Tribunal Marítimo fue creado mediante Ley No. 8 de 30 de marzo de 1982, la cual establece la competencia privativa de este Tribunal para conocer las causas que surjan de los actos de comercio marítimo dentro del territorio nacional, el mar territorial, las aguas navegables de sus ríos, lagos y en las aguas del Canal. El Tribunal Marítimo tiene competencia para conocer de las acciones derivadas de los actos de comercio y transporte marítimos ocurridos fuera del territorio cuando las acciones vayan dirigidas contra la nave o su propietario y la nave sea secuestrada en Panamá, cuando el Tribunal haya decretado el secuestro de otros bienes pertenecientes a la parte demandada, se encuentre dentro de la jurisdicción panameña o por razón de la ley sustantiva panameña resultare aplicable en virtud de un contrato o de lo dispuesto por la propia ley, o porque las partes se someten a la jurisdicción de los Tribunales Marítimos.

El Tribunal Marítimo es competente de manera preventiva para conocer las causas laborales relativas a los trabajadores alistados en naves de registro panameño y son competentes para conocer de las acciones civiles por daños y perjuicios que ocurran como consecuencia de un riesgo profesional causado por dolo, culpa o negligencia imputable al empleador o a terceros. Conoce igualmente de los conflictos en materia de contratos especiales, los conflictos que surjan por riesgos, daños y accidentes, los conflictos derivados del seguro marítimo, de los créditos marítimos privilegiados y de la ejecución o levantamiento de secuestros dirigidos contra naves, carga a bordo, flete o su combustible, decretado por un tribunal incompetente.

C. Organos involucrados en la producción de normas y otros aspectos relevantes del sistema de justicia

Si bien es cierto que las fuentes de producción de la ley formal en Panamá están constituidas por los órganos creados por la Constitución para elaborar las leyes necesarias para el cumplimiento y ejercicio de las funciones del Estado, según el procedimiento establecido, también existen leyes materiales constituidas por resoluciones, decretos ejecutivos, decretos-leyes, decretos de Gabinete, decretos legislativos, acuerdos y reglamentos expedidos por el Organismo Ejecutivo que tienen valor legal y que son relevantes en algunos aspectos del sistema de justicia (1).

Es importante destacar que en Panamá, los Decretos-Ley expedidos por el Ejecutivo (por delegación expresa del Legislativo) y los Decretos de Gabinete (legislación extraordinaria expedida por el Ejecutivo con motivo de la disolución de la Asamblea Nacional) tienen valor equivalente a la ley. De rango inferior son los Decretos Ejecutivos, que son normas reglamentarias de leyes, expedidos por el Presidente de la República con el Ministro respectivo, según la materia de que se trate. En este mismo grupo figuran las resoluciones y reglamentos expedidos por instituciones descentralizadas y los acuerdos de los Concejos Municipales.

1. Organismo Legislativo

El Organismo Legislativo está constituido por la Asamblea Legislativa. Cabe anotar que la Constitución de 1972, antes de la reforma de 1983, le otorgaba la función legislativa a dos corporaciones: la Asamblea de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación, pero ese poder se reúne hoy en la Asamblea Legislativa (2).

1.1. Funciones

La Constitución le asigna a la Asamblea Legislativa tres clases de funciones (legislativas, judiciales y administrativas) que están descritas de manera taxativa en los artículos 153, 154 y 155. Veamos someramente las dos primeras.

1.1.1. Funciones legislativas

Entre las funciones legislativas más importantes se pueden mencionar:

- a) Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales;
- b) intervenir en la aprobación del presupuesto del Estado;
- c) decretar amnistía por delitos políticos;

- d) establecer o reformar la división política del territorio nacional;
- e) establecer los impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos;
- f) determinar, a propuesta del Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, entidades autónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos.

1.1.2. Funciones de tipo político-administrativo

También son funciones de la Asamblea Nacional, las de admitir o rechazar la renuncia del Presidente y de los Vicepresidentes de la República y conceder licencia al Presidente cuando lo solicite y autorizarlo para ausentarse del territorio; aprobar o rechazar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo, que al tenor de la Constitución o de la Ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa.

1.1.3. Funciones judiciales

El artículo 154 de la Constitución establece como funciones judiciales de la Asamblea Legislativa, las siguientes:

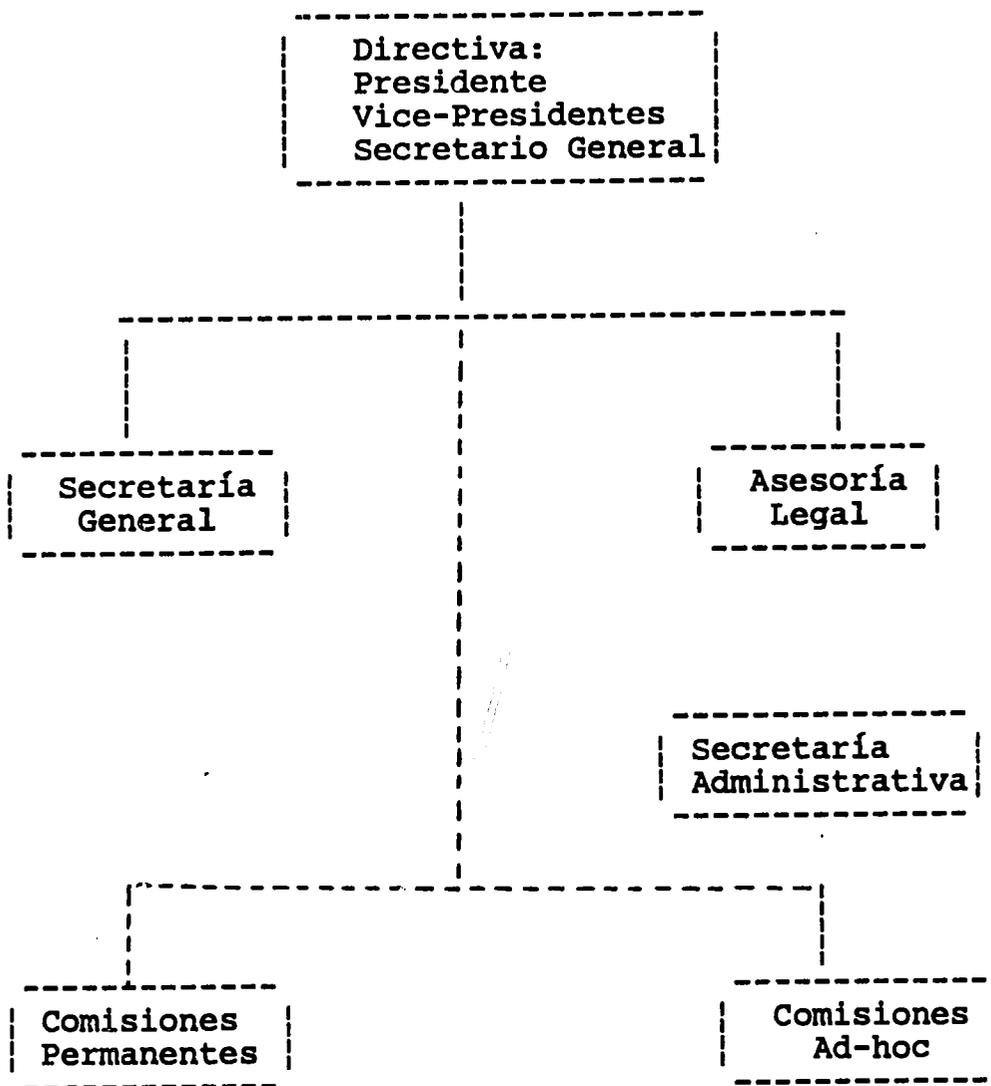
- a) Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, juzgarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en ejercicio del libre funcionamiento del poder público o violatorio de la Constitución o las Leyes.
- b) Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute.

1.2. Estructura (véase Organigrama No. 2)

La Asamblea Legislativa la preside una Mesa Directiva que la integran el Presidente, los Vice-Presidentes y el Secretario General. En su organización interna se encuentra la Asamblea Legislativa, la Asesoría Legal, las Comisiones de Trabajo y las Comisiones ad-hoc.

ORGANIGRAM. No. 2

Asamblea Legislativa



Fuente: Relamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

1.3. Composición

Los miembros de la Asamblea Legislativa son elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa. Cada legislador tiene dos suplentes, elegidos de la misma manera que el principal y lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.

Los legisladores son electos por un período de cinco (5) años, el mismo día que se celebra la elección ordinaria para Presidente de la República. Deben actuar en interés de la Nación y representan a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral (arts. 140, 141, 142 y 144 de la Constitución).

Los legisladores cesarán en sus funciones por revocación del mandato y cuando acepten cargo público remunerado, no autorizado por la Constitución. La revocación del mandato de los legisladores principales o suplentes es facultad de los partidos políticos que los hayan postulado y se producirá en los casos de renuncia expresa y por escrito de su partido, por violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido que los postuló.

La Constitución prevé la vacante absoluta del cargo de legislador principal o suplente cuando se acepte algún empleo público remunerado y le da la categoría de vacante transitoria a los casos de nombramiento de Ministro de Estado, Director General o Gerente de entidades autónomas y semiautónomas y Agentes Diplomáticos.

Para una mejor apreciación del número de legisladores que componen la actual Asamblea Legislativa, el partido político y el circuito electoral que representan y su formación jurídica (véase el cuadro No. 2).

1.4. Presupuesto

El presupuesto de operación para el año 1985 de la Asamblea Legislativa fue de B/ 9,321,000 (3).

1.5. Comisiones relacionadas con el sistema de justicia

La Asamblea Legislativa organiza su trabajo interno mediante comisiones permanentes o ad-hoc. De acuerdo con el reglamento orgánico de su régimen interno, hay 14 comisiones permanentes, de las cuales, tres de ellas tienen relación con el sistema de justicia.

CUADRO No. 2

Miembros de la Asamblea Legislativa

Período: 1984 - 1985

	Total	Hombres	Mujeres	Abogados	Otros
UNO (Oposición)*	22	22	--	4	18
UNADE(oficialismo)**	45	41	4	6	39
Totales	67	63	4	10	57

Nota:

* Unión Nacional de Oposición. Alianza de los Partidos Políticos siguientes: Partido Demócrata Cristiano, Partido Panameñista Auténtico, Movimiento Liberal Nacionalista.

** UNADE: Unión Nacional Democrática. Alianza de los Partidos: Partido Republicano Democrático, Partido Panameñista, Partido del Pueblo, Frente Amplio Popular, Partido Laborista Agrario, Partido Liberal.

1.5.1. Comisión de Credenciales, Justicia Interior y Asuntos Judiciales

Esta comisión tiene entre sus funciones la de examinar las credenciales y opinar sobre los nombramientos cuya aprobación corresponda a la Asamblea (Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procuradores); investigar los hechos graves que ocurran en la Cámara, emitir conceptos al Pleno de la Asamblea acerca de las denuncias y acusaciones que se presenten contra el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Miembros de la Asamblea Legislativa.

1.5.2. Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales

También es una Comisión permanente en la Asamblea Legislativa que tiene entre sus funciones más importantes estudiar, proponer y emitir conceptos sobre las reformas constitucionales, defensa nacional, seguridad pública, sistema penitenciario, amnistía y garantías individuales, y la expedición y reforma de los códigos nacionales.

1.5.3. Comisión de Trabajo y Bienestar Social

Esta Comisión debe estudiar y emitir concepto sobre los proyectos de ley que abordan temas sobre aspectos laborales, familia, niñez, vejez, jubilaciones y la problemática laboral y social.

Cada Comisión está formada por nueve miembros, elegidos según procedimiento previsto por el reglamento interno. Sólo la Comisión de Presupuesto la integran quince miembros.

Cada Comisión tiene un Presidente, Vicepresidente y un Secretario.

1.6. Descripción del proceso de elaboración normativa. (Véase el diagrama que a continuación se presenta)

Las leyes tienen su origen en la Asamblea Legislativa y pueden ser orgánicas u ordinarias, según la materia de que trate cada una. Las orgánicas deben ser propuestas por las Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa, por los Ministros de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador General de la Administración, cuando se trate de la expedición o reforma de Códigos Nacionales; las ordinarias pueden ser propuestas por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado o los Presidentes de los Consejos Provinciales.

Los proyectos, para convertirse en ley, se someten a tres debates, en días distintos. El primer debate se produce en la Comisión respectiva. El segundo y tercer debates se llevan a cabo en el Pleno de la Asamblea.

Aprobado el proyecto de ley, pasa al órgano ejecutivo para su sanción y su posterior publicación en la Gaceta Oficial.

El Órgano Ejecutivo cuenta con 30 días hábiles para estudiar y devolver el proyecto con objeciones: transcurrido dicho término no puede objetarlo y debe proceder a su sanción y promulgación.

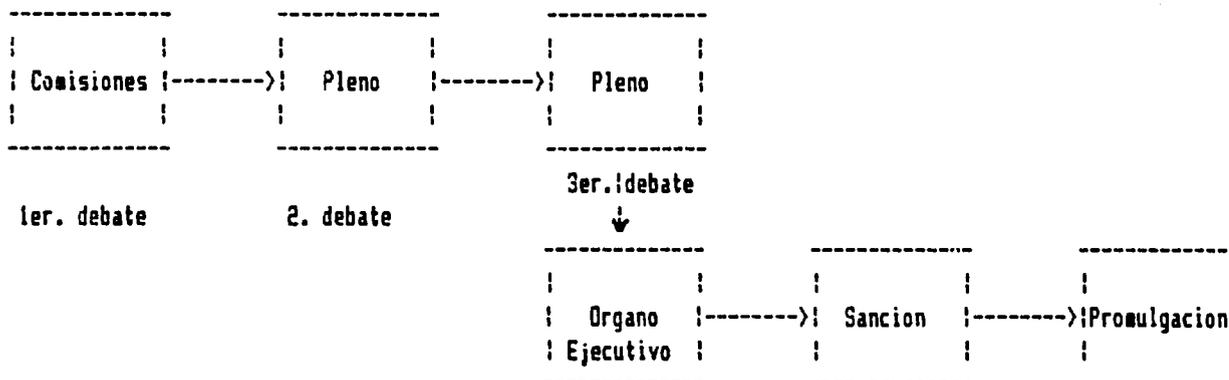
Cuando un proyecto de ley es devuelto a la Asamblea Legislativa con objeciones, pasa a segundo debate para considerar las objeciones de manera exclusiva, y si las dos terceras partes de los legisladores lo aprueban, el Ejecutivo debe sancionarlo sin que tenga la oportunidad de hacerle nuevas objeciones. Si el proyecto objetado no lograse el voto favorable de los dos tercios de los legisladores, se considerará rechazado.

Cabe mencionar que en los casos en que las objeciones hechas por el Ejecutivo se fundamenten en razones de inexecutable y la Asamblea Legislativa insista en su adopción, el proyecto se enviará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad.

Diagrama de la formación de las leyes

1. Curso regular

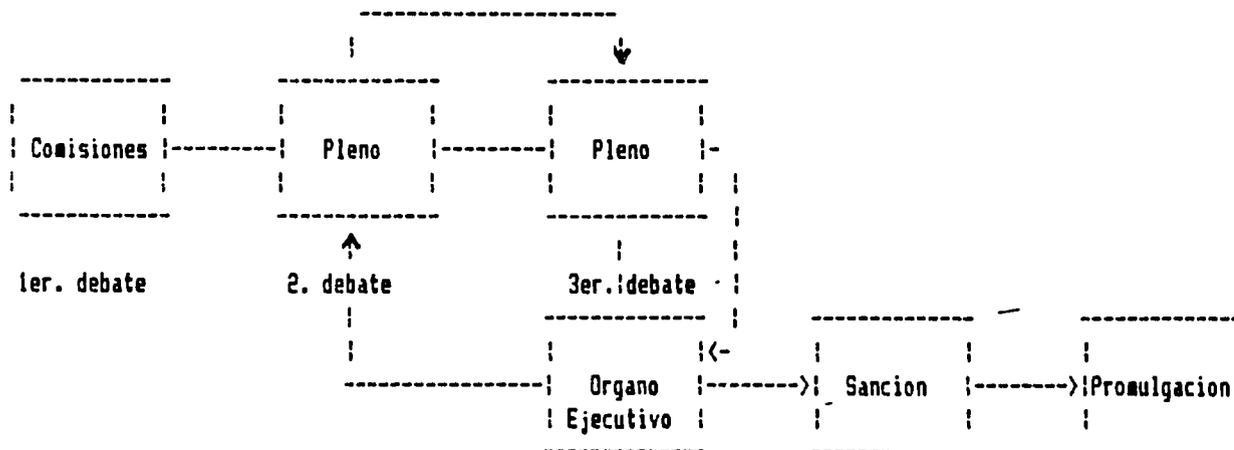
Presentación del proyecto de ley



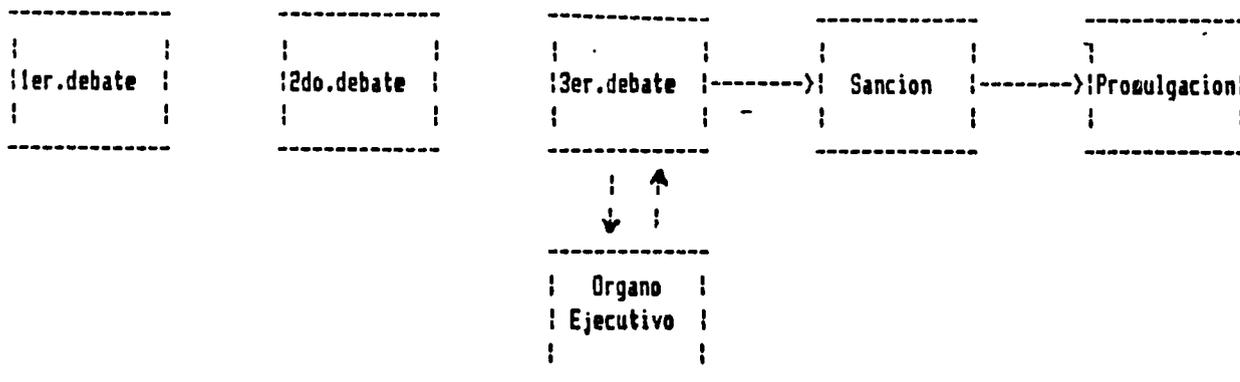
2. Proyectos objetados por el Ejecutivo

Presentacion

Aprobado por 2/3



3. Proyectos no sancionados por el Ejecutivo



Puede suceder que el Ejecutivo no cumpla con el deber de sancionar y promulgar las leyes. En este supuesto, el Presidente de la Asamblea Legislativa, en uso del mecanismo de insistencia legislativa, puede sancionarlo y ordenar su ejecución (4).

La promulgación o publicación de las leyes, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución, debe hacerse dentro de los seis días hábiles posteriores a su sanción y comenzarán a regir desde su promulgación en la Gaceta Oficial, excepto en los casos en que la propia ley señale que rige a partir de una fecha distinta.

1.7. Descripción del proceso de aprobación del presupuesto del Organo Judicial

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 211 de la Constitución, reformado en 1983, los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central. La misma norma autoriza a la Corte y al Procurador General de la Nación para que hagan sus respectivos presupuestos y los remitan al Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica, para incorporarlo al proyecto del presupuesto general del sector público (ver secciones 2.5 y 5.5.1).

El proyecto es discutido en su etapa de elaboración por los representantes del Organo Judicial y del Ministerio Público. Presentado el presupuesto general del Estado a la Asamblea Legislativa, éste sigue el curso de cualquier proyecto de ley y se pasa al primer debate a la Comisión de Presupuesto que lo somete a estudio y consulta de los organismos y personas interesadas.

La Constitución Nacional prevé el procedimiento a seguir sobre la elaboración y aprobación del Presupuesto General del Estado en sus artículos 264 a 274, otorgándole a la Asamblea Legislativa la potestad de eliminar o reducir las partidas de los egresos, pero prohíbe aumentar las erogaciones o incluir una nueva erogación sin la aprobación del Consejo de Gabinete.

En caso de rechazo del proyecto de Presupuesto, se considerará prorrogado el del año fiscal anterior hasta que se apruebe el nuevo presupuesto.

1.8. Grupos de Presión

En Panamá se pueden detectar fácilmente diversos grupos de presión que influyen en la presentación y derogación de las leyes del país y en la determinación de las partidas presupuestarias que se destinan a los sectores económicos y que se relacionan directa o indirectamente con el sistema de justicia.

Estos grupos ejercen presión en negociaciones directas con funcionarios políticos, especialmente del Organo Ejecutivo, en relación con proyectos de ley que afecten directamente sus intereses. Los recientes paros y negociaciones laborales acerca de las modificaciones al Código de Trabajo son un ejemplo de las diferentes modalidades ejercidas por estos grupos de presión.

a) Grupos de profesionales: Están conformados por los gremios, colegios y asociaciones de profesionales que aglutinan un crecido número de miembros con intereses comunes. Entre los más relevantes cabe mencionar a los educadores (niveles primario, secundario y universitario), los médicos (agrupados por especializaciones y por instituciones donde prestan servicios), abogados e ingenieros.

b) Grupos de obreros: El sindicalismo organizado ha creado dos centrales importantes que aglutinan a millares de obreros y que han logrado paralizar parcialmente el país por medio de huelgas, paros, manifestaciones, marchas. Una de ellas es la Confederación Nacional de Trabajadores (CONATO).

c) Grupos económicos: La empresa privada está organizada en cámaras, sindicatos y consejos que agrupan comerciantes, industriales y empresarios. Estos representan una fuerza significativa en la expedición de la legislación del país. Entre este grupo están los medios de comunicación social, manejados por los intereses económicos y políticos que cada uno de ellos representa (SIP, APEDE, CONEP).

d) Grupos estudiantiles: Los grupos estudiantiles debidamente organizados en federaciones y asociaciones también se pueden incluir entre los grupos de presión que canalizan muchas de las inquietudes, aspiraciones y necesidades nacionales y han logrado el reconocimiento normativo de reivindicaciones populares. A este respecto, cabe mencionar la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) y la Unión de Estudiantes Universitarios (UEU).

1.9. Producción normativa

En los cuadros Nos. 3, 4, 5 y 6 aparece una muestra gráfica de la producción legislativa del país en los últimos quince años, tanto por el Organo Legislativo como por su vía extraordinaria, el Organo Ejecutivo. Para una explicación más completa de la función y emisión de decretos véase la sección 2.4.

CUADRO NO. 3

Proyectos de leyes presentados al Consejo de Legislación (1972-1984)* y a la Asamblea Legislativa (1985)**

Año	Presentados	Aprobados
1980	173	55
1981	109	18
1982	100	25
1983	123	28
1984	132	60
1985	42	23

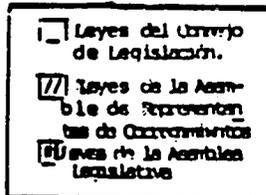
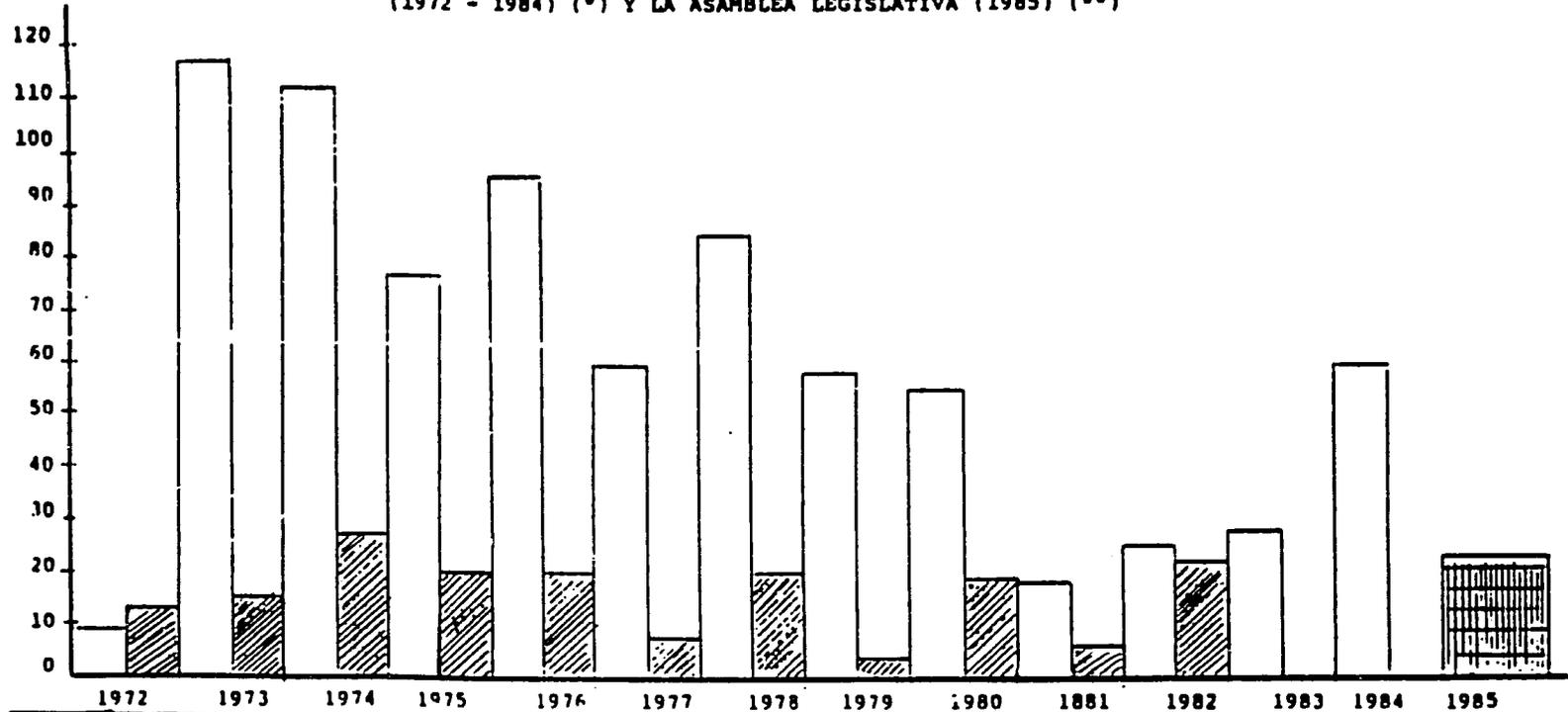
* La Constitución de 1972 le asignó la función legislativa al Consejo de legislación y a la Asamblea de Representantes.

** Cuando se trata de códigos nacionales, los proyectos pueden permanecer en estudio hasta por dos años.

FUENTE: Secretaría de la Asamblea Legislativa

C U A D R O N º 4

LEYES EXPEDIDAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION, LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS
(1972 - 1984) (*) Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (1985) (**)



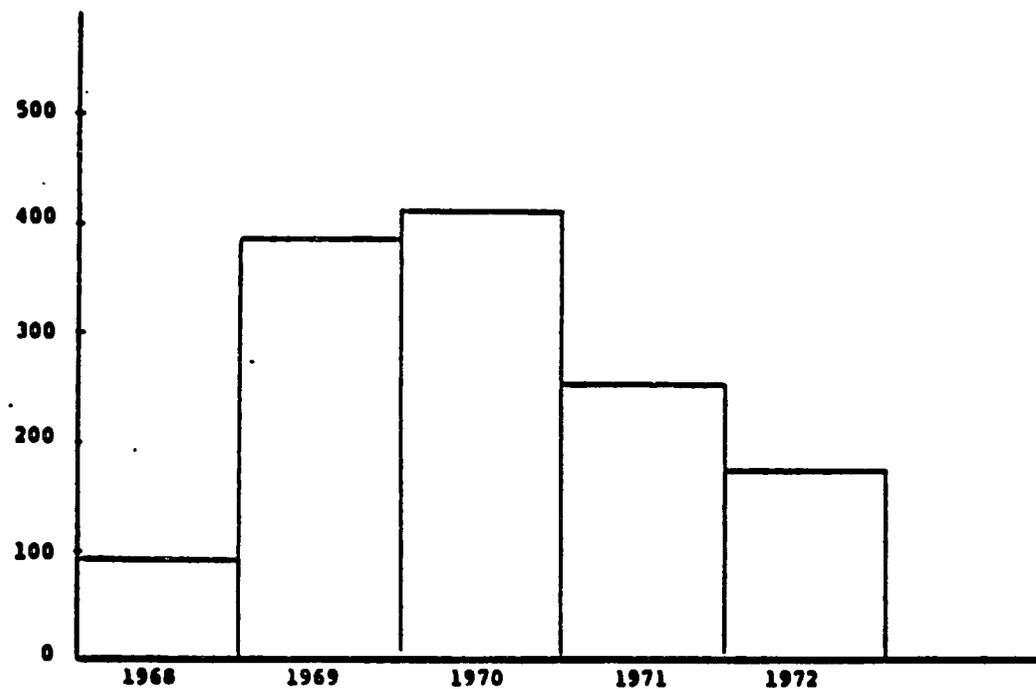
FUENTE: Gacetas Oficiales. Centro de Investigación Jurídica. Universidad de Panamá.

(*) La Constitución de 1972 le asignó la función legislativa al Consejo de Legislación y a la Asamblea de Representantes de Corregimientos (Art. 129 C.N.).

(**) Según la reforma constitucional de 1983, la función legislativa la ejerce la Asamblea Legislativa. (Art. 140 de la C.N.).

C U A D R O N º 5

LEGISLACION EXTRAORDINARIA EXPEDIDA POR EL ORGANO EJECUTIVO MEDIANTE
DECRETOS DE GABINETE (1968 - 1972) (*)

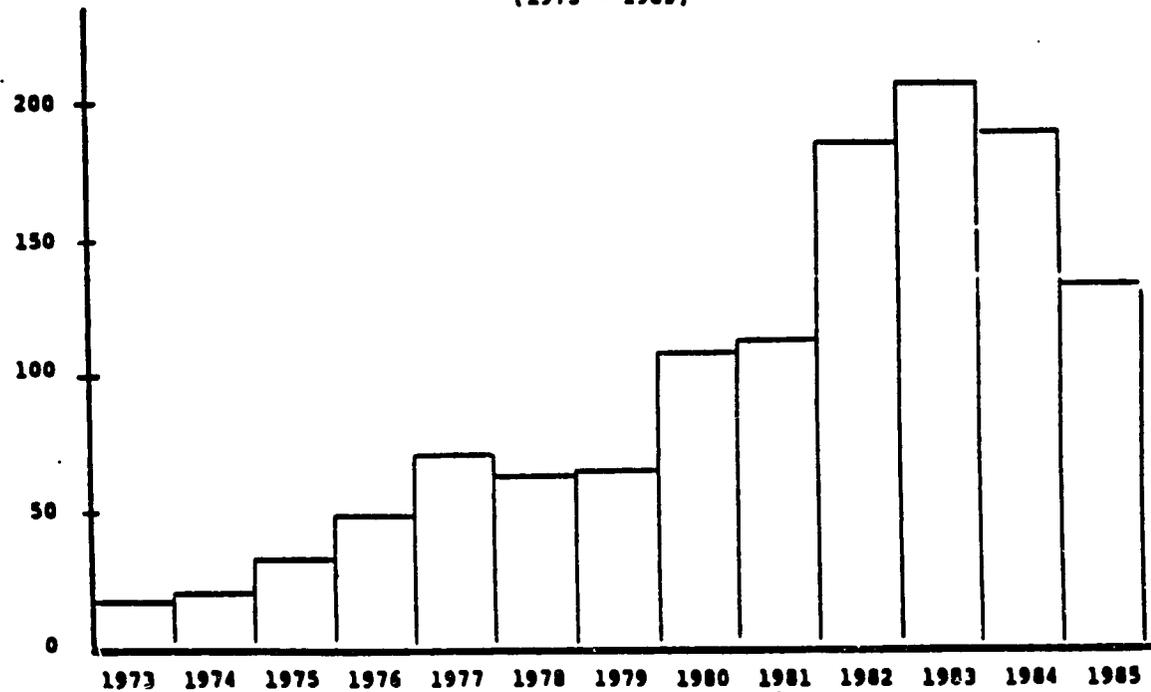


FUENTE: Gacetas Oficiales. Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho. Universidad de Panamá.

(*) El golpe de Estado del 11 de octubre de 1968 disolvió la Asamblea Nacional y las funciones legislativas fueron asumidas por el Organó Ejecutivo (Ministros y Comisionados) a través de Decretos de Gabinete.

C U A D R O N º 6

RESOLUCIONES DE GABINETE EXPEDIDAS POR EL CONSEJO DE GABINETE
(1973 - 1985)



FUENTE: Gaceta Oficial. Centro de Investigación Jurídica. Facultad de Derecho. Universidad de Panamá.

(*) Las Resoluciones de Gabinete son el resultado de la función normativa que el artículo 195 de la Constitución Política le asigna al Consejo de Gabinete (Presidente de la República y Ministros de Estado).

2. Organo Ejecutivo

El Organo Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República, los Ministros de Estado y las Instituciones autónomas y semi-autónomas.

2.1. Funciones

Las funciones del Organo Ejecutivo son variadas; algunas son ejercidas por el Presidente de la República (artículo 178 de la Constitución Nacional), otras las ejerce el Presidente con la participación del Ministro respectivo (artículo 179 de la Constitución Nacional) y las otras las lleva a cabo el Consejo de Gabinete, formado por el Presidente de la República, los Vicepresidentes y los Ministros de Estado.

2.1.1. Funciones generales

a) Coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos.

b) Velar por la conservación del orden público.

c) Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

d) Dirigir las relaciones exteriores.

e) Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios públicos.

f) Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles.

g) Negociar y contratar empréstitos, organizar el crédito público, fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

2.1.2. Relacionadas con el sistema de justicia

Entre las funciones del Ejecutivo relacionadas con el sistema de justicia pueden mencionarse:

a) Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.

b) Acordar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

c) Decretar, bajo la responsabilidad colectiva del Consejo de Gabinete el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes.

d) Enviar al Organo Legislativo el proyecto de Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente.

e) Velar por la conservación del orden público.

2.2. Estructura

El Organo Ejecutivo lo preside el Presidente de la República y como sus asesores y consultores inmediatos se encuentran el Consejo de Gabinete y el Consejo General de Estado. Mientras el Consejo de Gabinete lo integran el Presidente y los Ministros de Estado, el Consejo General de Estado lo componen el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros de Estado, los Directores de las entidades autónomas y semiautónomas, el Comandante en Jefe de la Guardia Nacional, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Presidentes de los Consejos Provinciales.

Una distribución estructural de las diversas instituciones que integran el Organo Ejecutivo, se puede apreciar en el organigrama No. 3.

2.3. Miembros

En el Organo Ejecutivo y en toda la Administración Pública se carece de una Carrera Administrativa. Salvo el caso del Tribunal Tutelar de Menores y los Tribunales de Trabajo, cuyos jueces deben tener título de licenciados en Derecho, en las otras dependencias que administran justicia agraria, administrativa, fiscal o aduanera, no se exigen requisitos muy rigurosos.

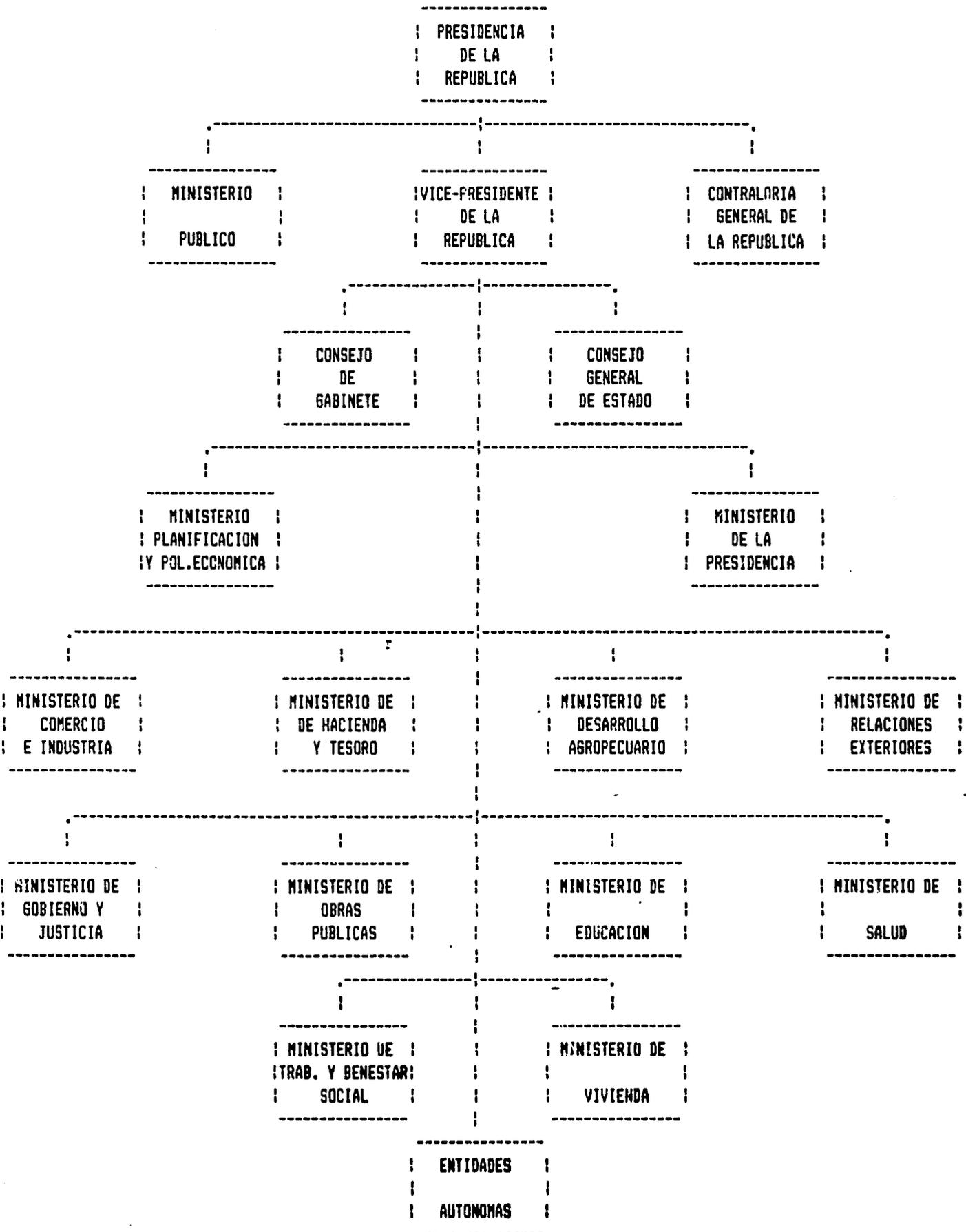
2.3.1. Nombramiento y remoción

Como no hay Carrera Administrativa y sólo recientemente se logró una ley sobre estabilidad de los empleados públicos, éstos son nombrados por los superiores y removidos sin causa justificada.

2.3.2. Período

Las leyes orgánicas de cada Ministerio y los Códigos vigentes establecen el período para algunos cargos. Sin embargo, la inestabilidad del Jefe del Ejecutivo en la última década mantiene en interinidad la mayoría de los cargos de los funcionarios o servidores públicos.

ORGANIGRAMA No.3
ORGANO EJECUTIVO



FUENTE : Manual de Organización de las Instituciones del Estado

2.3.3. Partido político al que pertenecen

La mayoría de los empleados públicos suelen estar afiliados a los partidos políticos de la Unión Nacional Democrática, que es una alianza de cinco partidos políticos que se distribuyen los cargos.

En la actualidad, el Ministro de Gobierno y Justicia pertenece al Partido Liberal. Los Ministros de Desarrollo Agropecuario, de Hacienda y Tesoro y de Vivienda son miembros del Partido Republicano Democrático (PRD), y el de Trabajo y Bienestar Social pertenece al Partido Laborista Agrario (PALA).

Esto significa que los funcionarios que dirigen los departamentos más importantes y de mayor jerarquía son desempeñados, en su mayoría, por sus copartidarios.

Es muy difícil que miembros de los grupos y partidos políticos de oposición desempeñen cargos relevantes en el gobierno.

2.4. Descripción del proceso de elaboración normativa

El Organismo Ejecutivo tiene una función normativa que le permite ser fuente de producción de leyes materiales conocidas como Resoluciones de Gabinete, cuando provienen del Consejo de Gabinete, compuesto por el Presidente y Ministros de Estado; Decretos Ejecutivos que son los que dicta el Presidente de la República con el Ministro del ramo respectivo y Acuerdos, que son actos reglamentarios expedidos por los Concejos Municipales.

Entre la normativa más abundante se encuentran los Decretos Ejecutivos y cada Ministerio lleva una numeración anual de los que expide.

El proceso de elaboración es sencillo y se fundamenta en la atribución que le asigna el artículo 179, numeral 14 de la Constitución Nacional al Presidente de la República con su Ministro respectivo, en el sentido de "reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu".

El anteproyecto de Decreto es elaborado por el departamento legal correspondiente, previa consulta a los sectores que pueden ser afectados con su texto. Esta consulta no es obligatoria y en la práctica no siempre se realiza.

Una vez elaborado el proyecto y aprobado por el Ministro, éste lo envía a la presidencia de la República donde pasa a la Asesoría Legal y se recomienda su aprobación, siendo sancionado por el Presidente. Cumplido esto, se devuelve al Ministerio respectivo, que se encarga de enviarlo a la Gaceta Oficial para su publicación.

Cabe advertir que un alto porcentaje de los decretos ejecutivos no son reglamentarios, sino que trata de nombramientos, remociones, creación de cargos, etc; una mejor apreciación de lo expresado se puede hacer en el cuadro que recoge la producción normativa del Ministerio de Gobierno y Justicia (ver cuadro No. 7).

CUADRO No. 7

Decretos Ejecutivos expedidos por el Ministerio de Gobierno y Justicia (1980 - 1985)

Año	No. de Decretos Ejecutivos	Nombramientos	Decretos de Carácter Reglamentario
1980	144	113	31
1981	160	120	40
1982	131	100	31
1983	110	90	20
1984	87	72	15
1985	126	110	16

Fuente: Archivos del Ministerio de Gobierno y Justicia.

(*) De acuerdo con la ley solamente requieren publicación en la Gaceta Oficial los decretos ejecutivos de carácter reglamentario.

2.5. Presupuesto

Cada ministerio y entidad autónoma elabora su presupuesto tentativo, que luego remite al Ministerio de Planificación y Política Económica, donde se determinan las partidas y rubros finales del Presupuesto General del Estado.

Posteriormente el proyecto es remitido por el Ejecutivo al Organó Legislativo para su examen, modificación, rechazo o aprobación. Tanto en la etapa de elaboración en el Organó Ejecutivo como en la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, se llevan a cabo consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado.

Como principio constitucional en esta materia, no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley; tampoco se percibirán ingresos por impuestos que la ley no ha establecido, ni se pagarán gastos no previstos en el presupuesto.

2.6. Composición de los Ministerios y organismos relacionados con el sistema de justicia.

Entre los doce ministerios que componen el Organismo Ejecutivo, hay cinco que tienen dependencias estrechamente vinculadas al sistema de justicia porque tienen bajo su responsabilidad la dilucidación de asuntos propios de jurisdicciones especiales o más bien del subsistema especial de justicia. Esos ministerios son:

a) El Ministerio de Gobierno y Justicia, bajo cuya dependencia se encuentra el Departamento Nacional de Corrección, el Tribunal Tutelar de Menores, el Departamento de Gobiernos Locales, las Gobernaciones y Alcaldías y las Fuerzas de Defensa.

b) El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con su Comisión Nacional de Reforma Agraria.

c) El Ministerio de Hacienda y Tesoro y sus Departamentos de Aduanas y de Ingresos.

d) El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, con los Tribunales Superiores de Trabajo, los Juzgados Seccionales de Trabajo y las Juntas de Conciliación.

e) El Ministerio de Vivienda con sus comisiones de Vivienda y la Dirección General de Arrendamiento (véase Organigrama No. 4).

A continuación se hace mención de los aspectos más relevantes de cada uno de ellos.

2.6.1. Ministerio de Gobierno y Justicia

En este Ministerio funciona el Departamento Nacional de Corrección, creado en 1942. Tiene como atribuciones la coordinación de los organismos encargados de la ejecución penal en Panamá. Este departamento se encarga del suministro de alimentación, atención médica, programas de rehabilitación y mantenimiento de equipos en los centros penitenciarios del país.

El departamento de Corrección lleva un registro sobre las detenciones, sentencias condenatorias, libertad condicional y los indultos que afectan o benefician a la población penal del país.

Como dependencias de este Ministerio también cabe mencionar el Tribunal Tutelar de Menores, creado en 1951, con jurisdicción en la República para atender los casos de infracciones, abandono, situación irregular y maltrato de menores de dieciocho años de edad.

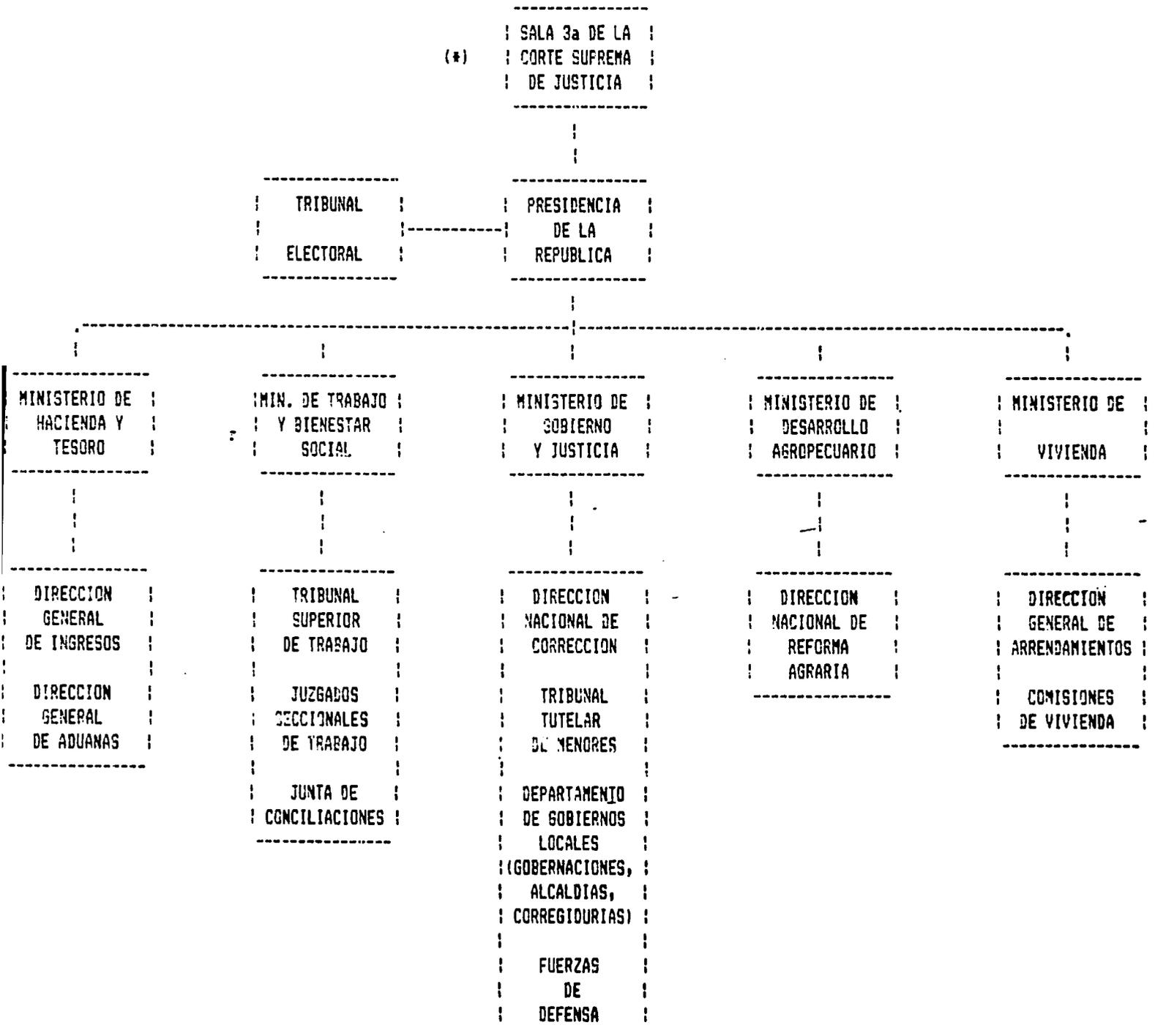
Si bien en lo administrativo, el Tribunal Tutelar de Menores está adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia, en la

ORGANIGRAMA No.4

DEPENDENCIAS DEL ORGANO EJECUTIVO CON MAYOR PARTICIPACION EN LA

ADMINISTRACION DE JUSTICIA, CONSIDERANDO DIVERSAS MATERIAS

DE JURISDICCIONES ESPECIALES



*) CONOCE DE LOS RECURSOS DE NULIDAD E ILEGALIDAD DE LAS DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES Y DEPENDENCIAS DEL ORGANO EJECUTIVO.

jerarquía jurisdiccional, sus decisiones son apelables ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Además de las dependencias anteriores, forman parte de este Ministerio, las Gobernaciones, las Alcaldías y los Gobiernos Locales (Corregimientos).

Las Gobernaciones son la máxima dependencia política administrativa a nivel provincial y existe una en cada una de las nueve provincias en que se divide el territorio nacional. Pese a que generalmente no se consideran administradores de justicia, en Panamá los Gobernadores tienen competencia en primera instancia para conocer de las faltas cometidas por las autoridades de policía y los alcaldes; en segunda instancia conocen de los casos resueltos por las Alcaldías. La ley les asigna la función de auxiliares de la justicia y tienen participación en los casos de naturalización y renuncia de la nacionalidad.

A nivel municipal, esto es, de cada distrito, se encuentran las Alcaldías, dirigidas por un alcalde elegido por votación popular, quien es el representante político y jefe de la administración local. Tienen competencia para conocer en primera instancia de controversias civiles, contravenciones y quejas dentro de su respectiva circunscripción territorial y, en segunda instancia conocen los recursos de apelación contra las decisiones de los corregidores y de los Jueces de Tránsito (ver las secciones 6.1. a 6.6.).

En todo el país hay 65 alcaldes que son jefes de la administración municipal, jefes de policía y agentes del Gobierno. Tienen el deber de cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones judiciales de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa.

2.6.2. Ministerio de Desarrollo Agropecuario

Le corresponde a este Ministerio aplicar las políticas estatales en el campo de las actividades agropecuarias del país.

Una de sus dependencias, que lleva a cabo funciones estrechamente vinculadas con el sistema de justicia es la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Dicha Dirección se encarga de todo el procedimiento de adjudicación de tierras nacionales o baldías a título gratuito u oneroso y de los trámites de indemnización a los particulares por expropiación.

El código agrario, aprobado por la Ley 37 de 1962, regula la función social de la propiedad, el uso de la tierra, el desarrollo integral del sector agrario y el aprovechamiento de los recursos no renovables, la riqueza de la flora y fauna del país.

En la actualidad, la Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene su sede en una provincia del interior del país y le compete resolver las controversias relativas al uso y explotación de tierras, así como adjudicar los títulos de propiedad; de 1980 a 1983 se han beneficiado de ella unas 4051 familias dedicadas a las actividades agropecuarias, mediante la adjudicación de títulos de propiedad.

2.6.3. Ministerio de Hacienda y Tesoro

Como parte del Ministerio de Hacienda y Tesoro, funcionan dos direcciones o departamentos que tramitan los casos referentes a la justicia fiscal y al control de aduanas. Por razón del volumen de casos, mediante Ley 30 de 1984, se creó un Tribunal Penal Tributario para conocer y decidir como organismo de segunda instancia los negocios relativos a contrabando y defraudación aduanera y las apelaciones que se surtan en asuntos penales fiscales (5).

La Dirección General de Aduanas no sólo administra, reconoce, controla y fiscaliza los tributos aduaneros, sino que también tiene a su cargo las funciones de prevenir, investigar y sancionar los fraudes o infracciones de las leyes aduaneras en toda la República. Por su parte, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda tiene jurisdicción coactiva para el cobro compulsivo de las tasas, impuestos y gravámenes tributarios establecidos por la ley. Igualmente se le faculta para investigar las infracciones fiscales y ordenar arrestos y detenciones según la gravedad del delito.

2.6.4. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

Como dependencias del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, funcionan los Tribunales encargados de administrar justicia en materia laboral que tienen a su cargo la decisión de los casos dentro de la jurisdicción especial de trabajo.

Según la Ley Laboral, la jurisdicción especial de trabajo se ejerce de modo permanente por los Juzgados Seccionales de Trabajo como tribunales de primera o única instancia; las juntas de conciliación y decisión, como tribunales de única instancia en materia de despidos y terminación unilateral del contrato de trabajo; los Tribunales Superiores de Trabajo como Tribunales de Apelación en segunda instancia y la Corte de Casación Laboral como Tribunal de Casación (6).

La administración de justicia laboral cuenta con Juzgados Seccionales en todas las provincias y ciudades con más de 20.000 habitantes. El Tribunal Superior de Trabajo tiene su sede en la ciudad de Panamá y su jurisdicción se extiende a toda la República.

El Ministerio de Trabajo también ha organizado una Dirección General de Trabajo y lleva a cabo arreglos amigables entre el empleador y el empleado, antes de que se opte por una demanda laboral ante los Juzgados Seccionales o en las Juntas de Conciliación y Decisión.

Las Juntas de Conciliación se crean a partir de 1975 y tienen participación de los trabajadores, de los empleadores y un representante gubernamental. Cada Junta opera con un personal permanente del gobierno y otro temporal y alterno de los empleadores y los trabajadores. Sus decisiones son finales y sólo pueden ser impugnadas mediante un recurso de inconstitucionalidad o un amparo de garantías ante la Corte Suprema de Justicia.

Con la vigencia del nuevo Código de Trabajo de 1972, el volumen de casos que se tramitan en primera instancia por cada Juzgado es de 50 casos mensuales y 15 audiencias, mientras que el Tribunal Superior de Trabajo conoce más de 700 casos anuales en segunda instancia. En cuanto a las Juntas, reciben aproximadamente 100 demandas mensuales, y resuelven unas 80.

2.6.5. Ministerio de Vivienda

La crisis de vivienda producida por el proceso migratorio interno de las zonas rurales a las urbanas y el número creciente de refugiados y asilados que se ha generado en las últimas décadas, ha dado lugar a que el Estado desarrolle una política intervencionista tendiente a solucionar el déficit habitacional del país y a reglamentar los cánones de arrendamiento.

Es por lo anterior que el Ministerio de Vivienda ha creado en las zonas urbanas Comisiones de Vivienda, para resolver los conflictos que surgen por el incumplimiento en los contratos de arrendamiento y para velar por la debida regulación sobre urbanizaciones públicas y privadas.

En la ciudad de Panamá hay varias Comisiones de Vivienda que tramitan y deciden, en primera instancia, las quejas y conflictos entre arrendadores y arrendatarios, atienden los casos de deshaucio y solicitudes de lanzamiento de locales habitacionales y reciben las solicitudes para aumentar los cánones de arrendamiento existentes.

Estas comisiones atienden también los casos de emergencia por derrumbes parciales, demoliciones y reparaciones.

Por su parte, la Dirección General de Arrendamiento conoce de las apelaciones que se presenten contra los fallos de las Comisiones de Vivienda.

El Ministerio de Vivienda presta un servicio de asesoría legal gratuita a las personas de escasos recursos cuando son

parte de los asuntos que se ventilan ante la jurisdicción administrativa especial de arrendamientos.

2.6.6. Otros organismos con jurisdicción coactiva

Finalmente, cabe hacer mención de la jurisdicción coactiva que se le ha otorgado por ley a varias instituciones del Estado para realizar cobros compulsivos sobre préstamos, morosidades de pago tributario y deudas por cuotas de seguridad social. El ejercicio de estas funciones conlleva la creación de juzgados ejecutores y un trámite sumario compulsivo que afecta a los contribuyentes y prestatarios. Entre las instituciones que tienen jurisdicción coactiva, se encuentran: la Caja de Seguro Social, el Banco Nacional, la Caja de Ahorros, el Ministerio de Hacienda y Tesoro, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, etc.

NOTAS

(1) El art. 154 ord. 16 de la Constitución Nacional faculta a la Asamblea Nacional para conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias mediante Decretos-leyes.

(2) El golpe de Estado de 1968 trastrocó el sistema democrático de Gobierno y otorgó al Ejecutivo las funciones legislativas que se cumplieron de 1968 a 1972 mediante Decretos de Gabinete.

(3) Sólo se obtuvieron cifras globales sin desglose por actividad.

(4) La Ley No. 2 de 1984 que incorpora el estudio de los Derechos Humanos al sistema educativo nacional, fue sancionada y promulgada por insistencia legislativa ante la omisión del ejecutivo.

(5) Desde 1964, con motivo de una reforma fiscal, se sustrajo de la justicia penal ordinaria y del Código Penal vigente en esa fecha la materia referente a delitos fiscales y se le atribuyó su conocimiento al Ministerio de Hacienda y Tesoro.

(6) Como hasta la fecha no se ha creado la Corte de Casación Laboral, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia conoce de los Recursos Administrativos contra las decisiones del Tribunal Superior de Trabajo.

D. Actores directamente involucrados en el sistema de justicia (sector penal)

1. Policía

Una de las instituciones más controvertidas en el medio panameño, lo es la policía, conocida también como Guardia Nacional y actualmente como "Fuerzas de Defensa". El origen de la policía se vincula al período de unión a Colombia donde aparecen algunos textos legales que regulan esta institución. La Ordenanza de la Cámara Provincial de Panamá de 1897 crea el primer cuerpo de policía en Panamá, que es desarrollado mediante el Decreto No. 56 de 1898 (1).

1.1. Normativa jurídica

Después de que Panamá se independizó de Colombia, continuaron vigentes en este país, muchas instituciones jurídicas fundamentadas en leyes y códigos colombianos, en todos aquellos aspectos que no contrariaran la Constitución y las Leyes de la nueva República. Una de esas instituciones fue la Policía Nacional, que continuó rigiéndose por el Decreto 56 de 1898, texto al que se le fueron introduciendo diversas reformas y adiciones, como son los diecinueve decretos ejecutivos que se dictaron de diciembre de 1903 a diciembre de 1904 y que aluden al decreto orgánico de la policía, de 1898. La mayoría de estos decretos ejecutivos y alrededor de unos cuarenta más, se destinaron a aumentar el personal, reducirlo en algunas secciones, fijarle sueldos y otras.

La primera ley sobre organización de la Policía Nacional, se dicta el 19 de marzo de 1913, según Ley No. 48 de ese año. Según ella, el personal se compone de un comandante, 10 capitanes, 20 tenientes, 72 subtenientes y 870 agentes, para un total de 973 unidades. Este cuerpo de policía "dependerá directamente del Presidente de la República, quien comunicará sus órdenes por conducto del Secretario de Gobierno y Justicia". Posteriormente, se dicta la Ley 66 de 23 de diciembre de 1924 que reorganiza el Cuerpo de Policía Nacional y en 1941, mediante la Ley 79 de 25 de junio, se hace una nueva reorganización de la Policía Nacional, que le señala atribuciones, derechos y obligaciones y deroga las leyes y disposiciones anteriores que le son contrarias. Esta ley se mantuvo vigente hasta diciembre de 1953 cuando entró a regir la Ley 44 de 23 de diciembre, que crea la Guardia Nacional y subroga la Ley 79, de 25 de junio de 1941.

La Ley 44 de 1953 cambia el nombre de Policía Nacional por el de Guardia Nacional, mantiene la subordinación de este cuerpo armado al Presidente de la República y le señala como funciones generales: a) el mantenimiento del orden público, b) la protección de las personas y las propiedades y c) la prevención de los delitos y demás infracciones de la ley y la persecución y captura de los transgresores.

La Ley 44 es desarrollada, modificada y adicionada por 56 textos legales posteriores, que se refieren a personal, sueldos, jubilaciones, equipo, condecoraciones y nuevas funciones en las áreas de tránsito, navegación aérea, seguridad interna, etc.

El 29 de setiembre de 1983, mediante la Ley 20 de ese año, se cambia nuevamente la denominación del cuerpo de policía, por el de Fuerzas de Defensa y se amplían sus funciones. Esa ley se encuentra vigente en la actualidad.

La Ley No. 72 de 1941, establece una Policía Secreta que funge como policía técnica con secciones de identificación, dactiloscopia y archivo criminal. Su capacitación es supervisada por miembros del Buró Federal de Investigaciones norteamericano (FBI) y muchos de sus agentes reciben capacitación en la Zona del Canal y la International Police Academy en Washington, D.C. En 1960 la Ley 12 crea el Departamento Nacional de Investigaciones (DENI) adscrito al Ministerio Público como sucesor de la Policía Secreta. Su competencia es principalmente la investigación de los delitos y el esclarecimiento total de ellos. Como parte del Ministerio Público, se crea el cargo de Fiscal Auxiliar de la República con sede en el DENI y cuya misión es practicar todas las diligencias necesarias en la primera etapa de la investigación criminal (2).

La Ley 16 de 1961 transfiere este Departamento al Ministerio de la Presidencia y le permite al Ejecutivo el nombramiento y revocación de su Director. Tres años más tarde, en 1964, se establece un Laboratorio de Investigación Criminal en el DENI.

El golpe de Estado de 1968 conllevó consecuencias graves para la organización policial panameña. Por medio del Decreto de Gabinete No. 76 de 1969, el DENI se transfiere a la Guardia Nacional y se ordena que su Director sea un oficial de ese cuerpo, culminando un proceso que sitúa todos los cuerpos policiales del país bajo las Fuerzas de Defensa.

1.2. Funciones

La Constitución Política en su Título XII, artículo 305, le asigna a la Guardia Nacional la defensa nacional y la seguridad pública. Por su parte, la Ley 20 de 1983, le señala atribuciones principales y funciones internas, así:

1.2.1. Atribuciones principales

- a) La defensa nacional, incluyendo la guarda y la integridad territorial del Estado panameño,
- b) La seguridad pública,

c) Proteger la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros que se encuentren bajo jurisdicción nacional,

d) Cumplir con la Constitución, las leyes y reglamentos de la República de Panamá,

e) Colaborar con las autoridades de la República para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales,

f) Prevenir los delitos y demás infracciones de la ley y perseguir y capturar a los transgresores, para ponerlos a las órdenes de la autoridad competente,

g) Defender el Canal de Panamá y participar y cooperar en la protección y defensa de dicha vía acuática conjuntamente con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, durante la vigencia del Tratado del Canal de Panamá de 1977, a través de la junta combinada en los términos pactados en dicho Tratado,

h) Apoyar a las autoridades y funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes,

i) Regular el tránsito de vehículos por las vías públicas, conforme a la ley y los reglamentos de tránsito,

j) Coordinar con las autoridades competentes las medidas para prevenir y combatir el contrabando, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, la trata de blancas internacional y, en general, aquellos hechos o acciones que atenten contra la defensa o la seguridad pública.

También se le atribuyen las funciones de fiscalización y vigilancia sobre la venta de armas a particulares y el uso que éstos hagan de tales armas.

1.2.2. Funciones internas

La Ley 20 de 1983 establece, como funciones en relación con el régimen interno de las Fuerzas de Defensa, las siguientes:

a) Determinar los traslados, jubilaciones, licencias, auxilios o compensaciones a sus miembros o familiares;

b) Imponer las sanciones disciplinarias a que haya lugar por las faltas cometidas por sus miembros o por las infracciones de su régimen disciplinario;

c) Celebrar contratos;

d) Crear, reglamentar y operar establecimientos de beneficencia social para sus miembros y familiares;

e) Crear, reglamentar y operar establecimientos de educación militar o mixta; y

f) Elaborar el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio de sus funciones.

De conformidad con la Constitución la Fuerza Pública está subordinada al Ejecutivo y compete al Presidente de la República el nombramiento de los jefes y oficiales con arreglo al escalafón militar y disponer el uso de la misma. También establece el texto constitucional que la Guardia Nacional (Fuerzas de Defensa) "en ningún caso intervendrá en política partidista, salvo la emisión del voto" (3).

Se les considera como agentes de la autoridad y por ello están obligados a respetarla y a ejecutar sus órdenes.

1.3. Estructura

El organigrama No. 5 permite captar la organización de este instituto armado, y el artículo 27 de la Ley 20, dice textualmente:

"La organización de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá comprenderá las siguientes estructuras:

- a. Comandancia General
- b. Jefatura de Estado Mayor
- c. Subjefatura de Estado Mayor
- d. Estado Mayor General
- e. Estado Mayor Especial
- f. Otras estructuras, según lo especifiquen otros reglamentos internos, de conformidad con el artículo 22 de esta Ley".

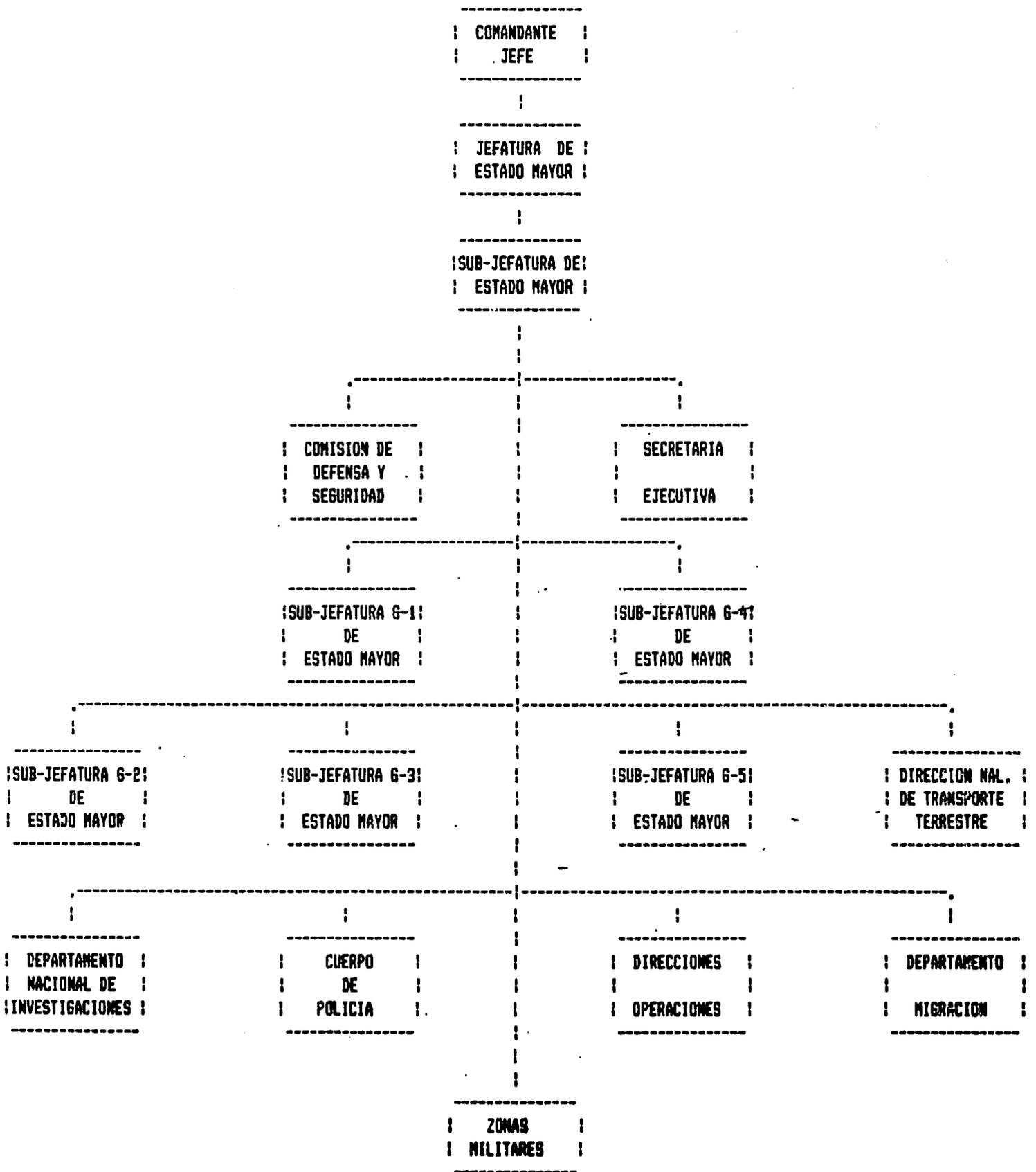
Además de lo transcrito, el artículo 10. de la Ley citada establece:

La Fuerza Pública estará constituida por:

- a. La Guardia Nacional
- b. La Fuerza Aérea Panameña
- c. La Fuerza de la Marina Nacional
- d. La Fuerza de Defensa del Canal de Panamá
- e. La Fuerza de Policía
- f. La Dirección Nacional de Tránsito
- g. El Departamento Nacional de Investigaciones
- h. El Departamento de Migración
- i. Cualquier otra dependencia análoga a las anteriores que en el futuro se establezca o le sea adscrita por Ley o por Decreto.

ORGANIGRAMA No.5

FUERZAS DE DEFENSA



Finalmente, es importante señalar que la ley autoriza al cuerpo armado para que dicte sus reglamentos internos. Para los civiles, es casi inaccesible el conocimiento de la normativa interna; sin embargo, a partir de 1953, la militarización de la Guardia Nacional es evidente y se manifiesta en la estructuración de las unidades conocidas como: G-1 (grupo administrativo, comprensivo de bienestar social, sanidad militar, asesoría legal); G-2 (inteligencia y seguridad interna); G-3 (movimientos de tropa, operaciones, instrucción y capacitación del personal; G-4 (aspectos fiscales, logística); y G-5 (acción cívica de apoyo comunal). También se ha dividido el país en zonas militares que coinciden, en su mayoría, con la división política de las provincias.

En la investigación hecha por la profesora Márquez de Villalobos, se señala que la actividad de la policía puede resumirse así: 65% presta vigilancia en puestos especiales (hospitales, bancos, escuelas, embajadas, etc.); 7% en las comunidades; 7% en funciones administrativas; 4% en reserva y 9% en asuntos varios (4).

1.4. Investigación criminal

Como fue mencionado anteriormente, la labor de policía técnica o de investigaciones es ejercida por el Departamento Nacional de Investigaciones (DENI), el cual está adscrito a las Fuerzas de Defensa.

Le compete al DENI la captura de delincuentes así como la prevención del delito, el registro de antecedentes penales, el mantenimiento de una sección de laboratorio y la preparación y revisión de estadísticas de detenidos.

La separación de este organismo del Ministerio Público es un tema de discusión. El Ministerio Público es la institución que tiene a su cargo la instrucción criminal en Panamá; por lo tanto, se ha argumentado que el DENI debe estar subordinado al Ministerio Público para asistirlo directamente en la etapa de investigación criminal (5). La calidad de las labores de este cuerpo parecen llenar los requisitos investigativos del Ministerio Público.

Para establecer la calidad de la labor de este organismo en la investigación de delitos, se les preguntó a los fiscales encuestados en este estudio, si estaban satisfechos con los servicios de peritaje criminalístico recibido; el 14.3% estaban muy satisfechos, el 66.7% estaban satisfechos y sólo el 9.5% demostraban insatisfacción (6).

1.5. Personal

1.5.1. Selección y nombramientos

En Panamá no existe el servicio militar obligatorio, salvo la disposición prevista en la Constitución en los casos de emergencia nacional, en que todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado. La Ley 20 establece que pueden ser miembros de las Fuerzas de Defensa, todos los ciudadanos panameños que estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y que no hayan sido condenados por delitos contra la propiedad o la administración pública. Llama la atención que los impedimentos no incluían los delitos contra la vida. Los miembros de dicha Fuerza son reclutados abiertamente en Panamá.

1.5.2. Formación

La gran mayoría del cuerpo de oficiales tiene formación militar en las academias especializadas que existen en los Estados Unidos de Norteamérica y en varios países de América Latina (Perú, Venezuela, El Salvador). A estos se añade la existencia de una escuela militar (Instituto Tomás Herrera), a nivel de educación secundaria, y los cursos de entrenamiento que se dictan periódicamente dentro del proceso de reclutamiento de personal.

La Ley 20 de 1983, dedica el Capítulo I del Título IV a regular los programas de formación de oficiales militares y perfeccionamiento militar y profesional; además, y destina una dependencia de las Fuerzas de Defensa para que reciba, seleccione, adjudique y administre las becas y cupos ofrecidos para la formación de oficiales militares panameños. También se prevé la concesión de licencias con o sin sueldo para perfeccionamiento del personal por el tiempo que duren los estudios.

Una entidad importante lo ha sido la ACAPOL, que es una academia de actualización y perfeccionamiento del personal en servicio, que ha puesto en práctica seminarios y cursos intensivos con la participación de profesores de la Facultad de Derecho, especialmente en aspectos jurídicos, constitucionales, penales y criminológicos.

1.5.3. Sueldo básico

Hasta 1968, aparecía en los presupuestos más detallados y era posible conocer los salarios básicos de los servidores públicos en las diversas instituciones del sector público. En lo que respecta a las Fuerzas de Defensa, la Ley 20 establece como reglas generales que la fijación de los sueldos se ajustará a la naturaleza del servicio que se presta, horario de trabajo, tiempo

de servicio prestado, responsabilidad del cargo, condiciones de accesibilidad al lugar de trabajo y otros análogos.

No tenemos los datos exactos sobre los sueldos pero cabe suponer que deben ser similares al resto de los empleados de carrera con salario mínimo de B/5,000.00 más gastos de representación para el Comandante en Jefe.

1.5.4. Condiciones de trabajo

Las Fuerzas de Defensa, además de la Ley Orgánica que establece los principios generales, tienen un escalafón militar con un régimen de ascensos periódicos cuyos requisitos están debidamente reglamentados. La dedicación es plena y su horario de trabajo es por turnos. Tienen derecho a vacaciones por cada once meses de trabajo continuo y gozan de los beneficios de una jubilación especial, que les permite retirarse al cabo de 25 años de servicios consecutivos o de 30 años de servicios no continuos prestados a la institución. La jubilación especial les da derechos a gozar del último sueldo devengado.

Las condiciones de trabajo varían según la naturaleza del mismo y el rango, pero se advierte, a partir de 1953, un proceso de militarización y de construcción progresiva y sistemática de cuarteles e infraestructura en las cabeceras de distritos y de lugares de esparcimiento (Club de Clases y Tropas) que redundan en beneficio de las condiciones de trabajo de los miembros de las Fuerzas de Defensa. En igual sentido la adquisición de vehículos motorizados (automóviles, motonetas, helicópteros, camiones, etc.) son evidentes y también mejoran el sistema de movilización y accesibilidad a las áreas de trabajo.

1.5.5. Personal civil

Las Fuerzas de Defensa cuentan con un componente civil para el cumplimiento de sus funciones, que al tenor de la Ley 20, reciben el nombre de "asimilados", cuando se les concede un grado militar, según las funciones que desempeñen. En términos generales, el personal civil no ostenta grados militares, ni son agentes de la autoridad y sus derechos y salarios se ajustarán a los que corresponden a los empleados del sector público.

Lo anterior nos permite afirmar que el componente civil de las Fuerzas de Defensa es de dos clases: uno similar a los servidores públicos del Estado, de acuerdo con la categoría y servicio que preste y otro, denominado: "asimilado", y que ostenta un grado militar de conformidad al trabajo que realiza (v.gr.: médicos, asesores, etc.).

1.6. Presupuesto

Con relación al presupuesto de operación, no se cuenta con datos fidedignos que permitan ofrecer cifras correctas; sin

embargo, en el trabajo de investigación del Instituto de Criminología sobre los elementos básicos para la planificación de una política criminal en Panamá, se ofrecen datos parciales de cinco meses del año fiscal correspondiente a 1982, que nos indican las partidas destinadas a capacitación policiva, equipo y uniformes, para un total de B/ 4,427,062.05, sin incluir servicios personales (7).

En la Ley de Presupuesto de 1986 no aparece un renglón que especifique la cantidad que se le destina, pero como forma parte del Ejecutivo dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia, se puede anotar la cifra global de B/137,107.000.00, dentro de la cual deben sufragar los gastos de las Fuerzas de Defensa.

1.7 Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia

Como quiera que por mandato constitucional las Fuerzas de Defensa son responsables de la defensa nacional y la seguridad pública, deben velar por el mantenimiento del orden público, la protección de las personas y de las propiedades, prevenir los delitos y faltas y, además, auxiliar en la persecución y captura de los transgresores de la ley, esta institución tiene estrecha relación con todos los sectores del sistema de justicia.

Su condición de agentes de la autoridad civil y auxiliares en la prevención de la delincuencia y de la ejecución penal, los mantiene en relación con los Tribunales de Justicia y las agencias del Ministerio Público. En la ejecución penal de penas privativas de libertad, a pesar de la coordinación que lleva a cabo el Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, toda la responsabilidad de la administración, custodia, traslado, vigilancia, tratamiento y liberación de los reos corresponde a las Fuerzas de Defensa.

Estas funciones, además de vincularlos a todas las instituciones civiles del sistema de justicia, los relaciona con la comunidad, ya que la misión de policía y vigilancia los responsabiliza de la prevención de los delitos que atenten o lesionen la honra y bienes de los ciudadanos, los obliga a un patrullaje preventivo de 24 horas diarias, a la vez que deben ofrecer apoyo a las autoridades civiles en el desempeño de sus funciones, tales como preservar la flora y la fauna del país, cuidar de los recursos naturales y de los bienes y servicios públicos.

Por otro lado, las Fuerzas de Defensa cuentan con un departamento de acción cívica, que es de apoyo comunal y que les permite colaborar con las juntas comunales y los grupos cívicos en el desarrollo de proyectos en beneficio de la comunidad, incluyendo construcción de caminos, habilitación de áreas deportivas, transporte de personas, ayuda a damnificados en casos de desastre o emergencia nacional, etc. Con motivo de esta

actividad se mantiene relación con los grupos comunales, especialmente de las áreas rurales.

La satisfacción popular con la labor policíaca es crucial para el efectivo desarrollo de su misión. Uno de los factores determinantes de la eficacia policial depende de la denuncia de delitos. En la encuesta de población, realizada en este estudio, sólo el 68.7% de los encuestados indicó que había mucha posibilidad de que ellos denunciaran un delito, mientras que el 23.2% indicó poca o ninguna probabilidad. De los que eran reuentes a denunciar, el 23.8% indicó que no lo haría porque es muy complicado y 13.49% porque la policía "no resuelve nada".

Al mismo tiempo, los encuestados parecen favorecer los recursos de estos cuerpos al señalar la necesidad de mayor vigilancia como factor primordial para mejorar el sistema de administración de justicia. Se debe señalar que esto no es compartido por los funcionarios del sistema de justicia, los cuales situaron la falta de vigilancia como uno de los factores menos importantes.

Esta discrepancia entre ambos grupos de encuestados parece estar basada en el hecho de que, mientras la mayoría de la población tiene una percepción de la policía basada en conocimientos de segunda mano (menos de un 10% se vio forzado a recurrir a un agente de seguridad en el año anterior), los funcionarios del sistema de justicia pueden juzgar la labor de ese cuerpo por conocimiento propio.

Para determinar la evaluación de la labor policíaca entre los funcionarios del sistema de justicia se les preguntó a los personeros, fiscales y corregidores sobre su satisfacción con la labor de la policía. Los personeros, que actúan muy de cerca a las fuerzas policíacas, fueron los más positivos (sólo el 17% se mostró insatisfecho). A su vez los corregidores demostraron un nivel de insatisfacción de 33.3%, mientras que los fiscales, que mantienen una relación indirecta con la mayoría de los policías, fueron los más críticos (38.1% señaló un nivel de insatisfacción).

Estos datos son inquietantes, ya que demuestran elevados niveles de insatisfacción, sobre todo entre funcionarios del sistema de justicia, acerca de la labor policíaca. El alto porcentaje de ciudadanos que rehusaría notificar a la policía de un delito observado, también demuestra un sentimiento de desconfianza preocupante.

NOTAS

- (1) Márquez de Villalobos, Marcela. "Elementos básicos para la planificación de una política criminal en Panamá", Cuadernos de Criminología Nos. 11 y 12, Panamá, 1982-1983, pág. 108.
- (2) González Berendique, Marco A. "The Police in Panama". Trabajo inédito presentado en el simposio sobre "Police in Modern Society", International Center for Comparative Criminology, abril de 1972.
- (3) A partir del golpe de Estado de 1968, gestado por los militares, y después de la creación del partido oficial PRD por el extinto General Omar Torrijos, los miembros de la Fuerza de Defensa se identifican con esa línea política partidista.
- (4) Márquez de Villalobos, op. cit. pág. 110.
- (5) Se debe señalar que el propuesto Código Judicial plantea establecer dentro del Ministerio un Instituto de Medicina Legal, pero no hay ningún presupuesto para el mismo.
- (6) Las encuestas realizadas en el presente estudio están detalladas en la descripción de metodología que se encuentra en la introducción de este trabajo y en el Anexo de Metodología.
- (7) Márquez de Villalobos, op.cit. Debe señalarse que toda información relativa a personal y presupuesto de las Fuerzas de Defensa son desconocidas públicamente.

2. Ministerio Público

El Ministerio Público es una entidad o función pública que protege a los ciudadanos de la violación de sus derechos subjetivos y tiene como misión el restablecimiento de la ley cuando ha sido violentada (1). La función primordial de interés en este estudio es su actividad como autoridad de acusación pública.

2.1. Normativa jurídica

La Constitución Política de la República reformada por los actos legislativos de 1978 y de 1983 regula lo referente al Ministerio Público en un capítulo que integra el Título VII sobre la administración de justicia. Esto da base jurídica para considerar al Ministerio como parte de la administración de justicia, pese a los criterios que adversan esta afirmación.

Además de las disposiciones constitucionales, la Ley 61 de 1946, el Decreto Ley No. 6 de 31 de julio de 1951, la Ley 4 de 23 de enero de 1968, el Decreto de Gabinete No. 208 de 28 de setiembre de 1971 y la Ley 22 de 1979 establecen la normativa fundamental sobre el Ministerio Público.

2.2. Estructura

El Ministerio Público es ejercido en Panamá por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros, y los demás funcionarios que la ley establezca (art. 216 CP).

En el cuadro No. 8 se puede apreciar la distribución por categoría y subordinación jerárquica de las diferentes agencias del Ministerio Público, que coinciden con la organización de los Tribunales de Justicia.

CUADRO NO. 8

Distribución de las Agencias del Ministerio Público

<u>Institución o agencia del</u> <u>Ministerio Público</u>	<u>Ambito de jurisdicción</u>
Procuraduría General de la Nación	Toda la República
Procuraduría de la Administración	Nacional
Fiscalías Superiores de Distrito Judicial	Regional (Distrito judicial)
Fiscalías de Circuito	Provincial
Personerías Municipales	Distritorial

El Procurador General de la Nación preside el Ministerio Público y le están subordinados jerárquicamente los demás servidores del ramo conforme a la Constitución.

En los mismos términos a los Fiscales de Distrito Judicial le están subordinados los del Circuito y a éstos los Personeros Municipales.

2.3. Funciones

2.3.1. Funciones generales

Entre las funciones generales que les señala la Constitución y la Ley a los agentes del Ministerio Público, cabe señalar las siguientes:

- a) Defender los intereses del Estado o del Municipio.
- b) Promover el cumplimiento o ejecución de las leyes, resoluciones judiciales y disposiciones administrativas.
- c) Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y vigilar que todos desempeñen el cumplimiento de sus deberes.
- d) Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
- e) Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos de su jurisdicción.
- f) Solicitar la práctica de las diligencias judiciales que pueden convenir a la defensa de los intereses nacionales o municipales.
- g) Rendir informe sobre la marcha de la administración de justicia.

Por razón de las funciones antes descritas, el Ministerio Público en Panamá no solo representa y defiende los intereses del Estado o del Municipio, sino también es defensor de la legalidad de los actos administrativos y cumple una función de Juez de Instrucción en las investigaciones criminales. Por otro lado, le compete la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, pero la función decisoria judicial le corresponde al Organismo Judicial por medio de los Tribunales unipersonales o colegiados. Contrariamente a lo que sucede en muchos países latinoamericanos, el Ministerio Público tiene a su cargo la investigación y la preparación del período inicial de la instrucción.

2.3.2. Funciones del Procurador General de la Nación y del Procurador de la Administración

El artículo 219 de la Constitución vigente establece como funciones especiales del Procurador General de la Nación las siguientes:

a) Acusar ante la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación.

b) Velar porque los demás Agentes del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y que se les exija responsabilidad por las faltas o delitos que cometan.

Son atribuciones especiales del Procurador de la Administración:

a) Intervenir en todas las actuaciones en procesos contencioso-administrativos que se ventilen en la Sala Tercera de la Corte Suprema.

b) Representar los intereses nacionales y municipales en todos los procesos contencioso-administrativos que se sigan en la antes referida Sala. Cuando existan intereses opuestos a los nacionales y municipales, el Procurador defenderá los intereses de la Nación y el Personero Municipal defenderá los intereses municipales.

c) Intervenir en las acciones de nulidad en interés de la ley.

d) Intervenir en forma alternada con el Procurador General de la Nación en las demandas de inconstitucionalidad o consultas acerca de la constitucionalidad de actos legales.

e) Sustituir al Procurador General de la Nación cuando sea necesario.

Por su parte, la Ley 59 de 1959 y la Ley 61 de 1946 describen las atribuciones especiales de los Fiscales de Distrito Judicial, de los Fiscales de Circuito y de los Personeros Municipales, de las cuales anotamos las siguientes:

2.3.3. Funciones de los Fiscales Superiores

a) Promover y sostener ante el respectivo tribunal las acciones civiles necesarias para la defensa de los bienes e intereses de la Nación.

b) Defender ante el Tribunal Superior los intereses de los Municipios en los asuntos en que no tenga interés la Nación.

2.3.4. Funciones de los Fiscales de Circuito

a) Intervenir y emitir concepto en las investigaciones de los procesos administrativos por defraudación de las rentas nacionales.

b) Representar a la Nación en los negocios que se ventilen ante los respectivos jueces y a los Municipios cuando carezcan de representante.

c) Emitir concepto en los asuntos de policía correccional de que conozcan en segunda instancia los Gobernadores de la Provincia.

d) Visitar por lo menos una vez al año los despachos de los Personeros Municipales de su dependencia.

2.3.5. Funciones de los Personeros Municipales

a) Representar a los Municipios respectivos y defender sus intereses en las acciones en que éstos sean demandantes o demandados.

b) Defender ante los jueces municipales los intereses de otros municipios, cuando el suyo propio no esté interesado.

c) Perseguir los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de los mismos ante los Tribunales y Juzgados en que actúen.

d) Intervenir en la tramitación de los sumarios en la forma en que establece la ley.

El Ministerio Público debe ser oído en todas las causas que deben seguirse de oficio, aunque haya acusador particular, y tiene a su cargo la función pública de perseguir los delitos.

Aunque el proceso penal es descrito más ampliamente en secciones subsiguientes, cabe mencionar apenas someramente algunas de las funciones de los fiscales en este proceso.

Después de recibir la denuncia de un hecho punible, el fiscal correspondiente inicia la investigación del hecho que da comienzo a la primera fase del proceso penal, instrucción o fase sumaria. Al tener a su cargo esta función indagatoria, el agente fiscal tiene a su cargo: 1) tomar la declaración indagatoria de las personas presuntamente responsables del delito; 2) tomar declaraciones de testigos y peritos; 3) ordenar la detención preventiva del sindicado; 4) ordenar otras actuaciones indagatorias cuando sean necesarias; 5) remisión del sumario al tribunal competente con recomendación de enjuiciamiento o sobreseimiento; 6) representar los intereses del Estado en las fases subsiguientes.

Mientras que muchos concuerdan con la lógica de situar la instrucción del proceso penal en manos del Ministerio Público, hay ciertas funciones que los fiscales ejercen durante este proceso que son cuestionables.

El profesor Julio Maier, en una visita a solicitud de la Corte Suprema de Justicia panameña para evaluar el procedimiento penal propuesto en el nuevo Código Judicial, señaló varias preocupaciones a este respecto. Maier estuvo de acuerdo con la asignación de la encuesta preliminar a quien está confiada la persecución penal, es decir el Ministerio Público, pero anotó que esto "no debe confundirse con la decisión de dejar el procedimiento penal en su conjunto en manos del órgano de la persecución penal."(2). El aboga por un control jurisdiccional de las actuaciones del funcionario de instrucción cuando sus actos implican una grave interferencia del Estado en los derechos del ciudadano. Maier argumentó que el proceso panameño carece de esos controles y cita como ejemplo la potestad del Ministerio de ordenar la detención preventiva sin que exista control jurisdiccional suficiente.

Otro factor que afecta el sistema panameño es la inhabilidad del Agente Fiscal de suspender la investigación sua spona ya que, aunque esté convencido de la inocencia del acusado, tiene que enviar el expediente al tribunal competente para que éste dicte sobreseimiento en los casos correspondientes. En 1984 el 75% de los casos fueron sobreseídos por el tribunal correspondiente.

2.4. Personal

2.4.1. Distribución

El Ministerio Público cuenta con fiscales que asumen la función de jefes de despacho y que se distribuyen así:

Procurador General de la Nación	1
Procurador General de la Administración	1
Fiscalías Superiores de Distrito Judicial	8
Fiscalías de Circuito	35
Personerías Municipales	74

Además del personal antes mencionado, existe una Fiscalía Auxiliar de la República y una Fiscalía Superior delegada de la Procuraduría General con su personal de apoyo, a lo que se adicionan los departamentos administrativos, de contabilidad, personal, servicios periciales, medicatura forense, quejas y el de servicios de intérpretes públicos.

Cada agencia del Ministerio Público, a su vez, cuenta con un personal de apoyo entre secretarios, oficiales mayores, oficiales escribientes, estenógrafas, trabajadores manuales y porteros. Tanto la Procuraduría General, como la Procuraduría de la Administración y las Fiscalías Superiores cuentan con secretarios

que tienen título de Licenciados en Derecho y su personal lo integran estudiantes de Derecho de los últimos años de su carrera.

2.4.2. Ingreso al Ministerio Público

Tanto el Procurador General de la Nación como el Procurador de la Administración son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, sujetos a la aprobación del Organismo Legislativo, para un período de 10 años (artículos 200 y 221 de la Constitución). Los fiscales y personeros son nombrados por sus superiores jerárquicos, mientras que el personal subalterno lo nombra el fiscal o personero respectivo. A pesar de que el artículo 221 de la Constitución señala expresamente que todos los nombramientos del personal del Ministerio Público serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, hasta la fecha no se ha legislado sobre esta materia y por lo tanto no existen criterios objetivos y científicos de selección de personal, ni tampoco estabilidad.

Un 38.1% de los fiscales consideró que el proceso de selección y nombramiento en sus cargos es poco adecuado, mientras que sólo un 14.3% de los personeros indicaron insatisfacción. La falta de Carrera Judicial no parece preocupar a los fiscales y personeros, ya que sólo el 14.3% de los primeros y el 4.8% de los segundos, lo identificó como el factor prioritario que obstaculiza a la administración de justicia.

Las principales razones por las cuales fiscales y personeros están interesados en estos cargos son, según la encuesta de fiscales y con porcentajes idénticos, las siguientes: hacer justicia (38.1%), la vocación (33.3%) y un mejor estatus socio-económico (14.3%). La visión que ambas categorías de funcionarios judiciales tenían de la profesión antes de acceder a la misma era positiva (las dos terceras partes de ellos) e incluso muy positiva (el 28.6% de los fiscales y el 19.0% de los personeros). Dicha visión ha mejorado para un 66.7% de los fiscales y un 52.4% de los personeros y se ha mantenido para una tercera parte de ambos funcionarios.

2.4.3. Formación y capacitación

La falta de Carrera Judicial y carencia de recursos económicos impiden el establecimiento de programas básicos de formación o capacitación más avanzados. Las actividades de capacitación del Ministerio se limitan a organizar ciclos de conferencias para parte de su personal.

No se puede calificar esta actividad como un programa permanente, pero existe interés en facilitar licencias o permisos al personal para que aproveche los seminarios y cursos que dentro o fuera del país se ofrezcan para su mejoramiento y superación profesional.

A este respecto cabe mencionar que, según los datos de las encuestas de fiscales y personeros, el 90.5% de los fiscales y el 47.6% de los personeros tienen una formación universitaria, que en la gran mayoría de los casos se limita a una licenciatura. Los licenciados en derecho obtuvieron su diploma hace ocho años en promedio en lo que respecta a los fiscales y 2.3 años en lo que atañe a los personeros.

Como puede verse, a pesar de que la ley establece los requisitos que deben reunir los fiscales y personeros, todavía se registran casos aislados de fiscales que no tienen el título de abogados. En cuanto a los personeros, la gran mayoría carece de título universitario, solo tienen experiencia en trabajo subalterno en las Agencias del Ministerio Público. El cuadro No. 9 nos da una idea más clara sobre lo antes afirmado:

CUADRO NO. 9
Distribución del personal del Ministerio Público,
según su grado de formación (1986)

Agencias del Ministerio Público	Abogado	Personas sin título
Procuraduría General de Nación	1	-
Procuraduría de la Administración	1	-
Fiscalías Superiores	8	-
Fiscalías de Circuito	32	3
Personerías Municipales	10	64
Total	52	67

Fuente: Procuraduría General de la República.

Por otra parte, el 90.5% de los fiscales y el 62% de los personeros han asistido a algún evento (seminario, congreso, etc.) profesional en los dos últimos años. Sin embargo, el interés manifestado por la capacitación de estos profesionales del derecho no parece tan evidente si se mide por el volumen de lecturas realizadas, ya que las dos terceras partes de los fiscales declaran leer solamente una revista jurídica al mes y uno de cada cinco, cuatro revistas al año; en cuanto a los personeros, esta inquietud es aún menor (el 43% sólo leen una

revista al mes y una proporción idéntica practican la lectura ocasionalmente). Esto también puede ser resultado de su carga laboral. Sin embargo, ningún funcionario señaló la capacitación como un problema prioritario para el desempeño de su labor.

2.4.4. Sueldo básico

Al tenor del artículo 211 de la Constitución, reformada por el Acto Legislativo de 1983, los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público no deben ser inferiores, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno central; lo que en la práctica, en virtud de acuerdo entre el Presidente de la Corte y el Procurador General de la Nación, representa un 40% para el Ministerio Público y 60% para el Organo Judicial, del total asignado a ambos.

Este incremento sustancial del presupuesto ha redundado en aumentos salariales para el personal. El cuadro No. 10 muestra los salarios actuales.

Cabe mencionar que en 1981 los niveles salariales se mantuvieron al nivel de 1980, aumentando en 1982 y decreciendo en 1983. Al implementar la regla del 2% en 1984, los salarios mensuales aumentaron el 91% y la planilla aumentó a un 32%.

Los aumentos salariales de 1984, representados en el cuadro No. 10, no se justifican si se toma en consideración la situación económica. Dichos aumentos fueron justificados con el argumento de que debía realizarse una adecuación salarial similar para los diferentes ministerios y en relación con puestos de parecida naturaleza en otros países. Tales argumentos no parecen tener un sustento muy evidente. El resultado es un funcionario que figura en escalas salariales más altas que muchos otros funcionarios públicos panameños y ciertamente superiores a puestos correspondientes en el resto de América Latina.

2.4.5. Características personales

Según una encuesta representativa de 21 fiscales y 21 personeros, el 81% de los fiscales son hombres, con una edad promedio de 35 años. Hay más mujeres actuando como personeros (el 42.9% del total), con una edad promedio de 35 años (3).

Durante sus estudios universitarios, una gran mayoría de fiscales (el 81%) y el 19% de los personeros tuvieron actividades judiciales; las otras preocupaciones extracurriculares fueron la política (9.5% de los fiscales y 4.8% de los personeros) y las actividades sociales o deportivas (9.5% de ambas categorías).

En cuanto a la práctica jurídica anterior (de los que la tuvieron), la de los fiscales fue sobre todo el Derecho Civil (33.3%) y el Derecho Penal (14.3%), y la de los personeros el trabajo en tribunales (38.1%) y el Derecho Civil (14.3%).

CUADRO NO. 10

Sueldo del personal del Ministerio Público (1986)

	Salario mensual	Gastos de representación
Procurador General	5,000.00	1,000.00
Procurador de la Administración	5,000.00	1,000.00
Fiscales Superiores	2,550.00	1,000.00
Fiscales de Circuito	1,500.00	200.00
Personeros Municipales 1a.Cat.	1,150.00	-----
Personeros Municipales 2a.Cat.	800.00	-----
Personeros Municipales 3a.Cat.	500.00	-----
Secretario General(Procuraduría)	2,430.00	1,000.00
Secretarios (Fiscalías Superiores)	1,000.00	150.00
Secretarios (Fiscalías de Circuito)	800.00	150.00
Secretarios (Personerías)	750.00	-----
Oficiales mayores (Procuraduría)	2,000.00	700.00
Oficiales mayores (Fiscalías Superior.)	1,100.00	-----
Oficiales mayores (Fiscalías Circuito)	600.00	-----
Oficiales mayores (Personerías)	500.00	-----
Oficiales escribientes (Procuraduría)	1,000.00	-----
Oficiales escribientes (Fisc.Sup.)	800.00	-----
Oficiales escribientes (Fisc.Circuito)	500.00	-----
Oficiales escribientes (Personería)	350.00	-----
Porteros	250.00	-----
Trabajadores manuales	250.00	-----
Choferes	500.00	-----
Médico Forense (4)	-----	-----
Intérpretes oficiales	1,000.00	-----

Fuente: Procuraduría General de la República.

Finalmente, una tercera parte de los fiscales tiene entre uno y tres años de ejercicio del cargo, y otra tercera parte, entre cuatro y seis años; un 9.5% lleva en cambio menos de un año, un porcentaje idéntico más de dieciséis y el 4.8% entre diez y doce años. En lo que atañe a los personeros, un poco más de la cuarta parte ejercen esta actividad desde hace un período de entre uno y tres años, una proporción similar desde hace cuatro a seis años, un 9.5% desde hace siete a nueve años, otro 9.5% desde hace diez a doce años, mientras que un 4.8% está en ejercicio desde hace menos de un año y otro 4.8% lo está desde hace más de dieciséis.

2.4.6. Condiciones de trabajo

Los empleados del Ministerio Público, en términos generales, son de dedicación plena, con cinco días laborables y siete horas de trabajo diario. Tienen un mes de vacaciones anuales y descansan los fines de semana (sábado y domingo).

Los agentes del Ministerio Público que están de turno, deben prestar servicio 24 horas, incluyendo los días libres. Igualmente, la Fiscalía Auxiliar tiene un servicio continuo de 24 horas los días laborables, con un horario de tres turnos, servido por personal alterno.

Es necesario anotar que si bien es cierto que la mayoría del personal es de tiempo completo, hay algunas unidades en los servicios periciales que cubren tiempo parcial.

Por otra parte, existe el principio de incompatibilidad de funciones que prohíbe el ejercicio de la abogacía o del comercio o de cualquier cargo retribuido, salvo la de profesor para la enseñanza del Derecho en establecimientos de educación universitaria.

Como no hay Carrera Judicial, ni administrativa, los principios de estabilidad y los derechos de ascenso por antigüedad y méritos, pueden no aplicarse en la práctica. Tampoco se propicia la formación de asociaciones o sindicatos.

2.5. Presupuesto

El presupuesto del Ministerio Público se elabora como anteproyecto en el Departamento de Contabilidad, con la participación del Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y los Fiscales. Ese anteproyecto se presenta al Ministerio de Planificación y Política Económica, donde se le hacen los reajustes y consultas necesarias hasta integrar el proyecto de presupuesto general del Estado, que presenta el Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa para su estudio y aprobación.

Existen reglas para la elaboración del presupuesto que son conocidas por todas las instituciones públicas y que se aplican en la preparación de cada anteproyecto.

Ya señalamos antes que el presupuesto para la administración de justicia (Órgano Judicial y Ministerio Público) ha sido incrementado a partir de 1983, en virtud de las reformas constitucionales de ese año, que le asigna el 2% del presupuesto general del Estado. Esto se refleja en las cifras siguientes, que figuran en el cuadro No. 11.

Aproximadamente el 85% del aumento presupuestario de 1984, fue distribuido entre todas las categorías salariales.

CUADRO NO. 11

Presupuesto para el Organo Judicial y el Ministerio Público
(en miles de balboas)

	1981	1982	1983	1984	1985
Org. Judic.	4.050	4.500	4.801	10.502	9.912
Minist. Pub.	2.666	3.124	3.290	6.668	7.007

Fuente: Contraloría General de la República.

Se debe señalar que al hacer estas decisiones de aumentos salariales, el Ministerio Público estableció un presupuesto que no permitió gastos de inversión. Igual fenómeno ocurre en el Poder Judicial, que no refleja ningún gasto en este rubro.

La distribución presupuestaria y las deficiencias que esto conlleva, demuestran la necesidad imperiosa de planificar el desarrollo de esta institución.

2.6. Servicios y equipo

El hecho de que casi la totalidad del aumento presupuestario de 1984 se dedicara a incrementos salariales, hace pensar que la situación de infraestructura no es deficiente.

Sin embargo, los fiscales se quejaron de escasez de máquinas de escribir (38.1%), materiales de oficina (38.1%) y archivadores (33.3%). Los locales son juzgados inadecuados por el 28.6% de los fiscales, mientras que el 9.5% no cuenta con local.

Las herramientas laborales prioritarias de cualquier abogado son los libros. Sin embargo, la Procuraduría no cuenta con una biblioteca legal básica para sus funcionarios y sólo un 4.8% de las Fiscalías cuenta con una. Esta necesidad no es llenada por una biblioteca central, ya que no existe.

Al preguntarle a los fiscales su urgencia material prioritaria, sorprendentemente sólo el 42.9% indicó una biblioteca jurídica, seguido por máquinas de escribir (28.6%) y materiales de oficina (28.6%).

Los personeros se quejaron también de falta de recursos materiales (escasez de máquinas de escribir, 38.1%; de materiales de oficina, 66.7%; de archivadores, 42.8% y de bibliotecas 95.2%). El problema de planta física es todavía más agudo entre este personal, pues el 33.3% no cuenta con local propio.

Las necesidades materiales de esta institución son notables, sobre todo si se observa el aumento presupuestario de 1984. La asignación presupuestaria y la relación desfavorable entre recursos materiales y aumentos salariales, indican falta de planificación y capacidad administrativa en esta institución.

2.7. Volumen o carga de trabajo

El volumen o carga de trabajo se refleja en el informe mensual que cada agencia del Ministerio Público debe rendir a su jefe inmediato. Ese volumen oscila tanto numéricamente como cualitativamente, según la ubicación geográfica, población y carácter urbano o rural del área donde se ejercen las funciones.

En el distrito de Panamá, que es a su vez cabecera de la provincia y capital de la República, al examinar el volumen de casos tramitados en los últimos seis meses de 1985, se logró sacar como promedio de casos en tramitación los siguientes:

- a) Fiscalías de Distrito Judicial = 50 mensuales
- b) Fiscalías de Circuito = 60 mensuales
- c) Personerías Municipales = 30 mensuales

Según la encuesta de fiscales y personeros, el 38.1% de los fiscales y el 19% de los personeros se ocupan en promedio de más de 50 casos al mes. Mientras que casi la cuarta parte de los primeros resuelven entre 41 y 50 casos en dicho lapso de tiempo, el 14.3% de los fiscales y el 38.1% de los personeros conocen entre 11 y 20 expedientes. El 9.5% de ambos funcionarios judiciales tienen una carga mensual de 21 a 30 casos y casi la cuarta parte de los personeros se ocupa de menos de 5 casos al mes.

Los casos más frecuentes de que han de ocuparse los fiscales son los hurtos (42.9%), los homicidios (14.3%) y las lesiones personales (4.8%). Casi la mitad (42.9%) de dichos casos son resueltos en un período de 51 a 60 días, en tanto que un 14.3% de los mismos tarda de 61 a 70 días, un 9.5% de 41 a 50 días y otro 9.5% de 81 a 90. Con respecto a los personeros, los casos más frecuentes son las lesiones personales y por imprudencia (28.6% en ambos casos), los hurtos y las violaciones (9.5% cada uno). Estos casos se resuelven sobre todo en los plazos siguientes: entre 51 y 60 días (42.9%), entre 21 y 30 días (23.8%) y entre 41 y 50 días (9.5%).

2.8. Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia

El Ministerio Público tiene relación directa con el Organo Judicial, tanto en asuntos penales como en los civiles que tratan de familia, menores e intereses de la Nación o los Municipios. En los casos penales cumple una doble función: como juez de instrucción y como parte que representa a la vindicta

pública en el proceso de decisión judicial; en los casos civiles, actúa como representante de los intereses de la familia y la sociedad.

También tiene estrecha vinculación con las Fuerzas de Defensa, dada la función de auxilio que se presta en la persecución de los delitos y delincuentes, como en toda la labor de policía judicial que se cumple por medio del Departamento Nacional de Investigaciones y como institución encargada de la ejecución penal en los casos del cumplimiento de las penas privativas de libertad.

Además de las instituciones antes mencionadas, el Ministerio Público tiene relaciones directas con la Contraloría General de la República, para el servicio de auditoría externa y como expertos en la detección de los casos de sustracción y malversación de fondos públicos en las diversas instituciones de la administración pública. En el mismo sentido, hay relaciones directas con el Ministerio de Salud, con los hospitales del Estado, el Registro Público, el Registro Civil, el sistema bancario en general, ya que la función de instrucción de los sumarios, de persecución de la delincuencia y de representación de la sociedad y la Nación, exige una relación fluida de intercambio de información y de servicios.

Si bien las personas acuden a las personerías, fiscalías y a la Procuraduría para presentar denuncias y quejas por la violación de derechos, abusos e injusticias, no cabe duda de que aún falta una mayor educación de la comunidad para que conozca sus derechos, el contenido y alcance de la ley, y pueda acudir oportuna y eficazmente ante la autoridad competente.

NOTAS

(1) Quintero, César. Derecho Constitucional. San José, Costa Rica, Edit. Lehmann, 1970.

(2) Maier, Julio. "Apreciaciones sobre el Código Judicial de Panamá y sus Proyectos de Reforma, Informe presentado a la Corte Suprema de Justicia de Panamá el 26 de setiembre de 1985". Cabe mencionar que este Código no ha sido aún adoptado.

(3) Véase nota 6 del capítulo anterior sobre la policía.

3. Defensores Públicos y consultorios jurídicos

La accesibilidad al sistema de justicia no sólo se facilita por el servicio profesional de asesoría y representación legal que prestan los abogados a la comunidad, sino también por el que prestan los Defensores de Oficio que son nombrados por el Estado para dotar de defensa penal a quienes carezcan de recursos para pagar los servicios de un abogado. Como iniciativa privada, algunas instituciones privadas o grupos cívicos ofrecen a los ciudadanos asistencia legal gratuita en asuntos de naturaleza civil, laboral o administrativa; entre éstos cabe mencionar: el servicio de orientación legal del Colegio de Abogados, los consultorios de asistencia legal de la Universidad de Panamá, Cáritas, Cruz Blanca Panameña y la Oficina Nacional de Refugiados.

3.1. Defensores de Oficio

3.1.1. Regulación jurídica

En materia de Defensores de Oficio en la República de Panamá han regido las siguientes leyes: Decreto No. 105 de 13 de setiembre de 1920; Decreto No. 46 de 19 de noviembre de 1928; Decreto No. 136 de 9 de julio de 1929; Ley 10 de 30 de octubre de 1936; Ley No. 44 de 30 de abril de 1941; Ley 61 de 30 de setiembre de 1946; Ley 11 de 23 de enero de 1963; Decreto de Gabinete No. 106 de 22 de abril de 1969; Decreto de Gabinete No. 179 de 25 de junio de 1969.

3.1.2. Nombramiento, requisitos y número

Los Defensores de Oficio, como establece el artículo 351 del Código Judicial (Ley 61 de 1946), serán nombrados por el Organismo Ejecutivo por un período de dos años. Para ser Defensor de Oficio se requiere ser abogado idóneo.

Uno de los problemas más graves de la justicia panameña es la ineficacia de la defensa pública causada por la falta de defensores para realizar esta labor. Aunque la Constitución garantiza el derecho de defensa del acusado, sólo hay doce Defensores Públicos en toda la República para brindar asistencia. Su mayor concentración es en la capital, que cuenta con cuatro de ellos (dos para los Tribunales Superiores y otros dos para los de Circuito y Municipales).

Una revisión superficial del número de casos penales y la población necesitada de defensa, demuestra la ineficiencia de este sistema.

Cabe mencionar que aunque durante los últimos años ha habido un aumento considerable en los recursos económicos del Poder Judicial y del Ministerio Público, esto no se ha reflejado en los recursos destinados a la defensa pública.

Los Defensores de Oficio no podrán recibir más remuneración que la que señala la ley de sueldos por los servicios prestados, de conformidad con la misma. La contravención de lo anterior, debidamente comprobada, da lugar a la inmediata destitución. El costo del servicio para el usuario es evidentemente gratuito.

3.1.3. Funciones y responsabilidades

Como establece el artículo 347 de la Ley 61 de 1946, son funciones de los Defensores de Oficio, las siguientes: a) Defender a los procesados que no puedan hacerlo por sí mismos o que carezcan de los medios necesarios para proveer su propia defensa, debido a su reconocida pobreza; y, b) representar a los agricultores pobres en las solicitudes de tierras a título gratuito, y a los obreros víctimas de accidentes de trabajo y en las demandas de amparo de pobreza, ante los respectivos tribunales.

En materia de procedimiento penal, el artículo 2016 del Código Judicial (Libro III), conforme fue subrogado por el artículo primero de la Ley No. 1 de 1959, estableció que "Si en cualquier tiempo el procesado manifestare necesitar defensor, pero que no tiene a quien nombrar por carecer de recursos para ello, y hubiere rendido indagatoria, se lo nombrará el Tribunal. Este nombramiento recaerá siempre en el Defensor de Oficio, si lo hubiere".

La sentencia de 22 de noviembre de 1983, dictada por la Corte Suprema de Justicia, declaró la inconstitucionalidad de la expresión "y hubiese rendido indagatoria" contenida en el artículo 2016 del Código Judicial, con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política de la República, el cual prevé la asistencia de un abogado en todas las diligencias policiales y judiciales desde el momento de la detención. La Comisión Revisora de la Constitución (1983) acogió en el Acta No. 44 (págs. 14 y ss) este criterio, haciendo constar, además, que el Estado está obligado a prestar esa asistencia.

De allí que la actuación del Defensor de Oficio se desenvuelva, a partir del momento de la detención, en todas las fases y etapas procesales, realizando la llamada defensa técnica, y como tal, conforme al artículo 2018 del Código Judicial, deberá prestar promesa de desempeñar bien y fielmente su encargo, será responsable por las demoras que ocasione y por cualquiera omisión culpable en lo que concierna a la defensa del procesado.

3.1.4. Actuaciones más frecuentes

Los casos que con más frecuencia tramitan los Defensores de Oficio son: homicidio, robos, hurtos, violación carnal y estafa, y también aunque con menor frecuencia, la expedición de cheques sin suficientes fondos, posesión ilícita de drogas, peculado, actos libidinosos, lesiones culposas y lesiones personales.

3.1.5. Actividades de capacitación

No existen actividades de capacitación específica para los Defensores de Oficio, por lo que la capacitación y actualización está sujeta a la iniciativa personal de aprovechamiento de los seminarios, simposios, congresos y otros eventos realizados en la esfera universitaria o gremial del Colegio de Abogados. El bajo número de estos funcionarios obstaculiza su capacitación, por el impacto que su ausencia tiene para los usuarios.

3.2. Consultorio de Asistencia Legal de la Universidad de Panamá

El primer consultorio jurídico se inicia como una actividad del Colegio de Abogados en 1954, pero no logró extender su existencia por más de dos años. En 1970, la Junta de Facultad consideró la necesidad de complementar la práctica forense de los estudiantes y al mismo tiempo, prestar un servicio social de asistencia legal a la comunidad por medio de consultorios populares.

3.2.1. Base legal

La normativa jurídica de los consultores se encuentra en el reglamento aprobado por la Facultad de Derecho con base en el estatuto universitario.

3.2.2. Funciones

Entre las funciones más importantes del consultorio se pueden anotar las siguientes:

a) Asesorar y orientar a los estudiantes de la Facultad de Derecho en la atención y trámite de casos prácticos que contribuyan a mejorar su formación profesional.

b) Ofrecer asistencia y asesoramiento legal gratuito a personas de bajos recursos que no pueden pagar los servicios de un abogado.

c) Divulgar y aclarar la legislación nacional en beneficio de la comunidad en general.

3.2.3. Personal

La coordinación del consultorio de asistencia legal la realiza el Director conjuntamente con el Subdirector. El personal se ubica en tres departamentos que se encargan de la asistencia legal, la asesoría legal y la documentación, divulgación e investigación social. Cada departamento tiene su jefe. El resto del personal lo constituye once asistentes legales y cinco secretarías.

El equipo anterior atiende a los estudiantes de Derecho que durante todo el año se acercan al consultorio para cumplir, bajo la asesoría del profesor de Práctica Forense, un total de 64 horas de servicios continuos como prerequisite a la presentación y sustentación de su trabajo de graduación. Obsérvese que ello representa un trabajo de medio tiempo por dieciséis días o un cuarto de tiempo por 32 días, lo cual no permite que el estudiante se involucre verdaderamente en los casos.

3.2.4. Presupuesto

El presupuesto del consultorio lo suministra la Universidad de Panamá como parte de las partidas de operación que se le asignan a la Facultad de Derecho. Durante el año 1985, el presupuesto total ascendió a la suma de B/ 72,684.00.

3.2.5. Actividades anuales

La Universidad de Panamá ha creado dos consultorios de asistencia legal, uno localizado en un barrio popular en la ciudad de Panamá y el otro en la Ciudad de Colón.

Para tener una idea más aproximada sobre la labor que llevan a cabo estas instituciones, puede indicarse que en el consultorio de Panamá se tramitaron durante los 9 primeros meses de 1985, 2247 casos (o sea, 250 mensuales), distribuidos de la siguiente manera: familia (1084), civiles (365), penales (310), extranjeros (276), administrativos (173) y laborales (39). En el de Colón se trataron, durante el primer semestre de 1984, 54 casos (21 penales, 20 civiles, 8 laborales, 4 relacionados con extranjeros y 2 especiales). En estos casos, los consultores actuaron como los abogados de las personas que solicitaron sus servicios y realizaron todas las diligencias normales en estos tipos de casos.

3.3. Servicio de Orientación Legal (S.O.L.)

El Colegio Nacional de Abogados, a partir de 1980, ha venido prestando a la comunidad de bajos recursos económicos un servicio de orientación legal mediante una oficina permanente, en horas hábiles, a fin de permitir el acceso de estas personas a la justicia.

3.3.1 Base legal

En virtud del acuerdo No. 27 de 1980, el Colegio Nacional de Abogados reglamentó el Servicio de Orientación Legal (SOL), que tiene como objetivo fundamental brindar orientación jurídica a la comunidad sobre normas legales de protección a la familia, estabilidad laboral y otras áreas del Derecho, de interés social.

3.3.2. Funciones

SOL ofrece a las personas de bajo nivel económico los servicios gratuitos de asistencia legal y orientación jurídica en los casos de competencia de las autoridades judiciales o administrativas. También se resuelven consultas legales y se promueven transacciones o arreglos amigables en conflictos donde son actores personas de recursos económicos limitados.

Otra de las funciones que lleva a cabo es la promoción del servicio voluntario para el mantenimiento del programa, entre los abogados y los estudiantes de Derecho de las dos universidades que tienen esa carrera en Panamá.

3.3.3. Personal

El personal de SOL lo compone un director, un asistente, los estudiantes voluntarios, los abogados que desean prestar este servicio eventual y una secretaria.

3.3.4. Presupuesto

El financiamiento de este servicio se obtiene de los fondos del Colegio Nacional de Abogados y por la aportación de firmas forenses y empresas locales que patrocinan ese programa.

Las partidas oscilan entre B/ 8,000.00 y B/ 10,000.00 anuales hasta el presente. De 1980 a 1986 se han registrado lapsos de suspensión del servicio por falta de fondos.

3.3.5. Actividades

Como se puede apreciar, la asistencia legal gratuita del Colegio Nacional de Abogados es limitada por falta de fondos y por las deficiencias en el reclutamiento de voluntarios entre abogados y estudiantes.

El cuadro No. 12 presenta el número de casos atendidos en 1985, según la edad y el sexo.

3.4. Oficina Nacional de Refugiados (O.N.P.A.R.)

Se trata de la Oficina que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha creado en nuestro país desde 1982.

3.4.1. Objetivos

Ofrece asilo y asistencia a toda persona que de conformidad con las normas internacionales reúna los requisitos para ser considerada como refugiada y haya solicitado su admisión a la oficina nacional.

CUADRO No. 12

Casos atendidos por el Servicio de Orientación Legal
según mes y sexo, 1985

Mes	Masculino	Sexo Femenino	Total
Enero	22	16	38
Febrero	13	20	33
Marzo	32	21	53
Abril	18	18	36
Mayo	--	--	--
Junio	18	30	48
Julio	22	23	45
Agosto	11	17	28
Setiembre	39	46	85
Octubre	25	36	61
Noviembre	--	--	--
Diciembre	--	--	--
TOTAL	200	227	427

Fuente: Colegio Nacional de Abogados (SOL)

Protege, desde el punto de vista legal, y da suministro de albergue, alimentación y trabajo, a las personas que teniendo el estatus de refugiados, soliciten este tipo de ayuda.

3.4.2. Personal

El personal es limitado. Cuentan con un director, un subdirector, dos asesores legales, dos secretarias y tres trabajadoras sociales.

3.4.3. Presupuesto

El financiamiento total de este servicio es externo y procede de las Naciones Unidas a través del Alto Comisionado para Refugiados.

3.4.4. Actividades

Esta oficina cuenta con el apoyo de algunas dependencias estatales que facilitan su gestión a nivel nacional para lograr el registro y legalización migratoria de los refugiados en el país; entre ellos se encuentran el Departamento de Migración, el G-2 de las Fuerzas de Defensa, el Ministerio de Gobierno y Justicia y la Cruz Roja Nacional.

O.N.P.A.R. ofrece asistencia legal para el trámite del estatus de refugiado, coloca las personas en los proyectos que tiene dicha oficina, les busca alojamiento, les suministra medicamentos, alimentación y facilidades de educación, según el núcleo familiar. En los tres últimos años se han registrado más de 10,000 personas con estatus de refugiado en Panamá

3.5. Cáritas

Cáritas es una organización de carácter internacional cuya oficina en Panamá se fundó en 1961; sin embargo, la asistencia legal gratuita que presta actualmente se inició en 1980, cuando se nombró un abogado como Director de la Oficina a nivel nacional y de Centroamérica.

3.5.1. Objetivos y funciones

Cáritas de Panamá es un organismo de la Iglesia Católica que depende de la Conferencia Episcopal de los Obispos y tiene como objetivo la promoción de la acción de caridad por medio de obras concretas dentro de la comunidad, las parroquias y la diócesis, mediante un testimonio evangélico y fundamentalmente de trabajo social con personas de escasos recursos.

En el aspecto legal, los casos de que se ocupa Cáritas se refieren a la tramitación de personería jurídica para cooperativas o asociaciones de campesinos y la legalización del estatus migratorio de las religiosas y sacerdotes, lo mismo que

de personas indocumentadas que residen en Panamá por mucho tiempo.

Cáritas, por conducto de las parroquias, recibe personas que requieren orientación y asistencia legal en algunos problemas y conflictos de naturaleza civil, penal o laboral.

3.5.2. Personal

La oficina de Cáritas en Panamá tiene un personal de planta compuesto de siete miembros que cumplen las funciones de dirección, trabajo social, administración y secretariado. Además hay un personal voluntario que se recluta en las parroquias y programas de la iglesia católica.

3.5.3. Presupuesto

Cáritas es financiada por un grupo de Alemania y mediante la ayuda que se canaliza por las parroquias.

En el caso de ayuda legal a los indocumentados, el financiamiento proviene de un grupo de obispos de Alemania que subvencionan este tipo de programas a nivel mundial.

Es pertinente señalar que, en la actualidad, los casos que requieren una gestión ante las autoridades judiciales o administrativas son asistidos gratuitamente, en cuanto a servicios profesionales se refiere, pero deben cubrir los gastos de oficina (papel sellado) y tramitación.

3.5.4. Tipo de usuarios

El programa de asistencia legal es un complemento de sus otras actividades caritativas y por ello, los usuarios son campesinos, inmigrantes o familias de bajos recursos económicos, extranjeros o desempleados.

Dada la limitación del personal especializado, los casos que no puede atender Cáritas, los remite al Consultorio de Asistencia Legal de la Facultad de Derecho o al servicio de orientación legal del Colegio Nacional de Abogados.

3.6. Cruz Blanca Panameña

Es una asociación cívica, fundada en Panamá en 1978 y tiene como propósito fundamental la prevención y tratamiento de la delincuencia y la asistencia a orfanatos y cárceles.

3.6.1. Funciones

Sus funciones las lleva a cabo por medio de ocho comités de trabajo que se ocupan de formar a los padres de familia, dar

apoyo a los jóvenes, dirigir programas de prevención y rehabilitación de la drogadicción y colaborar con los programas de educación de los menores que se encuentran internos en el Tribunal Tutelar de Menores.

3.6.2. Personal

Casi la totalidad del personal es voluntario, ya sea en calidad de miembro o como aspirante.

El programa de asuntos legales lo forman dos abogados y siete estudiantes de Derecho, quienes prestan asistencia y orientación legal, fundamentalmente en casos penales y en los de uso, posesión y tráfico de drogas que involucren a personas de escasos recursos económicos.

3.6.3. Presupuesto

Los programas de la Cruz Blanca se financian con las cuotas de sus miembros y las actividades de recaudación de fondos que se llevan a cabo anualmente y que comprenden donaciones eventuales y permanentes.

Uno de los programas más importantes que ha logrado apoyo institucional en todo el país es el de educación, rehabilitación y prevención de drogas, que cuenta con ayuda internacional.

3.6.4. Tipo de usuarios

En el programa de asistencia de cárceles, la Cruz Blanca ha atendido los casos de detenidos que carecen de abogados y de dinero para pagar sus servicios. Desde 1984, la política de la Cárcel Modelo limita la entrada de los miembros de esta asociación para prestar estos servicios dentro de las cárceles.

Sus usuarios son drogadictos, delincuentes adultos y menores, y huérfanos.

4. Abogados

4.1. Regulación jurídica

En la actualidad, la Ley 9 de 18 de abril de 1984 regula en Panamá el ejercicio de la abogacía. El Código Judicial, en su libro primero también tiene algunas normas referentes a los abogados como defensores y representantes judiciales.

4.2. Funciones y responsabilidades

La profesión de abogado se ejerce mediante poder legalmente constituido o asesorando a la parte interesada, y las funciones comprenden la representación judicial ante las jurisdicciones ordinarias y especiales, la resolución de consultas jurídicas

escritas o verbales, la redacción de alegatos, testamentos, minutas y memoriales, la preparación de documentación jurídica relacionada con la constitución, funcionamiento, disolución y liquidación de sociedades y la categoría de agentes residentes de las mismas, la redacción de toda clase de contratos, la gestión de negocios administrativos, la inscripción de documentos en el Registro Público o en el Registro Civil, y las gestiones, recursos y reclamaciones a que den motivo la descalificación y reparo de esos documentos, el acompañamiento a cualquier persona en toda gestión o diligencia en que sean solicitados sus servicios, y en general cualquier otra actividad o gestión no incluida expresamente pero que requiera la calidad de abogado.

4.3. Normas de ingreso a la profesión

Para ejercer la profesión de abogado se requiere poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia y ser miembro del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. La Corte Suprema otorga certificado de idoneidad a quienes cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser panameño;
- b) poseer título profesional en Derecho expedido por las universidades nacionales (Universidad de Panamá y Universidad de Santa María La Antigua), o por cualquier otra institución universitaria que se establezca en lo futuro en la República de Panamá y cuyos títulos la ley reconozca su valor oficial; y
- c) poseer título de profesional en Derecho obtenido en universidad de reconocido prestigio, el cual deberá ser previamente revalidado en la Universidad de Panamá, salvo en el caso de convenios internacionales que en términos claros y precisos eximan al interesado de la obligación de revalidar su título profesional. El Colegio Nacional de Abogados admitirá como miembro a todo abogado que haya obtenido su certificado de idoneidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, salvo que el interesado haya sido condenado, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de expedición del respectivo certificado de idoneidad, por delito contra la administración pública, el patrimonio, la fe pública o la administración de justicia. No se podrá negar la solicitud de miembro a ningún abogado idóneo por razones de raza, clero, ideología o posición política.

La Corte Suprema de Justicia, deberá acoger las solicitudes de idoneidad que cumplan con los requisitos y decidir la misma dentro de los quince días siguientes, y si la resolución fuere favorable, expedirá al peticionario el correspondiente certificado.

Para un mejor control del ejercicio de la abogacía, todos los Tribunales de Justicia llevan un registro especial con base en los certificados de idoneidad destinado a inscribir los

nombres de las personas autorizadas para ejercer dicha profesión. A tal efecto la Corte hará publicar la resolución por la cual se ordene expedir un certificado de idoneidad. También el Colegio Nacional de Abogados debe confeccionar listas periódicas de sus miembros.

Existen sanciones especiales para el ejercicio ilegal de la abogacía, que es además una conducta delictiva. El delito consiste en las conductas de :

i) La persona que, sin cumplir con los requisitos indicados, se anuncie o se haga pasar como abogado u ofrezca servicios personales que requieran la calidad de abogado o gestione su autorización legal; y

ii) El funcionario judicial, del Ministerio Público o administrativo, a quien se le compruebe que directamente o por interpuesta persona realice gestiones que impliquen ejercicio de la abogacía.

En estos casos la sanción es una multa de cinco mil balboas y la reincidencia se sanciona con el máximo de la pena. Si es funcionario público, la sanción será de suspensión por treinta días la primera vez y destitución en caso de reincidencia. Se sanciona también con treinta días de suspensión o con la destitución en caso de reincidencia, al funcionario público que admita como apoderado, asesor o vocero a persona que no sea idónea para el ejercicio de la abogacía o que en cualquier forma facilite, autorice, permita o patrocine el ejercicio ilegal de la abogacía, o que se niegue a aceptar la gestión de un abogado o cuando por cualquier causa o motivo entorpezca o coarte el ejercicio de su profesión.

En el sistema panameño de justicia, la ley permite que los estudiantes graduados en Derecho actúen como voceros en causas penales.

4.4. Colegio de Abogados y otras asociaciones profesionales

El Colegio Nacional de Abogados es una sociedad civil sin ánimo de lucro, con personería jurídica otorgada por el Poder Ejecutivo y cuya estructura y organización son determinados por su Estatuto. Mediante la Ley 9 de 18 de abril de 1984, el Colegio Nacional de Abogados (CNA) es la entidad jurídica que agrupa a todos los abogados mediante el sistema de colegiación obligatoria, y corresponde a dicha entidad velar por el bienestar social de sus miembros y garantizar el cumplimiento del Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado.

4.4.1. Estructura

La dirección del Colegio Nacional de Abogados recae en una

Junta Directiva elegida anualmente y compuesta por nueve miembros, a saber: un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Subsecretario, un Tesorero, un Subtesorero y tres Directores. Sus funciones las lleva a cabo mediante comisiones de trabajo cuyos miembros tienen el mismo período que la Junta Directiva y son escogidos por ésta.

En lo administrativo hay una Secretaría con personal de apoyo suficiente para manejar los servicios que el Colegio presta a sus miembros.

El organigrama No. 6 presenta la estructura del Colegio.

4.4.2. Administración

La Junta Directiva tiene la responsabilidad de la administración del Colegio y para ello cuenta con una Secretaría Administrativa, que es desempeñada por un abogado con suficiente personal para prestar los servicios que se les ofrecen a los abogados.

4.4.3. Presupuesto

El presupuesto mensual de mantenimiento y operación del Colegio es de B/ 6,000.00, lo que incluye sueldos, servicio postal, luz, teléfono, papelería, gastos de oficina, amortización de capital e intereses.

Los ingresos tienen como fuente las cuotas ordinarias de los miembros (que tienen un monto de B/ 75.00 anual por persona), las donaciones, seminarios, actividades sociales, alquiler del local y cuotas extraordinarias.

4.4.4. Miembros

El Colegio de Abogados admite como miembro a todo abogado que haya obtenido su certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia.

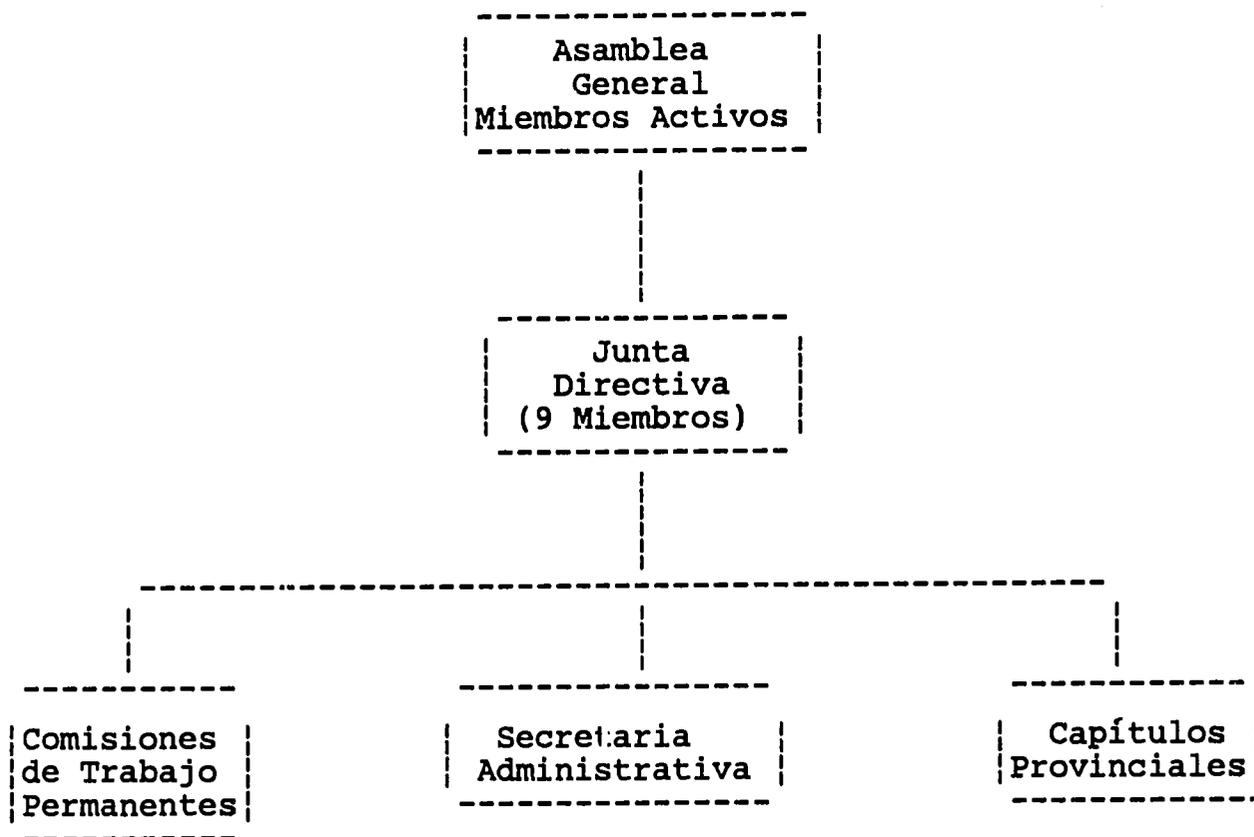
Además de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, en lo interno, el Colegio se rige por un estatuto y por resoluciones aprobadas por el Congreso Nacional de Abogados, por la Asamblea General y por la Junta Directiva, según la materia de que se trate.

Hay socios activos y pasivos. Los primeros son los que están al día en el pago de sus cuotas y participan en las comisiones de trabajo y otras actividades programadas por el Colegio.

En la actualidad hay más de 2,000 miembros, de los cuales 400 son activos y los demás solo intervienen en las elecciones anuales o en alguna actividad social.

ORGANIGRAMA No. 6

Colegio Nacional de Abogados



Para tener alguna idea del número de miembros que ingresa anualmente al Colegio, por razón de haber obtenido su certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia, ofrecemos los datos siguientes (véase el Cuadro No. 13):

CUADRO No. 13

Certificados de Idoneidad para ejercer la Abogacía
expedidos por la Corte Suprema de Justicia

Año	Universidad de Panamá	USMA	Universidades extranjeras	Totales
1980	70	10	4	84
1981	60	26	4	90
1982	98	40	5	143
1983	105	42	1	148
1984	105	22	1	128
1985	105	27	5	137

FUENTE: Sala 4a. de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

4.4.5. Normas de Ingreso

A partir de la Ley 9 de 1984, que crea la colegiación obligatoria, para ejercer la abogacía se requiere: poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia y ser miembro del Colegio Nacional de Abogados.

4.4.6. Servicio y equipo

El Colegio tiene un edificio propio de dos plantas, con área recreativa y facilidades para las reuniones de las comisiones, asamblea general y actividades sociales. Tiene una biblioteca limitada de reciente creación, un servicio de venta de libros publicados por los miembros y además, el servicio de orientación legal en beneficio de personas de escasos recursos económicos. Entre las publicaciones del Colegio se puede mencionar la revista LEX, con más de veinticinco (25) números, que aparece de dos a tres veces al año y otras publicaciones esporádicas como son los Códigos Nacionales y compendios de conferencias.

En la década del ochenta, se ha intentado la regulación de un Boletín del Abogado de aparición mensual, pero hasta el presente no se ha logrado una periodicidad aceptable. Uno de los servicios más estrechamente vinculados a la administración de justicia, es el Servicio de Orientación Legal (SOL), que brinda orientación jurídica gratuita a las personas de escasos recursos económicos. Durante el año 1985 se atendieron 74 asuntos de

carácter administrativo, 213 civiles, 17 laborales y 62 penales para un total de 427 (ver 3.3 Defensores Públicos).

4.4.7. Acción política, gremial y cultural

El Colegio participa en el estudio y consulta de algunos proyectos de ley de interés nacional y generalmente es invitado por las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa para que emita opinión sobre proyectos de interés para el gremio y el sistema de justicia.

Se cuenta con una Comisión de Defensa de la Profesión, entre las cuarenta comisiones de trabajo que anualmente nombra la Junta Directiva. También tiene importancia mencionar la Comisión de Derechos Humanos del Colegio, que a partir de 1983 ha logrado elaborar e imprimir una cartilla de las garantías penales y procesales de la persona, de la que se han distribuido varios millares. Esta Comisión también ha hecho serios pronunciamientos y estudios sobre la detención preventiva, hasta presentar una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, que fue denegada.

El Colegio, a partir de 1978, ha mantenido un programa cultural y de actualización jurídica periódica, mediante seminarios, cursillos y conferencias. Para este fin no sólo se cuenta con recursos humanos locales, sino también con personal calificado de otros países que son invitados a participar en estos eventos culturales y de superación profesional.

4.4.8. Código de Etica

Las faltas a la ética son las infracciones de las normas contenidas en el Código de Etica y Responsabilidad Profesional del Colegio Nacional de Abogados y de cualquier disposición legal vigente sobre tal materia; las sanciones aplicables son las siguientes:

- a) Amonestación privada.
- b) Amonestación pública.
- c) Suspensión, que consiste en la prohibición para el ejercicio de la abogacía por un término no inferior a un mes ni superior a un año, cuando se trate de infractores primarios.
- d) Exclusión, para los infractores reincidentes, que consiste en la prohibición para el ejercicio de la abogacía por un término mínimo de dos años.

La investigación de las faltas corresponde al Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, por denuncia de parte interesada o del funcionario del Organó Judicial, del Ministerio

Público o de la Administración Pública que conozca del caso en relación con el cual incurrió en la falta.

El Tribunal de Honor se constituye por cinco abogados elegidos de conformidad con el Estatuto del Colegio, por un período de dos años.

Cada miembro principal tendrá un suplente. El Tribunal elige un Presidente y un Secretario entre sus miembros.

Cuando la Corte Suprema de Justicia advirtiere que se han cometido hechos constitutivos de falta de la ética profesional del abogado o cuando recibiere denuncia de parte interesada, solicitará al Tribunal de Honor la investigación correspondiente, la cual deberá ser concluida dentro de los 15 días siguientes al recibo de la solicitud.

La investigación por parte del Tribunal de Honor tendrá por objeto comprobar el hecho constitutivo de la falta denunciada, mediante la práctica de todas las diligencias conducentes al descubrimiento de la verdad; establecer las circunstancias que motivaron la falta y los hechos que la justifiquen, atenúen o agraven; verificar la condición de abogado de la persona denunciada, el tiempo de ejercer la profesión y sus antecedentes disciplinarios; y determinar, además del autor, los partícipes si los hubiera.

El abogado denunciado podrá presentar al Tribunal de Honor una relación escrita de las circunstancias que, a su juicio, le eximen de responsabilidad cuando el hecho denunciado no fue cometido. Cuando el hecho no es constitutivo de falta, o cuando no proceda el juzgamiento por falta de mérito, el Tribunal de Honor decretará el archivo de la investigación, mediante resolución motivada que no admite recurso alguno.

Cuando el Tribunal de Honor estimare procedente el juzgamiento, solicitará a la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia que decrete la citación a juicio del denunciado, quien podrá alegar excepciones y oponerse al juzgamiento instando al archivo del expediente, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del requerimiento de la Sala, la cual, según proceda, ordenará el archivo del expediente por falta de méritos (en cuyo caso se cierra la investigación), o bien, decretará la elevación a juicio.

Elevada la investigación a juicio, se fijará un término no menor de diez días ni mayor de quince para la celebración del debate oral, en cuyo acto se practicarán las pruebas que presentan las partes. Terminada la audiencia, la Sala se reunirá en sesión secreta para deliberar. La decisión será dada inmediatamente, y si es de condena, indicará la sanción. Únicamente cuando la sanción impuesta sea de suspensión o exclusión, el sentenciado podrá recurrir en reconsideración,

dentro de los tres días siguientes de su notificación. Cabe mencionar que este proceso es reciente y que todavía no se ha sancionado a ningún abogado panameño.

4.4.9. Otras asociaciones

En otra categoría de asociaciones profesionales de abogados, cabe mencionar el Consejo Democrático de Abogados (CODEA), fundado en 1979, con una base política partidista. Según su actual presidente, el grupo se basa en "la doctrina Torrijista" y son el "brazo jurídico del PRD".

Aglutinan a muchos de los abogados al servicio del Estado, ya que es un pre-requisito ser miembro del partido político PRD. Hasta la fecha se han limitado a desarrollar programas políticos de su partido, pero en su plan de trabajo aparece la formación de comisiones para la defensa de la profesión de abogado y el fortalecimiento de la administración de justicia.

El CODEA tiene unos 500 miembros inscritos. Otra agrupación de abogados la constituye la "Organización del Profesional del Derecho" (OPRODE), que cuenta con unos 75 miembros en la Ciudad de Panamá. Entre sus principios se encuentran los de luchar por el imperio de la ley y la dignificación de la profesión. Hasta el presente, las actividades del grupo han sido reducidas y se han destacado más en programas deportivos.

Cabe anotar que ninguno de estos grupos es incompatible con el Colegio Nacional de Abogados.

4.5. Formación legal

La carrera de Derecho fue una de las primeras que recibió impulso en Panamá, en etapas muy tempranas de la estructuración de la era republicana, la que se inicia el 3 de noviembre de 1903 con el acto de separación de Colombia. En efecto, desde 1906 aparece la primera Escuela de Derecho y con posterioridad, en 1918, bajo la dirección del insigne jurista panameño Ricardo J. Alfaro se funda la Facultad Nacional de Derecho que gradúa los primeros profesionales del Derecho en Panamá, cuyo número alcanzó a veinte.

La Ley 55 de 1924 es la primera ley que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá y tiene el mérito de permitirle a la mujer el libre ejercicio de dicha profesión que hasta entonces estaba restringida al sexo masculino.

4.5.1. Facultades y Escuelas de Derecho

En Panamá hay dos Facultades de Derecho: La Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá y la Facultad de Derecho de la Universidad Santa María La Antigua. La primera es la universidad oficial del país y la segunda es una universidad

particular, creada por la Iglesia Católica, según las leyes de Panamá.

Ambas Facultades tienen su sede en la ciudad de Panamá. La oficial data de 1935 y la particular fue fundada en 1965.

4.5.2. Profesores

Con base en los datos que suministra el Departamento de Estadísticas de la Universidad de Panamá, para 1985 la Facultad de Derecho contó con 86 profesores y 10 asistentes. De estos profesores el 20.9% eran regulares y el resto especiales y en cuanto a su dedicación, el 13.3% eran de tiempo completo y el resto de dedicación parcial.

En relación con su formación académica, el 41.7% tiene título de doctorado, el 16.7% maestría, el 3.6% tiene estudios de postgrado y los demás sólo cuentan con el título de Licenciados en Derecho.

La Facultad de Derecho de la Universidad Santa María La Antigua, para el mismo periodo, tuvo a su servicio a 23 profesores, de los cuales 2 son de tiempo completo y 21 de tiempo parcial. En cuanto a su preparación académica, 5 poseen doctorado, 7 poseen maestría, 3 tienen estudios de postgrado y los demás sólo tienen la licenciatura en Derecho.

A partir de la vigencia de la Ley 11 de 1981, el ingreso al cuerpo docente es por concurso de méritos, estudios y ejecutorias, que siguen un proceso de selección y análisis de tres niveles, a saber: evaluación por una comisión de profesores especialistas y una representación estudiantil, aprobación por la Junta de Facultad y ratificación por el Consejo Académico. Por razón de la política de masificación y "puertas abiertas", se ha producido la necesidad de improvisar personal y esto ha dado lugar a la contratación de profesores temporales con una exigencia mínima de requisitos.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá tiene nueve profesores de Derecho Penal y 5 asistentes en esa área, mientras la Universidad Santa María La Antigua solo cuenta con dos profesores en Ciencias Penales.

El salario de los profesores, según la categoría y la dedicación, aparece en el cuadro No. 14.

Existen sobresueldos según los años de servicio, que incrementan en un 15% cuando el profesor tiene 10 a 14 años de servicios; en un 25% de 15 a 19 años; en 40% de 20 a 24 años y en un 50% cuando se han prestado 25 y más años.

Los profesores de la Universidad de Panamá de tiempo completo están obligados a dedicar hasta un 50% de su tiempo a la

investigación y a colaborar en las actividades administrativas y académicas de extensión y difusión a la Universidad.

CUADRO No. 14

Salario de profesores de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Panamá

PROFESORES EVENTUALES:		Salario por hora:
Adjunto I		29.00
Adjunto II		30.00
Adjunto III		31.00
Adjunto IV		32.00
PROFESORES REGULARES:		
Auxiliares		35.00
Agregados		40.00
Titulares		47.50
PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO:		Salario mensual:
Adjunto I		800.00
Adjunto II		850.00
Adjunto III		925.00
Adjunto IV		1,000.00
Auxiliar		1,100.00
Agregado		1,250.00
Titular		1,450.00

4.5.3. Estudiantes

Corresponde a la Universidad de Panamá el papel principal en la formación de recursos humanos profesionales y técnicos del país. Desde el año de su creación ha venido incrementando su matrícula hasta tener en la actualidad una población estudiantil de 40.600 estudiantes, 2.800 docentes, 2.000 funcionarios administrativos y graduaciones que superan los 2.400 profesionales y técnicos al año.

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas ha mantenido, durante los últimos siete años un ritmo de crecimiento, cuya tasa anual es 6.6%, mientras que la tasa de crecimiento de la matrícula global de la Universidad para el mismo período es de 3.1% anual. Para el año de 1985, la Facultad de Derecho registró una matrícula de 2.077 estudiantes, de los cuales 498 correspondieron a primer ingreso.

En los cuadros 15, 16 y 17 que siguen, se puede apreciar la matrícula en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá por turnos, el número de estudiantes de primer ingreso, los que

reciben cursos de capacitación y los egresados en los últimos siete años.

CUADRO No. 15

Universidad de Panamá: Matrícula Global de Primer Ingreso y de Capacitación de la Facultad de Derecho y Ciencias Política. Primer Semestre de 1975 a 1985

Año	Global	Primer Ingreso	Capacitación
1975	1,121	244	250
1976	1,260	271	267
1977	1,298	218	274
1978	1,324	271	312
1979	1,313	267	330
1980	1,378	309	404
1981	1,544	343	389
1982	1,638	249	352
1983	1,687	215	413
1984	1,791	498	394
1985(a)	2,074	501	494

(a) Cifras Preliminares

Fuente: Boletines de Estadística de la Universidad de Panamá.

CUADRO No. 16

Universidad de Panamá. Matrícula en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por Turno. Años Académicos 1981 - 1985

D E T A L L E	Total	Turno	
		Diurno	Nocturno
1981.....	1,544	919	625
1982.....	1,638	990	648
1983.....	1,687	1,050	637
1984.....	1,791	1,115	676
1985 (a)	2,074	1,256	818

(a) Cifras sujetas a revisión

Fuente: Departamento de Estadística-DIPLAU.

CUADRO No. 17

Universidad de Panamá: Graduados en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Años académicos 1978-1984.

Año	Número
1978	80
1979	109
1980	79
1981	77
1982	109
1983	109
1984	101

Con relación a la Universidad Santa María La Antigua, con una matrícula global de 4.754 alumnos en 1985, 365 correspondían a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Los datos indicados en el cuadro No. 18, nos permiten conocer cuál ha sido el crecimiento de la matrícula de los últimos seis años y el número de egresados en esta Universidad.

CUADRO No. 18

Universidad Santa María La Antigua
Matrícula y Egresados de 1980 - 1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Matrícula	361	373	388	360	372	365
Egresados	12	26	15	14	27	---

En cuanto a la selección de los estudiantes para su ingreso a la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, existe una reglamentación general que exige título de terminación de estudios secundarios (bachiller o maestro), un examen de admisión, una prueba psicológica y un curso de capacitación sobre técnicas para el estudio y la investigación, introducción al Derecho, leyes y reglamentos universitarios y sobre el conocimiento del idioma español.

4.5.4. Programas

Las Facultades de Derecho se rigen por un plan de estudios según el número de horas-créditos aprobado para el otorgamiento del título correspondiente. Los planes de estudios comprenden los cursos y asignatura y para cada curso existe un programa de estudio que debe ser revisado y actualizado periódicamente.

En la Facultad de Derecho se requieren 217 créditos y 35 cursos a diferentes niveles, entre los que se encuentran materias culturales y materias fundamentales de la carrera de Derecho. La formación se da en diversos turnos: diurnos, vespertinos y nocturnos. El turno diurno se hace en cinco años, el vespertino en seis años y el nocturno en siete años. Cada año comprende dos semestres (véase el cuadro No. 19).

El método pedagógico varía, pero se prefiere la lección magistral, con apoyo bibliográfico y pruebas de evaluación bimestral y semestral.

En Panamá se sigue el sistema continental europeo, de Derecho escrito, con inspiración romanista. El estudio de las diversas ramas del Derecho (Civil, Penal, Mercantil, Internacional, Procesal, Laboral, Fiscal, Administrativo, etc.), se hace abarcando cuatro aspectos fundamentales, a saber: antecedentes históricos, conceptos doctrinales, análisis de la legislación positiva y examen de la jurisprudencia nacional sobre la materia.

Tanto en la Universidad de Panamá como en Santa María La Antigua, solo se otorga el título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. No hay cursos de postgrado, ni de especialización, pero existen estudios sobre la creación de un postgrado en ciencias penales y criminológicas que se ha ido posponiendo por falta de recursos.

Una experiencia positiva que se puede anotar es la formación de técnicos en Registro Público, que se hizo de 1978 a 1983, como una carrera técnica dentro de la Facultad de Derecho, para llenar las necesidades del sector público por un tiempo determinado y para una población seleccionada que requería esa formación.

También tiene importancia mencionar la creación del Centro de Investigación Jurídica (1955) y del Instituto de Criminología (1967) que son dos unidades de investigación que funcionan dentro de la Facultad de Derecho y que han contribuido a la formación y orientación legal no sólo de los estudiantes de Derecho sino también de los egresados y del sector público, gracias a los servicios que prestan en informática legislativa y en investigaciones de campo sobre aspectos importantes de la problemática nacional sobre criminología y asuntos jurídicos en general.

CUADRO No. 19

Horas - Crédito de las Asignaturas Impartidas en la
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (U. de Panamá)
Por Turno y Año

I. TURNO: DIURNO

AÑO: 1o.

Asignatura	Horas Crédito por semestre		Total en el año aca- démico
	Ier. Semestre	IIo. Semestre	
1. Introducción al Derecho	3	3	6
2. Derecho Romano I	3	3	6
3. Economía Política	3	3	6
4. Sociología	3	3	6
5. Ciencia Política	3	3	6
6. Derecho Civil I	3	3	6
	18	18	36

AÑO: IIo.

1. Derecho Civil	3	3	6
2. Derecho Romano II	3	3	6
3. Derecho Penal I	4	4	8
4. Derecho Interna- cional Público	4	4	8
5. Derecho Constitu- cional	3	3	6
6. Criminología	3	3	6
7. Hacienda Pública	4	-	4
8. Derecho Fiscal	-	4	4
	24	24	48

AÑO: IIIo.

1. Derecho Civil III	4	4	8
2. Derecho Penal II	3	3	6
3. Pre-Seminario	2	2	4
4. Derecho Comercial I	3	3	6
5. Derecho Administ.	3	3	6
6. Derecho Procesal I	4	4	8
7. Filosofía del Dere- cho	3	3	6
	22	22	44

Asignaturas	Horas Crédito por semestre		Total en el Año aca- démico
	Ier. Semestre	IIo. Semestre	

AÑO : IVo.			
1. Derecho Civil IV	4	4	8
2. Derecho Comerc.II	3	3	6
3. Psiquiatría Fo- rense	4	-	4
4. Medicina Legal	-	3	3
5. Derecho Proce- sal II	4	4	8
6. Trabajo de Gra- duación	1	1	2
7. Política Econó- mica	3	3	6
8. Derecho del Tra- bajo	3	3	6
9. Trabajo de Grupo	2	2	4
	<u>24</u>	<u>23</u>	<u>47</u>

AÑO : Vo.			
1. Derecho Civil V	4	4	8
2. Derecho Comer- cial III	3	3	6
3. Práctica Forense	4	4	8
4. Derecho Interna- cional Privado	3	3	6
5. Derecho Agrario	3	-	3
6. Derecho Indus- trial y de Minas	-	3	3
7. Derecho Proce- sal III	3	3	6
8. Trabajo de Gra- duación	1	1	2
	<u>21</u>	<u>21</u>	<u>42</u>

TOTALES POR AÑO

Io.	36
IIo.	48
IIIo.	44
IVo.	47
Vo.	42

Totales horas crédito
de la carrera 217

FUENTE: Boletín Informativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1974-1975, páginas 61-64.

Horas-Crédito de las Asignaturas Impartidas en la
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
por Turno y Año

II. TURNO: NOCTURNO

AÑO: Io.

Asignatura	Horas Crédito por semestre		Total en el año aca- démico
	Ier. Semestre	IIo. Semestre	
1. Introducción al Derecho	3	3	6
2. Derecho Romano I	3	3	6
3. Economía Política	3	3	6
4. Sociología	3	3	6
5. Ciencia Política	3	3	6
	15	15	30

AÑO: IIo.

1. Derecho Civil	3	3	6
2. Derecho Romano II	3	3	6
3. Derecho Penal I	4	4	8
4. Derecho Constitu- cional	3	3	6
5. Hacienda Pública	4	-	4
6. Derecho Fiscal	-	4	4
	17	17	34

AÑO: IIIo.

1. Derecho Civil II	3	3	6
2. Derecho Internacio- nal Público	4	4	8
3. Derecho Penal II	3	3	6
4. Criminología	3	3	6
5. Derecho Procesal I	4	4	8
6. Preseminario	2	2	4
	19	19	38

AÑO: IVo.

1. Derecho Civil III	4	4	8
2. Derecho Administ.	3	3	6
3. Derecho Comercial I	3	3	6
4. Psiquiatría Forense	4	-	4
5. Medicina Legal	-	3	3
6. Derecho Procesal III	4	4	8
	18	17	35

Asignatura	Horas Crédito por semestre		Total en el año aca- démico
	Ier. Semestre	IIo. Semestre	
AÑO: Vo.			
1. Derecho Civil IV	4	4	8
2. Derecho Comer- cial II	3	3	6
3. Filosofía del Derecho	3	3	6
4. Derecho Proce- sal III	3	3	6
5. Trabajo de Grupo	2	2	4
	<hr/> 15	<hr/> 15	<hr/> 30
AÑO: VIo.			
1. Derecho Civil V	4	4	8
2. Derecho Comerc.III	3	3	6
3. Política Económica	3	3	6
4. Derecho del Trabajo	3	3	6
5. Trabajo de Gradua- ción	1	1	2
	<hr/> 14	<hr/> 14	<hr/> 28
AÑO: VIIo.			
1. Práctica Forense	4	4	8
2. Derecho Internacio- nal Privado	3	3	6
3. Derecho Agrario	3	-	3
4. Derecho Industrial y de Minas	-	3	3
5. Trabajo de Gradua- ción	1	1	2
	<hr/> 11	<hr/> 11	<hr/> 22

TOTALES POR AÑO

Io.	30
IIo.	34
IIIo.	38
IVo.	35
Vo.	30
VIo.	28
VIIo.	22

Total de horas
crédito de la carrera

217

FUENTE: Boletín Informativo de la Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas, 1974 - 1975, páginas 61 - 64.

Ambas unidades de investigación emiten publicaciones periódicas en sus campos. Entre esas publicaciones cabe mencionar:

- a) Anuario de Derecho
- b) Cuadernos de Criminología (anual)
- c) Boletín de Información Jurídica (semestral)
- d) Revista Jurídica Panameña (semestral)
- e) Índices cronológicos y analíticos de leyes y decretos ejecutivos.
- f) Jurisprudencia Constitucional
- g) Jurisprudencia Civil
- h) Jurisprudencia Penal
- i) Jurisprudencia Laboral
- j) Cuadernos de la Facultad de Derecho

Por su parte, la Universidad Santa María también tiene dos publicaciones periódicas: La Antigua e "Iustitia et Pulchritudo".

A lo anterior se pueden añadir los tratados, apuntes de clases, textos, manuales, códigos, etc. que los profesores publican, bien con recursos personales o bien en las imprentas universitarias.

La labor del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá es especialmente significativa, ya que mantiene el único índice completo de la legislación y jurisprudencia panameña, el cual es un recurso básico para los juristas del país. La crisis económica ha reducido las actividades de investigación de Derecho aunque continúan siendo entre las mejores de Centroamérica.

La formación impartida por la Facultad de Derecho es criticada por sus egresados con sólo el 32.9% de los abogados encuestados indicando satisfacción con la educación recibida. El carácter insuficiente de la formación, expresado por una tercera parte de los mismos, se atribuye principalmente al nivel teórico de la formación, con el 44% de los insatisfechos señalando el énfasis academicista de la formación, mientras que el 27.2% se quejó de su falta de correspondencia con las necesidades del ejercicio práctico (el resto invocó la escasa calidad y actualización de la misma).

Pocos de los encuestados criticaron el nivel académico de su formación. Este fue elogiado por los que obtuvieron postgrado en el exterior, ya que el 80% de ellos consideró su formación básica suficiente para desarrollar el postgrado.

Las autoridades universitarias de la Universidad de Panamá, han reconocido la necesidad de evaluar y actualizar el curriculum de la Facultad de Derecho. Como parte de este estudio se realizó un análisis curricular que se entregó a una comisión de estudio

de la Facultad de Derecho, la cual, se espera, recomendará modificaciones apropiadas al plan de estudios.

Para los profesionales del Derecho, las principales áreas jurídicas con respecto a las cuales el país necesita especialistas debidamente capacitados son las siguientes: derecho administrativo (44.8%), aduanero (9.8%), familia (9.1%), fiscal (7.7%), laboral (5.6%), mercantil (5.6%), marítimo (4.9%), etc. El alto porcentaje de facultades que están bajo el control del Ejecutivo y que son tradicionalmente ejercidas por el Poder Judicial en otros países, hacen del Derecho Administrativo una actividad esencial para los abogados panameños. Como puede observarse, no se le concede prácticamente ninguna prioridad al Derecho Penal, pareciendo que el interés manifestado por los juristas panameños está centrado en actividades relacionadas con las peculiaridades del país.

4.5.5. Material bibliográfico

La Universidad de Panamá cuenta con una Biblioteca central que presta servicios a todas las Facultades y Escuelas por lo que su material cubre todas las áreas del pensamiento científico. Además, la Facultad de Derecho tiene una biblioteca jurídica con un haber bibliográfico entre libros, revistas y trabajos de graduación que asciende a 20.000 ejemplares, pero que es insuficiente para cubrir las necesidades de los profesores y estudiantes (véase el cuadro No. 20).

El material bibliográfico no se actualiza periódicamente, depende de donaciones particulares y cuenta con partidas exiguas para su renovación.

Como apuntamos antes, en la Facultad de Derecho, además de la biblioteca especializada "Demófilo de Buen", se cuenta con una pequeña biblioteca en el Centro de Investigación Jurídica y otra en el Instituto de Criminología, que sirven de apoyo para el estudio y la investigación en el campo jurídico a estudiantes y profesores. Aunque la biblioteca contiene una colección básica adecuada, ésta carece de muchos recursos. La falta de medios económicos, sobre todo en los últimos años, ha reducido las adquisiciones de nuevo material, especialmente publicaciones periódicas.

El nivel de utilización de la biblioteca es sumamente alto como se puede observar en el cuadro No. 20. Sin embargo, tanto los estudiantes como los profesores señalaron el desarrollo y actualización como una de las necesidades prioritarias de la Facultad. Cabe señalar que la biblioteca también ofrece sus servicios a los abogados panameños, ya que es la mejor biblioteca jurídica del país.

Ambas Facultades le ofrecen al estudiante servicios de fotocopias, biblioteca, locales de estudio, incluso en días

CUADRO No. 20

SERVICIOS PRESTADOS POR LAS BIBLIOTECAS DE LA CIUDAD UNIVERSITARIA POR DIVISION Y FACULTAD

AÑO 1981

DETALLE	TOTAL		CONSULTAS		PRESTAMOS	
	NUMERO	PORCENTAJE	NUMERO	PORCENTAJE	NUMERO	PORCENTAJE
TOTAL	479,496	100.0	382,176	100.0	97,320	100.0
BIBLIOTECA INTERAMERICA SIMON BOLIVAR	423,902	88.4	336,762	88.1	87,140	89.5
CIRCULACION	289,358	60.3	202,604	53.1	86,754	89.1
HEMEROTECA	38,700	8.1	38,314	10.0	386	0.4
REFERENCIA	37,575	7.8	37,575	9.8	-	-
TESIS	58,269	12.2	58,269	15.2	-	-
BIBLIOTECAS DE FACULTADES	55,594	11.6	45,414.0	11.9	10,180.0	10.5
DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS	28,944	6.0	24,423	6.4	4,521	4.6
MEDICINA	26,650	5.6	20,991	5.5	5,659	5.9

sábados y en periodos especiales durante los exámenes semestrales.

La Universidad cuenta con un servicio audiovisual que facilita películas, diapositivas, proyectores, sistema de sonido especial, micrófonos, etc.

4.5.6. Presupuesto

La Universidad de Panamá obtiene sus ingresos por dos vías: mediante los servicios que presta y mediante la aportación anual que le hace el Estado. Del 80 al 85, el presupuesto de este centro educativo superior ascendió a las sumas que se aprecian en el cuadro No. 21 (véase asimismo el cuadro No. 22).

CUADRO No. 21
Universidad de Panamá.
Presupuestos de 1980 A 1985
(en miles de balboas)*

	1980	1981	1982
Ingresos propios	2.238.	2.291.	2.598.
Aporte del Estado	<u>17.128.</u>	<u>18.958.</u>	<u>21.736.</u>
TOTAL	<u>19.366.</u> =====	<u>21.249.</u> =====	<u>24.334.</u> =====
	1983	1984	1985
Ingresos propios	2.585.	2.836.	3.500.
Aporte del Estado	<u>27.811.</u>	<u>30.465.</u>	<u>36.500.</u>
TOTAL	<u>30.396.</u> =====	<u>33.301.</u> =====	<u>40.000.</u> =====

* Las cifras han sido redondeadas.

CUADRO No. 22

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL, MINISTERIO DE EDUCACION

Y UNIVERSIDAD DE PANAMA: ANOS 1975 - 1982

(EN MILES DE BALBOAS)

A N O S	PRESUESTO : MINISTERIO DE EDUCACION		MINISTERIO DE EDUCACION		UNIVERSIDAD DE PANAMA	
	DEL GOBIERNO CENTRAL	Y UNIVERSIDAD DE PANAMA TOTAL	VALOR	PORCENTAJE	VALOR	UNIVERSIDAD DE PANAMA (*)
TOTAL	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR
1982	984,931	157,361	16.0	133,862	13.6	23,499 (A)
1981	788,172	144,976	18.4	120,153	15.2	24,823 (A)
1980	727,128	132,240	18.2	110,913	15.3	21,327 (A)
1979	511,313	118,701	23.2	98,898	19.3	19,803 (A)
1978	422,047	94,743	22.4	77,036	18.2	17,707 (A)
1977	370,559	89,111	24.0	73,552	19.8	15,559 (A)
1976	354,618	84,886	23.9	70,028	19.7	14,858 (A)
1975	318,212	82,194	25.8	68,682	21.6	13,512 (A)

(1) EXCLUYE EL RENGLON DE INVERSIONES

(A) EXCLUYE LAS PARTIDAS PARA SERVICIOS BASICOS Y CUOTA PATRONAL

(*) INCLUYE EL INSTITUTO POLITECNICO HASTA 1981

4.6. Personal

4.6.1. Distribución

En la actualidad hay 2.300 abogados registrados en el Colegio Nacional de Abogados, lo que arroja una tasa de un abogado por cada 870 personas.

Los abogados se concentran en su mayoría en la ciudad capital y luego en las cabeceras de las provincias de mayor actividad económica. Según los registros que lleva el Colegio Nacional de Abogados, el 85% de los profesionales del Derecho litigan y ejercen su profesión en la ciudad de Panamá.

Al analizar la estratificación de los abogados se pueden precisar tres estratos: abogados asociados o que trabajan en grandes firmas forenses, abogados que son servidores públicos, empleados de las instituciones estatales y abogados independientes o empleados de la empresa privada.

Se puede afirmar que son las instituciones estatales, por medio del Organismo Judicial, Ministerio Público, Tribunales Laborales, de Menores y las Asesorías Legales de los diversos Ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas, las que captan o emplean a un número importante de abogados en todo el país.

En cifras globales se estima unos 850 abogados como servidores públicos a tiempo completo o a tiempo parcial, lo cual representa alrededor del 37% de los abogados del país.

Cabe señalar que los aumentos salariales recientes del Poder Judicial y Ministerio Público, harán de éstos, fuentes laborales aún más importantes, que podrán competir salarialmente al mismo nivel que el sector privado.

También tiene importancia el ejercicio libre de la profesión que ejercen las firmas o asociaciones, lo que da lugar a que unas 450 personas con título de abogado se encuentren ejerciendo en esta forma.

Debe también mencionarse la demanda que ha surgido de la empresa privada (bancos, grandes industrias, fábricas, corporaciones, empresas transnacionales), que tienen la necesidad de contar en forma permanente y a tiempo completo, con los servicios de uno o varios abogados; de esta forma se canaliza el trabajo de alrededor de unos 425 licenciados en Derecho. En esta cifra se incluye también el ejercicio independiente en oficinas o bufetes jurídicos de abogados con suficiente iniciativa y vinculaciones comerciales o personales que les permite organizarse con independencia en el ejercicio de la profesión.

Los requisitos básicos que exigen las distintas instituciones para el ingreso de abogados a sus respectivos sectores, se pueden sintetizar así:

- a) Título de idoneidad personal
- b) Experiencia en el ejercicio de la profesión
- c) Responsabilidad
- d) Buenos créditos académicos
- e) Sentido común, ética y honestidad profesional
- f) Dinamismo y deseos de superación
- g) Experiencia en redacción de documentos y buena ortografía
- h) Dominio de otros idiomas, con preferencia inglés y francés

Otro fenómeno que debe tomarse en consideración es el que se relaciona con el seguimiento o emulación profesional de los hijos a los padres, registrándose así un 10% de estudiantes cuyos padres son abogados, lo que les asegura una fuente de ingreso simultánea a la obtención del certificado de idoneidad.

4.6.2. Motivación

Según la encuesta sectorial la principal razón por la cual los abogados entrevistados decidieron estudiar derecho fue "porque les gustaba" (85.3%). Los otros motivos mencionados, de mucha menor importancia, fueron los siguientes: el estatus socio-económico (2.1%), continuar la tradición familiar (2.1%) y las sugerencias de sus padres (0.7%). Al salir de la universidad, la visión de la carrera era positiva para la inmensa mayoría de los egresados (95.8%), aunque tal visión ha cambiado para una tercera parte de ellos (38.5%), manteniéndose en cambio para otra tercera parte (37.1%), e incluso siendo reforzada para un abogado de cada cuatro (24.5%). Así pues, la opinión que tienen los juristas sobre su profesión es sumamente positiva, como parece demostrarlo el que el 84% de los entrevistados declararon que, si tuviesen que escoger de nuevo una profesión, sería el Derecho.

4.6.3. Características personales

La encuesta sectorial muestra que la gran mayoría de los abogados (82.5%) son hombres. Con respecto a la edad, se trata de un grupo profesional relativamente joven (el 42.7% tiene entre 31 y 40 años, y el 19% menos de 30 años), aunque un abogado de cada cinco (21.7) tiene más de 51 años y un 16% entre 41 y 50 años.

Con respecto a la escolaridad, un 70% estudió en la Universidad de Panamá. La mayoría de los abogados (46.2%) obtuvo su título de Licenciado en Derecho a partir de 1974. Un abogado de cada cuatro posee además un post-grado (maestría o doctorado, en proporciones idénticas) obtenido en los Estados Unidos (45%) o

en diversos países europeos (50%), sobre todo España o Francia; únicamente el 5% lo consiguió en universidades latinoamericanas (Colombia, México, Perú, etc.).

Durante sus estudios universitarios, las principales actividades de las personas interrogadas fueron las siguientes: académicas (25.2%), políticas (24.5%), judiciales (7.7%).

4.6.4. Condiciones de Trabajo

La encuesta sectorial ya mencionada indica asimismo que una tercera parte de los abogados tiene un segundo empleo remunerado, ya sea trabajando en bufete propio o como profesor en alguna universidad.

En cuanto a las condiciones económicas, el 41.3% de los abogados declaró ingresos mensuales que oscilan entre 1.000 y 2.500 balboas, mientras que una cuarta parte gana más de 2.500 balboas y otra cuarta parte, de 500 a 1.000 balboas.

4.7. Ejercicio de la profesión

Partiendo de la misma fuente, puede indicarse que los abogados panameños ejercen sobre todo en materia civil, 39.2%; comercial y administrativa, 17.5% en cada una de ellos; y laboral, 11.2%. Solamente un 4.2% se dedican al derecho penal. Por otra parte, los abogados litigan principalmente ante los Tribunales de Circuito (69.2%) y, en una proporción mucho menos considerable, ante los Tribunales de Trabajo (7.7%), Municipales (2.8%), Marítimo (2.1%), así como ante la Corte Suprema (2.1%).

Sus clientes más frecuentes son los empresarios (51%), los profesionales (22.4%) y los obreros (9.8%). Los servicios solicitados más a menudo son los siguientes: asesorías (40.6%), defensa de casos ante la jurisdicción ejecutiva (13.3%), divorcios (11.9%) y defensa de casos ante los tribunales ordinarios (6.3%). Entre dichos casos, los más costosos para el cliente son los relativos a los juicios ordinarios (25.2%), siguiéndoles los llevados ante el ejecutivo (8.4%), los divorcios (4.9%), y los juicios laborales (4.2%).

Conviene indicar finalmente que casi la mitad de los abogados (40.6%) ejerce la profesión desde hace más de cinco años, mientras que casi la tercera parte (30.1%) la practica desde hace menos de cinco años, y un 29.4% desde hace seis a diez años.

4.8. Notarios Públicos

La recepción, extensión y autorización de las declaraciones, actos y contratos a que las personas naturales o jurídicas deban o quieran dar autenticidad y constancia pública, conforme a la ley, están a cargo del Notario Público.

Esta materia referente a los Notarios Públicos está regulada por el Código Civil, artículos 1714 a 1752; el Código Administrativo, artículos 2112 a 2139; y Ley 53 de 1961.

Para ser Notario de Circuito, Principal o Suplente, en Panamá y Colón, se requieren las mismas cualidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. No podrá designarse Notario, principal o suplente, a la persona que haya sido condenada a alguna pena por delito común.

La cantidad de notarios está regulada y las notarías asignadas a abogados específicos. Dado el limitado número de notarios puede ser una de las actividades legales más lucrativas, dependiendo de la localización de la notaría.

Los notarios llevarán un protocolo que se formará con las escrituras públicas y con los documentos que por disposición de la ley o por voluntad de los interesados hayan de agregarse a él (art. 1720 del C. Civil). Los protocolos serán custodiados con la mayor vigilancia por los notarios, de cuyas oficinas no deberán sacarse. Si alguna autoridad tuviere que practicar alguna inspección personal en algún protocolo, se trasladará a la oficina del notario respectivo para la práctica de la diligencia.

En el notario deposita la ley la fe pública de los actos y contratos que ante él deben pasar, y su confianza respecto de los documentos que se ponen bajo la custodia del mismo notario. Correspóndele, en consecuencia, hacer constar las fechas de tales actos y contratos, los nombres de las personas que en ellos intervinieron, y la especie, naturaleza y circunstancia de los mismos actos y contratos. Correspóndele igualmente la vigilante guarda de todos los instrumentos que ante él pasen y de las piezas y diligencias que por precepto de la ley u orden del tribunal se manden insertar en los protocolos de las Notarías o que sean custodiados por las mismas (art. 1727 del C.C.)

Los notarios expedirán a cualquier persona copias debidamente autenticadas de los actos y contratos que se hallen incorporados en el protocolo, insertando en dichas copias las notas marginales que contenga el original.

Los instrumentos que se otorguen ante notario y que éste incorpora en el respectivo protocolo, son instrumentos públicos. Deberán, por tanto, pasar u otorgarse ante notario los actos y contratos que la ley exige que consten en instrumento público. (art. 1728 del C. Civil). Según la ley, deberán constar por instrumento público:

a) Los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles.

b) Los arrendamientos de bienes inmuebles por seis o más años, siempre que deban perjudicar a terceros.

c) Las capitulaciones matrimoniales, siempre que se intente hacerlas valer contra terceras personas.

d) La cesión, repudiación y renuncia de los derechos hereditarios o de los de la sociedad conyugal.

e) El poder para contraer matrimonio, el general para pleitos y los especiales que deben presentarse en juicio, salvo lo que disponga el Código Judicial; el poder de administrar bienes y cualquier otro que tenga por objeto un acto redactado o que deba redactarse en escritura pública o haya de perjudicar a terceros.

f) La cesión de acciones o derechos procedentes de un acto consignado en escritura pública (art. 1131 del C. Civil).

g) La emancipación de los hijos (art. 206 del C. Civil).

h) El contrato de constitución de las sociedades mercantiles (art. 287 del C. de Comercio). Tratándose de sociedades anónimas el artículo 5 de la Ley 32 de 1927, dispone: "Si el Pacto Social no estuviere contenido en escritura pública deberá ser protocolizado en una Notaría de la República".

i) El contrato mediante el cual se transfiere la propiedad de los buques o parte de ellos (art. 1083 del C. de Comercio).

j) El nombramiento de naviero y su revocación (art. 1104 del C. de Comercio).

k) La compraventa o traspaso de las aeronaves (art. 24 del Decreto-Ley 19 de 1963).

l) Las sociedades: de responsabilidad limitada; extranjeras; y de capitalización.

En Panamá hay notarios en las cabeceras de provincia y en los distritos, los secretarios de los Concejos Municipales tienen función notarial.

En la provincia de Panamá hay siete notarías, 5 en la ciudad de Panamá, una en el distrito de La Chorrera y una en el distrito de San Miguelito. Esta fue creada por Ley 15 de 1976.

La función notarial es esencial para el desarrollo de la economía panameña y el desenvolvimiento cotidiano de sus ciudadanos. Aunque no se les ha incluido en discusiones sobre la administración de justicia, dado el papel legal peculiar que juega, debe ser considerada en cualquier potencial reforma de este sector.

5. Organo Judicial

5.1. Aspectos Generales

Desde el punto de vista general, el Organo Judicial tiene forma permanente en asuntos civiles, penales, constitucionales y laborales, mediante la acción jurisdiccional establecida en la Constitución y en las Leyes de la República. Le corresponde al Organo Judicial revisar la legislación positiva y presentar las reformas necesarias a los códigos civil, penal, judicial y comercial, así como el conocimiento, trámites y fallo de los recursos de inconstitucionalidad, hábeas corpus, amparo de garantías constitucionales, casación, juicios civiles y penales, así como la agilización de la administración de la justicia y el mejoramiento gradual de la calidad de los funcionarios judiciales.

El Organo Judicial administra justicia de una manera permanente por medio de los tribunales colegiados y unipersonales que lo componen, a saber: Corte Suprema de Justicia (a través del Pleno y sus Salas), los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, los Jueces de Circuito y los Jueces Municipales. Para la determinación de su normativa jurídica y sus funciones, será obligado conocer separadamente las atribuciones otorgadas por la ley a cada tribunal, si bien desde un punto de vista funcional los mismos actúan en forma independiente, aunque los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por inferiores.

5.2. Estructura

5.2.1. Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia se compone de nueve magistrados y nueve suplentes. Posee cuatro Salas, la Primera de lo Civil, la Segunda de lo Penal, la Tercera de lo Contencioso-Administrativo y la Cuarta de Negocios Generales. Las tres primeras Salas están integradas por tres magistrados cada una y la Sala Cuarta por el Presidente de la Corte y los Presidentes de las Salas Primera, Segunda y Tercera (véase el Organigrama No. 7).

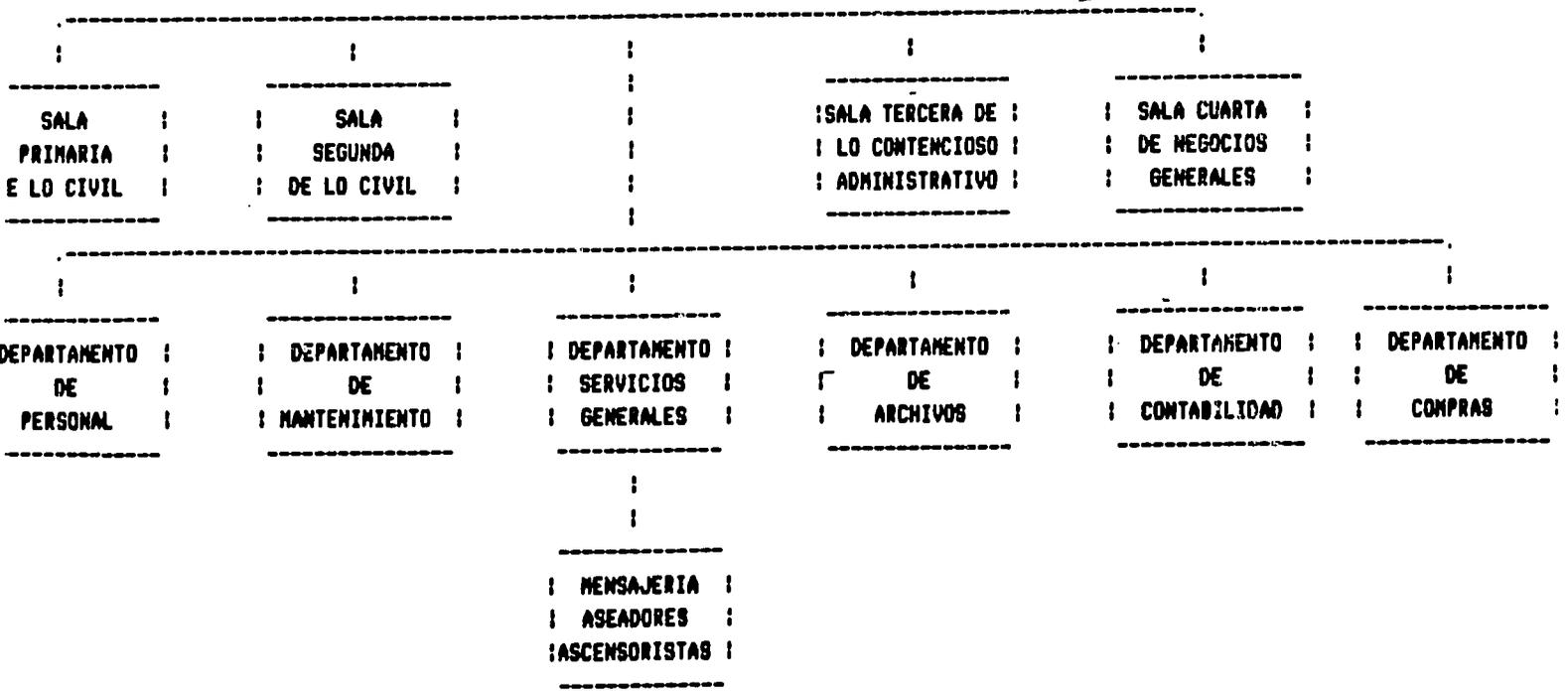
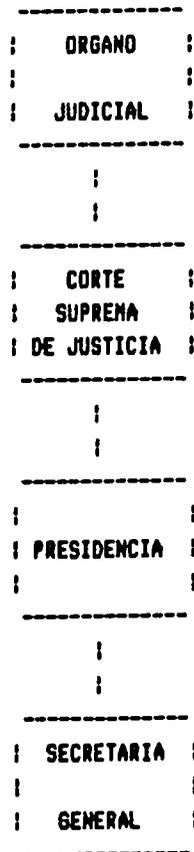
Como administración superior del Organo Judicial, la Corte Suprema cuenta con los departamentos necesarios para la ejecución de los programas en todo el territorio nacional y subordina jerárquicamente a los demás tribunales ordinarios.

5.2.2. Tribunales Superiores de Justicia

En la forma indicada, Panamá cuenta con cinco Tribunales Superiores de Justicia, jerárquicamente subordinados a la Corte Suprema de Justicia y que se constituyen en superiores

ORGANIGRAMA No.7

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



FUENTE: DEPARTAMENTO DE PERSONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

jerárquicos de los Juzgados de Circuito. Su competencia territorial es de naturaleza distrital, adscrita a por lo menos dos provincias (véase el organigrama No. 8, así como el mapa No. 2).

Como modelo de estructura interna, presentamos en el organigrama No. 9 la correspondiente al Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial.

5.2.3. Juzgados de Circuito

Los Juzgados de Circuito son tribunales unipersonales, jerárquicamente subordinados a los Tribunales Superiores de sus respectivas circunscripciones, y se constituyen en superiores jerárquicos de los jueces municipales. Su competencia territorial adscribe los circuitos derivados de la división de una provincia (véase el organigrama No.10 y el mapa No. 3). Como modelo de estructura interna, véase el del Juzgado 4to. de Distrito de Panamá (organigrama No. 11).

5.2.4. Juzgados Municipales

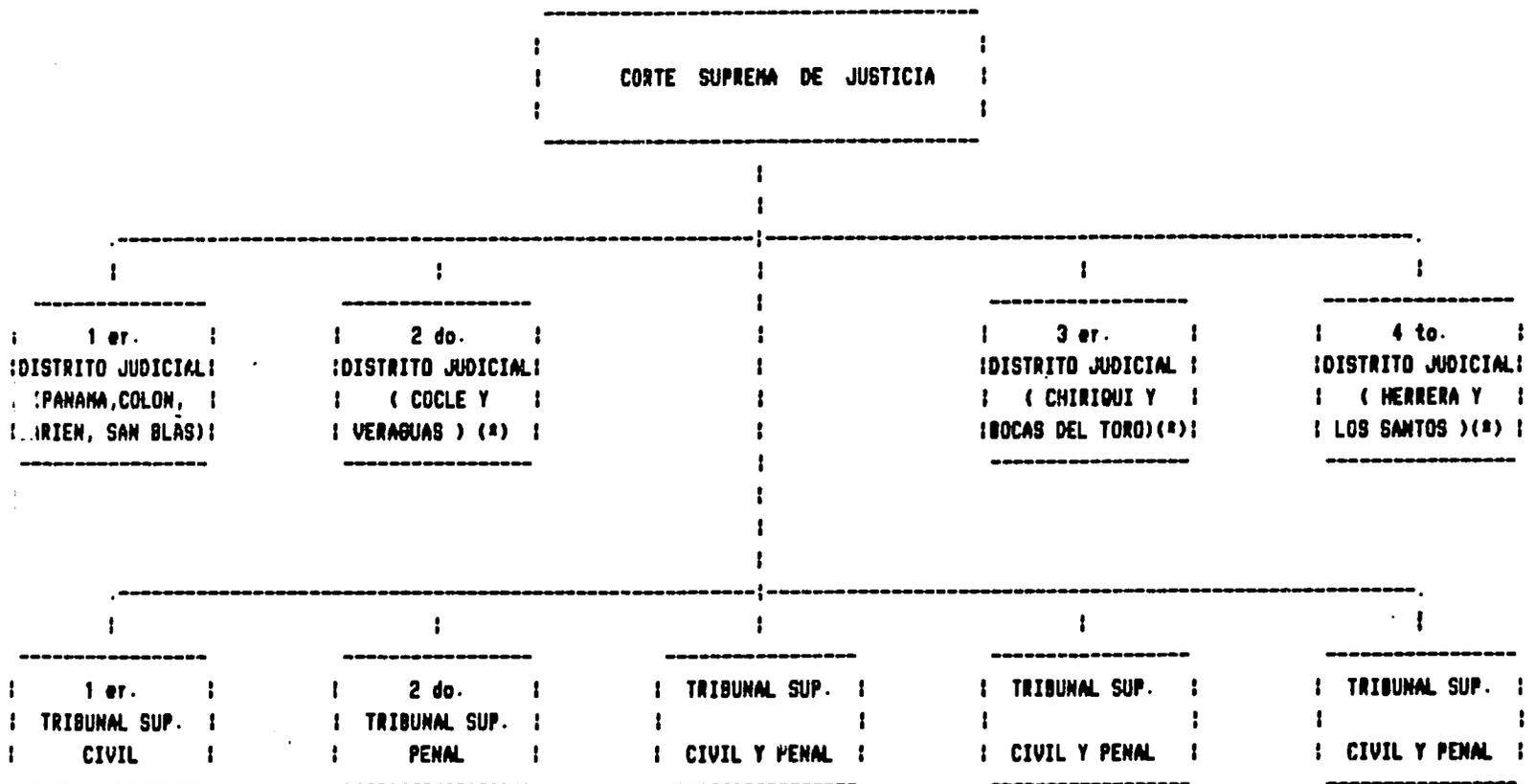
Los Juzgados Municipales son tribunales unipersonales subordinados jerárquicamente a los jueces de circuito. Su competencia territorial es el municipio como división política provincial. El Juzgado Municipal es el tribunal jerárquicamente inferior dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial (véanse el organigrama No. 12 y el mapa No. 4).

5.3. Poderes, responsabilidades y controles

De conformidad con la estructura trimembre de los Poderes del Estado, el Poder Judicial es uno de los tres poderes públicos, junto con el Ejecutivo y el Legislativo. Corresponde al Organismo Judicial el ejercicio de la administración de justicia ordinaria y actúa limitada y separadamente de los otros dos poderes, pero en armónica colaboración, en la forma establecida por el artículo 2 de la Constitución. El artículo 207 de la Constitución establece que los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley. Los controles primordiales de sus actuaciones responden al doble grado de jurisdicción, por el cual los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al reformar o revocar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por los inferiores jerárquicos. Como consecuencia del principio de legalidad, los magistrados y jueces solamente pueden realizar las actuaciones que la ley les autoriza, lo que se refuerza a través del principio del debido proceso legal, cuya vulneración puede motivar la demanda de amparo de garantías constitucionales. Las responsabilidades por actos ilegales pueden motivar la destitución y responsabilidades civiles y penales.

ORGANIGRAMA No. 8

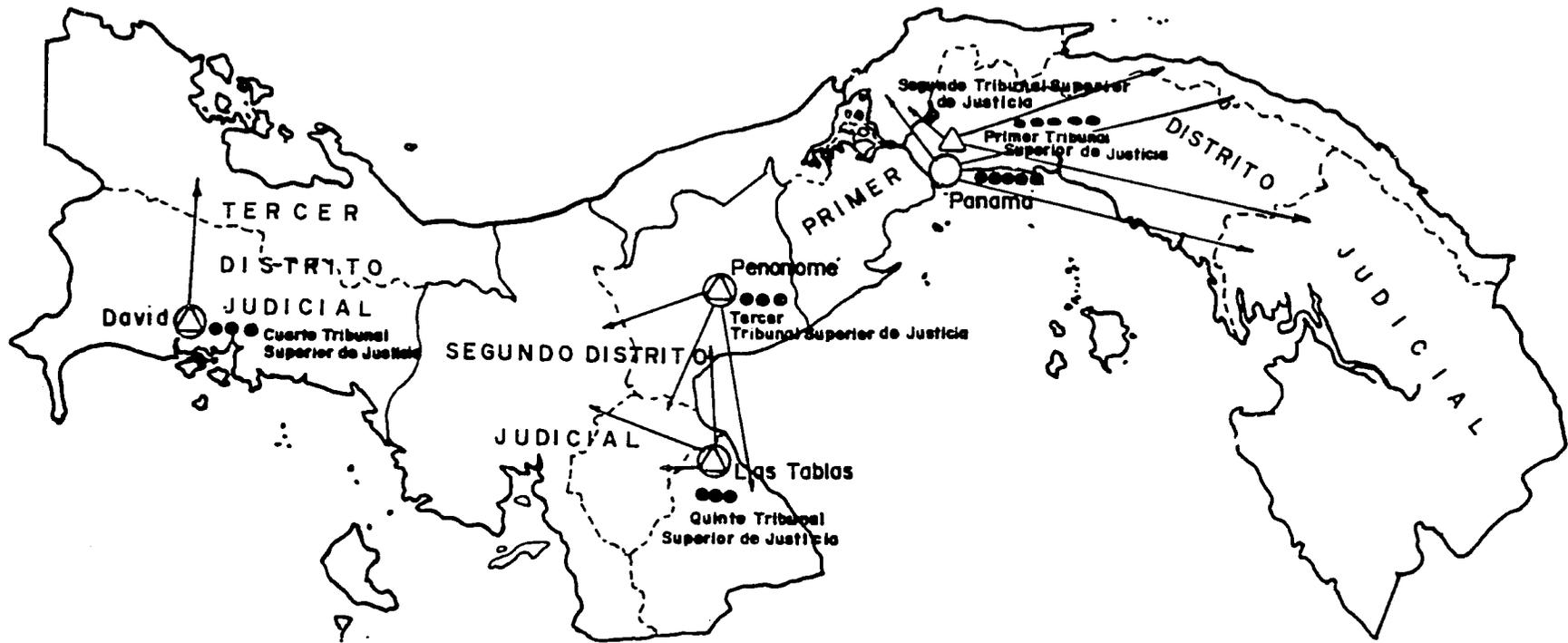
TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA



(**) LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE LOS 2, 3, Y 4 DISTRITOS JUDICIALES SE INTEGRAN CADA UNO EN TRIBUNAL COLEGIADO CONSTITUIDO POR TRES MAGISTRADOS Y LOS TRIBUNALES SUPERIORES DEL 1 er. DISTRITO JUDICIAL CUENTAN CON CINCO MAGISTRADOS CADA UNO, CON LOS CUALES SE INTEGRAN COMO TRIBUNALES COLEGIADOS.

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

147

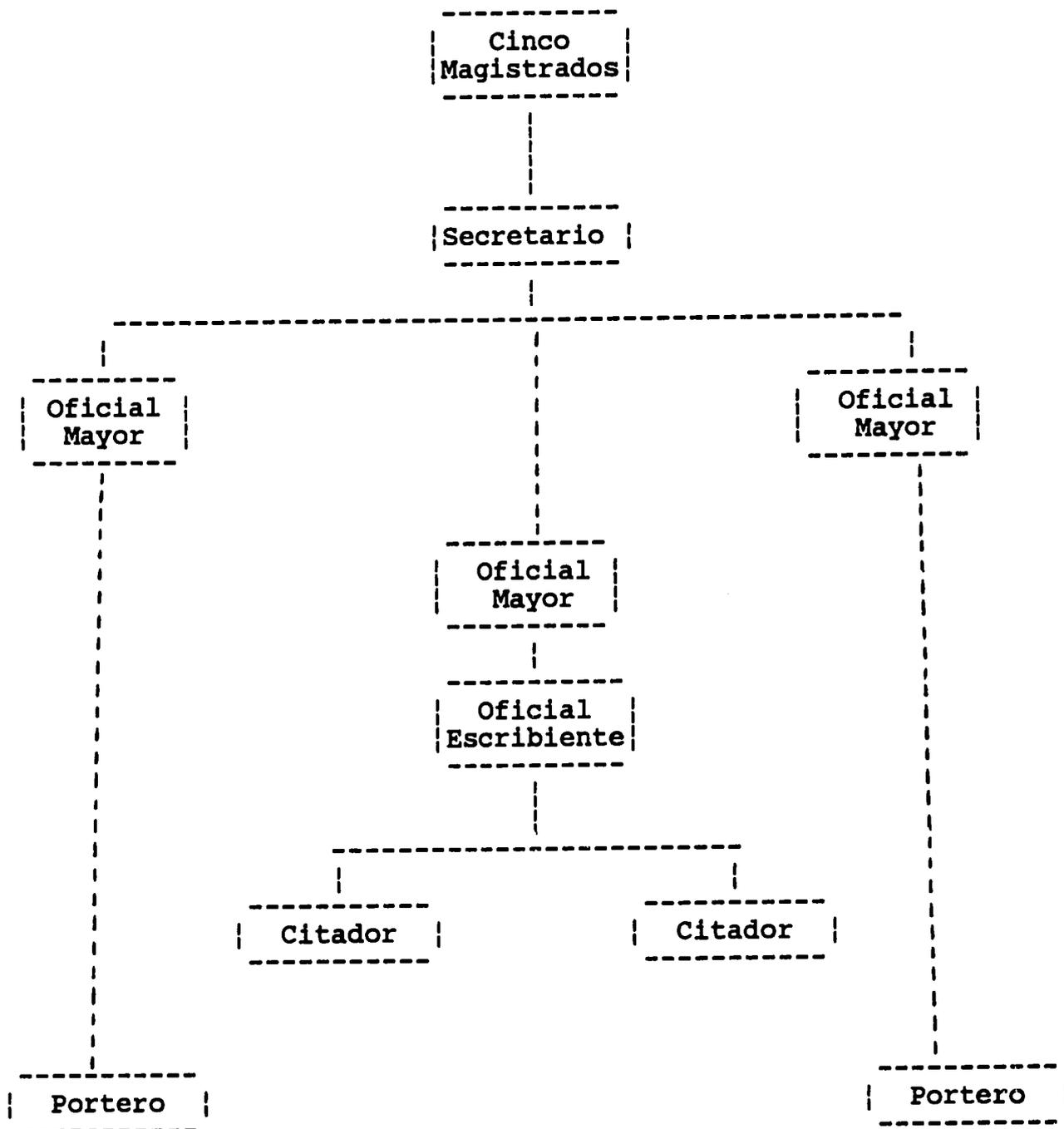


ESCALA, 1:3,000,000

- △ TRIBUNAL CON JURIDICCIÓN CIVIL
- TRIBUNAL CON JURIDICCIÓN PENAL
- △○ TRIBUNAL CON JURIDICCIÓN CIVIL Y PENAL
- LIMITE DE DISTRITO JUDICIAL
- - - LIMITE PROVINCIAL
- CADA PUNTO INDICA UN MAGISTRADO
- ← DIRECCION HACIA DONDE LOS TRIBUNALES TIENEN JURISDICCION CIVIL O PENAL.

ORGANIGRAMA No. 9

Estructura del 2do. Tribunal Superior
del Primer Distrito Judicial



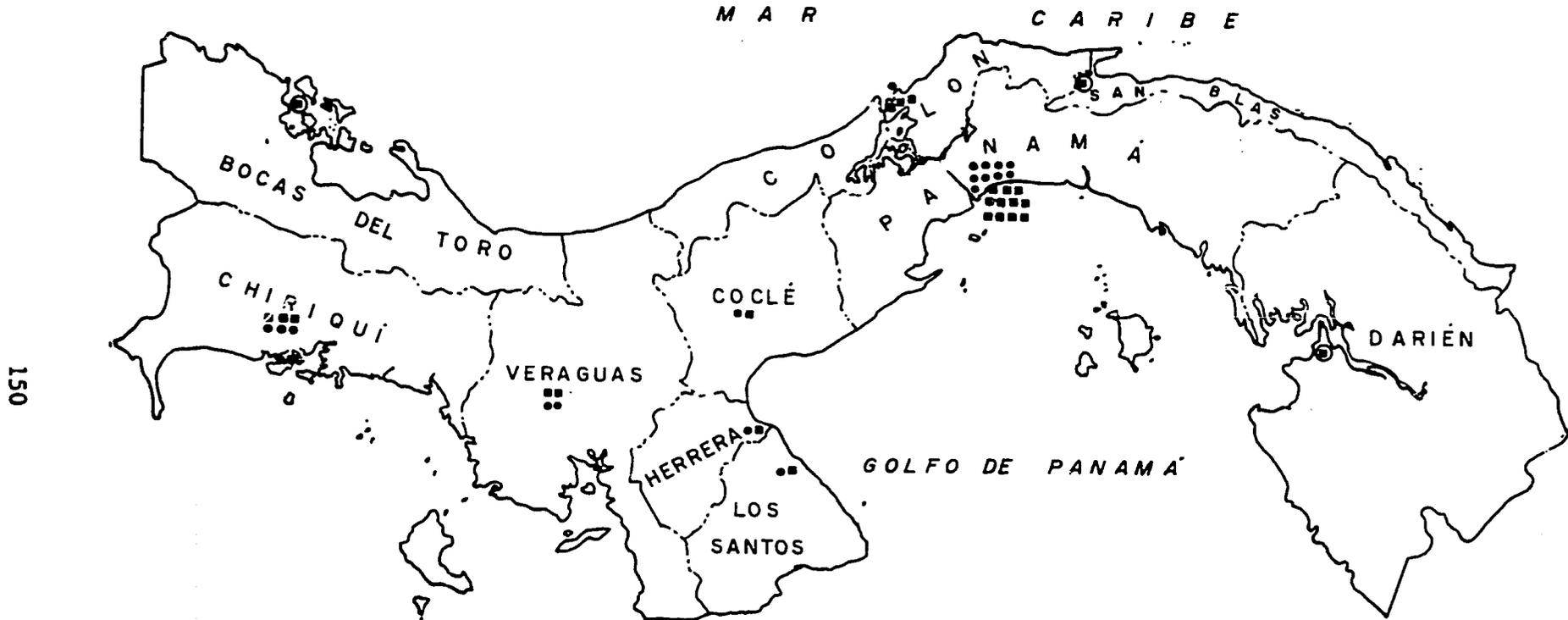
Fuente: Libro primero del Código Judicial sobre organización judicial.

ORGANISAMA No 10
Juzgados de Circuito

PROVINCIA DE PANAMA	PROVINCIA DE COLON	PROVINCIA DE DARIEN	PROVINCIA DE COCLE	PROVINCIA DE VERAGUA	PROVINCIA DE LOS SANTOS	PROVINCIA DE VERAGUA	PROVINCIA DE CHIRIQUI	PROVINCIA DE Bocas del Toro	PROVINCIA DE CORMACAL SAN BLAS
UN JUEZ JUECES PENALES	DOS JUECES CIVILES	UN JUEZ CIVIL Y PENAL	UN JUEZ CIVIL Y PENAL	UN JUEZ CIVIL	UN JUEZ CIVIL	DOCE JUECES CIVILES	TRES JUECES CIVILES	UN JUEZ CIVIL Y PENAL	UN JUEZ CIVIL
UN JUEZ JUECES PENALES	TRES JUECES PENALES	UN JUEZ CIVIL Y PENAL	UN JUEZ PENAL	UN JUEZ PENAL	UN JUEZ PENAL	DOS JUECES PENALES	TRES JUECES PENALES		

FUENTE: DATOS QUE EXAMIN DE LAS LETES REGISTRADAS AL LIBRO
PALMERO DEL CONIJO JUDICIAL.

JUZGADOS DE CIRCUITO



JUZGADOS

- PENALES
- CIVILES
- ⊙ CIVIL Y PENAL

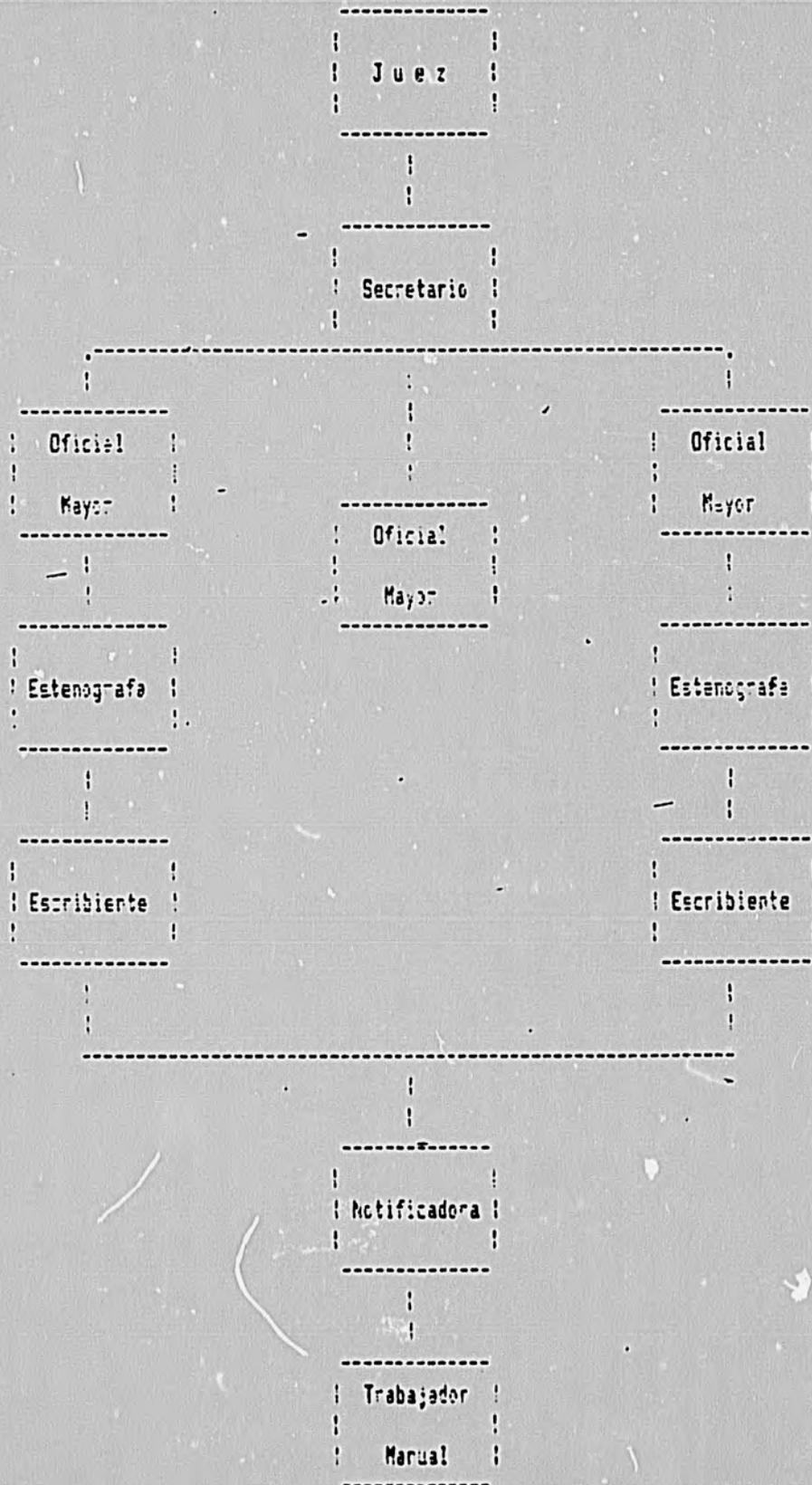
----- LIMITE PROVINCIAL

NOTA: Cada Provincia Constituye un Circuito Judicial.

ESCALA 1:3,000,000

ORGANIGRAMA No. 11

ESTRUCTURA DEL JUZGADO
4to. DE DISTRITO DE PANAMA



FUENTE: Datos suministrados por el Juzgado 4to. de Circuito de Panama, Paso Penal

ORGANIGRAMA No. 12

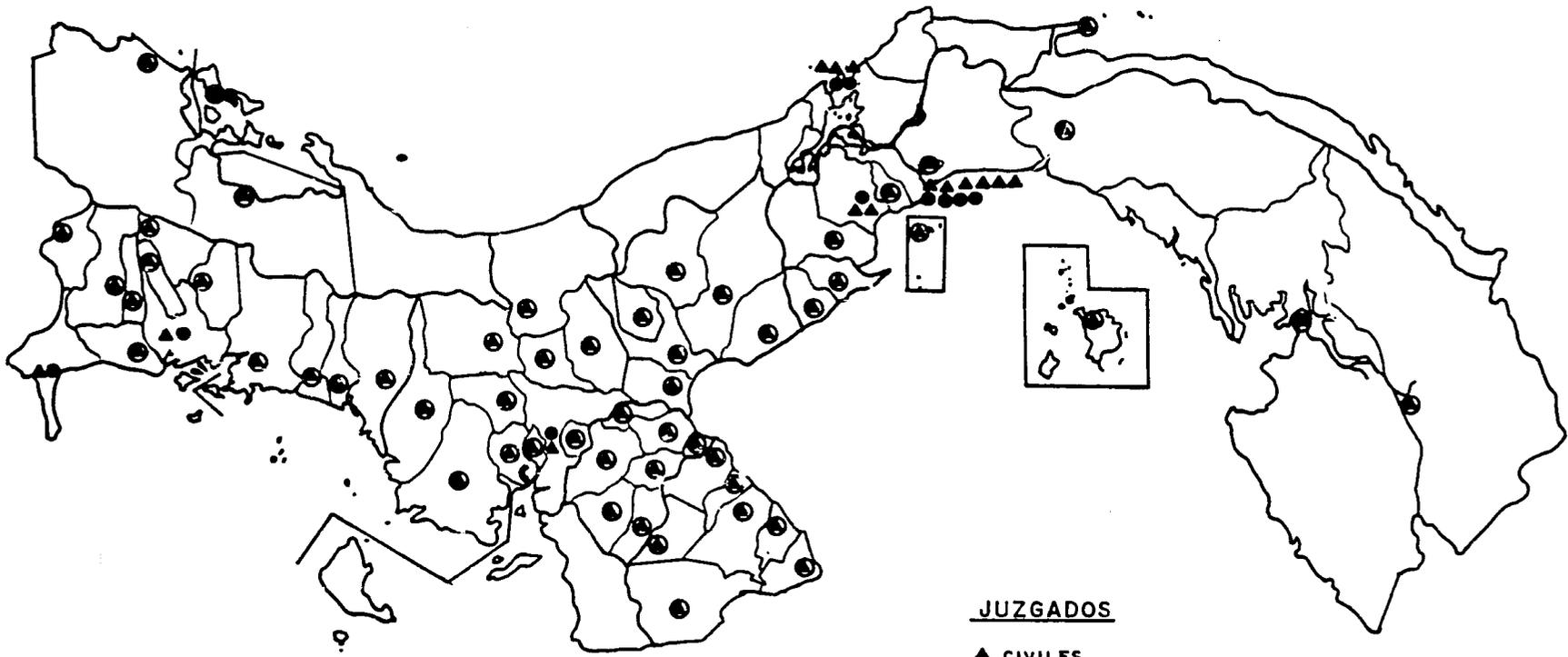
JUZGADOS MUNICIPALES

PROVINCIA DE PANAMA	PROVINCIA DE COLON	PROVINCIA DE OARIEN	PROVINCIA DE COCLE	PROVINCIA DE HERRERA	PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO	PROVINCIA DE LOS SANTOS	PROVINCIA DE VERAGUAS	PROVINCIA DE CHIRIQUI
VEINTICINCO	DIEZ	DOS	SEIS	SIETE	TRES	OCHO	DOCE	QUINCE
JUECES	JUECES	JUECES	JUECES	JUECES	JUECES	JUECES	JUECES	JUECES

FUENTE: DATOS TOMADOS DEL DEPARTAMENTO DE PERSONAL
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JUZGADOS MUNICIPALES

153



JUZGADOS

- ▲ CIVILES
- PENALES
- ◐ CIVILES Y PENALES

- Limite Provincial
- Limite Distritorial

Escala 1:3,000,000

5.4. Normativa jurídica y funciones

5.4.1. Corte Suprema de Justicia

La normativa jurídica que regula la estructura y las funciones de la Corte Suprema de Justicia es la contenida en la Constitución Política de la República (artículos 198 a 215), en la Ley 47 de 24 de noviembre de 1956, en el Decreto Ley 16 de 29 de agosto de 1957, en el Decreto de Gabinete 86 de 9 de abril de 1969, en el Decreto de Gabinete 169 de 12 de junio de 1969, en el Decreto de Gabinete 225 de 2 de julio de 1970 y en la Ley 18 de 28 de febrero de 1973.

Son funciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia las siguientes: a) Presidir y dirigir las audiencias que celebren el Pleno y la Sala de Negocios Generales, así como aquellas a la que pertenece; b) Convocar al Pleno para resolver cualquier cuestión que a juicio suyo o de otro magistrado requiera la consideración de la Corte; c) Servir de órgano de comunicación de la Corte; d) Sancionar con multa de hasta veinticinco balboas o arresto hasta de seis días a los subalternos y a los litigantes o encausados por falta contra el orden de la Corte, así como decidir verbalmente las diferencias que ocurren en asuntos concernientes al despacho entre los mismos; e) Cuidar el orden y arreglo del archivo y la biblioteca; asimismo, velar por la conservación del mueblaje de la Corte en general; f) Ordenar la expedición de copias y certificados referentes a negocios archivados; g) Velar porque los magistrados concurren puntualmente al despacho ordinario y asistan a las sesiones y audiencias; h) Asistir diariamente a la Corte no estando excusado o enfermo; i) Comunicar sus impedimentos al magistrado que le siga en turno dentro de las Salas o al Presidente de la Sala Segunda, dentro del Pleno, para que proceda a llenar la vacante.

Son funciones de los Presidentes de Sala las siguientes: a) Presidir y dirigir las audiencias que celebre la Sala respectiva; b) Convocar la Sala para resolver cualquier cuestión que requiera la consideración de todos sus componentes; c) Dirigir y mantener el orden dentro de la respectiva Sala; d) Decidir verbalmente las diferencias que ocurran entre los subalternos y los litigantes; e) Cuidar de los empleados de las Secretarías respectivas para que cumplan con sus deberes de conservación y arreglo de los negocios pendientes y archivados; f) Velar porque los magistrados de Sala asistan puntualmente al despacho y concurren a las sesiones y audiencias; además, asistir puntualmente al despacho no estando excusado o enfermo; g) Comunicar sus impedimentos al magistrado que le siga en turno dentro de la Sala.

En la forma que establece el artículo 203 de la Constitución Política de la República, corresponde a la Corte Suprema de Justicia tutelar la integridad de la Constitución, para lo

cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que cualquiera persona impugne ante ella. También le corresponde el ejercicio de la jurisdicción contenciosa administrativa respecto de actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas, autónomas o semiautónomas.

Conforme establece la Ley 47 de 24 de noviembre de 1956, corresponde al Pleno de la Corte ejercer de modo privativo las siguientes funciones, con audiencia del Procurador General o del Procurador de la Administración:

Conocer y decidir sobre:

- a) la exequibilidad de los proyectos de ley objetados por el Organo Ejecutivo como inconstitucionales por razones de fondo o de forma;
- b) la exequibilidad de una reforma constitucional cuando el Organo Ejecutivo la objetare por no haberse ajustado su expedición a las normas de la propia Constitución;
- c) las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos-leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, y demás actos impugnados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales por razones de fondo o de forma;
- d) las consultas que le hagan los funcionarios encargados de impartir justicia acerca de la constitucionalidad de una disposición legal o reglamentaria, aplicable al caso controvertido;
- e) la interpretación de los actos administrativos cuando la autoridad judicial o administrativa encargada de su ejecución lo solicite;
- f) la interpretación de los actos administrativos individuales que hayan de servir de base a cualquier decisión de la autoridad judicial.

De igual forma, y ajustándose al procedimiento indicado para cada caso, conoce y decide de las causas o negocios contenciosos sobre presas marítimas; de los juicios de nulidad de sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia o por alguna de sus Salas; de las causas por asuntos criminales contra los Arzobispos y gobernadores eclesiásticos.

Compete también al Pleno de la Corte elegir al Presidente de la Corte cada dos años; elegir a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; dar posesión al Presidente de la República, en el caso del artículo 177 de la Constitución, cuando no pudiere tomar posesión ante la Asamblea

Legislativa; y en receso de la Asamblea Legislativa, aceptar o negar la renuncia del Presidente de la República.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer del recurso de hábeas corpus por actos que procedan de autoridades o de funcionarios con jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias que no formen parte de un mismo distrito judicial, y del recurso de amparo de garantías constitucionales cuando se trate de actos que procedan del Presidente de la República o de otros funcionarios o corporaciones que tengan jurisdicción en toda la República.

La Sala Primera (de lo Civil) de la Corte Suprema conoce en una sola instancia de los juicios de nulidad de sentencias civiles dictadas por los Jueces de Circuito en primera instancia; de los recursos de casación y revisión en juicios civiles, y de las cuestiones de competencia en materia civil entre Tribunales Superiores de Distrito Judicial o entre Jueces de Circuito que no formen parte de un mismo distrito judicial. En segunda instancia, conoce de los negocios civiles que conocen en primera instancia los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en los cuales hay lugar a consulta, apelación o recurso de hecho contra autos y sentencias; de las apelaciones contra las resoluciones del Director del Registro Público y del Director del Registro Civil.

Son atribuciones de la Sala Segunda (de lo Penal) de la Corte Suprema, el conocimiento de las causas por delitos o faltas cometidas por los Magistrados y Fiscales de Distrito Judicial, los Secretarios de Ministerio, el Contralor General, los Agentes Diplomáticos de la República, los Comandantes de la Guardia Nacional, el Gerente General del Banco Nacional, el Director General de la Caja de Seguro Social, el Director del Registro de la Propiedad, el Director del Registro Civil y los que desempeñen cualquier otro empleo que tenga mando y jurisdicción en todo el territorio de la República o en dos o más provincias que no formen parte de un mismo Distrito Judicial; de las causas por delitos o faltas cometidas en cualquier tiempo por personas que al momento de decidirse sobre el mérito del sumario, desempeñen alguno de los cargos enumerados; de los recursos de hábeas corpus contra los funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias que no formen parte de un mismo distrito judicial; de las cuestiones de competencia que se susciten entre los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Igualmente, la Sala Segunda conocerá de los recursos de casación y revisión de las causas penales, y en segunda instancia de los recursos de apelación y de hecho, así como de las consultas de las resoluciones dictadas en primera instancia por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

A la Sala Tercera (de lo Contencioso-Administrativo), le están atribuidos los recursos para revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios

nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas, autónomas o semiautónomas en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas. De esta forma, en materia administrativa conoce de todos los decretos, órdenes, resoluciones o de cualesquiera otros actos que se acusen de ilegalidad; de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de gobierno que sean violatorios de las leyes, de los decretos o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos; de los decretos-leyes cuando sean acusados de violar la ley de concesión de facultades extraordinarias por virtud de la cual fueron expedidos; de los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierras; de las apelaciones, excepciones, incidentes o tercerías en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva; de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos; de las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios o entre un municipio y la Nación; de las actuaciones de los Concejos Municipales o de las autoridades y funcionarios que de ellas dependan, contrarias a las leyes, a los decretos que las reglamentan o a las normas de los propios Concejos; de las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado; de la indemnización por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado; de las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las entidades públicas autónomas por el mal funcionamiento de los servicios públicos. La Sala Tercera conocerá también de los recursos administrativos y del recurso de revisión.

A la Sala Cuarta (de negocios generales) de la Corte Suprema, corresponde decidir los impedimentos del Director General del Registro Público y del Director General del Registro Civil; corregir los errores o faltas cometidas en las inscripciones firmadas por el Director del Registro Civil, que éste no pueda por sí mismo subsanar; examinar las resoluciones pronunciadas en país extranjero para el efecto de decidir si pueden ser o no ejecutadas en la República de Panamá; instruir y fallar los juicios contra los abogados por falta a la ética profesional; declarar quiénes reúnen las condiciones necesarias para ejercer la abogacía y para desempeñar el cargo de Magistrado de Tribunal Superior; revisar y aprobar las tarifas de honorarios que establezcan los Colegios o Asociaciones de Abogado; dar cuenta a la Asamblea Legislativa de las dudas, vacíos, contradicciones o inconvenientes que se vayan observando en la aplicación de las leyes civiles, penales, mercantiles y judiciales; proponer las reformas o modificaciones que requieran dichas leyes; expedir el reglamento para el régimen interior de la Corte y de las Salas, el reparto de negocios y el arreglo de las Secretarías con miras a facilitar la marcha de los negocios

atribuidos al Tribunal; revisar y aprobar con las enmiendas que estimen necesarias el reglamento para el régimen interior de todos los tribunales y juzgados de la República; aplicar a particulares, litigantes y abogados las sanciones correccionales y disciplinarias que acuerde el reglamento; cuidar de que los fallos del Pleno y de las Salas sean oportunamente publicados en el Registro Judicial; visitar las Secretarías de las Salas, una vez por lo menos cada mes, anotar y corregir las irregularidades que advierta, instruir a los subalternos para acelerar la marcha de los negocios; conocer de las apelaciones contra las sanciones correccionales impuestas individualmente por los magistrados; evacuar los informes que el Organó Ejecutivo, la Asamblea Legislativa o el Procurador General de la Nación pidan a la Corte, relativos a la Administración de Justicia, a la organización y régimen de los tribunales.

5.4.2. Tribunales Superiores de Justicia

La normativa jurídica que regula la composición y funcionamiento de los Tribunales Superiores de Justicia se encuentra en el Libro I del Código Judicial (Ley 61 de 1946), así como en las Leyes 46 de 1956, 1 de 1959, 11 de 1963 y 15 de 1965.

En la República de Panamá hay cinco Tribunales Superiores, repartidos de la siguiente forma: Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial que conoce de los asuntos civiles en las provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca de San Blas; Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, que conoce de los asuntos penales en las mismas provincias; Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial que conoce de las causas civiles y penales en Coclé y Veraguas; Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial que conoce de los asuntos civiles y penales de las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro; Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial que conoce de los asuntos civiles y penales en las provincias de Herrera y Los Santos. Los Tribunales del Primer Distrito Judicial tienen su sede en la ciudad de Panamá; el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, en la ciudad de Penonome; el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, en la ciudad de David; y el Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial, en la ciudad de Las Tablas.

Los Tribunales Superiores de Justicia conocen en primera instancia de todas las causas criminales contra los Cónsules de la República y contra los Viceministros de Estado, los Jueces y Fiscales de Circuito y los funcionarios en general que tengan mando y jurisdicción en una o más provincias, cuando al momento de decidir el mérito del sumario los procesados conserven los cargos oficiales.

Igualmente conocen de las causas que se sigan por delitos cometidos en cualquier época por personas que, al tiempo en que deba decidirse sobre el mérito del sumario, tuvieran algún cargo

con mando y jurisdicción en una o más provincias. Son competentes para conocer de los juicios sobre la nulidad de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces de Circuito; de los delitos intentados, frustrados o consumados sobre traición a la Patria; del homicidio doloso, del aborto provocado, de los delitos que implican un peligro común con excepción del delito culposo de incendio, así como de los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y de comunicación. En estos casos, la declaratoria de responsabilidad criminal de los procesados será decidida por jurados, sin perjuicio de la posibilidad que la ley otorga a dichos procesados para renunciar a este derecho.

En Sala de Acuerdo, los Tribunales Superiores tienen atribuciones para decidir los conflictos de competencia que se susciten entre los Jueces de Circuito que actúen dentro del respectivo Distrito Judicial; para sancionar con penas correccionales de multa no mayor de veinticinco balboas o de arresto de seis días a los que le desobedezcan o falten el respeto; para decidir las apelaciones sobre multas, arrestos, apercibimientos y otras sanciones que impongan correccionalmente los Jueces de Circuito, según las normas de la Carrera Judicial y de su Reglamento; para elegir sus dignatarios cada dos años; para declarar la vacante de los Jueces de Circuito en la forma y en los casos que determine la Ley de la Carrera Judicial; para resolver las excusas y renunciaciones que presenten los empleados judiciales nombrados por el Tribunal; para dar cuenta anualmente a la Corte Suprema de Justicia de las dudas, vacíos o contradicciones o inconvenientes que hayan notado en la aplicación de las leyes; para expedir el reglamento de régimen interno del Tribunal y ejercer las demás atribuciones establecidas por la ley.

Como Tribunales de Segunda Instancia, los Tribunales Superiores saben de los negocios que conocen en primera instancia los Jueces de Circuito, en los cuales haya lugar a recursos de apelación o de hecho, o a consulta.

Los Tribunales Superiores son competentes para conocer del recurso de hábeas corpus por actos que proceden de autoridades o funcionarios con jurisdicción en una provincia o en dos o más que formen parte del respectivo Distrito Judicial, y conocen el recurso de amparo de garantías constitucionales cuando se tratare de actos que proceden de funcionarios con jurisdicción en una provincia.

5.4.3. Juzgados de Circuito

La normativa jurídica que regula a los Juzgados de Circuito es la contenida en el Libro I del Código Judicial (Ley 61 de 1946), y en las Leyes 42 de 1956, 22 de 1979 y 6 de 1981.

Los Juzgados de Circuito, en el ramo civil, conocen en primera instancia de los juicios ordinarios, ejecutivos, sumarios y de sucesión por causa de muerte; de los juicios civiles en los que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas; de los juicios de expropiación, de la nulidad de sentencias dictadas por jueces municipales en primera instancia. También conocen de los procesos relativos a ausencia y presunción de muerte, divorcio y separación de cuerpos, nulidad de matrimonio, filiación, interdicción, autorización para ciertos actos y contratos sobre bienes de menores e incapaces, bienes vacantes y mostrencos en los mismos casos, deslinde y amojonamiento, perturbación de posesión, despojo y restitución de posesión, resolución y restitución en las ventas de muebles e inmuebles a plazo, pago por consignación, rendición de cuentas, concurso de acreedores, procedimientos especiales en materia de edificación en terreno ajeno e inspecciones oculares sobre medidas y linderos, nulidad y cancelación de notas marginales en el Registro Civil y los negocios civiles que no estén atribuidos por ley expresamente a otra autoridad y todos los que les atribuyan las leyes.

En el ramo penal, son competentes para juzgar los delitos de robo, hurto de una o más cabezas de ganado mayor, hurto cuando la pena es mayor de dos años de prisión, de la extorsión y del secuestro, de las lesiones con pena mayor de dos años de prisión, de la posesión, uso o tráfico de drogas, homicidio e incendio culposos, así como los negocios penales que no estén atribuidos por ley expresamente a otra autoridad y los demás que le atribuyan las leyes.

En segunda instancia, los Juzgados de Circuito, mediante la Comisión de Apelaciones y Consultas, conocerán de las apelaciones contra las resoluciones provenientes de los asuntos que los Jueces Municipales conocen en primera instancia.

Los Juzgados de Circuito del ramo penal conocen del recurso de hábeas corpus por actos emanados de autoridad con jurisdicción en un Distrito de su circunscripción. Del recurso de amparo de garantías constitucionales conocerán los Juzgados de Circuito cuando se trata de demandar la ilegalidad de las órdenes provenientes de funcionarios con jurisdicción en un distrito o parte del distrito.

Son atribuciones comunes, indistintamente de la categoría penal o civil del Juzgado de Circuito, practicar a prevención con los jueces municipales las diligencias en que no haya oposición de parte, siempre que no estén atribuidas por la ley a otra entidad; dirimir los conflictos que se susciten entre los jueces municipales por cuestiones de jurisdicción o competencia; dar los informes que les soliciten los Gobernadores de Provincia, los Agentes del Ministerio Público, los Tribunales Superiores, la Corte Suprema y los Ministros de Estado; pedir a cualquier autoridad los informes necesarios para la buena administración de

justicia; conceder licencia al Secretario y a los subalternos; formar el reglamento del juzgado y examinar y reformar o aprobar el que forma el Secretario; sancionar correccionalmente con multa hasta de quince balboas o arresto hasta de seis días a los que le desobedezcan o falten el debido respeto en el ejercicio de sus funciones, y nombrar a los Jueces Municipales.

5.4.4. Juzgados Municipales

La normativa jurídica que regula a los Juzgados Municipales es la contenida en el Libro I del Código Judicial (Ley 61 de 1946), la Ley 11 de 1963, el Decreto Ley 19 de 19 de marzo de 1964, la Ley 5 de 1966, el Decreto de Gabinete 141 de 30 de mayo de 1969, el Decreto de Gabinete 196 de 25 de junio de 1969 y la Ley 22 de 1979.

Los Jueces Municipales son competentes para conocer de los juicios civiles ordinarios, ejecutivos y sumarios de menor cuantía; del reconocimiento de hijos, suspensión y término de la patria potestad, alimentos, emancipación y habilitación de edad, adopción, justificación de posesión, y en lo penal conocer de los delitos que no excedan de dos años de prisión.

5.5. Presupuesto

5.5.1. Determinación del presupuesto y administración de los recursos financieros

En la forma que establece el artículo 211 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Organo Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de presupuesto general del Sector Público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos Proyectos de presupuesto. Desde un punto de vista constitucional, los presupuestos del Organo Judicial y del Ministerio Público no serán inferiores en conjunto al dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Organo Judicial y el Ministerio Público, el Organo Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el Proyecto de presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Legislativa determine lo que proceda.

Por lo que corresponde a la programación financiera, la estimación de los recursos y los gastos, se realiza mensualmente desglosando en lo que se refiere a la administración superior de justicia, a la Corte Suprema de Justicia y a los servicios administrativos y financieros. La asignación trimestral que realiza el Ministerio de Planificación y Política Económica

(MIPPE) es adecuada si bien la asignación anual es insuficiente. Los fondos según las asignaciones se reciben con retraso en la mayoría de las ocasiones: la asignación del primer trimestre es recibida con dos o tres meses de retraso, pero por experiencia ya no se hacen programas para el primer trimestre, y la escasez de recursos al comienzo del año se compensa con fondos provenientes del año anterior, que se cargan al nuevo presupuesto.

En lo que atañe al control de la ejecución presupuestaria, en el Organó Judicial los fondos son distribuidos por la Secretaría Administrativa y el Departamento de Contabilidad que cuenta con un analista de presupuesto. Las dependencias no reciben un listado del presupuesto aprobado sino que envían un listado de las necesidades y se les proporciona lo que necesitan según lo asignado. El control de la ejecución presupuestaria lo lleva la Dirección de Contabilidad mediante un tarjetario por programa, partidas y objeto de gasto. Si se agota la partida asignada se programa el siguiente trimestre. Si se agota la partida anual, se hace un traslado de partida. La insuficiencia de fondos es controlada por la Contraloría General de la República.

En cuanto a lo que corresponde al control de fondos monetarios, se llevan cuentas presupuestarias y se realizan inventarios del mobiliario y equipo sin contar los edificios. El costo real de cada dependencia se puede conocer en el informe de ejecución presupuestaria y flujo de caja que se envía al Director de Crédito Público del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE). La situación financiera es examinada por la Secretaría Administrativa y el Departamento que presente necesidad de un análisis; si el caso lo amerita se reúnen el Jefe de Contabilidad, el Jefe de Compras y el Jefe de Personal con la Secretaría Administrativa. Al momento de elaborar el presupuesto se hace una proyección de los recursos que serían necesarios para satisfacer el funcionamiento normal de las dependencias, pero dicha proyección es reducida por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) que toma en cuenta la asignación que corresponde según los ingresos del Gobierno Central.

5.5.2. Asignación y distribución por tribunales y grupo de gastos (1985)

Como puede verse en el cuadro No. 23, los sueldos pagados al personal de justicia representan más del 80% del conjunto de todos los gastos.

5.6. Administración de bienes y materiales

Las dependencias del Organó Judicial no han sido dotadas de los muebles y equipos suficientes para la realización de su labor en condiciones óptimas con respecto de los bienes de equipo y materiales utilizados en las oficinas modernas. Las necesidades, desde un punto de vista presupuestario, se identifican antes de

CUADRO No. 23

GASTOS DE LOS TRIBUNALES 1985

GRUPO DE GASTOS	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	TRIBUNALES SUPERIORES	JUZGADOS DE CIRCUITO	JUZGADOS MUNICIPALES	TOTALES POR GRUPO DE GASTOS
SERVICIOS PERSONALES	1,606,956	1,459,242	2,824,001	2,333,614	8,223,813
SERVICIOS NO PERSONALES	269,870	17,205	180,587	132,900	600,562
MATERIALES Y SUMINISTROS	101,411	93,488	49,367	32,955	277,221
MAQUINARIA Y EQUIPO	131,347	72,015	110,232	18,938	332,532
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	478,167	0	0	0	478,167
TOTALES POR TRIBUNAL	2,587,751	1,641,950	3,164,187	2,518,407	9,912,295

FUENTE: DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

elaborar el presupuesto, cuando se pide a cada dependencia un listado de los bienes que necesitan para su funcionamiento, sin que se realicen giras de inspección puntual ni reuniones específicas para conocer las necesidades.

Al ser aprobado el presupuesto y conociendo las necesidades de cada dependencia, se hacen las adquisiciones tomando en cuenta la importancia de la requisición. Todos los bienes y materiales son objeto de compra centralizada por medio del Departamento de Proveeduría y Compras del Ministerio de Hacienda y Tesoro. El proceso de compra de bienes y materiales a través de ese Departamento es muy lento, toda vez que la dependencia judicial hace la requisición al Departamento de Compras del Organo Judicial, el cual envía la orden de compra al Ministerio de Hacienda que fija el concurso de precios, a lo que se suma la demora de las casas comerciales, todo lo cual da un promedio de dos meses para finalizar la compra.

El Organo Judicial cuenta con un almacén en el que se mantienen materiales de oficina y otros suministros para cubrir en forma oportuna las necesidades de los despachos. Para conocer la dotación existente de los bienes durables de las dependencias se lleva un tarjetario de mobiliario y equipo en el Departamento de Compras. La dotación asignada a cada dependencia no se verifica y si hay daños o pérdidas de bienes del inventario éstos se recogen, se reparan o reemplazan utilizando como repuesto el equipo dañado.

5.7. Administración de servicios de apoyo

El Organo Judicial no cuenta con una biblioteca especializada ni con un centro de documentación y archivos. Carece de sistemas avanzados de archivos para los expedientes y en general se confronta un problema de seguridad del material documental pues los Archivos Nacionales han prohibido la entrada de más expedientes por falta de espacio y recursos en el local destinado para este fin, de modo que en la actualidad cada despacho es custodio de sus expedientes.

Las estadísticas judiciales son reportadas de acuerdo con las normas y necesidades de la Contraloría, la cual establece los cuestionarios que deberán ser rellenos por los funcionarios judiciales. El análisis y presentación de estas cifras son hechos por la Contraloría y no responden a las necesidades administrativas de los tribunales.

Para efectuar las citaciones y traslados se cuenta con personal capacitado pero insuficiente dado el volumen de las mismas y se carece de vehículos para la movilización. El personal asignado se desplaza por sus propios medios y sus gastos les son reembolsados uno o dos meses después de efectuados con sujeción a lo asignado por caja menuda.

El Organo Judicial no cuenta con talleres y personal para el mantenimiento y reparación de equipo y mobiliario. Para la reparación del equipo de oficina se contrata a personal ajeno a la institución.

El Organo Judicial cuenta con dos vehículos, uno para diligencias como lo es el traslado del jurado de conciencia y otro para el transporte de materiales. Cada magistrado de la Corte Suprema tiene un vehículo con chofer para su uso personal. Se cuenta con un mecánico que se encarga del mantenimiento de los vehículos y se cuenta con partidas satisfactorias para combustible y lubricante.

5.8. Personal

5.8.1. Organo Judicial (global)

En su estimación global, el Organo Judicial cuenta con un total de 1.007 funcionarios adscritos a las diversas dependencias, de la forma que a continuación se indica (cuadro No. 24).

CUADRO No. 24

Funcionarios del Organo Judicial. 1984

	<u>Ciudad</u>	<u>Resto de la</u>	
	<u>Capital</u>	<u>República</u>	<u>Total</u>
Corte Sup. de Justicia, 4 Salas	125	--	125
5 Tribunales Sup. de Justicia	41	62	103
44 Juzgados de Circuito	208	145	353
88 Juzgados Municipales	83	343	426
Totales.....	<u>457</u>	<u>550</u>	<u>1,007</u>

5.8.2. Corte Suprema de Justicia

En cuanto a su composición, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia cuenta con el Presidente, un asistente y dos secretarias. En cuanto a las Salas, cada una cuenta con tres magistrados, así como un asistente, un secretario y un conductor para cada magistrado. La Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia cuenta con el Secretario General, un secretario, un oficial mayor, un taquígrafo, un escribiente, un citador y un mensajero. En su consideración global, la Corte Suprema cuenta con 125 funcionarios adscritos a los diversos despachos que la componen, de la siguiente forma (cuadro No. 25).

CUADRO No. 25

Funcionarios de la Corte Suprema de Justicia. 1984

ADMINISTRACION SUPERIOR DE JUSTICIA

Sala Civil	18
Sala Penal	18
Sala de lo Contencioso Administrativo	18
Sala General	<u>15</u>
Sub Total.....	59

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Secretaría Administrativa	4
Personal y Planilla	9
Contabilidad	5
Compras	7
Archivo	8
Mantenimiento	12
Registro Judicial	10
Servicios Generales	<u>11</u>
Sub Total.....	66

GRAN TOTAL..... 125

5.8.3. Tribunales Superiores de Justicia

Los Tribunales Superiores de Justicia cuentan con 105 funcionarios en toda la República, de los cuales 41 se encuentran en la ciudad de Panamá y 62 en el resto de la República. El Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial (civil), cuenta con 18 funcionarios, el 2o. Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial (penal) cuenta con 23 funcionarios, y los otros tres Tribunales Superiores de Justicia (mixtos), cuentan cada uno con 16 funcionarios. A éstos se adscribe en la estructura de personal los 14 funcionarios del Tribunal Marítimo. Los dos Tribunales Superiores de Panamá cuentan cada uno con cinco magistrados, y los tres otros Tribunales Superiores cuentan con tres magistrados cada uno, lo que hace un total de diecinueve magistrados de Tribunales Superiores.

5.8.4. Juzgados de Circuito

Los Juzgados de Circuito cuentan con 353 funcionarios: como tribunales unipersonales, cada juzgado representa a un juez, con

un total de 44 jueces de circuito penales, civiles y mixtos repartidos de la forma siguiente (cuadro No. 26):

CUADRO No. 26

Jueces de Circuito. 1984

<u>Jueces de Circuito:</u>	<u>Penales</u>	<u>Civiles</u>	<u>Mixtos</u>
Provincia de Panamá	11	9	
Provincia de Colón	3	2	
Provincia de Darién			1
Provincia de Coclé	1	1	
Provincia de Herrera	1	1	
Provincia de Los Santos	1	1	
Provincia de Veraguas	2	2	
Provincia de Chiriquí	3	3	
Provincia de Bocas del Toro			1
Juzgado de San Blas			1
TOTAL 44 =	22	19	3

5.8.5. Juzgados Municipales

Los Juzgados Municipales cuentan con 426 funcionarios de los cuales, como tribunales unipersonales, hay 88 jueces municipales, en la forma que se recoge en el cuadro No. 27.

CUADRO No. 27

Funcionarios de los Juzgados Municipales. 1984

	<u>Penales</u>	<u>Civiles</u>	<u>Mixtos</u>	<u>Total</u>	<u>No. jueces</u>
Bocas del Toro			13	13	3
Coclé			31	31	6
Colón	13	20	16	49	10
Chiriquí			70	70	15
Darién			9	9	2
Herrera			32	32	7
Los Santos			33	33	8
Panamá	35	48	53	136	25
Veraguas			53	53	12
				426	

5.8.6. Requisitos para el nombramiento de los magistrados y jueces

Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere: ser panameño por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale, haber completado un período de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Organismo Judicial o del Tribunal Electoral que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Para ser Magistrado del Tribunal Superior, se requiere: ser panameño por nacimiento o por naturalización, con más de diez años de residencia en la República, haber cumplido treinta años de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener diploma de Derecho inscrito en el Ministerio de Educación o en la Oficina que señale la ley para este efecto, haber ejercido la profesión de abogado durante cinco años por lo menos o desempeñado por igual lapso los cargos de juez de circuito, fiscal de circuito o del Tribunal Superior, Secretario General de la Corte Suprema de Justicia o alguna de sus Salas, de la Procuraduría General de la Nación o de la Administración, de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, del Tribunal Superior de Trabajo o haber enseñado Derecho en la Universidad de Panamá por igual lapso, o en otra Universidad reconocida por el Estado.

Para ser Juez de Circuito, se requiere: ser panameño por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener diploma de derecho debidamente inscrito en el Ministerio de Educación, haber ejercido la profesión de abogado durante tres años por lo menos o desempeñado por igual lapso los cargos de Juez o Fiscal de Circuito, Juez o Personero Municipal, Secretario General o de Sala de la Corte Suprema de Justicia.

Para ser Juez Municipal en la capital de la República, en los Distritos de Colón, David, Chitré, Las Tablas, Los Santos, Aguadulce, Penonomé, Santiago, Bocas del Toro, Bugaba, La Chorrera, Antón y Barú, es necesario ser panameño por nacimiento o naturalizado con más de cinco años de residencia continua en la República, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, ser graduado en Derecho y tener certificado de idoneidad para ejercer la abogacía expedido por la Corte Suprema de Justicia. Para ser juez municipal en los demás distritos, es necesario ser panameño por nacimiento en ejercicio de sus derechos, ser mayor de edad, gozar de buena reputación, ser graduado en Derecho y tener certificado de idoneidad para ejercer la abogacía, expedido por la Corte Suprema de Justicia.

El nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se realiza mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Organismo Legislativo por un período de diez años. Los Magistrados del Tribunal Superior son nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los Jueces por su superior jerárquico. Así, a los Jueces de Circuito los nombra el Tribunal Superior y a los Jueces Municipales los nombra el Juez de Circuito.

5.8.7. Nombramiento de los jefes de oficinas administrativas

Los jefes de oficinas administrativas son nombrados por la Sala de Negocios Generales, Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia. Para los cargos creados en los últimos años, como son el Jefe de Personal, Auditor y Analista de Presupuesto, se ha abierto a concurso la posición.

5.8.8. Remuneración básica de los magistrados y jueces

Como resultado de un aumento presupuestario de 100% en 1984, a razón de un mínimo de un 2% del presupuesto nacional para el Poder Judicial y el Ministerio Público, los salarios del Poder Judicial han llegado a ser entre los más altos de la América Latina. Esto se debe a que aproximadamente el 85% de este aumento se dedicó a incrementar los salarios del personal existente y a contratación de nuevo personal.

Los nuevos salarios colocaron al Poder Judicial en posición de gran ventaja frente al resto del sector público panameño, al aumentar sus salarios medios mensuales de B/ 409 en 1983 a B/ 566 en 1984 (véase cuadro 28). En comparación, el sector público ganaba un salario mensual medio de B/ 366 y aumentó sólo a B/ 384 en 1984, lo que representa una diferencia de aproximadamente 32% entre el salario medio del sector público y el del Poder Judicial.

Esto dio por resultado que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia devenguen en la actualidad un salario mensual de B/ 5,000.00. Los magistrados del Tribunal Superior B/ 3,000.00. Los jueces de circuito un sueldo mínimo de B/ 1,200.00. Los jueces municipales de Panamá y San Miguelito un sueldo mínimo de B/ 1,000.00. Los de Colón, David y La Chorrera, Aguadulce, Antón, Barú, Bugaba, Soná, Chepigana, Chitré, Las Tablas, Santiago y Chepo, un sueldo mínimo de B/ 700.00. Los de Changuinola, Natá, Boquete, San Félix, Océ, Los Santos, Tonosí, Santa Fé, Montijo y Capira, un sueldo mínimo de B/ 550.00. Los jueces municipales de los demás distritos de la República, un sueldo mínimo de B/ 500.00 (véase el cuadro No. 28).

Los salarios indicados anteriormente no incluyen una serie de otros beneficios como son gastos de representación y transporte.

CUADRO NO. 28

EMPLEADOS DEL ORGANO JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO
 POR MONTO DE SUELDOS Y SEXO, SEGUN SUELDO MENSUAL,
 AÑO 1984

Institución y Sueldo Mensual (en Balboas)	T O T A L		Hombres		Mujeres	
	Número	Monto de Sueldos (en Balboas)	Número	Monto de Sueldos (en Balboas)	Número	Monto de Sueldos (en Balboas)
Ministerio Público	844	437,414	382	241,355	462	196,059
150.00 a 174.99	2	340	---	---	2	340
175.00 a 199.99	1	175	1	175	---	---
200.00 a 249.99	117	27,438	53	12,398	64	15,040
250.00 a 299.99	181	50,137	67	18,452	114	31,685
300.00 a 399.99	127	43,008	41	13,801	86	29,207
400.00 a 499.99	118	53,363	62	28,440	56	24,923
500.00 a 599.99	121	66,393	40	21,920	81	44,473
600.00 a 699.99	40	26,118	20	12,995	20	13,123
700.00 a 799.99	36	27,367	23	17,460	13	9,907
800.00 a 899.99	9	7,341	4	3,297	5	4,044
900.00 a 999.99	26	23,708	16	14,511	10	9,197
1,000.00 a 1,499.99	34	44,310	26	34,774	8	9,536
1,500.00 a 1,999.99	18	29,320	15	24,736	3	4,584
2,000.00 y más	14	38,396	14	38,396	---	---
Organo Judicial	997	564,017	408	291,386	589	272,631
100.00 a 124.99	1	103	---	---	1	103
150.00 a 174.99	1	152	---	---	1	152
200.00 a 249.99	40	9,338	9	2,059	31	7,279
250.00 a 299.99	167	45,489	60	16,270	107	29,219
300.00 a 399.99	329	113,130	117	40,638	212	72,492
400.00 a 499.99	76	33,764	28	12,327	48	21,437
500.00 a 599.99	151	84,472	61	33,734	90	50,738
600.00 a 699.99	52	32,440	16	9,954	36	22,486
700.00 a 799.99	47	34,566	30	22,160	17	12,406
800.00 a 899.99	32	25,909	18	14,624	14	11,285
900.00 a 999.99	15	14,306	8	7,601	7	6,705
1,000.00 a 1,499.99	32	39,111	19	23,689	13	15,422
1,500.00 a 1,999.99	24	37,129	14	21,472	10	15,657
2,000.00 y más	30	94,108	28	86,858	2	7,250

Fuente: Contraloría General de la República

5.8.9. La Carrera Judicial

Como ha quedado expresado, y pese a que la Constitución Política de la República la consagra, no se ha dictado la Ley que reglamenta la Carrera Judicial. La Ley de la Carrera Judicial fue derogada y no ha sido dictada otra ley que la sustituya. De allí que no existan criterios seguros en cuanto al nombramiento, promoción, traslado, sanciones y destituciones de los magistrados, jueces y personal subalterno del Organo Judicial, lo que en definitiva va en menoscabo de la independencia judicial y sujeta al Organo Judicial en su conjunto a los poderes fácticos.

5.8.10. Personal subalterno de los despachos judiciales

Por razón de la ausencia de reglas propias de la Carrera Judicial, el personal subalterno se selecciona tomando en consideración criterios que atienden a la puntualidad, experiencia, honestidad, capacidad, aptitud, conocimientos y méritos personales. El estudio de la carrera de Derecho ha sido tradicionalmente valorado en esta selección. En el documento denominado "Solicitud de Empleo" de la Dirección de Personal y Planillas del Organo Judicial, la información solicitada al aspirante además de los espacios correspondientes al nombre y demás generales de sus datos personales, se mide la escolaridad, la experiencia en anteriores trabajos, los conocimientos de máquinas, el dominio de idiomas y las referencias personales.

A partir de la Reforma Constitucional de 1983, que incorporó la disposición relativa al dos por ciento de los ingresos del Gobierno Central como referencia presupuestaria, los salarios del personal subalterno del Organo Judicial han sufrido un incremento, pero sin que a la fecha se haya establecido una escala salarial. No existe un reglamento que indique cuál debe ser la conducta de cada funcionario y las sanciones aplicables, si bien desde el año 1984 se lleva en la Dirección de Personal un registro o expediente actualizado sobre la conducta de cada funcionario.

Para los ascensos y promociones se toman en cuenta, por regla general, la antigüedad, experiencia y capacidad del funcionario subalterno, y es el jefe de despacho quien realiza la valoración y el ascenso.

La ausencia de una Carrera Judicial impide configurar un método uniforme de selección de personal.

5.8.11. Condiciones de trabajo

El horario de los tribunales es de 8:00 a.m. a 12:00 m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m., de lunes a viernes, según resolución de la Corte Suprema de Justicia. Si bien constitucionalmente se garantiza la naturaleza ininterrumpida de la función judicial,

mediante sentencia de la Corte Suprema de Justicia se ha dispuesto que durante el mes de marzo la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores y los Juzgados de Circuito, gozan de vacaciones judiciales, y únicamente prestan funciones los Juzgados Municipales en ese mes. No hay sindicatos en el Organó Judicial, pero existe una Asociación de Empleados del Organó Judicial, que ha promovido varios seminarios de capacitación en los cuales se han dictado conferencias de juristas panameños y extranjeros, dirigidos a la actualización en ciencias jurídicas.

5.8.12. Formación y perfeccionamiento

El Organó Judicial no cuenta con una escuela, instituto o academia de formación y perfeccionamiento destinada a los funcionarios judiciales. Desde un punto de vista académico los magistrados y jueces cuentan con el título básico de Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas otorgado por la Universidad de Panamá y por la Universidad Santa María La Antigua, que son las únicas universidades nacionales cuyos títulos reconoce el Estado panameño. Es excepcional que un magistrado o juez posea estudios de doctorado, los que a efectos de conocimiento no se imparten en las universidades nacionales sino que deben ser obtenidos en el exterior. Los magistrados y jueces, al igual que el personal subalterno, concurren a los cursos, seminarios y congresos patrocinados por la Universidad de Panamá y por el Colegio de Abogados, cuyo objetivo primordial es la actualización en las ciencias jurídicas. Es importante anotar que recientemente, magistrados y jueces del Organó Judicial y Fiscales del Ministerio Público han sido becarios del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) con sede en San José, Costa Rica, en el cual han recibido seminarios y cursos de actualización en ciencias penales y criminológicas, en los que han dictado clases juristas panameños e iberoamericanos.

La formación de personal subalterno ha sido entendida tradicionalmente como expresión del adelanto en las materias curriculares propias del pensum académico ofrecido por las Facultades de Derecho de las Universidades de Panamá y Santa María La Antigua.

5.8.13. Características personales

Los funcionarios judiciales, respecto a su edad, oscilan entre los 21 y los 60 años. En cuanto al personal subalterno, existe una relación casi igual entre hombres y mujeres. En la Corte Suprema de Justicia solamente hay una magistrada, que es al mismo tiempo la primera mujer que ha accedido a dicho cargo, y es la Magistrada Presidente de la Corte Suprema de Justicia. En los Tribunales Superiores de Justicia no hay mujeres que ejerzan

la magistratura. Por razón de los requisitos objetivos de la judicatura, todos los magistrados y jueces de la República son de nacionalidad panameña. A los efectos de experiencia para el desempeño de la magistratura y la judicatura, los propios requisitos del cargo, anotados anteriormente, imponen las correlativas características personales en la forma que, a tal efecto, ha quedado indicado en el punto 5.8.6 (vid. supra).

5.8.14. Dedicación

En la forma que establece el artículo 209 de la Constitución Política de la República, los cargos del Organo Judicial son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión de voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro caso retribuido, a excepción del de profesor para la enseñanza del Derecho en el caso de los magistrados y jueces, cuando se realice en establecimientos de educación universitaria, en la forma que expresa el artículo 205 de la Constitución.

La dedicación es, en consecuencia, plena, a lo cual contribuye el horario establecido para el funcionamiento de los tribunales y juzgados.

5.8.15. Papel en la resolución de casos

La decisión judicial se encuentra evidentemente en lo dispuesto por el criterio del magistrado o del juez. El borrador o proyecto del fallo es en plurales ocasiones elaborado por el Secretario del despacho judicial, por lo general dirigido conforme a las indicaciones que a tal efecto formula el magistrado o juez. En todo caso el proyecto de resolución es verificado por el magistrado o juez, quien lo aprueba o modifica según su criterio. Los oficiales mayores coadyuvan en la realización de las diligencias dirigidas por el Secretario, y coordinan la labor de los oficiales escribientes, quienes a su vez dirigen las actividades de los citadores. El oficial mayor, asimismo, dirige las actividades de los porteros del tribunal o juzgado. En la actividad diaria, sin embargo, son los secretarios de juzgado quienes realizan la labor de coordinación general de los demás funcionarios subalternos.

5.9. Movimiento de casos

5.9.1. Asignación de trabajo a magistrados y jueces

Por lo que corresponde al reparto y sustanciación de los negocios de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la forma que establece la Ley 47 de 24 de noviembre de 1956, las demandas, recursos, peticiones e instancias formuladas ante la Corte Suprema de Justicia y de los negocios que hayan de ingesar a ésta, deberán dirigirse al Presidente de la Corte y ser presentados o entregados al Secretario General de la Corte

Suprema. Tres veces por semana necesariamente, y en cualquier momento si se trata de negocios urgentes, el Presidente de la Corte y los Presidentes de Sala, asistidos por sus secretarios, deben repartir entre el Pleno y las Salas todos los asuntos que hayan ingresado a la Corte, reparto que es de mero trámite y puede revocarse o reformarse. Los negocios repartidos al Pleno y a las Salas serán a su vez repartidos por el Presidente de la Corte, si se tratare del Pleno o de la Sala a que pertenece y de Negocios Generales, y por el Presidente de las otras dos Salas, en los negocios atribuidos a las mismas. Para determinar el turno de los nueve magistrados, serán registrados en una lista por el orden alfabético de los apellidos, si se trata de negocios atribuidos al pleno y según el orden alfabético de los tres magistrados permanentes cuando se trate de asuntos de una Sala. El acto de repartir los negocios del Pleno y de las Salas será siempre público y al mismo tienen derecho a concurrir los apoderados, defensores, litigantes y encausados.

Todas las veces que un mismo negocio sea elevado al conocimiento de la Corte Suprema, conocerá del mismo, como Magistrado Sustanciador, el magistrado a quien se repartió dicho negocio por primera vez. El Magistrado Sustanciador deberá sustanciar el negocio hasta ponerlo en estado de ser decidido por el Pleno o por la Sala, en su caso. El Sustanciador tiene el deber de redactar el proyecto de resolución correspondiente, si bien la decisión final será proferida por la totalidad de los magistrados que integren el Pleno o la Sala. Corresponde al Sustanciador dictar por sí sólo y bajo su responsabilidad, todos los autos y providencias necesarios para adelantar el negocio. Los proveídos de cualquier clase que deban dictarse en un negocio que ya se encuentra en el despacho del Sustanciador pendiente de la decisión final, serán firmados por todos los magistrados que deben intervenir en el mismo. En los negocios que deban ventilarse en una sola instancia, el Pleno o la Sala respectiva, y el Magistrado Sustanciador, observarán un procedimiento análogo al que le corresponde observar a los jueces de primera instancia y en cuanto lo permita la naturaleza del caso. El Sustanciador hará los nombramientos de defensores, peritos y demás particulares que deban intervenir como auxiliares de la justicia, cuando tales nombramientos correspondan al tribunal.

En toda decisión del Pleno y de las Salas es necesaria la mayoría absoluta de votos. En el Pleno la mayoría la forman cinco magistrados y en la Sala, tres magistrados. Cuando no hubiere mayoría de votos, si actúa el Pleno, se llamará al suplente o suplentes personales que corresponda, y si actúa una Sala, se escogerán entre los cuatro magistrados restantes los que sean necesarios. Los magistrados discordantes consignarán en la misma resolución que haya causado la discordia los puntos en que convienen y aquellos en que disientan, a fin de que los dirimientes se limiten a votar los puntos en que no haya habido conformidad. Todos los magistrados que hayan tomado parte en la

votación de una sentencia del Pleno o de las Salas deberán firmar lo acordado aunque hayan disentido de la mayoría; pero en tal caso pueden salvar su voto, dando opinión razonada en diligencia agregada a los autos y avalada con su firma, de la responsabilidad que pudiere aparejarles lo resuelto por la mayoría.

En cuanto a los Magistrados del Tribunal Superior, se observarán las siguientes reglas:

Los negocios de conocimiento de los Tribunales Superiores serán repartidos por el Presidente entre los magistrados, debiendo hacerse el reparto por lo menos tres veces a la semana. El turno entre los magistrados lo determina el orden alfabético de la letra inicial de los apellidos de los magistrados titulares.

Para proceder al reparto se formarán grupos compuestos de los expedientes relativos a los negocios atendiendo al estado de los asuntos y así, los mismos deben ser resueltos por el Tribunal en primera instancia o si provienen en alzada de un Tribunal Inferior.

En los negocios que el Tribunal conoce en una sola instancia, como es el caso del homicidio doloso, el Magistrado Sustanciador practicará todas las diligencias y dictará las providencias a que haya lugar, formándola él solo; hará el sorteo de los jurados y presidirá la audiencia; pero los autos de enjuiciamiento y de sobreseimiento y las sentencias deberán ser firmadas por todos los magistrados.

En los otros asuntos, el magistrado a quien se adjudique un negocio, quien se llamará Sustanciador, debe sustanciarlo hasta ponerlo en estado de ser decidido y redactará el proyecto de resolución correspondiente; pero la resolución final será proferida siempre por la totalidad de los magistrados.

En los Juzgados Municipales y de Circuito en que haya más de dos jueces que conozcan del mismo ramo, cada juzgado estará de turno una semana, se repartirán los negocios por turno, debiendo hacerse el reparto extra necesario cuando se trate de asuntos de notoria urgencia. En este caso, el Juez de Turno se lo adjudicará inmediatamente y lo tendrá en cuenta al efectuarse el próximo reparto, para equilibrar el número de negocios repartidos. Como tribunales unipersonales, los negocios son decididos por el juez.

Cuando por razón de las apelaciones provenientes de los Juzgados Municipales se constituye el Tribunal de Circuito de Apelaciones y Consultas, el juez a quien se adjudique el negocio debe sustanciarlo, dictando bajo su sola responsabilidad las providencias y autos a que haya lugar, hasta ponerlo en estado de ser decidido por el tribunal y redactar el proyecto de

decisión correspondiente. Toda resolución final necesita la mayoría de los Jueces de Circuito del ramo que conozcan el negocio. El juez que no esté de acuerdo con la mayoría está obligado a firmar la resolución, pero puede salvar su voto razonadamente. El salvamento llevará su firma y será autorizado por el Juez Sustanciador que a estos efectos actúa como Secretario.

5.9.2. Volumen o carga de trabajo

Por lo que respecta al volumen o carga de trabajo, para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la mayor actividad está concentrada en el conocimiento y decisión de los procesos relativos a las demandas de amparo de garantías constitucionales, hábeas corpus y recursos de inconstitucionalidad. En cuanto a la Sala Primera de lo Civil y la Sala Segunda de lo Penal, la mayor concentración de trabajo se encuentra en el conocimiento y decisión de los recursos de casación, revisión y apelación. En la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, los casos más frecuentes son los recursos contencioso-administrativos, la casación laboral y la impugnación de las decisiones proferidas por las entidades autorizadas para ejercer la jurisdicción coactiva. Los asuntos que con mayor frecuencia conoce la Sala Cuarta de Negocios Generales son las solicitudes de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, el reconocimiento de sentencias extranjeras y las quejas. El promedio de ingreso de casos a esa Sala es de dieciocho casos nuevos por mes.

En los Tribunales Superiores de Justicia, en materia civil y penal, la carga de asuntos recae, como tribunales de segunda instancia, en el conocimiento y decisión de las apelaciones provenientes de los asuntos que conocen como jueces de primera instancia los Jueces de Circuito. En lo penal, la carga de trabajo de los Tribunales Superiores en conocimiento de primera instancia recae en el juzgamiento del delito de homicidio doloso. Tomando como modelo el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, se determinó que al mes se reparten un promedio de 200 expedientes entre los cinco magistrados que integran el tribunal colegiado.

Por lo que corresponde a los Juzgados de Circuito y Municipales, la mayor carga de trabajo en lo penal recae en el conocimiento y decisión de los delitos cuyo objeto está constituido por bienes de naturaleza patrimonial y la integridad física de las personas. En materia civil, la carga reside en los procesos ordinarios y ejecutivos, así como en los que atañen a la materia de familia.

Tomando como modelo el Juzgado Cuarto del Circuito de Panamá (Ramo Penal), se refleja el siguiente movimiento de negocios (véase el cuadro No. 29).

CUADRO No. 29

Juzgado Cuarto del Circuito de Panamá.
Entradas y salidas (Rama Penal)(1982-1985)

<u>Año</u>	<u>Entradas</u>	<u>Salidas</u>
1982	671	522 (1)
1983	803	846
1984	815	1,002
1985 (2)	701	781

En lo municipal, algunas materias, como los juicios de alimentos, lanzamientos y deshaucio, no son repartidos. Los restantes negocios que son sometidos a las reglas de reparto suponen una entrada aproximada de 20 expedientes por semana a cada juzgado de acuerdo con el turno.

5.10. Relaciones interinstitucionales y con la comunidad

La Corte Suprema de Justicia, como Organo de Gobierno de uno de los tres poderes públicos, tiene estrechas relaciones con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Sociedad Panameña.

Desde el punto de vista de las relaciones con el Poder Ejecutivo, corresponde a la Corte Suprema decidir en muchos casos la legalidad de sus actuaciones, tanto de las resoluciones ejecutivas como de las órdenes proferidas por los funcionarios de la administración. En la propia formación del presupuesto del Organo Judicial, el Poder Ejecutivo se hace sentir en la adecuación de las partidas asignadas a la administración de justicia, por medio del Ministerio de Planificación y Política Económica, con la correlativa intervención en este rubro de la Comisión de Presupuestos de la Asamblea Legislativa.

Por lo que corresponde a las relaciones con el Poder Legislativo, la Corte Suprema de Justicia tiene iniciativa legislativa particularmente en materia de codificación y actúa como medio de control de la normativa producida por la Asamblea mediante el recurso de inconstitucionalidad de las leyes.

En cuanto a las relaciones con el sistema penal, mediante el recurso de habeas corpus, cumple un papel de garante de la legalidad de la detención cuando la orden proviene de autoridades con mando y jurisdicción en toda la República, como lo son el Comandante Jefe de las Fuerzas de Defensa, el Director del Departamento Nacional de Investigaciones, el Fiscal Auxiliar de la República y el Director del Departamento de Migración.

Desde la perspectiva de la opinión pública, las funciones de la Corte Suprema en materia de garante de la constitucionalidad,

de control de la legalidad de la detención y de la legalidad de los actos de los servidores públicos a través de los recursos de inconstitucionalidad, habeas corpus y amparo de garantías, son las actividades de mayor incidencia que realiza la Corte para la presentación de los valores de justicia de la sociedad panameña.

Los Tribunales Superiores de Justicia, por razón de sus conocimientos de los delitos de homicidio doloso, aborto provocado y otros que son fallados mediante el sistema de jurados, y que por razón de los bienes jurídicos lesionados suponen hechos de particular alarma en la vida social, han merecido tradicionalmente la atención de la colectividad, a lo que ha contribuido, en no pocas ocasiones, los medios de comunicación social, en particular la prensa sensacionalista. Su vinculación con el sistema reside de modo particular en la actuación de los colaboradores de la justicia, como lo son los médicos y psiquiatras forenses, así como los expertos en criminalística, quienes por medio de dictámenes periciales, por ejemplo en balística o dactiloscopia, integran el caudal de evidencias necesarias para los fines de la prueba. En estas mismas relaciones internas del sistema penal, es particularmente relevante la actuación del Ministerio Público, cuyo agente de instrucción; en este caso, los Fiscales Superiores de Distrito Judicial están encargados de la instrucción sumarial y son acusadores en el plenario dada la naturaleza oficiosa del procedimiento criminal.

Es importante anotar que en los diversos niveles jerárquicos del Organismo Judicial, la relación con el Ministerio Público es predominante a los fines del sistema penal, a causa del papel de los fiscales y personeros como funcionarios o agentes de instrucción, a cuyo cargo se encuentra la formación del sumario como primera fase del proceso penal.

En el sistema penal, la autoridad judicial se relaciona de modo frecuente con los funcionarios penitenciarios en el traslado y puesta a disposición del despacho de las personas detenidas preventivamente. La solicitud de privación de libertad formulada por la autoridad judicial es pedida al Director del Departamento Nacional de Investigaciones y al Director del Centro Penitenciario de las Fuerzas de Defensa.

6. Justicia policiva o administrativa

La justicia administrativa, estrechamente vinculada a la jurisdicción penal ordinaria, por razón de la competencia que tienen los tribunales administrativos, correccionales, de la policía sobre las faltas o contravenciones tiene especial relevancia porque la gran mayoría de los conflictos y problemas de la sociedad se resuelven en esa instancia.

6.1 Normativa Legal

El régimen jurídico de los corregidores está previsto por el Libro III del Código Administrativo, por las Leyes 105 y 106, de octubre de 1973, y por la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974.

6.2 Funciones

Una de las figuras más criticadas de el derecho panameño son aquellas personas que administran la justicia policiva, los corregidores y jueces nocturnos (1). El corregidor es un jefe de policía especial para la población de su respectivo corregimiento. Corresponde a los corregidores ejercer la justicia administrativa de policía, conjuntamente con los jueces nocturnos (2). Son competentes para conocer por razón de la materia las faltas y las contravenciones previstas en el Código Administrativo y las leyes especiales, particularmente de los delitos de hurto simple, apropiación indebida y estafa cuya cuantía no exceda de cincuenta balboas (B/50.00); del acto o intento de sustraer dinero o efectos de cualquier clase cuando el sindicado haya sido condenado previamente por delitos o falta contra la propiedad; de las lesiones, cuando la incapacidad no pase de veinte días o no dejen señal visible a simple vista y permanente en el rostro; de los actos de promoción y facilitamiento de la prostitución y corrupción siempre que el sindicado haya sido condenado previamente por la comisión de tales actos. En estos casos, el corregidor puede imponer sanciones de diez días a un año de arresto.

También son competentes los corregidores para decidir las controversias civiles cuya cuantía no exceda de cincuenta balboas (B/ 50.00) que no tengan carácter mercantil.

En el desempeño de su labor, las autoridades administrativas pueden imponer sanciones de arresto, multa, trabajo en obras públicas, comiso, fianza de paz y buena conducta y amonestación. La multa no excede de 600 balboas y las restantes sanciones no exceden, salvo el comiso y la amonestación, de un año.

Las sanciones administrativas se reputan correccionales, ya que no tienden ni a la retribución ni a la prevención de ilícitos futuros.

Las actuaciones en los negocios de competencia de los corregidores se surtirán de conformidad con los procedimientos establecidos en el Libro III del Código Administrativo.

El procedimiento previsto para estos procesos es "sumarísimo", ya que debe ser fallado antes de que transcurran cinco días después de la detención de la persona acusada; en el mismo, todo se realiza "verbalmente".

Normalmente los abogados no ejercen a este nivel. Por ejemplo, en una muestra de 143 abogados panameños, ninguno indicó trabajar en estos juzgados. La rapidez del proceso también impide la participación de un abogado. Aunque en teoría sus decisiones son apelables ante los alcaldes, en la práctica esto no ocurre con frecuencia ya que el acusado ha sido condenado sin haber tenido el auxilio de un abogado y ha sido recluido inmediatamente sin habersele comunicado su derecho de apelación (véase también la sección 6.3).

6.3. Responsabilidades y controles

Para los corregidores, como servidores públicos, en este caso dependientes de la administración pública municipal, rige el principio general contenido en el artículo 18 de la Constitución, el cual establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley, así como por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. El principio de la relación funcional entre el acto de autoridad y la ley, sujeta al corregidor de modo tal que sus actuaciones legítimas son las que las normas jurídicas le autorizan a realizar.

Corresponde al Alcalde del Distrito Municipal respectivo en que tiene su asiento el corregimiento de que se trate, vigilar las labores de la Corregiduría para que los funcionarios cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres días, ni multa mayor de quince balboas (B/15.00).

Como medio de control de las resoluciones, existe en las Alcaldías de Panamá, San Miguelito y Colón, una Comisión de Apelaciones y Consultas, presidida por el Alcalde del Distrito y formada también por el Asesor Jurídico y el Director de Trabajo Social de la Alcaldía, en la que actúa como Secretario el Secretario General de la Alcaldía.

6.4. Estructura

En lo funcional o jerárquico, el corregidor está subordinado a su superior que es el Alcalde del Distrito Municipal a que pertenece el corregimiento. Como ha sido anotado, la competencia material del corregidor se encuentra limitada al juzgamiento de las faltas y contravenciones, y su competencia territorial está

limitada al conocimiento y decisión de los asuntos propios de su competencia material que ocurran en el ámbito de su respectivo corregimiento. El corregidor es nombrado por el Gobierno central y un representante de Corregimiento escogido en elecciones populares (3).

La división política del territorio nacional comprende un total de 505 corregimientos integrados en la estructura distritorial - regida por los alcaldes - distribuida en las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Veraguas y la Comarca de San Blas.

6.5. Personal

6.5.1. Nombramiento y requisitos

Conforme establece el artículo 240 de la Constitución Nacional, los alcaldes nombran y remueven a los corregidores.

El artículo 63 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, establece que los corregidores serán nombrados y removidos por los alcaldes, de común acuerdo con el representante de corregimiento, quien presentará una terna de candidatos para que el alcalde escoja.

Para ser corregidor se requiere ser panameño por nacimiento o haber adquirido en forma definitiva la nacionalidad panameña diez años antes de la fecha de las elecciones; haber cumplido dieciocho años de edad; ser residente del corregimiento para el cual ha sido escogido; no haber sido condenado por delito contra la cosa pública, la libertad y pureza del sufragio; y no ser cónyuge ni pariente dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad del alcalde o del representante de corregimiento.

6.5.2. Características personales

Dada la importancia que estos funcionarios juegan en la administración de justicia, condujimos una encuesta representativa de noventa y cuatro corregidores en toda la República.

La encuesta indica que la gran mayoría de los corregidores (83%) son hombres. En cuanto a la edad, se trata de un grupo selectivamente joven, ya que una tercera parte tiene entre 31 y 40 años y un 16%, menos de 30; sin embargo, una cuarta parte de dichos funcionarios tiene entre 41 y 50 años y una proporción similar más de 51.

En comparación con los jueces del Poder Judicial, gran parte de los corregidores no son abogados. La mayoría (48.9%) sólo tiene una educación primaria, una tercera parte ha logrado secundaria y sólo el 18.1% ha alcanzado un nivel universitario.

Ninguno de los corregidores tenía cualquier tipo de práctica jurídica anterior al nombramiento. Se trata sobre todo de agricultores (26.6%), técnicos (12.8%), secretarios (7.4%), oficinistas (7.4%), conductores (6.4%), maestros (5.3%) y comerciantes (5.3%); incluso el 6.4% señaló que no tenía ninguna experiencia laboral.

6.5.3. Formación y motivación

Según la encuesta correspondiente, la mitad de los corregidores ha asistido a cursos de formación relacionados con el puesto. Estos cursos son impartidos infrecuentemente y han habido serias críticas acerca de la formación de estos funcionarios. Los abogados, por ejemplo, expresaron una opinión muy negativa, al contestar el 31.5% de ellos que los corregidores nunca actúan correctamente.

Las principales razones invocadas para aceptar el cargo fueron las siguientes: hacer justicia (40.4%), la posibilidad de un ascenso político (13.8%), la vocación (10.6%), obtener una posición mejor (10.6%), ayudar a la comunidad (8.5%), ejercer autoridad (5.3%) y la recomendación de alguna persona (4.3%).

6.5.4. Ejercicio del cargo

No se notó gran estabilidad laboral entre estos funcionarios. En relación al ejercicio del cargo, el 32% sólo tenía un año de servicio y el 49%, menos de dos años. Esto probablemente se debe al carácter político de su nombramiento y a los cambios de personal que esto supone.

Los casos más frecuentes de los que conocen los corregidores son las riñas y los escándalos (39.4%), las pensiones alimenticias (29.8%), los problemas entre vecinos (5.3%), las discusiones sobre tierras (4.3%), las calumnias y las injurias (4.3%), y los problemas familiares (3.2%). De estos casos, los más costosos para los usuarios del sistema son las pensiones alimenticias (para una cuarta parte de los entrevistados), las riñas (20.5%), las discusiones sobre tierras (17.0%) y los problemas familiares (7.9%).

La mitad de los corregidores conocen entre uno y 30 casos al mes, el 21.3% entre 31 y 50, el 19.1% más de 100 casos, y el 9.6% entre 51 y 100.

La importancia del papel de estos funcionarios en la administración de justicia panameña no puede ser menospreciada. En 1983, último año en que se publican cifras oficiales, estos funcionarios emitieron fallos en 11.609 casos. De éstos se dieron los siguientes resultados: 51% arresto; 22% libertad definitiva; 18% multas; 5% libertad provisional; 2% amonestados; 1% trabajo en obras públicas; 1% otras (fianza e indemnización).

Como se describió en la sección 6.2, los procedimientos de estos juzgados se prestan al abuso y a la arbitrariedad.

Debido a que la mayoría de los sujetos condenados por estos juzgados son internados por períodos que pueden llegar hasta un año, la situación carcelaria del país se ha agravado, ya que se ha señalado, que es la ejecución de estas sanciones lo que da lugar al crecimiento constante de la población penitenciaria del país, al no haber instituciones especiales para cumplir sanciones por faltas diferentes a las destinadas a cumplir sanciones por delitos.

6.5.5. Condiciones de trabajo

Los sueldos y las asignaciones de los corregidores son pagados por el Tesoro Municipal, y pueden ser alterados en cualquier tiempo. Para aumentarlos, será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año. Los salarios en la estructura municipal se rigen por los ingresos del respectivo municipio, y cada uno de estos sigue la consiguiente escala salarial para sus funcionarios.

Los corregidores y jueces nocturnos no se vieron beneficiados por los aumentos salariales otorgados al Poder Judicial y al Ministerio Público en 1984. Esta puede ser la razón por la cual el 76.6% de ellos indicara insatisfacción con su nivel salarial.

Los alcaldes, como jefes de la administración municipal, están facultados para fijar el horario de trabajo de los corregidores, cuando por acuerdo municipal no se hubiere fijado. Normalmente estos horarios se ajustan al de las oficinas públicas, de 8 a 12 de la mañana y de 2 a 5 de la tarde.

Los recursos de estos funcionarios son generalmente inapropiados y esto fue señalado por el 82% de los corregidores encuestados, quienes los calificaron como algo adecuados o nada adecuados.

En algunos de estos juzgados, por ejemplo los Juzgados de Policía de Panamá, las condiciones son deplorables, siendo poco conductivas al decoro necesario para un sistema de justicia.

La dedicación de los corregidores es permanente y sólo compatible con el desempleo de su actividad en la Junta Comunal del Corregimiento que es un ente al que se asigna el impulso del progreso, desarrollo y solución de los problemas del corregimiento.

6.6. División de trabajo

Por razón de la competencia territorial, los negocios que correspondan a la competencia por materias, ingresan para el

conocimiento y decisión del corregidor, el cual hará remisión a otras autoridades de aquellos asuntos en los que no pueda decidir por razón de los límites de su competencia funcional o territorial. En los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, y con el objeto de que la administración de justicia de policía sea continua, los negocios son conocidos a prevención por los Juzgados de Policía Nocturnos, los cuales funcionan todos los días desde las seis pasado meridiano hasta las seis ante meridiano. En dichos Juzgados laboran tres jueces en forma alterna y rotativa, en cuyos turnos conocen y deciden las contravenciones o faltas en el ámbito del respectivo distrito.

6.7. Relaciones con la comunidad y con los demás sectores del sistema de justicia

El corregidor, como funcionario de la administración municipal en calidad de Jefe de Policía, tiene estrechas relaciones con la comunidad y vínculos activos con las otras autoridades del gobierno local, como el Alcalde del Distrito y el Representante de Corregimiento. El corregidor es por derecho propio miembro de la Junta Comunal, ente que en la estructura de los gobiernos locales tiene a su cargo el impulso de la organización y la acción de la comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas.

Por razón de las infracciones que conoce, se relaciona como autoridad de policía local con los agentes de las Fuerzas de Defensa y los miembros del Departamento Nacional de Investigaciones, que formulan cargos contra los imputados o que están encargados de la conducción y custodia de los detenidos, y con el Ministerio Público, específicamente con los Personeros Municipales, a quienes suele remitir asuntos de competencias que exceden las facultades de actuación del corregidor.

Su relación con la población lo señala como una de las personas más identificadas por ésta, como funcionario de la administración de justicia. Por lo tanto, la manera en que se conduzcan estos juzgados tendrá un serio impacto sobre la percepción popular acerca del sistema de justicia.

NOTAS

(1) Véase: Organización de los Estados Americanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá, OEA./SER L/V/II.44, doc. 38, rev. 1, 22 junio 1978, pp. 72-74; Muñoz Pope Carlos, "La inflación del Derecho Penal y Administrativo", en INSTITUTO DE CRIMINOLOGIA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA, Reunión Preparatoria del IX Congreso Internacional de Criminología, Panamá: ICRUP, 1982, pp. 63-71.

(2) Los jueces nocturnos ejercen las mismas funciones de los corregidores en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito. Cada juzgado es atendido por jueces nombrados por el Poder Ejecutivo; estos jueces prestan servicio durante la noche.

(3) Véase organigrama No. 1 para una mejor descripción de la organización político-administrativa de Panamá.

(4) República de Panamá, Dirección de Estadísticas y Censo, "Situación Política, Administrativa y Justicia" Año 1983. Durante este año hubo 20.073 detenciones, pero como éstas pueden ser resultado de orden judicial, excluimos de nuestros cálculos 1.527 casos que quedaron pendientes de autoridades administrativas; 7.043 casos que fueron remitidos al Organismo Judicial y al Ministerio Público; y 434 casos no especificados.

7. Sistema Penitenciario

El Sistema penitenciario en Panamá se establece jurídicamente, mediante la regulación de las penas (1) privativas de libertad. Estas se encuentran reglamentadas en el Código Penal y el Código Administrativo, que fija la ejecución de sanciones en establecimientos que el Estado ha determinado a manera de protección y defensa social, tanto para el agraviado, como para la sociedad.

Así el artículo 47, acápite primero, del Título III "Las Penas", Capítulo Primero del Código Penal establece:

"La pena de prisión consiste en la privación temporal de la libertad y se cumplirá en los lugares que la ley determine, de manera que ejerzan sobre el sancionado una acción de readaptación social."

La finalidad del sistema penitenciario en su conjunto y las penas o medidas de seguridad en particular deben ser, en un sentido amplio, la defensa de la sociedad, y en un sentido estricto, la rehabilitación de los reclusos, como señalaran García Basalo (2) y Cuello Calón (3).

De lo que se trata es de readaptar al infractor para que se conduzca de acuerdo con las normas sociales y morales vigentes en la sociedad en cuestión. De allí que "el tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener como objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo." (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1955).

7.1. Normativa Jurídica

En Panamá, el sistema penitenciario está regulado por el artículo 28 de la Constitución Nacional, que rige el Estado panameño, y que a la letra dice:

"El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

Se establecerá la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse últimamente a la sociedad.

Los detenidos menores de edad es-

tarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación."

La Ley 87 de 1941 también regula de manera especial, el sistema penitenciario de este país.

7.2. Estructura

El organigrama No. 13 indica la estructura general del sistema penitenciario panameño, y el mapa No. 5 muestra la distribución territorial de las instituciones penitenciarias del país.

7.3. Administración Penitenciaria

La administración de los establecimientos carcelarios en Panamá está regulada por la Ley 87 de 1941, estableciendo su artículo 33 lo siguiente: "la organización y administración general de las cárceles estará a cargo de un Consejo, nombrado por el Poder Ejecutivo".

El artículo quinto de la misma Ley dice:

"La suprema vigilancia y reglamentación interna de los establecimientos penales y correccionales le corresponde al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia, asesorado por un Consejo de cárceles que se compondrá de los siguientes funcionarios: el Procurador General de la Nación, quien lo presidirá; el Presidente del Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial; el Jefe de la cátedra de Derecho Penal en la Universidad Nacional, y el Inspector General de establecimientos penales y correccionales."

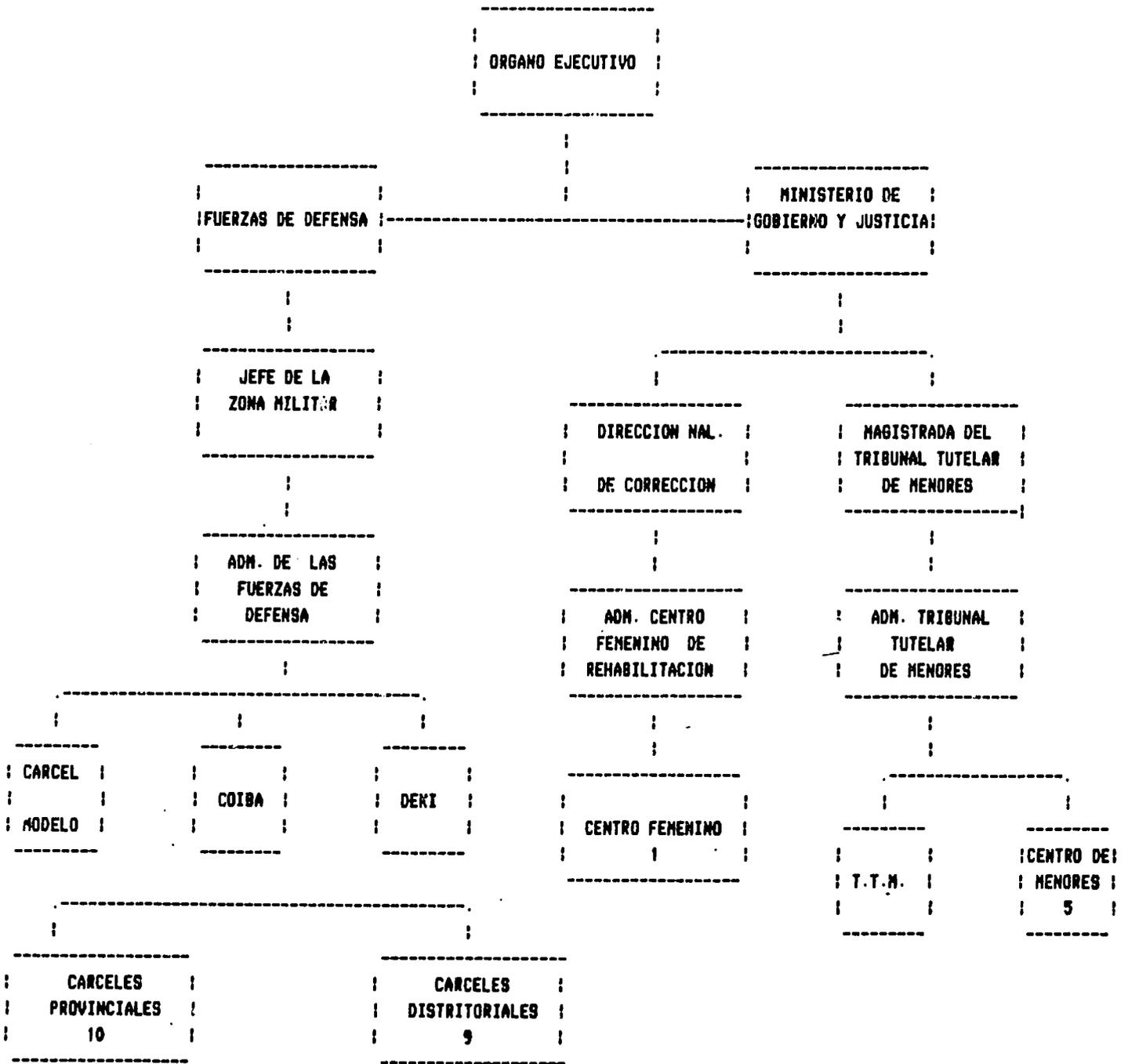
Las funciones de este Consejo son: 1. la clasificación de los reos; 2. el trabajo de los reos; 3. el destino de los productos del trabajo obligatorio; 4. la enseñanza; 5. las prácticas religiosas; y 6. la disciplina general.

7.3.1. Ministerio de Gobierno y Justicia .

Es el Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante autorización del Organó Ejecutivo, el encargado de administrar legalmente los centros penitenciarios del país así como de la custodia y vigilancia de los detenidos y procesados adultos de ambos sexos y de la protección de menores con problemas delictivos. En la práctica esta función la ha asumido la policía (ahora FF.DD.) como dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia.

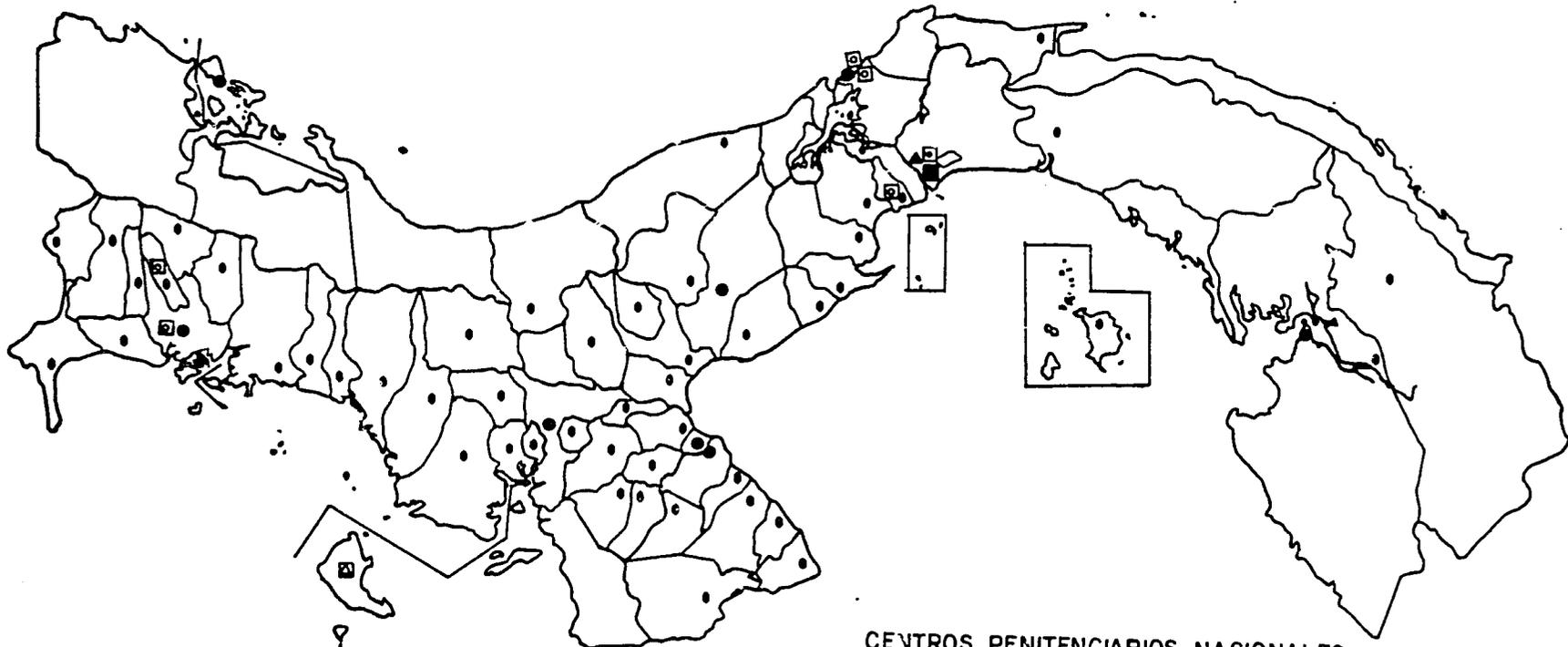
ORGANIGRAMA No. 13

ESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE PANAMA



DIVISION PENITENCIARIA
MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA
DEPARTAMENTO DE CORRECCION

189



CENTROS PENITENCIARIOS NACIONALES

- Cárcel Modelo
- ▲ Centro Femenino de Rehabilitación
- ▣ Centros en Asuntos de Menores
- Cárceles Provinciales
- Cárceles Distritoriales
- ▤ Isla Penal de Colón

Escala; 1: 3000,000

7.3.2. Responsabilidades legales y reales

La Ley 87 de 1941, el Decreto No. 467 de 1942 y el Resuelto No. 822 de 29 de octubre de 1982 le dan categoría legal al Ministerio de Gobierno y Justicia por medio de su Departamento Nacional de Corrección, para la custodia, protección y vigilancia del detenido en las cárceles del país; igual lo establece la Ley No. 18 (de 22 de septiembre de 1982) por la cual se adopta el nuevo Código Penal de la República, en sus artículos 53 y 79:

"Artículo 53, acápite segundo: Durante el cumplimiento de su pena, podrá autorizarse al inhabilitado para ejercer su profesión, oficio, arte o industria dentro de los límites del establecimiento, previa la autorización del Director de la prisión y con conocimiento del Departamento de Corrección."

"Artículo 79. Al acordar la suspensión condicional, el Tribunal podrá imponerle al sancionado condiciones como la sujeción a la vigilancia de las autoridades, del Ministerio de Gobierno y Justicia."

El Departamento Nacional de Corrección será responsable de la dirección y administración de los tipos de institución penal existentes según el Decreto 822 citado, pero en la realidad, estas funciones de administración las lleva a cabo las FF.DD. en forma creciente a tal punto que por orden interno, sin apoyo normativo (ley o decreto ejecutivo) desde 1985 los centros penitenciarios reciben la denominación de Guardia Penitenciaria.

La ley, sin embargo, le da al Ministerio de Gobierno y Justicia, por medio del Departamento de Corrección, una función de coordinación, dirección y administración.

El Departamento de Corrección realiza algunas funciones secundarias dentro del sistema penitenciario del país y tiene la regulación de todas las nuevas instituciones creadas por el Código Penal de 1982, tales como: a) la sustitución de penas cortas privativas de libertad, b) el aplazamiento de la ejecución de la pena, c) la suspensión condicional de la pena, d) la libertad condicional por buena conducta, e) las medidas de seguridad de carácter curativo, f) las medidas de seguridad educativas y g) el seguimiento de los reos liberados.

Adicionalmente, el Departamento está encargado de desarrollar las estadísticas penitenciarias, las cuales son enviadas a la Contraloría para su publicación en Panamá en Cifras. Aunque esta labor está a su cargo, el desarrollo de estas estadísticas depende de la buena voluntad de los jefes de los centros, quienes

responden a las FF.DD. Sin embargo, la falta de autoridad sobre estos funcionarios motivó que el año pasado no se pudieran preparar los informes estadísticos.

7.4. Presupuesto del Departamento de Corrección

El cuadro No. 30 indica el presupuesto del Departamento de Corrección.

CUADRO No. 30
Presupuesto del Departamento de Corrección

<u>Actividad</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Alimentación	B/ 1,078,010	B/ 1,000,300
Aseo y Limpieza	5,550	5,550
Salarios del Departamento	302,364	302,364
Mantenimiento y Reparación	61,200	31,200

En estos rubros se puede observar claramente, que a pesar de la pequeña cantidad con la que cuenta el presupuesto de gastos del Departamento Nacional de Corrección, para dotación de servicios a los centros penitenciarios de toda la República de Panamá, este año ha tenido recortes importantes. Se debe señalar que este presupuesto no comprende el personal de dirección y vigilancia pertenece a las Fuerzas de Defensa y es pagado con las partidas asignadas a su presupuesto general de gastos. Igual apreciación cabe hacer sobre el equipo, vehículos y mantenimiento de los Centros Penitenciarios del país.

En cuanto a la partida sobre alimentación de los detenidos, los Concejos Municipales, en algunos distritos contribuyen en el pago de los alimentos de los presos; no obstante, la asignación por persona oscila entre B/1.25 a B/1.75 diarios.

7.5. Personal Penitenciario

La Ley 87 de 1941 se refiere al personal penitenciario y a los requisitos que deben reunirse para formar parte de éste; la Ley 79 de 1941 designa en calidad de guardianes a los miembros de la Guardia Nacional, quienes cuidarían de las cárceles; mediante Decreto 548 de setiembre de 1942 se crea una Sección de Cárceles en la Guardia Nacional, y se dispone que los candidatos a laborar en ella se elegirán de acuerdo con una evaluación obtenida en un test mental; los escogidos tendrían que tomar cursos penitenciarios en una escuela bajo la Dirección del Departamento de Corrección. Todo este personal será escogido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Comandante de la Policía, el Comisionado de Corrección y el Inspector General de los

Establecimientos Penales y Correccionales según establecen los Decretos y Leyes antes enumeradas.

Otra serie de Leyes y Decretos relativas al asunto son, entre otras, la que señala que para ser Director de la Colonia Penal de Coiba tenía que escogerse a un "penalista de reconocida competencia científica" (Dec. 108 de 28 de julio de 1920). En 1923 se le da al Capataz General la atribución de remplazar al Director o Subdirector del Penal en sus ausencias, (Decreto 9 de 12 de enero de ese año). En 1925 el Director precisa tener estudios en el ramo penitenciario y no haber sido condenado por delitos o faltas sujetas a penas privativas de libertad.

El Decreto 44 de 13 de marzo de 1925 nombró Jefe Superior de la Cárcel Modelo al Gobernador de la provincia de Panamá; para ser director de la misma se requería ser abogado del ramo criminal, con más de cuatro años de experiencia, buen crédito y versado en legislación penal del país y tener por lo menos nociones generales de Criminología. Finalmente, según Decreto 14 del 13 de enero de 1940, se le asignan dichas funciones a la Guardia Nacional.

Con el ánimo de investigar la situación real que en la actualidad presenta el personal penitenciario hemos efectuado un estudio de actualización y evaluación del sistema penitenciario de Panamá, en el año 1985, el que incluye una información documental de trabajos de investigación realizados sobre temas estadísticos penitenciarios del Ministerio de Gobierno y Justicia y un estudio de campo que consistió en entrevistar y encuestar a directivos y personal que labora en los Centros. Dicho estudio también incluye a detenidos y los resultados serán presentados en el momento oportuno en este trabajo.

7.5.1. Calificación del Personal

Los directivos y el personal laboran en los 11 Centros Penitenciarios de adultos más importantes del país, los que, según información proporcionada por la Dirección de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia contenían a la fecha una población de 2,221 personas, o sea, un promedio de un detenido por cada mil habitantes.

La cifra total de los funcionarios que trabajan en los mencionados Centros no se conoce con exactitud porque incluye al personal militar, cuyo número es de información restringida. No obstante, la información proporcionada por directivos y personal arroja una cifra de 521, de los cuales 128 son profesionales, 348 son custodias y 45 se clasifican bajo la denominación de "otros".

Por profesionales entendemos aquellas personas cuya formación escolar alcanza estudios universitarios y que se desempeñan en funciones bien especializadas, a saber: asesores legales, contadores, trabajadores sociales, administradores,

sicólogos, criminólogos, sociólogos, médicos, enfermeras, maestros, ingenieros, etc.

Los custodias incluyen a vigilantes, "imaginarias" y otro personal militar y sus funciones son básicamente las de vigilar a los detenidos.

Como "otros" entendemos al personal de secretaría, almacenistas, trabajadores manuales, cocineros, etc.

Los datos obtenidos gracias a la investigación antes mencionada permiten clasificar a los Centros según sus objetivos y en actividades que realizan para alcanzar los mismos (ver cuadro No. 31).

7.5.2. Formación y Expectativas de Capacitación del Personal.

Otro aspecto que pudiera tener relación con los objetivos y actividades de dichos Centros se refiere a la formación profesional y a las expectativas de capacitación del personal. Aquí es importante hacer la distinción entre profesionales, custodias y otros.

Los Centros investigados fueron:

1. La Chorrera (*)
2. Isla de Coiba
3. Centro Femenino de Rehabilitación
4. Centro de Rehabilitación "El Renacer"
5. Cárcel Pública de Colón (*)
6. Cárcel Modelo
7. Cárcel Pública de Chitré (*)
8. Cárcel Pública de Santiago (*)
9. Cárcel Pública de Las Tablas (*)
10. Cárcel Pública de Penonomé (*)
11. Cárcel Pública de David (*)

(*) Estas son cárceles ubicadas en los cuarteles militares de las Provincias de Panamá Oeste, Herrera, Veraguas, Colón, Los Santos, Coclé y Chiriquí, en su orden.

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

Un 50% declaró como nivel de escolaridad la educación primaria (completa o incompleta). El resto declaró algún año de educación secundaria.

Respecto a la capacitación laboral poseída, sólo uno, ubicado en Coiba, había asistido a un seminario Penitenciario;

CUADRO No. 31

I. Objetivos del Centro (Información cruzada de directivos y empleados)

Centro	Objetivos Declarados por los Directivos	Actividades que realizan a fin de lograr los objetivos
Chorrera	Custodia de los detenidos	Actividades deportivas, obras públicas, misas.
Coiba	Rehabilitación de detenidos	Trabajo (ganadería, agricultura, aserradero, ebanistería, pesca, avicultura, porcino, mecánica, sastrería), charlas para su comportamiento en el penal, deportes.
C.Femenino	Custodia, favorecer rehabilitación y reincorporación social.	Terapias familiares e individuales, dinámicas especiales, terapia ocupacional, educación, formación en empleos, tratamiento de rehabilitación, orientación, seguimiento de casos (visitas domiciliarias).
Renacer	Rehabilitación, sanciones penales privativas de libertad	Terapia ocupacional (ebanistería, sastrería, mecánica, soldadura), ciclo industrial, dinámica familiar, dinámica de grupo, deportes, bolsa de trabajo, misas.
Colón	Custodia de reclusos	Novenario de reclusos, liga de baloncesto, caminata a Portobelo limpieza del Centro.
*C.Modelo	Prevención del delito, mantener a los detenidos en mejor forma.	Deportes, charlas, terapia de grupo, evaluaciones para traslado al Renacer.
Chitré	Custodiar detenidos, limpieza: trabajo en la ciudad y el cuartel.	Enseñanzas: geografía, matemática, historia, deportes, películas.

Centro	Objetivos Declarados por los Directivos	Actividades que realizan a fin de lograr los objetivos
Santiago	Vigilancia	Limpieza del Centro, servicio social en la comunidad, taller de ebanistería, asistencia médica, fiesta: día de los detenidos. Tratar de que estén comunicados con sus familiares y en conocimiento de las autoridades para que resuelvan su caso.
Las Tablas	Mantener detenidas a las personas por orden judicial o administrativa.	Trabajo de obras públicas, limpieza y trabajos particulares.
Penonomé	Rehabilitación, capacitación	Cursos de ebanistería, fábrica de bloques, deportes, misas.
David	Custodiar, brindarle tratamiento a los detenidos, velar por bienestar de ellos.	Medidas de seguridad, evitar problemas internos, educación escolar, deportes y educación física, actividades religiosas, de salud, manualidades y sastrería.

*NOTA: Los empleados (6 de ellos) reportaron "ninguna actividad" y 1 custodia dijo: "Esto es cárcel; no hay actividades".

los demás eran: paracaidistas, capataces de construcción, avicultores, armeros, agricultores, electricistas, pintores, carpinteros, trabajadores manuales y conductores. Algunos desarrollaban actividades paralelas como "custodia y agricultores" o "custodia y secretarios".

Como puede verse, la formación de dicho personal es heterogénea y no corresponde con las funciones que debe ejercer.

En lo que se refiere a sus expectativas de capacitación, menos de la mitad declararon desear capacitación en "régimen o técnicas penitenciarias", otros prefieren adquirir conocimientos de otro tipo: carpintería, albañilería, sicología, electrónica, secretariado, asistencia legal y comunicaciones.

El personal profesional y "otros" en general, están capacitados para las funciones que ejercen; no obstante, un 47% declaró desear capacitación en "asuntos penitenciarios" y cuatro de ellos concretamente deseaban acudir al ILANUD; el resto desea capacitación en sus respectivas carreras, lo que pudiera interpretarse como deseos de perfeccionamiento por motivos personales.

En este sentido, pudiera ser significativo que del total de entrevistados tan sólo el 14% declaró haber sido seleccionado para ocupar su actual cargo mediante "solicitud" y sobre la base de "su capacidad" profesional. Otros señalaron "recomendación de algún militar" y en el caso de los custodias la mayoría declaró "traslado voluntario", "traslado del tránsito", "buena conducta", entre otras.

Como quiera que la gran mayoría (17 de 18) de los centros penitenciarios más importantes del país están dirigidos, administrados y subvencionados por las FF.DD., la capacitación del personal en ciencias penales y penitenciarias es de carácter esporádico, sin evaluación, ni seguimiento y de escaso efecto inmediato, por la rotación del personal.

El Ministerio de Gobierno y Justicia, por medio del Departamento de Corrección, ha organizado algunos cursos y seminarios, con la colaboración del ILANUD y la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, pero no se hace con la periodicidad requerida.

Todos los directivos de las cárceles, en la actualidad, son militares de rango; en las zonas militares los jefes de zona son los que ocupan la dirección de los centros penitenciarios.

7.5.3. Actividades en los Centros

Como puede verse fácilmente, la mayoría de los centros -aún cuando algunos declaren objetivos de rehabilitación- en verdad parecen operar sencillamente como sitios en los que los

infractores de las leyes reciben sanciones privativas de libertad. Las actividades declaradas apuntan a la utilización de la fuerza de trabajo del detenido en forma de castigo, o en el mejor de los casos, como fuente que ayuda al sostén económico del Centro, tal como se reporta en otra pregunta de la encuesta. En apariencia sólo el Centro Femenino de Rehabilitación y El Renacer cumplen programas de rehabilitación. Se ofrecen servicios de Trabajo Social en Chiriquí, El Renacer y el Centro Femenino.

7.5.4. Criterios de aceptación de los detenidos

También en relación con los objetivos y actividades de los Centros, indagamos respecto a la existencia o no de criterios de aceptación de los detenidos. En este orden de ideas, el 91% de los Centros se rige por las órdenes privativas de libertad emanadas de autoridad competente; algunos agregan "acusación formal", "notas de arresto", "batidas", "falta cometida" y "mayoría de edad". Tan sólo El Renacer declaró la recomendación del Departamento de Corrección y de la Cárcel Modelo como criterio de aceptación, señalando, además, que un mismo individuo no puede ir dos veces al Centro.

Es interesante señalar que el Centro de la Chorrera declaró como criterio de aceptación lo siguiente: "se clasifican los detenidos; Los menores quedan en las celdas", lo que parece aludir al hecho de que conviven en las mismas celdas adultos y menores y que en algunas ocasiones, se mantiene a los menores dentro de las celdas y a los adultos afuera.

Respecto al trato que recibían los detenidos en los Centros, los resultados fueron los siguientes: 55% declaró recibir buen trato. De igual manera, sobre el tratamiento que recibían de parte de los vigilantes, sus respuestas fueron: 60% lo consideró "bueno", en tanto que un 8% lo declaró "malo". Por otro lado, un 38% declaró la existencia de privilegios en los Centros y un 12% declaró haber recibido maltrato físico o mental; entre éstos últimos, un 21% de reclusos en La Modelo contestó positivamente.

En conclusión, pareciera que la mayoría de los Centros investigados no cumplen funciones de rehabilitación y/o incorporación social. Así parecen demostrarlo los objetivos declarados, las actividades que realizan en los Centros y la formación del personal que en ellos labora.

7.6. Capacidad y estado de las instalaciones físicas de los establecimientos

El cuadro No. 32 indica la población penitenciaria del país entre 1980 y 1984, según sexo, lugar de internamiento y condición jurídica.

CUADRO NO. 32

POBLACION PENITENCIARIA SEGUN SEXO, LUGAR DE INTERNAMIENTO Y CONDICION JURIDICA
1980 - 1984

Cárcules	Sexo		1980		TOTAL	Sexo		1981		TOTAL	Sexo		1982		TOTAL	Sexo		1983		TOTAL	Sexo		1984		TOTAL
	M	F	Condición	Sentenciados-Procesados		M	F	Condición	Sentenciados-Procesados		M	F	Condición	Sentenciados-Procesados		M	F	Condición	Sentenciados-Procesados		M	F	Condición	Sentenciados-Procesados	
Boca del Toro	31	---	5	26	31	29	---	8	21	29	30	---	8	22	30	30	---	8	22	30	33	---	6	27	33
Colón	193	3	22	174	196	246	5	34	217	251	259	6	44	221	265	272	5	32	246	278	228	4	35	197	232
Penonomé	67	1	18	50	68	87	1	29	59	88	112	---	41	71	112	88	---	34	54	88	81	---	27	54	81
Agudulco	11	---	2	9	11	13	---	6	7	13	20	---	9	11	20	14	---	7	7	14	11	---	5	6	11
Antón	6	---	2	4	6	7	---	2	5	7	8	---	4	4	8	6	---	1	5	6	4	---	2	2	4
Está	9	---	---	9	9	7	---	2	5	7	11	---	4	7	11	9	---	4	5	9	8	---	5	3	0
La Pintada	4	---	1	3	4	3	---	1	2	3	6	---	3	3	6	4	---	2	2	4	4	---	2	2	4
Puerto Armuelles	16	1	4	13	17	20	---	4	16	20	18	1	5	14	19	15	---	4	11	15	14	---	4	10	14
David	194	5	44	155	199	164	5	56	133	189	137	6	31	112	143	126	6	23	109	132	113	3	12	104	116
La Concepción	9	---	3	6	9	10	---	2	8	10	9	---	3	6	9	6	---	2	4	6	6	---	2	4	6
Darén	16	---	7	9	16	24	---	5	19	24	27	---	6	21	27	25	---	6	19	25	17	---	6	21	27
Chitré	100	2	58	44	102	102	3	51	54	105	97	2	49	50	99	68	---	32	36	68	85	2	30	37	67
Las Tablas	60	3	26	37	63	59	2	24	37	61	67	1	30	38	68	48	---	18	30	48	39	---	10	29	39
Ciudad Rodolfo	702	---	114	588	702	663	---	115	548	663	684	---	137	547	684	593	---	71	522	593	384	---	84	300	384
Colibe	520	---	235	285	520	496	---	255	241	496	513	---	238	275	513	503	---	196	307	503	742	---	182	560	742
Santiago	92	1	39	54	93	86	1	38	49	87	84	---	34	50	84	74	---	26	48	74	55	---	26	29	55
Centro Penitenciario	---	92	45	47	92	---	125	78	47	125	---	101	46	55	101	---	92	33	59	92	---	30	29	51	80
La Chorrera	39	---	6	33	39	41	---	6	35	41	58	---	6	52	58	58	---	16	42	58	65	---	11	54	65
TOTALES	2.069	108	631	1.546	2.177	2.077	142	716	1.503	2.219	2.140	117	698	1.559	2.257	1.939	104	515	1.528	2.043	1.879	89	478	1.490	1.968

Fuente: Registro del Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia.
(*) Promedio mensual
En 1984 solo cubre hasta el mes de Mayo.

7.6.1. Cárcel modelo.

Está compuesta por 4 galerías -tres en sendos pisos y la cuarta en el sótano- contando con una capacidad total de 250 detenidos. Cada galería está dividida en celdas separadas por barrotes de hierro. "De partida se observa que no hay separación nocturna, ni siquiera dormitorios comunales" (4).

"En cuanto a los servicios sanitarios y duchas se encuentran tres por galería, los cuales resultan insuficientes para la cantidad de presos y muchos de éstos optan por hacer sus necesidades en el piso." (5).

La cárcel es oscura y húmeda, carente de ventilación: lo mismo puede afirmarse de las cárceles de David y Colón.

7.6.2. La Isla Penal de Coiba

Divide su población en catorce campamentos de diferentes capacidades y condiciones; son casas, cabañas o ranchos abiertos, generalmente en malas condiciones, sobre todo lo que respecta a los sanitarios y dormitorios: los primeros son letrinas, el agua se obtiene de pozos, la mayor parte de las actividades que realizan los detenidos las hacen en campo abierto.

La construcción se diseñó para albergar a 500 detenidos y hoy pasan de 1,000.

Los Centros Penitenciarios de David y Colón se construyeron con una capacidad de albergue de 150 detenidos y El Renacer, que es la infraestructura del antiguo penal de Gamboa, la tiene de 120. Hoy todos estos Centros sobrepasan su número de albergue.

7.6.3. Situación actual de los Centros

A partir de 1914 se inicia en Panamá la construcción de cárceles siguiendo los patrones internacionales. A los primeros centros penitenciarios se les denominó Cárceles Modelos, y se consideró importante la práctica de las colonias penales en zonas insulares, alejadas de los centros urbanos; así aparece la colonia penal de Coiba, en la isla del mismo nombre, en el Océano Pacífico, frente a las costas de la provincia de Veraguas. Al presente, este Centro penitenciario, creado para cumplir penas de prisión superiores a tres años, se ha convertido en el lugar que representa la mayor amenaza a la rehabilitación y al respeto de los derechos de los reclusos, incluso para detenidos preventivamente o sancionados con penas inferiores a tres años. A esto se agrega la prolongación de los procesos debido a la falta de notificación de los procesados y la desvinculación familiar y de apoyo legal a las personas que son trasladadas a la isla penal de Coiba.

En todas las provincias y distritos hay cárceles o lugares de detención o privación de libertad, como pabellones anexos a los cuarteles militares de las FF.DD. Las provincias de Chiriquí y Colón tienen el mayor hacinamiento, sin las infraestructuras adecuadas para dormir, trabajar o recibir un tratamiento educativo, moral y social dirigido a la rehabilitación de los delincuentes.

Las instalaciones físicas del Centro Femenino de Rehabilitación en la ciudad de Panamá y el Centro de Rehabilitación El Renacer, en Gamboa, Zona del Canal, son más amplias y permiten la clasificación y separación de la población por edad, clase de delito y situación procesal; además cuentan con talleres, áreas recreativas y programas dirigidos por un Consejo Técnico interdisciplinario.

Al indagar a los directivos y personal investigado en nuestro estudio sobre las instalaciones físicas y equipo con que contaban los Centros, nos encontramos con los siguientes resultados:

La mayoría de los directivos y empleados de los Centros Chorrera, Coiba, Centro Femenino de Rehabilitación, Las Tablas y Penonomé, calificó las instalaciones como "regulares" e "insuficientes". Las de Colón, la Modelo y David las declararon "malas" e "insuficientes" y las de El Renacer fueron catalogadas como "buenas", aunque el sistema de dormitorio va en oposición al programa que allí se lleva.

7.6.4. Alimentación

Más de la mitad de los detenidos encuestados (56%) la consideró "regular". Un 20% la consideró "buena" y casi el mismo porcentaje "mala".

Esto se compara con el estudio de Rangel (6), en el cual tan sólo el 2.9% de los detenidos opinó que la comida era "buena"; el 28.2% opinó que era "regular" y el 66.4% opinó que era "mala".

Como vemos, después de diez años de la investigación de Rangel, en la muestra encontramos que este rubro ha mejorado poco, así como el de las condiciones físicas, que siguen igual; al respecto nos señala el autor antes citado en relación a la Cárcel Modelo que: "además de estar superpoblada, el 70% de los internos duerme en el piso. Tan solo el 28.6% duerme en cama, catre o litera, el 7% en tablonos y este mismo porcentaje no respondió". Los internos, cuando pueden, consiguen cartones o papel periódico para poner sobre el piso frío, y allí duermen. O sea, que a la mala alimentación se suman condiciones físicas infrahumanas (7).

7.6.5. Clasificación de los detenidos

En Panamá se acostumbra hacer una separación entre hombres, mujeres y homosexuales. En la Cárcel Modelo se practica una separación de acuerdo al sexo y gravedad del delito. Las mujeres sólo permanecen allí mientras puedan ser trasladadas al Centro Femenino de Rehabilitación.

En Coiba la clasificación es por edad, y también separan a los homosexuales. En el Centro Femenino de Rehabilitación, la población se divide de acuerdo con la edad de las internas, separando además a aquellas que son madres y tienen consigo a sus hijos.

En las cárceles provinciales se trata de separar por sexo y edad, dependiendo de las posibilidades físicas del establecimiento (8).

7.6.6. Servicios que prestan los Centros

Rangel considera que: "las características más importantes de la Cárcel Modelo son las grandes deficiencias que presenta: falta de personal técnico y por tanto inexistencia de tratamiento penitenciario; falta de fuentes de trabajo; bajos o inexistentes salarios (lo que unido a la escasez de visitas provoca una quiebra de la familia del interno, sobre todo considerando que la mayoría de ellos son cabeza de familia (el sustento de ella); falta de atención médica y de medicinas; falta de atención legal. Además la falta total de separación entre los de primer ingreso y los reincidentes, los detenidos y los condenados y de las múltiples separaciones que prevé la Ley de Reglamento Interno" (9).

Nuestra muestra investigada declaró la existencia de asistencia médica en 85 de cada 100 casos.

7.6.7. Asistencia Legal

En este sentido los datos obtenidos señalan que un 62% de los entrevistados no había recibido asistencia legal. Esto pudiera relacionarse con las respuestas relativas a contactos con abogados o miembros del Poder Judicial. Tan solo el 29% de los detenidos declaró conocer a su abogado: de éstos el 35% eran abogados públicos (defensores de oficio) y 64% abogados privados.

El contacto con el juez fue declarado por un 19% de los entrevistados, la mayoría de los cuales lo habían visto una sola vez.

Un 25% de los entrevistados declaró haber tenido contacto con el fiscal, la mayoría de ellos una sola vez. Un 16% había tenido contacto con otras autoridades: un 26% de ellos con el Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia.

7.6.8. Sistema de visitas

El 46% de los entrevistados declaró recibir visitas semanales; y un 29% declaró no recibirlas nunca. Los lugares de visita varían desde "salas conyugales", "habitaciones", "el parquecito" hasta "conversamos a través de una malla".

7.6.9. Reincorporación a la sociedad

El proceso de reincorporación o reintegración a la sociedad tiene tres componentes fundamentales:

- a) Las condiciones psicológicas y actitud mental del propio detenido.
- b) El grado de aceptación social.
- c) Las condiciones materiales que la sociedad ofrezca.

En este sentido y respecto al primer aspecto, es fundamental para el detenido un tratamiento especializado adecuado a su caso que le permita ubicarse con respecto al resto de la sociedad. La posible formulación de planes futuros por parte del detenido es importante. De allí que el hecho de que casi 3/4 partes de los detenidos no sepa cuando salen del centro, es un indicador de la falta de eficiencia del Sistema Penitenciario y Judicial.

7.7. Causas o motivos de ingreso al Centro

El cuadro No. 33 nos ofrece la información relativa al tipo de delito cometido por la población encuestada, y que dio lugar a su ingreso al Centro. Según éste, una gran mayoría, 48% había cometido delitos contra la propiedad -apropiación indebida, atraco o asalto, daños y perjuicios, estafa, hurto, hurto pecuario, robo y otros-; 27% había cometido delito contra las personas -aborto provocado, homicidio, homicidio por imprudencia, lesiones personales, lesiones por imprudencia, otros-; 8% había cometido delitos contra la fe pública -falsedad y otros-; otro 8% cometió delitos de uso, posesión y tráfico ilegal de drogas; contra las buenas costumbres y el orden de la familia había delinuido un 5% de los entrevistados.

Por otra parte, los delitos contra la propiedad condenados eran un 31%, la mayoría de los cuales (95%) tenía 4 y más meses de detención. Los delitos contra las personas poseían un 30% de condenas, de las que 91% tenía 4 y más meses de detención. De los delitos contra la fe pública, sólo un 5% poseía condena y tenía un año y más de detención. En cuanto a los delitos relacionados con drogas (delito con base en leyes especiales), sólo el 24% poseía sentencia y el período de detención era superior a un año. Finalmente, con respecto a los delitos contra las buenas costumbres, el 58% poseía sentencia y todos tenían más de 4 meses de detención. De éstos la mayoría tenía un año y más de estar detenido.

CUADRO No. 33

Población encuestada adulta en los Centros Penitenciarios por tipo de delito cometido según Centro y si tenía o no sentencia al momento de la encuesta. 1985

Centro (Delito cometido)	Total	Tenía Sentencia		N.D.
		Si	No	
Totales	258	73	175	10
1. Contra la Propiedad	125	38	81	6
2. Contra las Personas	70	21	46	3
3. Contra la Fe Pública	21	1	20	-
4. Uso, posesión y tráfico de drogas	21	5	16	-
5. Contra la Cosa Pública	2	-	2	-
6. Contra las Buenas Costumbres y el Orden de la Familia	12	7	5	-
7. Otro	4	1	3	-
8. No Declarado	3	-	2	1
1. Coiba	96	44	46	6
Contra la Propiedad	54	25	25	4
Contra las Personas	17	10	6	1
Contra la Fe Pública	3	-	3	-
Drogas	14	4	10	-
Contra las Buenas Costumbres y el Orden de la Familia	7	5	2	-
No Declarado	1	-	-	1
2. Renacer	18	8	10	-
Contra la Propiedad	11	4	7	-
Contra las Personas	6	3	3	-
Contra las Buenas Costumbres	1	1	-	-
3. Centro Fem. de Rehabilitación	18	4	14	-
Contra la Propiedad	5	2	3	-
Contra las Personas	8	2	6	-
Contra la Fe Pública	3	-	3	-
Drogas	1	-	1	-
Indocumentado	1	-	1	-
4. Chorrera	12	3	8	1
Contra la Propiedad	4	-	4	-
Contra las Personas	5	2	2	1
Otros	3	1	2	-

Centro (Delito Cometido)	Total	Tenía Sentencia		
		Sí	No	N.D.
5. <u>Las Tablas</u>	<u>6</u>	-	<u>6</u>	-
Contra la Propiedad	1	-	1	-
Contra las Personas	5	-	5	-
6. <u>David</u>	<u>10</u>	<u>3</u>	<u>7</u>	-
Contra la Propiedad	7	3	4	-
Contra las Personas	3	-	3	-
7. <u>Chitré</u>	<u>10</u>	<u>1</u>	<u>9</u>	-
Contra la Propiedad	6	1	5	-
Contra las Personas	3	-	3	-
Contra la Fe Pública	1	-	1	-
8. <u>Santiago</u>	<u>9</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>1</u>
Contra la Propiedad	2	-	1	1
Contra las Personas	4	2	2	-
Contra la Fe Pública	2	1	1	-
Contra las Buenas Cos- tumbres	1	-	1	-
9. <u>Coclé</u>	<u>5</u>	-	<u>5</u>	-
Contra la Propiedad	2	-	2	-
Contra las Personas	2	-	2	-
No Declarado	1	-	1	-
10. <u>Modelo</u>	<u>58</u>	<u>6</u>	<u>50</u>	<u>2</u>
Contra la Propiedad	24	3	20	1
Contra las Personas	16	2	13	1
Contra la Fe Pública	12	-	12	-
Drogas	6	1	5	-
11. <u>Colón</u>	<u>16</u>	<u>1</u>	<u>15</u>	-
Contra la Propiedad	9	-	9	-
Contra las Personas	1	-	1	-
Contra la Cosa Pública	2	-	2	-
Contra las Buenas Cos- tumbres	3	1	2	-
No Declarado	1	-	1	-

La situación relativa a los Centros Penitenciarios demuestra que en Coiba, un 48% de los detenidos no tiene sentencia; en El Renacer, un 56% no ha sido sentenciado.

Igualmente no tienen sentencia: el 78% en el Centro Femenino de Rehabilitación; el 67% en Chorrera; el 100% en Las Tablas; el 70% en David; el 84% en Chitré; el 56% en Santiago; el 100% en Coclé; el 86% en La Modelo; el 88% en Colón.

Es decir, casi el 60% de los detenidos en estudio no había recibido sentencia a pesar de que la mayoría -casi el 60%- tenía más de tres meses de estar detenido.

En resumen, la mayoría de los detenidos había cometido delitos contra la propiedad o contra las personas, lo que se corresponde con las estadísticas nacionales. Por otro lado, casi 2/3 tenían 4 meses y más de detención y aproximadamente un 1/3 habían sido sentenciados. La similitud entre los diversos Centros estudiados parece hacer alusión a una lentitud generalizada en las diversas provincias del sistema de administración de justicia.

7.8. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

En relación con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, establecidas por las Naciones Unidas, podemos afirmar que no se cumple con la mayoría de ellas: lo hemos visto en cuanto a los derechos que les asiste a los detenidos en las causas de sentencias o penas (10). Sus trámites son larguísimo y burocráticos, el sistema no beneficia en nada al detenido y en cuanto a su permanencia en el Centro es lamentable su estadía, así que tanto el sistema como el régimen penitenciario, no se adecúan a las Reglas Mínimas aprobadas por Naciones Unidas y aceptadas por nuestro país.

El Derecho Penitenciario panameño está formado por leyes y decretos que, ni siquiera en los casos de menores y mujeres, cumple con los adelantos de las ciencias penales y criminológicas, ni con la guía que representan las normas mínimas.

En la práctica no se cumple ni con la seguridad, ni con la rehabilitación, ni mucho menos con la defensa social, como ya lo hemos visto en el análisis de este trabajo.

El Código Penal establece la pena de días-multa en su articulado, pero como quiera que no se ha implementado el Código Judicial, que establece el procedimiento a seguir, la situación penitenciaria sigue igual, imponiendo preferentemente penas privativas de libertad.

Al personal que trabaja en los centros penitenciarios en su mayoría le falta profesionalismo y capacidad, al igual que el conocimiento científico, para establecer esta clase de acciones que van en mejoría de los detenidos, y en vez de rehabilitar a éstos, terminan por agravar la situación del detenido y por ende el hacer más costosa para la sociedad dicha solución.

7.9. Libertad Condicional

Se entiende por libertad condicional aquella que se otorga a los sentenciados que han cumplido dos tercios de su condena y que han mantenido buena conducta durante el tiempo transcurrido en el penal, adaptándose fielmente a los reglamentos y órdenes del régimen carcelario (cf. por artículos 85 y 86 del Código Penal).

Es facultativo del Organo Ejecutivo decretar la libertad condicional mediante una Resolución, y nos informa nuestra Carta Magna que, con la participación del Ministro respectivo, suponemos que se refiere al Ministro de Gobierno y Justicia, señalado en el artículo 179, numeral 12, que a la letra dice:

"Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes."

Se otorgará la libertad condicional siempre y cuando se cumpla con las siguientes obligaciones que señala el artículo 86 del Código Penal:

"La libertad condicional, otorgada por el Organo Ejecutivo, mediante Resolución, conllevará para el beneficiado cumplimiento de las siguientes obligaciones.

1. Residir en el lugar que se fije y no cambiar de domicilio sin autorización previa;
2. Observar las reglas de vigilancia que señala la Resolución;
3. Adoptar un edio lícito de subsistencia;
4. No incurrir en la comisión de nuevo delito ni de falta grave, y
5. Someterse a la observación del organismo que designe el Organo Ejecutivo.

Estas obligaciones regirán hasta el vencimiento de la pena a partir del día

en que el reo obtuvo la libertad condicional."

7.10. Asistencia a los Reos Liberados

Respecto a esta materia, es muy poco lo que se ha hecho en Panamá. Anteriormente señalamos en nuestro estudio la nula reincorporación de los reos a la sociedad y la relación de egresos en los Centros Penitenciarios, por tipo de libertad concedida y según delito o falta cometida. En las conclusiones señalamos que las posibilidades de reincorporación social son mínimas, por la carencia de programas de rehabilitación y de actividades que faciliten el reingreso a la sociedad.

Como dice Murray, "las cárceles de hecho no preparan a ninguna persona para la libertad. Libertad que no es independiente de la dinámica de la sociedad en todas sus facetas, penas, glorias, triunfos, fracasos, etc., razón por la cual toda incorporación social debe ir sujeta a una serie de medidas pre y post-carcelarias encaminadas al logro de la aceptación como persona que violó una norma legal, cumplió y que espera asumir una actitud normal como elemento trabajador y positivo. Hablar en estos términos supone que, desde luego, exista un verdadero sistema de rehabilitación penitenciaria, con programas pre y post-liberacionales" (11).

Igualmente lo hace el Lic. Rangel cuando señala en su estudio, refiriéndose a una entrevista hecha al Director de la Colonia Penal de Coiba: "Aunque este penal es el que cuenta con mayor grado de autosuficiencia económica y es el único que tiene una producción organizada y mecanizada, cerca del 80% de sus internos ha pasado antes por él... De acuerdo con el cuestionario anteriormente citado, en Coiba el 61.7% de la población penal de la Colonia ha sido condenada anteriormente. Lo cual nos permite llegar a la conclusión de que aquí no se hace rehabilitación." (12).

NOTAS

- (1) Penas: La privación o restricción de bienes jurídicos impuestos conforme a la ley, por los Organos jurisdiccionales competentes, al culpable de una infracción penal.
- (2) Sistema Penitenciario: "Organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales (penas o medidas de seguridad) que impongan privación o restricción de la libertad individual como condición Sine qua non para su efectividad", García Basalo, citado por Castillo, Francisco, Nuevo Enfoque sobre el sistema penitenciario. Trabajo de graduación, Universidad de Panamá, 1981.
- (3) Régimen Penitenciario: "Conjunto de normas que regulan la vida de los reclusos en el establecimiento penal". Cuello Calón, Eugenio. La moderna penología, Barcelona, Edit. Bosch, 1958.
- (4) Rangel M., Ricardo. El sistema penitenciario panameño. Instituto de Criminología, Universidad de Panamá, 1976, pág. 139.
- (5) Ibid. pág., 38
- (6) Ibid.
- (7) Ibid.
- (8) Antony, Carmen. "Aspectos sociológicos de los procesados en Panamá", en Revista del IV Seminario Nacional de Criminología Instituto de Criminología, Panamá, 1980, p. 68-69.
- (9) Rangel, op. cit., pág. 138.
- (10) Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, aprobadas por Naciones Unidas, 1955. Estas reglas fueron adoptadas por Naciones Unidas para establecer normas básicas sobre el tratamiento adecuado de reclusos.
- (11) Murray, Fernando. Oportunidades de empleo para los post-liberados en la República de Panamá, Imprenta Universitaria, Panamá, 1985. 149 págs.
- (12) Rangel, op. cit., pág. 138.

III. EL PROCEDIMIENTO PENAL

A. Garantías fundamentales

Es primordial, al hablar del proceso penal, el mencionar la base sobre la cual éste se asienta, que es el conjunto de garantías fundamentales o principios rectores de toda actuación jurisdiccional en el área penal. Por esta razón se describen someramente y se indican los medios de protección de los mismos, así como los casos en que cabe su suspensión.

Podemos agrupar las garantías fundamentales en tres secciones: de tipo general, que protegen eminentemente las libertades públicas, las inherentes al proceso penal concretamente, y las concernientes a las penas impuestas. En todos los casos los artículos citados son de la Constitución Política.

1. Descripción

1.1. Garantías generales

Entre ellas tenemos el principio de igualdad (art. 19 y 20), el de responsabilidad de los funcionarios públicos en virtud de sus funciones (art. 18); la libertad de tránsito, de expresión y reunión (arts. 27, 37 y 38 respectivamente) y la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y otros tipos de comunicación privada (arts. 26 y 29).

También se incluye el principio de tutela efectiva de los derechos, que permite y exige la actuación de las autoridades para la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos (art. 17). El proceso penal es un instrumento para el cumplimiento de esa exigencia constitucional y existe para reconocer derechos individuales y sociales que hayan sido violados.

1.2. Garantías específicas del proceso penal

Dentro de estas tenemos los siguientes principios:

- Legalidad de la detención: Se refiere a la obligación de llevar a cabo las detenciones con orden escrita de autoridad competente y por una razón que la ley previamente haya definido, salvo en el caso del delincuente que haya sido sorprendido in fraganti. Una detención que infrinja tales normas o que se prolongue más de 24 horas sin que el detenido sea puesto a la orden de autoridad judicial, es ilegal (art. 21).

- Presunción de inocencia: Existe una presunción absoluta de inocencia de todo individuo, salvo que se demuestre lo contrario en juicio (art. 22).

- Publicidad del proceso penal: El juicio debe ser público (art. 22).

- Debido proceso legal: Comprende la aplicación de todas las normas y garantías procesales, así como el derecho a una defensa por un profesional en Derecho (art. 32 y 22, respectivamente).

- Voluntariedad de las declaraciones: Se refiere a que nadie está obligado a declarar contra sí mismo, su cónyuge o sus parientes cercanos (art. 25).

- Irretroactividad y tipicidad de la ley penal: Solamente puede castigarse una conducta debidamente definida en una ley anterior a la comisión del delito (art. 31).

- Promulgación de la ley penal: Al dictarse leyes represivas debe observarse la máxima simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos, teniendo en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial (art. 212).

- Extradición: Existe una prohibición de extraditar a los nacionales (art. 24).

1.3. Garantías para el sentenciado

Estas se refieren al tratamiento humanitario que debe darse a los reclusos, siguiendo los principios de seguridad, rehabilitación y defensa social. El artículo 28 extiende estos conceptos. También se prohíbe la pena de muerte, la expatriación y la confiscación de bienes (art. 30), así como la prisión o detención por deudas u obligaciones civiles (art. 21).

2. Medios de protección de las garantías fundamentales del sistema formal

Para los casos de detenciones ilegales por la forma en que fueron realizadas o por su duración, existe el recurso de hábeas corpus, que puede ser interpuesto inmediatamente después de la detención sin consideración de la pena aplicable. El procedimiento para resolver el recurso es sumarísimo y no puede ser suspendido su conocimiento (art. 23).

Para la protección de las demás garantías existe el recurso de amparo, regulado en el artículo 50 y que también se tramita en forma sumarísima en los Tribunales Judiciales.

Otro medio de protección específico para los procesos penales es el vicio de nulidad, que puede invocarse cuando se ha infringido alguna norma o garantía procesal. El artículo 3 del Código Penal establece responsabilidad civil y criminal por los daños o perjuicios que resultaren de un proceso viciado de

nulidad, a cargo del funcionario que haya actuado ilícitamente o ignorando los derechos del enjuiciado.

3. Suspensión de las garantías fundamentales del sistema formal

Según el artículo 51, ciertas garantías fundamentales pueden ser suspendidas mediante la declaratoria del estado de urgencia, que comprende casos de guerra exterior o perturbación interna que amenace la paz y el orden público. Los artículos afectados por tal declaratoria son el 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 44, que se refieren a los principios de legalidad de la detención, de inocencia y asistencia profesional, el derecho de hábeas corpus, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de tránsito, la inviolabilidad de documentos y comunicaciones, la libertad de expresión y reunión y el derecho a la propiedad privada. Para la suspensión basta el decreto acordado en Consejo de Gabinete.

Si el estado de urgencia se prolonga por más de diez días, debe intervenir el Organo Legislativo para confirmar o revocar las decisiones tomadas en Consejo de Gabinete.

Cabe anotar que el artículo 32, que consagra el principio del debido proceso, no se ve afectado por una eventual declaratoria de urgencia.

B. El Proceso Penal Ordinario

El proceso penal panameño es predominantemente escrito, aunque se propone su modificación hacia un proceso más oral en el Código Judicial pendiente. El proceso actual es descrito a continuación.

1. Objeto del Proceso Penal

En la forma que indica el párrafo 2 del artículo 212 de la Constitución, el objeto del proceso es el conocimiento de los derechos consignados en la ley substancial.

Por su parte, el artículo 1970 del Código Judicial, en su primer párrafo, expresa que "El objeto del procedimiento penal es investigar los delitos y descubrir y juzgar a los delincuentes"

2. Acciones Derivadas del Delito

Del hecho del delito se deriva la acción penal contra las personas que resultaren responsables, y la acción civil para la restitución de la cosa, la reparación del daño causado y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito. La acción civil puede ejercerla la persona perjudicada, sus herederos o cesionarios. Como expresa el artículo 1973 del Código Judicial, "Para la restitución de la cosa, la reparación del daño causado o la indemnización de los perjuicios ocasionados

por el hecho punible, puede intentarse por separado, ante juez competente, la acción civil; pero el ejercicio de dicha acción estará suspenso hasta que se haya fallado definitivamente sobre la acción criminal, ya sea que se intente antes o después de incoada ésta".

En la materia relativa a la responsabilidad civil derivada del delito, el Código Penal, Título VI, Libro I, establece que la misma debe ser fijada en la sentencia del juez penal. Conforme establece el párrafo del artículo 1970, la acción penal la ejerce el Estado, por medio de los agentes establecidos por la ley. El artículo 1975 del Código Judicial, señala expresamente que "El procedimiento en los negocios criminales puede ser de oficio o por acusación legalmente intentada. Es de oficio cuando los tribunales tienen el deber de proceder contra los delincuentes, y los funcionarios de instrucción el de iniciar los sumarios, aunque no lo solicite un acusador particular". Por regla general, todo delito da lugar a procedimiento de oficio. El ordenamiento procesal penal panameño sigue en esta materia el sistema de regla-excepción, en el cual salvo disposición expresa de la ley, que exija como requisito de procedibilidad la constitución de acusación particular o la interposición de denuncia (o "querrela"), la persecución criminal es de oficio.

3. Personas que Intervienen

3.1. Organismo Judicial y Ministerio Público.

La administración de justicia penal es ejercida por la Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, por los Jueces de Circuito y por los Jueces Municipales. La Asamblea Legislativa ejerce funciones judiciales en las causas a ellas adscritas por la Constitución Política de la República, dentro del ámbito de la jurisdicción especial a ella reservada.

Como expresa el artículo 1 del Código Judicial, los agentes del Ministerio Público participan de la administración de justicia penal como funcionarios de instrucción.

El Ministerio Público tiene por mandato constitucional la función pública de perseguir los delitos, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 217 de la Constitución. Dichas funciones son ejercidas por el Procurador General de la Nación, los Fiscales Superiores de Distrito Judicial, los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales.

La competencia jurisdiccional corresponde a los Tribunales de Justicia que forman parte del Organismo Judicial (Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores y Jueces de Circuito y Municipales), mientras que al Ministerio Público (Procurador General, Fiscales Superiores y de Circuito, y Personeros Municipales), corresponde la función pública de perseguir los

delitos, instruyendo como funcionario de instrucción el sumario, que recoge las diligencias de comprobación del cuerpo del delito y de los presuntos responsables del hecho del delito, en la forma que indica el artículo 2020 del Código Judicial.

El Ministerio Público debe ser oído en todas las causas que deban seguirse de oficio, aunque haya acusador particular, y en dichas causas, aunque el Ministerio Público no acuse o no pida en conclusión la sanción del autor del hecho punible, debe el tribunal declarar a seguimiento de causa y condenar al procesado conforme a la prueba.

Desde un punto de vista general, el proceso penal es el conjunto de actos reglados dispuestos en dos fases, la sumaria, que corresponde al Ministerio Público y la plenaria, a cargo del tribunal.

3.2. El Acusador Particular.

La acción penal puede ser ejercida por los particulares, constituyéndose, como acusadores particulares, en parte procesal, lo que a tenor de lo dispuesto por el artículo 1993 del Código Judicial, conlleva la obligación de "probar la verdad y sus aserciones".

Pueden ejercer la acción penal como acusadores particulares el sujeto pasivo del delito, el pariente de la víctima dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, así como el representante legal o quien tiene bajo su guarda a la víctima del delito.

Es requisito indispensable para ejercitar la acción penal como acusador, encontrarse en pleno goce de los derechos civiles.

3.3. El Denunciante.

El denunciante no es parte procesal. Como expresamente indica el artículo 2007 del Código Judicial, "Se entiende por denunciante el que, sin constituirse parte del juicio, ni obligarse a probar su relato, denuncie a una autoridad pública que se ha cometido un delito, con expresión o sin ella de las personas que lo han cometido".

Las personas que tengan conocimiento de la existencia de un hecho delictivo, se encuentran obligadas a denunciarlo, cuando es perseguible de oficio, ante los funcionarios de instrucción, y a dar sobre tales hechos las noticias que tengan y que puedan servir para comprobarlo o para descubrir a sus responsables.

3.4. El Procesado.

El procesado es la parte procesal a quien se atribuye la responsabilidad penal. Como parte procesal, es sujeto de

derechos. "Al procesado -indica el artículo 2013 del Código Judicial- se le proporcionará todos los medios legales para que pueda ejercer libremente el derecho de defensa".

No cabe duda de que los derechos más relevantes del procesado son aquellos contenidos en el artículo 22 de la Constitución: derecho a conocer los cargos que se le imputan, a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, a un juicio público que le haya asegurado todas las garantías de defensa y a la asistencia de abogado defensor, desde el momento mismo de la detención, en todas las diligencias policiales y judiciales; y en el artículo 32: derecho a ser juzgado de conformidad con los trámites legales y debido proceso legal.

3.5. El Abogado Defensor.

El Abogado Defensor es el apoderado judicial que representa los intereses legítimos y los derechos del procesado. Como expresa el artículo 2016 del Código Judicial, en la forma que el mismo fue declarado mediante la Sentencia del 22 de noviembre de 1983, dictada por la Corte Suprema de Justicia, "Si en cualquier tiempo el procesado manifestare necesitar defensor, pero que no tiene a quien nombrar por carecer de recursos para ello, se lo nombrará el tribunal". De esta forma, el defensor puede ser de confianza, designado por el procesado, o de oficio, designado por el tribunal (1).

La actuación del Abogado Defensor puede iniciarse desde el momento mismo de la detención, asistiendo al procesado en las diligencias policiales y judiciales, en la forma que garantiza el artículo 22 de la Constitución Política de la República.

4. Iniciación del Proceso Penal

La acción penal puede ser impulsada de oficio, en aquellos casos en que la ley no exija como requisito de procedibilidad la constitución de una acusación particular, para la cual es suficiente que el funcionario de instrucción reciba la noticia de que se ha cometido un delito. La denuncia debe ser interpuesta ante el funcionario de instrucción, sin que dicha noticia criminis tenga una forma especial de presentación. Por lo que corresponde a la acusación particular, la misma se propondrá siempre por escrito, expresándose en ella los nombres del acusador y del acusado del delito y el lugar y fecha en que se ejecute, con relación a todas las circunstancias esenciales del hecho, citando las disposiciones legales infringidas y obligándose el acusador a continuar la acusación y a probar la verdad de su relato.

La efectividad del proceso penal en resolver los delitos frecuentemente depende del tiempo que pasa entre la comisión del delito y el inicio de la investigación. El cuadro No. 34 presenta

CUADRO NO. 34

Período (en meses) transcurrido entre la comisión del delito
y el inicio de la investigación.
Tipo de tribunal y sindicatos.

1984

Tipo de tribunal	Total	-1	1-3	3-6	6-12	12+	NE
<u>Tri'b. Sup.</u>							
2do T.S.	74 (100.0)	70 (94.6)	4 (5.4)	-	-	-	-
Resto Rep.	141 (100.0)	131 (92.9)	6 (4.2)	-	4 (2.8)	-	-
TOTAL	215 (100.0)	201 (93.5)	10 (4.6)	-	4 (1.8)	-	-
<u>Juzg. Circ.</u>							
Colón	851 (100.0)	637 (74.8)	108 (12.7)	48 (5.6)	20 (2.3)	13 (1.5)	25 (2.9)
Chiriquí	655 (100.0)	521 (79.5)	52 (7.9)	21 (3.2)	12 (1.8)	5 (0.7)	34 (5.2)
Panamá	5146 (100.0)	4151 (80.6)	392 (7.6)	168 (3.2)	97 (1.9)	79 (1.5)	259 (5.0)
Veraguas	466 (100.0)	404 (86.7)	43 (9.2)	6 (1.2)	4 (0.8)	3 (0.6)	6 (1.2)
Resto Rep.	774 (100.)	585 (75.6)	51 (6.6)	18 (2.3)	11 (1.4)	3 (0.4)	106 (13.7)
TOTAL	7892 (100.0)	6298 (79.8)	646 (8.1)	261 (3.3)	144 (1.8)	103 (1.3)	430 (5.4)
<u>Juzg. Mun.</u>							
Chiriquí	43 (100.0)	32 (74.4)	3 (7.0)	1 (2.3)	-	-	7 (16.3)
Panamá	598 (100.0)	355 (59.3)	73 (12.2)	27 (4.5)	18 (3.0)	13 (2.1)	113 (18.9)
Veraguas	62 (100.0)	49 (79.0)	6 (9.7)	-	2 (3.2)	-	5 (8.1)
Resto Rep.	1314 (100.0)	1041 (79.2)	98 (7.5)	47 (3.6)	24 (1.8)	30 (2.3)	74 (5.6)
TOTAL	2017 (100.0)	1477 (73.2)	180 (8.9)	75 (3.7)	44 (2.1)	43 (2.1)	199 (9.8)
GRAN TOTAL	10124 (100.0)	7976 (78.7)	836 (8.2)	336 (3.3)	192 (1.8)	146 (1.4)	629 (6.2)

Fuente: Contraloría General de la República
NE= No especificado

estos datos para una muestra de juzgados (2). En el 78.7% de estos casos, se inició la investigación en un lapso de tiempo inferior al mes de la comisión del delito, y en un 8.2%, en un tiempo comprendido entre uno y 3 meses. Los Tribunales Superiores iniciaron la investigación criminal en menos de un mes en proporciones superiores a las de los demás juzgados, lo cual puede ser debido a la gravedad de las infracciones propias a su competencia. No existen diferencias significativas entre los demás tribunales en lo que respecta al período de tiempo transcurrido entre la comisión del delito y el inicio de la investigación correspondiente.

Una vez recibida la notitia criminis por el funcionario de instrucción para investigar el hecho, procede a acoger la misma mediante la diligencia cabeza de proceso que da origen a la investigación del hecho del delito, la cual inicia la primera fase del proceso penal que es la etapa sumaria.

5. Fases del Proceso Penal

El proceso penal consiste de dos fases: la fase sumaria y la plenaria. El organigrama No. 14 describe el flujo de un caso a través de estas fases.

5.1. Fase Sumaria

La primera etapa del proceso penal, según se ha indicado, corresponde a la fase sumaria que es llevada a cabo por el Agente del Ministerio Público, que actúa como funcionario de instrucción.

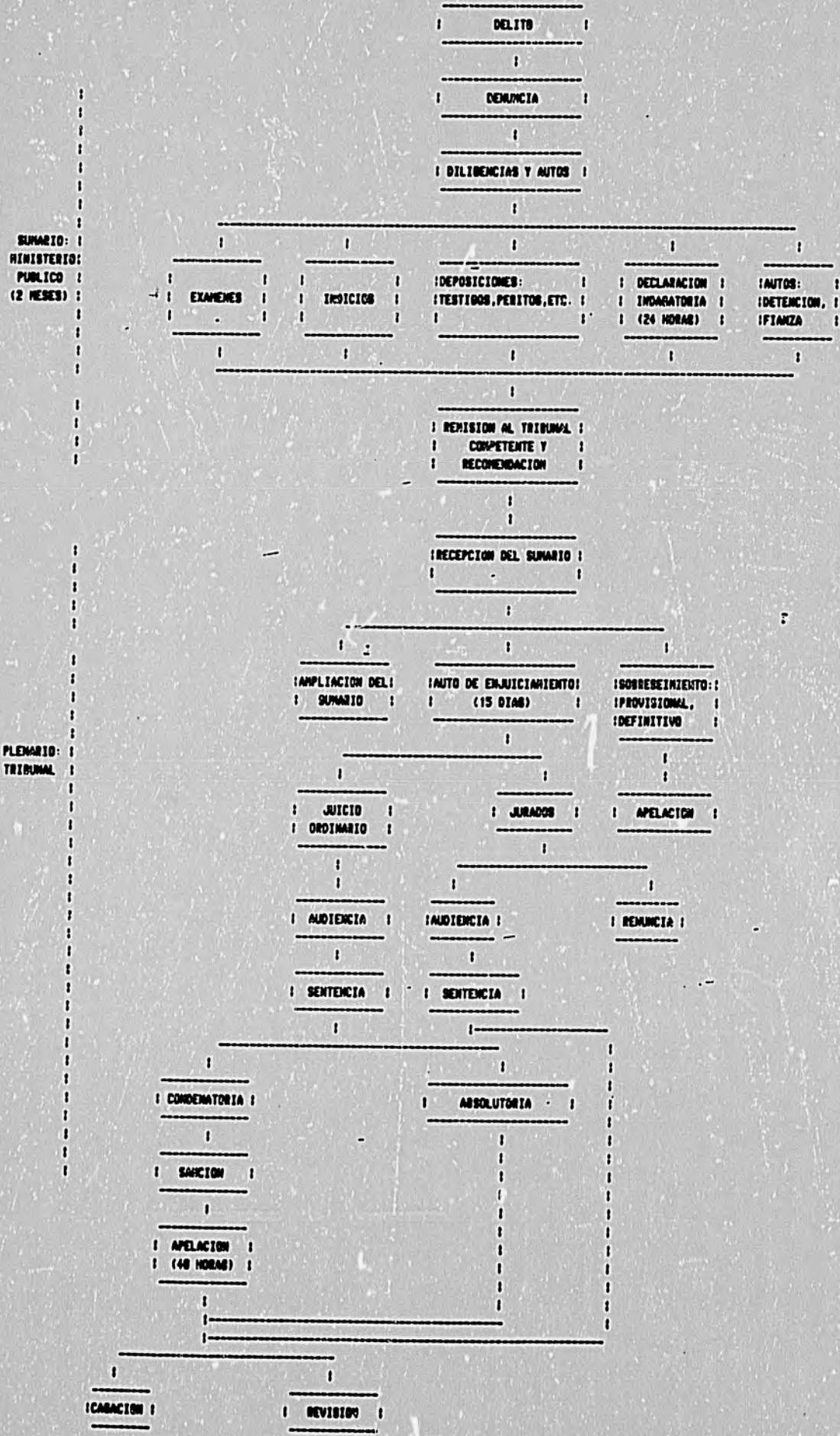
El objeto del sumario es comprobar la existencia del acaecimiento fáctico del delito y determinar a las personas responsables de la acción del delito.

La fase sumaria comprende todas las diligencias de instrucción criminal tendientes a la referida acreditación del hecho y de sus responsables -autores o partícipes-, y desemboca en la Vista Fiscal que recomienda al tribunal el llamamiento a juicio o el sobreseimiento.

La acreditación del hecho del delito es la constatación de que se ha cometido una conducta subsumible, desde un punto de vista netamente objetivo, en uno de los tipos de delito contenidos en el Libro Segundo del Código Penal.

El hecho punible, llamado también por la Ley Procesal el "cuerpo del delito", se comprueba, como indica el artículo 2035 del Código Judicial, mediante el examen que se haga por facultativos o peritos de las huellas o señales que haya dejado el hecho, o con las deposiciones de los testigos que hayan visto o sepan de otro modo la perpetración del mismo hecho, o con indicios necesarios o vehementes que produzcan el pleno conocimiento de dicha perpetración.

LAS PRINCIPALES FASES DEL PROCEDIMIENTO PENAL



La determinación de los responsables, autores o partícipes del hecho punible, es realizada por el funcionario de instrucción, como dispone el artículo 2063 del Código Judicial, examinando a "los denunciados, los ofendidos y los testigos que sean o puedan ser sabedores de quién o quiénes son los autores, cómplices y encubridores del hecho por que se procede". A las personas presuntamente reponsables por el hecho del delito se les recibirá declaración indagatoria dentro de las veinticuatro horas después de que se haya verificado su privación de libertad o su comparecencia, y dicha declaración indagatoria se recibirá como expresa el artículo 2066 del Código Judicial. "sin exigir promesa alguna al sindicado". En la declaración indagatoria se preguntará al imputado su nombre, estado, edad, domicilio y profesión, y se le harán todas las preguntas y reconvenciones conducentes a la averiguación de los hechos de que se trata, cuidando de que se especifique dónde estaba el día y a la hora en que se cometió el delito; en compañía de quién o de quiénes; en qué se ocuparon; si sabe quiénes son los autores, cómplices y encubridores del hecho que se averigua y en fin, todo lo demás que se crea oportuno para descubrir la verdad, estando expresamente prohibido, conforme al párrafo final del artículo 2063 del Código Judicial, formular preguntas capciosas al procesado.

Los testigos o peritos llamados por el funcionario de instrucciones tienen la obligación de comparecer a rendir la declaración o a practicar la diligencia que se les exige. Los mismos prestarán juramento de decir verdad, y a tal efecto expresarán todo lo conducente para el esclarecimiento del hecho. Los testigos deben ser examinados separadamente y únicamente en presencia del funcionario de instrucción. Cuando algún testigo citare a otro en su declaración, si el hecho es relevante y no estuviere ya suficientemente acreditado por otros medios, se examinará a esa otra persona.

Si los testigos de los procesados discordaren acerca de un hecho o circunstancia que interese en el sumario, o cuando el procesado lo pidiese, podrá celebrarse un careo ante el funcionario instructor, leyendo el Secretario a los careados las declaraciones que hubiesen prestado preguntándoles si se ratifican en ellas o si tienen alguna variación que hacer, para luego manifestar las contradicciones que resulten e invitar a los careados a ponerse de acuerdo entre sí en los puntos que discordaren.

De conformidad con lo establecido por el artículo 2120 del Código Judicial, el funcionario de instrucción debe averiguar con total claridad y exactitud las cualidades de las circunstancias características del delito conforme a la designación y clasificación del Código Penal, y hará constar igualmente todas las circunstancias que agraven o disminuyan la culpabilidad de los imputados.

La detención preventiva del sindicado procede en los casos en que el hecho punible tenga pena privativa de libertad, siempre que resulte contra el imputado por lo menos una declaración de testigo hábil, aunque no se haya escrito todavía, o un indicio grave de que es autor, cómplice o encubridor, o cuando el funcionario de instrucción que decreta la detención preventiva le haya visto cometer el hecho o haya sido hallado in fraganti delito.

Si bien toda persona puede aprehender al responsable hallado in fraganti delito, y ponerlo inmediatamente a disposición de las autoridades, la detención preventiva debe ser ordenada por el funcionario de instrucción, garantizando la efectividad de los derechos constitucionales relativos al principio de la legalidad de la detención contenidos en los artículos 21 y 22 de la Constitución.

Como expresa el artículo 2182 (a) del Código Judicial, "Cuando el delito fuere de aquellos que dan lugar a detención preventiva, y el funcionario de instrucciones no la hubiere decretado por cualquier causa, el juez que conozca del caso la decretará si hubiere motivo para ello."

El tiempo máximo de la detención preventiva no puede exceder por más del necesario para que se practique el sumario, y para que el tribunal declare que hay o no causa, conforme indica el artículo 2096 del Código Judicial.

Aunque el artículo 2125 del Código Judicial señala textualmente que "El sumario deberá estar concluido en el término de dos meses", esto no ocurre con frecuencia.

El cuadro No. 35 presenta datos que demuestran que tal plazo solamente es cumplido en un 28.1% de los casos que se concluyeron en 1984. Este lapso fue de 2 a 4 meses en un 28.7% de los mismos, de 4 a 6 meses en un 17.4% y de más de 6 meses en una cuarta parte (27.1%) de ellos.

Son los Juzgados Municipales los que más se adaptan a la norma legal, con una tercera parte de los casos resueltos en menos de 2 meses. En cambio, los Tribunales Superiores concluyen esta etapa en lapsos de tiempo claramente más elevados: un 26.5% entre 6 meses y un año, y un 31.1% en más de un año (en especial el 2do Tribunal Superior de Panamá, que lo hace en un 45.9%); únicamente un 13.5% cumplen en el tiempo prescrito por la ley. En cuanto a los Juzgados de Circuito, se ajustan a la media general, con la excepción de los tribunales de Colón, que concluyen el sumario en más de un año en el 17.6% de los casos.

Cabe hacer la salvedad que la función de instrucción del sumario la realiza el Ministerio Público, correspondiendo a los

CUADRO NO. 35

Período (en meses) transcurrido entre el inicio de la investigación y el ingreso definitivo del sumario al tribunal.

Tipo de tribunal y sindicatos.
1984

Tipo de tribunal	Total	-2	2-4	4-6	6-12	12+	NE
<u>Trib. Sup.</u>							
2do T.S.	74	-	5	13	21	34	1
	(100.0)	-	(6.7)	(17.6)	(28.4)	(45.9)	(1.4)
Resto Rep.	141	29	23	20	36	33	-
	(100.0)	(20.6)	(16.4)	(14.2)	(25.5)	(23.3)	-
TOTAL	215	29	28	33	57	67	1
	(100.0)	(13.5)	(13.0)	(15.3)	(26.5)	(31.1)	(0.4)
<u>Juzg. Circ.</u>							
Colón	851	198	130	140	225	150	8
	(100.0)	(23.2)	(15.2)	(16.4)	(26.4)	(17.6)	(0.9)
Chiriquí	655	219	242	113	71	10	-
	(100.0)	(33.4)	(36.9)	(17.2)	(10.8)	(1.5)	-
Panamá	5146	1488	1541	831	851	416	19
	(100.0)	(28.9)	(29.9)	(16.1)	(16.5)	(8.0)	(0.3)
Veraguas	466	140	207	92	25	1	1
	(100.0)	(30.0)	(44.4)	(19.7)	(5.3)	(0.2)	(0.2)
Resto Rep.	774	112	236	220	200	6	-
	(100.0)	(14.5)	(30.5)	(28.4)	(25.8)	(0.8)	-
TOTAL	7892	2157	2356	1396	1372	583	28
	(100.0)	(27.3)	(29.8)	(17.6)	(17.3)	(7.3)	(0.3)
<u>Juzq. Mun.</u>							
Chiriquí	43	14	16	5	7	1	-
	(100.0)	(32.6)	(37.2)	(11.6)	(16.3)	(2.3)	-
Panamá	598	200	156	81	98	62	1
	(100.0)	(33.4)	(26.0)	(13.5)	(16.3)	(10.3)	(0.1)
Veraguas	62	30	20	9	2	1	-
	(100.0)	(48.4)	(32.3)	(14.5)	(3.2)	(1.2)	-
Resto Rep.	1314	419	334	240	215	106	-
	(100.0)	(31.8)	(25.4)	(18.3)	(16.4)	(8.1)	-
TOTAL	2017	663	526	335	322	170	1
	(100.0)	(32.8)	(26.0)	(16.6)	(15.9)	(8.4)	(0.0)
GRAN TOTAL	10124	2849	2910	1764	1751	820	30
	(100.0)	(28.1)	(28.7)	(17.4)	(17.2)	(8.0)	(0.2)

Fuente: Contraloría General de la República
NE= No especificado

Tribunales de Justicia hacer la valoración del sumario. Por ello, esta etapa o período que transcurre entre el inicio de la investigación y la conclusión del sumario se refiere a la actividad del Ministerio Público, aunque se haga mención expresa de los Tribunales de Justicia de diversas categorías.

Uno de los principales problemas que se pueden presentar durante esta fase del proceso es el uso amplio y a menudo injustificado de la detención preventiva. La utilización de esta medida, prevista con carácter obligatorio en numerosos casos, y la ausencia de otras alternativas que no sean la excarcelación bajo fianza, además de representar una violación de los derechos del inculcado, constituyen una de las causas más evidentes del incremento de la población penitenciaria, compuesta en 1984 por un 75% de detenidos en espera de ser juzgados (3).

Para no ser detenido preventivamente, el imputado puede prestar fianza para no ser detenido, o para ser excarcelado y permanecer en libertad durante el proceso penal. No podrán ser excarcelados, sin embargo, los acusados de delitos que tengan señalada pena mínima de cinco años de reclusión, ni los sindicados del delito de violación carnal, ni los que hayan sufrido condena por delitos de robo o hurto impuesta por los tribunales, ni los reincidentes denunciados de hurto o robo de ganado mayor o apropiación indebida en que el ganado mayor sea objeto del delito. En los casos de homicidio culposo la fianza no será concedida sino transcurridos los primeros ocho días de iniciado el sumario.

La fianza deberá ser fijada por el tribunal que conozca o deba conocer el juicio, mediante auto, atendiendo a las condiciones económicas y peligrosidad del procesado, en suma que puede ser de cien a diez mil balboas. Sin embargo, en los casos de delitos contra la propiedad la fianza será fijada en el doble de la suma o valor de la cosa objeto del delito aún cuando exceda del máximo señalado de diez mil balboas. En ningún caso la cuantía de la fianza será inferior al mínimo de cien balboas.

Las únicas formas de caución previstas en la Ley Procesal son de contenido patrimonial.

Como expresa el párrafo tercero del artículo 2100 del Código Judicial, "Los autos de detención y libertad mediante fianza serán reformables de oficio o a instancia de parte durante el curso del proceso. En consecuencia, el acusado podrá ser detenido y puesto en libertad cuantas veces sea procedente, y la fianza podrá ser aumentada o disminuida en cuanto resulte necesario para asegurar las consecuencias del juicio. Si el acusado no cumple la fianza en el tiempo que se le señale, será reducido a prisión".

En la forma que ha quedado expuesto, el sumario deberá estar concluido en el término de dos meses, y transcurrido dicho término, el funcionario instructor remitirá el sumario, en el estado en que se encuentre, al tribunal competente, con solicitud de que se llame a juicio a la persona que estime responsable, o que se dicte auto de sobreseimiento definitivo o provisional.

El juez de la causa puede ordenar la ampliación del sumario, ordenando al funcionario de instrucción que practique las diligencias omitidas o reponga las mal practicadas, para lo cual detallará con claridad y precisión los defectos de que adolezca el sumario e indicará en forma detallada las pruebas que deba recabar el funcionario instructor para perfeccionar la investigación.

5.2. Fase Plenaria

Una vez recibido el sumario, el tribunal competente procederá a valorar al mismo, tomando en consideración la solicitud proferida por el funcionario instructor en el sentido de que se llame a juicio a la persona que estime responsable o que se dicte auto de sobreseimiento definitivo o provisional.

El tribunal competente puede ordenar la ampliación del sumario, o proferir auto de sobreseimiento definitivo o provisional, total o parcial. Habrá lugar a sobreseimiento definitivo cuando resulte con evidencia que el delito no ha sido ejecutado; cuando el hecho atribuido no constituya delito; cuando aparezca el procesado exento de responsabilidad criminal, sea por hallarse en uno de los casos de irresponsabilidad, sea por razón de alguna causa que la extinga; y cuando el hecho punible de que se trata hubiera sido en materia de un juicio en que haya recibido sentencia definitiva que afecte al mismo procesado. Por su parte, habrá sobreseimiento provisional cuando los medios de justificación acumulados en el proceso no sean suficientes para comprobar la perpetración del delito, y cuando comprobado dicho delito no haya motivo bastante para proceder contra determinada persona.

El sobreseimiento definitivo únicamente puede ser decretado cuando esté agotada la investigación con que se hubiera de comprobar el cuerpo del delito y determinar la persona del responsable; el mismo pone término al proceso respectivo contra las personas a cuyo favor se decretare, produciéndose la excepción de cosa juzgada.

Por su parte el sobreseimiento provisional no pone término al proceso, y en cualquier tiempo en que se presentasen nuevas pruebas puede seguirse la investigación contra los favorecidos por dicho sobreseimiento.

El sobreseimiento es total si se decreta para todos los procesados, y parcial cuando se limita a alguno o algunas, y en

este caso se decretará el enjuiciamiento respecto de los procesados a quienes no favorezcan.

El sobreseimiento es apelable por el acusador particular y por el Ministerio Público. Conforme establece el artículo 2142 del Código Judicial, "El auto de sobreseimiento no se someterá a consulta, cualquiera que sea el delito de que se trate, el procedimiento que se siga o el Tribunal del conocimiento. Sin embargo, las partes y los agentes del Ministerio Público podrán interponer contra estas resoluciones los recursos ordinarios o extraordinarios que conceda la ley".

En 1984, de los 7895 casos estudiados en la muestra, el 75% fueron sobreseidos: provisional (el 82.3% de dicho porcentaje) o definitivamente (el 17.6%) por el conjunto de los tribunales panameños, sin que se observen diferencias significativas entre ellos a este respecto. En cambio, los sobreseimientos provisionales son más numerosos en los Juzgados de Circuito (un 85.3%) que en los Juzgados Municipales (un 56.9%) y, sobre todo, en los Tribunales Superiores (un 44.4%); inversamente, los sobreseimientos definitivos son más frecuentes en estos últimos (un 55.5%) que en los Juzgados Municipales (un 43.0%) y en los de Circuito (únicamente un 14.7%) (véase cuadro No. 36).

La práctica del sobreseimiento provisional es indicadora de las deficiencias de la Policía Judicial, de la falta de colaboración de los testigos, del abuso de la falsa denuncia, del exceso de casos en determinados tribunales, así como de la imposibilidad de proceder a la descriminalización de hecho de ciertas conductas o de determinados inculpados. También puede reflejar el espíritu represivo y desconfiado tanto del sistema de justicia como de la misma sociedad panameña, como parecen indicarlo los resultados de las encuestas nacional y sectoriales, que serán analizadas con detenimiento más adelante.

Una vez ejecutoriado el auto de sobreseimiento, se pondrá en libertad a los procesados que no estuvieren privados de libertad por otra causa.

La etapa plenaria se inicia con el auto de enjuiciamiento. El artículo 2146 del Código Judicial señala que "El juicio criminal comienza desde el auto en que se declare con lugar el seguimiento de causa".

El juez competente deberá valorar la investigación sumarial dentro de los quince días siguientes en que recibe el expediente, y si encontrare que hay plena prueba de la existencia del delito y por lo menos un testigo idóneo o graves indicios contra alguno o algunos, declarará que hay lugar al seguimiento de causa contra dichos inculpados.

La etapa plenaria es predominantemente probatoria y tiene por objeto dilucidar el proceso mediante la sentencia basada en

CUADRO NO. 36
Tipo de fallo y tribunal. Sindicados. 1984

Tipo de tribunal	Sentencia				Sobreseimiento			Otro
	TOTAL	Total	Absol.	Conden.	Total	Prov.	Defin.	
2do T.S.	74 (100.0)	20 (27.0)	14 (19.0) (70.0)	6 (8.1) (30.0)	54 (73.0)	24 (32.4) (44.4)	30 (40.5) (55.5)	- -
<u>Juzg. Circ.</u>								
Colón	851 (100.0)	240 (28.2)	75 (8.8) (31.2)	165 (19.3) (68.8)	603 (70.8)	549 (64.5) (91.0)	54 (6.3) (9.0)	8 (0.9)
Chiriquí	655 (100.0)	211 (32.2)	44 (6.7) (20.8)	167 (25.4) (79.1)	423 (64.5)	334 (50.9) (78.9)	89 (13.5) (21.1)	21 (3.2)
Panamá	5146 (100.0)	832 (16.1)	222 (4.3) (26.6)	610 (11.8) (73.3)	4029 (78.2)	3483 (67.6) (86.4)	546 (10.6) (13.5)	285 (5.5)
Veraguas	466 (100.0)	189 (40.5)	35 (7.5) (18.5)	154 (33.0) (81.4)	276 (59.2)	181 (38.8) (65.7)	95 (20.3) (34.4)	1 (0.2)
TOTAL	7118 (100.0)	1472 (20.6)	376 (5.2) (25.5)	1096 (15.3) (74.4)	5331 (74.9)	4547 (63.8) (85.3)	784 (11.0) (14.7)	315 (4.4)
<u>Juzg. Mun.</u>								
Chiriquí	43 (100.0)	7 (16.2)	2 (4.6) (28.5)	5 (11.6) (71.4)	35 (81.3)	21 (48.8) (60.0)	14 (32.5) (40.0)	1 (2.3)
Panamá	598 (100.0)	124 (20.7)	16 (2.6) (12.9)	108 (18.0) (87.0)	467 (78.0)	264 (44.1) (56.5)	203 (33.9) (43.4)	7 (1.1)
Veraguas	62 (100.0)	24 (38.7)	4 (6.4) (16.6)	20 (32.2) (83.3)	35 (56.4)	21 (33.8) (60.0)	14 (22.5) (40.0)	3 (4.8)
TOTAL	703 (100.0)	155 (22.0)	22 (3.1) (14.1)	133 (18.9) (85.8)	537 (76.3)	306 (43.5) (56.9)	231 (32.8) (43.0)	11 (1.5)
GRAN TOTAL	7895 (100.0)	1647 (20.8)	412 (5.2) (25.0)	1235 (15.6) (75.0)	5922 (75.0)	4877 (61.8) (82.3)	1045 (13.2) (17.6)	326 (4.2)

Fuente: Contraloría General de la República

Nota: La primera línea de porcentajes se refiere al total de la primera columna. La segunda, a los totales parciales (sentencias y sobreseimientos).

la prueba. Como expresa el artículo 2151 del Código Judicial, en materia procesal penal son aplicables las reglas contenidas en el Título II, del Libro Segundo del Código Judicial, que trata sobre las pruebas en materia procesal civil, siempre que las mismas no sean contrarias a las reglas específicas del Libro III.

En materia penal no hay reservas de pruebas, y serán admisibles las conducentes a probar los hechos en lo principal y sus incidentes.

La plena prueba es la que la ley establece como suficiente para declarar la responsabilidad, irresponsabilidad o inocencia del procesado, o la existencia de cualquier otro hecho que haya sido materia del debate; prueba semi-plena o deficiente es lo que por la ley no es suficiente para declarar la responsabilidad o inocencia de un procesado, o la existencia de cualquier otro hecho que haya sido materia de debate.

En cuanto a la prueba suficiente para proferir sentencia condenatoria, el artículo 2158 del Código Judicial señala que "Para condenar es necesario que haya prueba plena o completa de la existencia de un hecho punible por la ley de responsabilidad criminal".

Las pruebas tendrán apoyo en la confesión del procesado, en la inspección ocular hecha por el funcionario de instrucción o por el tribunal, en documentos públicos o privados, en declaraciones de testigos o peritos y en indicios.

Con respecto al valor de la confesión, los artículos 2157 y 2158 del Código Judicial señalan que la confesión hecha por el procesado en presencia del juez o funcionario de instrucción y ante el Secretario, hacen plena prueba contra él, y es por sí sola bastante para condenar, siempre que por otra parte esté suficientemente comprobado el cuerpo del delito, y contra la misma así rendida no se admitirá otra prueba que la de haber sido hecha por error evidente, o en estado de enajenación mental.

El artículo 2159 del Código Judicial atribuye el valor de plena prueba a la diligencia de la inspección ocular que haya practicado el juez o el funcionario de instrucción o ante el Secretario, y acompañado de dos peritos si el caso hubiere exigido conocimientos especiales con respecto de la existencia de los rastros, huellas o señales que deje un delito.

Con respecto al valor de los documentos, el artículo 2161 del Código Judicial señala que "Los documentos públicos o auténticos que comprueben directamente el hecho o el responsable de éste, hacen plena prueba". Por otra parte, si el documento no fuere por sí mismo la prueba directa del hecho punible, aunque sea público o auténtico, su valor será tan sólo indiciario. En cuanto a los documentos privados, el reconocimiento que hiciera el procesado de cartas, papeles u otros documentos privados,

tendrá la misma fuerza que su confesión respecto de los puntos que aquellos documentos comprenden, y si el procesado no los reconociere, se hará el correspondiente cotejo de los caracteres y la firma, pero la exposición de los peritos que verifique el cotejo valdrá solamente como indicio.

En lo atinente al testimonio, el artículo 2165 señala que "Todo individuo, hombre o mujer, mayor de catorce años, que no sea loco, ni imbécil, que tenga concierto en sus ideas, y cuyas relaciones sean conformes con las de los otros hombres, es testigo hábil, con tal de que no tenga interés en faltar a la verdad". Se presume que tiene interés en faltar a la verdad el que declare en favor de su consorte, de sus ascendientes, de sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo grado de afinidad, y de su amigo íntimo, o contra su enemigo capital. El ofendido y sus parientes son testigos hábiles para determinar la persona del delincuente, siempre que no se pruebe que tienen interés en faltar a la verdad.

Las partes pueden promover los incidentes que tengan a bien desde la notificación del auto de proceder, y los mismos, con excepción de los artículos de previo y especial pronunciamiento, serán fallados en la sentencia. Son aplicables en forma supletoria las materias relativas a los incidentes civiles contenidos en el Libro II del Código Judicial.

El tribunal puede practicar todas aquellas diligencias que juzgue convenientes para aclarar los puntos que encuentre oscuros y dudosos en el proceso, antes de dictar sentencia. La sentencia debe recaer sobre los cargos por los que se da lugar a seguimiento de causa y contendrá una parte motiva, en la que hará breve pero exacta relación del curso del proceso y de las pruebas, citando las disposiciones legales aplicables al caso, y una parte resolutive, que determinará la absolución o condena del procesado, y en este último caso, se especificará la sanción, computándose si hay lugar, como parte de la pena, el tiempo que el procesado ha estado detenido.

En caso de que la sentencia prescriba pena privativa de libertad, debe hacerse ejecutoria a la mayor brevedad. Sin embargo, corresponde al Tribunal que pronuncie la sentencia de primera instancia hacer efectivos otros extremos como pago de costas, indemnización de perjuicios, días-multa y otras obligaciones. El tribunal dará copia de la sentencia ejecutoriada a la autoridad política para la aplicación de otras penas.

La celeridad es fundamental para el desarrollo de un proceso adecuado, ya que un alto porcentaje de sujetos espera la conclusión del mismo bajo detención.

Casi la mitad (46.5%) de los casos tratados durante el plenario por los tribunales panameños son resueltos en menos de un mes, y un 20% en un lapso de tiempo de uno a 3 meses. Esta

observación se aplica en general a todos los tribunales, aunque una cuarta parte de los expedientes tratados por los Tribunales Superiores tardan más de un año en ser resueltos definitivamente; el 2do Tribunal Superior de Panamá concluye menos casos que la media en menos de un mes (37.8%) (véase cuadro Nc.37).

Estos datos contradicen las disposiciones formales de la Ley Procesal, la cual establece que la regla general es que los tribunales dicten sus resoluciones, a más tardar, en los términos siguientes: dentro de 3 días si se trata de una providencia, dentro de 8 si fuese un auto, 15 días en los casos de sentencia de primera instancia y 20 si fuese de segunda (art. 537 del Código Judicial, reformado por la Ley 25 de 1962).

Resumiendo lo anteriormente expuesto, solamente un 12.4% de los casos que llegan a conocimiento de los tribunales son resueltos en menos de 2 meses, y un 21.3% en un lapso de tiempo comprendido entre 2 y 4 meses. En cambio, un 27.5% tardan entre 6 meses y un año, un 12.1% entre uno y 2 años y un 8.5%, más de 2 años.

Son los Tribunales Superiores los que más se demoran en el proceso, ya que el 54.8% tardan más de un año y el 30.2%, más de dos, mientras que los Juzgados Municipales son los más expeditos (véase cuadro No. 38).

Las causas de estas demoras pueden deberse a diversas razones: tipo de delito, sobrecarga de los tribunales ubicados en Panamá y Colón o en las zonas urbanas, el carácter colegiado de los Tribunales Superiores, personal insuficiente o con escasa formación, pocos recursos materiales, etc.

Para identificar con mayor precisión estas anomalías, indicadas por la investigación de campo, sería necesario estudiar con detenimiento y profundidad cada una de las diferentes categorías de tribunales del país, pero cabe decir que la situación es preocupante.

Con respecto a las sentencias, se dictaron 1647 en 1984 (un 20.8% del total de los casos). Las tres cuartas partes fueron condenatorias y una cuarta parte absolutoria. Las primeras fueron más numerosas en los Juzgados Municipales (el 85.8% de los casos tratados) y notablemente menos en los Tribunales Superiores (el 30.0%); los Juzgados de Circuito se ajustan a la medida general, con la excepción de los de Colón, que indican un porcentaje inferior (68.8%). En cuanto a las sentencias absolutorias, se dan más a menudo en los Tribunales Superiores (70.0%) que en los Juzgados de Circuito (25.5%) y en los Municipales (14.1%), observándose que son los Juzgados de Circuito de Colón (31.2%) y los Municipales de Chiriquí (28.5%) los que más dictan fallos absolutorios.

CUADRO NO. 37

Período (en meses) transcurrido entre el ingreso definitivo del sumario al tribunal y el fallo definitivo.

Tipo de tribunal y sindicatos.

1984

Tipo de tribunal	Total	-1	1-3	3-6	6-12	12+	NE
<u>Trib. Sup.</u>							
2do T.S.	74	28	16	2	11	17	-
	(100.0)	(37.8)	(21.6)	(2.7)	(14.9)	(23.0)	-
Resto Rep.	141	78	9	8	7	37	2
	(100.0)	(55.3)	(6.4)	(5.7)	(5.0)	(26.2)	(1.4)
TOTAL	215	106	25	10	18	54	2
	(100.0)	(49.3)	(11.6)	(4.6)	(8.3)	(25.1)	(0.9)
<u>Juzg. Circ.</u>							
Colón	851	374	197	148	76	46	10
	(100.0)	(43.9)	(23.1)	(17.3)	(8.9)	(5.4)	(1.1)
Chiriquí	655	386	157	591	411	4	8
	(100.0)	(58.9)	(23.9)	(9.0)	(6.2)	(0.6)	(1.2)
Panamá	5146	2283	1006	691	495	630	41
	(100.0)	(44.3)	(19.5)	(13.4)	(9.6)	(12.2)	(0.7)
Veraguas	466	186	108	84	69	17	2
	(100.0)	(39.9)	(23.1)	(18.0)	(14.8)	(3.6)	(0.4)
Resto Rep.	774	318	199	102	81	68	6
	(100.0)	(41.2)	(25.7)	(13.2)	(10.5)	(8.6)	(0.8)
TOTAL	7892	3547	1667	1084	762	765	67
	(100.0)	(44.9)	(21.1)	(13.7)	(9.6)	(9.6)	(0.8)
<u>Juzg. Mun.</u>							
Chiriquí	43	32	2	-	5	4	-
	(100.0)	(74.4)	(4.7)	-	(11.6)	(9.3)	-
Panamá	598	400	62	52	37	41	6
	(100.0)	(66.8)	(10.3)	(8.7)	(6.1)	(6.8)	(1.0)
Veraguas	62	30	10	6	10	5	1
	(100.0)	(48.4)	(16.1)	(9.7)	(16.1)	(8.1)	(1.6)
Resto Rep.	1314	600	293	178	129	106	8
	(100.0)	(45.7)	(22.3)	(13.6)	(9.8)	(8.0)	(0.6)
TOTAL	2017	1062	367	236	181	156	15
	(100.0)	(52.6)	(18.2)	(11.7)	(8.9)	(7.7)	(0.7)
GRAN TOTAL	10124	4715	2059	1330	961	921	84
	(100.0)	(46.5)	(20.3)	(13.1)	(9.5)	(9.1)	(0.8)

Fuente: Contraloría General de la República
NE= No especificado

CUADRO NO. 38

Período (en meses) transcurrido entre el inicio de la
investigación y el fallo definitivo.

Tipo de tribunal y sindicatos.

1984

Tipo de tribunal	Total	-2	2-4	4-6	6-12	12-24	24+	NE
<u>Trib. Sup.</u>								
2do T.S.	74	-	1	5	15	24	29	-
	(100.0)	-	(1.3)	(6.8)	(20.3)	(32.4)	(39.2)	-
Resto Rep.	141	16	16	22	22	29	36	-
	(100.0)	(11.3)	(11.3)	(15.6)	(15.6)	(20.6)	(25.6)	-
TOTAL	215	16	17	27	37	53	65	-
	(100.0)	(7.4)	(7.9)	(12.5)	(17.2)	(24.6)	(30.2)	-
<u>Juzg. Circ.</u>								
Colón	851	126	136	134	236	171	44	4
	(100.0)	(14.8)	(15.9)	(15.7)	(27.7)	(20.1)	(5.1)	(0.4)
Chiriquí	655	154	185	142	141	30	3	-
	(100.0)	(23.5)	(28.2)	(21.6)	(21.5)	(4.5)	(0.4)	-
Panamá	5146	571	1089	877	1340	688	569	12
	(100.0)	(11.0)	(21.1)	(17.0)	(26.0)	(13.3)	(11.0)	(0.2)
Veraguas	466	37	145	91	161	28	4	-
	(100.0)	(7.9)	(31.1)	(19.5)	(34.5)	(6.0)	(0.8)	-
Resto Rep.	774	43	148	176	352	33	22	-
	(100.0)	(5.6)	(19.1)	(22.7)	(45.5)	(4.3)	(2.8)	-
TOTAL	7892	931	1703	1420	2230	950	642	16
	(100.0)	(11.7)	(21.5)	(17.9)	(28.2)	(12.0)	(8.1)	(0.2)
<u>Juzg. Mun.</u>								
Chiriquí	43	14	13	2	5	8	1	-
	(100.0)	(32.6)	(30.2)	(4.7)	(11.6)	(18.6)	(2.3)	-
Panamá	598	113	151	85	138	54	55	2
	(100.0)	(18.8)	(25.2)	(14.2)	(23.0)	(9.0)	(9.1)	(0.3)
Veraguas	62	13	19	11	9	6	3	1
	(100.0)	(21.0)	(30.7)	(17.9)	(14.5)	(9.7)	(4.8)	(1.6)
Resto Rep.	1314	178	254	253	371	156	101	1
	(100.0)	(13.5)	(19.3)	(19.2)	(28.3)	(11.9)	(7.7)	(0.0)
TOTAL	2017	318	437	351	523	224	160	4
	(100.0)	(15.7)	(21.6)	(17.4)	(25.9)	(11.1)	(7.9)	(0.1)
GRAN TOTAL	10124	1265	2157	1798	2790	1227	867	20
	(100.0)	(12.4)	(21.3)	(17.7)	(27.5)	(12.1)	(8.5)	(0.2)

Fuente: Contraloría General de la República
NE= No especificado

Por otra parte, si tenemos en cuenta los sobreseimientos, puede verse que un 80% de los casos ingresados en el conjunto de los tribunales concluyen con la liberación del inculcado, lo cual no tendría un carácter grave si no fuese por la proporción considerable de detenidos en espera de ser juzgados.

En cuanto a los fallos según el delito cometido, los datos del cuadro No. 39 indican que las infracciones contra la vida y la integridad personal (se trata sobre todo de lesiones personales y homicidios por imprudencia) son sobreseídos en la mitad de los casos por los Juzgados de Circuito; en estos tribunales, las sentencias son generalmente condenatorias (el 78% de las mismas). En los Juzgados Municipales, esta categoría delictiva (que se refiere principalmente a las lesiones por imprudencia) termina con un fallo similar y en proporciones parecidas. En lo que atañe a los homicidios ordinarios, los Tribunales Superiores declaran el sobreseimiento tres veces de cada cuatro; del 25% que reciben sentencia, ésta es absolutoria en un 70% de los casos. Conviene subrayar que, con la excepción de esta última categoría de tribunales, los sobreseimientos provisionales son más frecuentes que los definitivos.

Los delitos contra el patrimonio (los más importantes son los hurtos) son sobreseídos por los Juzgados de Circuito en más del 80% de los casos, y de ellos, en nueve de cada diez se trata de sobreseimientos provisionales; las sentencias (15% de los fallos) son sobre todo condenatorias (75%). En los Juzgados Municipales, los sobreseimientos son también mayoritarios (un 78% de los casos), siendo los sobreseimientos provisionales ligeramente superiores a los definitivos (54% contra 46%); en cuanto a las sentencias (20% de los fallos), son fundamentalmente condenatorias (el 88% de las mismas).

Con respecto a los delitos contra el patrimonio, el Código Judicial señala la obligación de establecer la propiedad y preexistencia del objeto material (cosa ajena) hurtada, robada o apropiada indebidamente, pero en la mayoría de los casos las víctimas, después de presentar la denuncia y no lograr la recuperación de sus bienes o la captura del autor, se niegan a concurrir al tribunal a probar la propiedad y preexistencia de las cosas; esto da lugar a que se dicte un sobreseimiento para cerrar el caso.

Con respecto a los demás delitos, los Juzgados de Circuito suelen sobreseer en un 67% de los casos (también aquí se trata sobre todo de sobreseimientos provisionales) y condenar en casi un 70% de las sentencias dictadas. Los Juzgados Municipales sobreseer en un 87% de los casos (sobre todo provisionalmente) y condenan en un 72% de las sentencias.

Una revisión de las sentencias condenatorias presentan datos interesantes. De los 1789 sindicados que recibieron sentencia condenatoria en 1984 (4), un 62% fueron sancionados con una pena

CUADRO NO. 39
SINDICADOS POR PROVINCIA, TRIBUNAL SEDE Y TIPO DE FALLO DE LA MUESTRA SEGU DELITO
 - 1984 -

Provincia/Delito	TOTAL	Sentencia			Sobresesamiento			Otro
		Total	Absolutoria	Condennatoria	Total	Provisional	Definitivo	
TOTAL	<u>7.895</u>	<u>1.647</u>	<u>412</u>	<u>1.235</u>	<u>5.922</u>	<u>4.877</u>	<u>1.045</u>	<u>326</u>
II Tribunal Superior - Panamá	74	20	14	6	54	24	30	---
1. Contra la Vida y la Integridad Personal	67	18	12	6	49	22	27	---
1.1 Homicidio	66	18	12	6	48	21	27	---
1.2 Otros	1	---	---	---	1	1	---	---
2. Contra la Seguridad Colectiva	7	2	2	---	5	2	3	---
Juzgados de Circuito	<u>7.118</u>	<u>1.472</u>	<u>376</u>	<u>1.096</u>	<u>5.331</u>	<u>4.547</u>	<u>784</u>	<u>315</u>
1. Contra el Patrimonio	<u>4.840</u>	<u>754</u>	<u>182</u>	<u>572</u>	<u>3.918</u>	<u>3.484</u>	<u>434</u>	<u>168</u>
1.1 Hurto	3.342	563	126	437	2.648	2.488	160	131
1.2 Robo	733	134	41	93	594	573	21	5
1.3 Apropiación Indevida	610	48	14	34	536	329	207	26
1.4 Otros	155	9	1	8	140	94	46	6
2. Contra la Vida y la Integridad Personal	<u>663</u>	<u>276</u>	<u>60</u>	<u>216</u>	<u>329</u>	<u>253</u>	<u>76</u>	<u>58</u>
2.1 Homicidio	4	---	---	---	2	2	---	7
2.2 Homicidio por Imprudencia	224	39	13	26	165	118	47	20
2.3 Lesiones Personales	430	237	47	190	157	128	29	36
2.4 Lesiones por Imprudencia	4	---	---	---	4	4	---	---
2.5 Otros	1	---	---	---	1	1	---	---
3. Otros Delitos	<u>1.615</u>	<u>442</u>	<u>134</u>	<u>308</u>	<u>1.084</u>	<u>810</u>	<u>274</u>	<u>89</u>
3.1 Contra la Fé Pública	381	52	19	33	315	242	73	14
3.2 Contra el Pudor	430	112	35	77	302	184	118	16
3.3 Contra la Seguridad Colectiva	636	260	77	183	323	279	44	53
3.4 Otros	168	18	3	15	144	105	39	6
Juzgados Municipales	<u>703</u>	<u>155</u>	<u>22</u>	<u>133</u>	<u>537</u>	<u>306</u>	<u>231</u>	<u>11</u>
1. Contra el Patrimonio	<u>385</u>	<u>78</u>	<u>9</u>	<u>69</u>	<u>301</u>	<u>164</u>	<u>137</u>	<u>5</u>
1.1 Estafa	184	28	2	26	154	65	89	5
1.2 Hurto	148	40	3	37	107	71	36	1
1.3 Otros	53	10	4	6	40	28	12	3
2. Contra la Vida y la Integridad Personal	<u>216</u>	<u>66</u>	<u>10</u>	<u>56</u>	<u>147</u>	<u>91</u>	<u>56</u>	<u>3</u>
2.1 Homicidio	---	---	---	---	---	---	---	---
2.2 Homicidio por Imprudencia	11	3	1	2	7	4	3	1
2.3 Lesiones Personales	46	13	5	10	31	18	13	---
2.4 Lesiones por Imprudencia	157	48	4	44	107	68	39	2
2.5 Otros	2	---	---	---	2	1	1	---
3. Otros Delitos	<u>102</u>	<u>11</u>	<u>3</u>	<u>8</u>	<u>89</u>	<u>51</u>	<u>38</u>	<u>2</u>
3.1 Contra la Fé Pública	27	5	1	4	21	15	6	1
3.2 Contra la Administración de Justicia	9	2	---	2	7	6	1	---
3.4 Contra el Pudor	3	2	2	---	1	1	---	---
3.5 Contra la Administración Pública	22	---	---	---	22	11	11	---
3.6 Otros	41	2	---	2	38	18	20	1

Fuente: Contralor General de la República a solicitud del Proyecto ILANUD - FIU - PANAMA.

privativa de libertad, un 14% con días-multa y un 5% con prisión y días-multa; en el 15% de los casos, se suspendió condicionalmente la condena (véase el Cuadro No. 40).

Los acusados de infracciones contra la vida y la integridad personal fueron condenados a la prisión (en un 45% de los casos), a días-multa (33%) y a ambas penas (0.7%), habiendo decretado los tribunales la suspensión condicional de la pena en un 18% de los casos.

En lo que respecta a los delitos contra el patrimonio, también se impuso principalmente la privación de libertad (en un 77% de los casos); los días-multa se aplicaron a un 3.5% de los acusados y la combinación de ambas sanciones a un 4.5%, suspendiéndose la pena a un 12% de los sindicados. En cuanto a los demás delitos, la pena de prisión sigue siendo la más frecuentemente utilizada por los tribunales.

Con referencia a este último tipo de pena, el cuadro No. 41 (5) indica que la mitad de los condenados lo fueron a una pena privativa de libertad inferior a un año, y un 30% a un encarcelamiento de una duración de entre uno y dos años; un 17% lo fueron a una pena de dos a seis años, y sólo un 2.8% a más de seis. Los sindicados con sentencia condenatoria han ido disminuyendo en los últimos años. Los delitos contra el patrimonio mantienen la mayor incidencia y reciben penas privativas de libertad que oscilan entre menos de un año (42%) y de uno a dos años (39%). Con menor frecuencia se dan los delitos contra la vida y la integridad personal (lesiones, abortos y homicidios), con una proporción del 62.5% con penas privativas de libertad inferiores a un año, del 25% de uno a dos años y del 6.7% de seis a once años de prisión.

6. Medios de Impugnación

6.1. Ordinarios

La sentencia es apelable en el efecto suspensivo por cualquiera de las partes. La apelación se interpone de palabra al tiempo de la notificación, o por escrito dentro de las 48 horas contadas desde la notificación.

De las apelaciones que provienen de los Juzgados Municipales conocerán los Jueces de Circuito (Tribunal de apelaciones y consultas), y de las procedentes de los Juzgados de Circuito, conocerán los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Como expresa el artículo 2229 del Código Judicial, en la segunda instancia el Superior debe resolver sobre todo los puntos que contenga la sentencia de primera instancia y acerca de las omisiones que advierta. Son aplicables al procedimiento criminal, en la forma que previene el artículo 2235 del Código Judicial, las reglas sobre recursos de hechos y revocatorias contenidas en el Libro II del Código Judicial.

CUADRO NO. 40

SINDICADOS CON SENTENCIA CONDENATORIA EN LA REPUBLICA POR PENA IMPUESTA,
SEGUN SEXO Y DELITO: AÑO 1964

Sexo y Delito	Sindicados con Sentencia Condenatoria					
	TOTAL	Pena Impuestas				
		Prisión	Días-falta	Prisión y Días-falta	Suspensión Condicional de la Pena	No Especificada 1/
TOTAL	1.789	1.108	253	92	280	54
Por cada 100 sindicados 2/	17.7	11.0	2.5	0.9	2.8	0.5
Hombres	1.692	1.052	241	88	257	54
Mujeres	97	56	14	4	23	--
Contra el Patrimonio	812	625	29	27	97	24
Apropiación Indebida	51	23	7	8	12	1
Daños o Perjuicios a la Propiedad	15	1	11	2	--	1
Estafa	54	21	4	19	3	7
Hurto	550	452	6	8	72	12
Hurto Pecuario	25	19	1	--	5	--
Robo	108	100	--	--	9	3
Tentativa de Hurto	5	5	--	--	--	--
Otros	4	4	--	--	--	--
Contra la Vida y la Integridad Personal	357	249	184	4	104	16
Homicidio	23	22	--	1	--	--
Homicidio por Imprudencia	35	24	3	--	8	--
Lesiones Personales	357	190	67	3	91	6
Lesiones por Imprudencia	140	11	114	--	5	10
Otros	2	2	--	--	--	--
Contra la Seguridad Colectiva	205	98	14	47	41	2
Cultivo, Posesión, Uso y Tráfico Ilegal de Drogas	204	97	14	47	41	2
Cultivo, Extracción y Elaboración de Drogas	2	2	--	--	--	--
Posesión de Drogas	181	79	14	45	38	5
Uso de Drogas	2	2	--	--	--	--
Tráfico de Drogas	17	12	--	2	3	--
No Especificado	2	2	--	--	--	--
Otros	1	1	--	--	--	--
Contra el Pudor y la Libertad Sexual	116	90	--	1	20	3
Abusos deshonestos o Inmorales	14	8	--	--	6	--
Estupro (seducción)	21	15	--	--	4	2
Tentativa de Violación Carnal	22	15	--	--	7	--
Violación Carnal	57	50	--	1	3	3
Otros	2	2	--	--	--	--
Contra la Fé Pública	59	32	16	--	10	1
Falsedad	17	9	2	--	6	--
Falsificación en Documentos y Es- critos Públicos	11	10	--	--	1	--
Falsificación en Documentos y Es- critos Privados	11	5	3	--	2	1
Girar Cheques sin Suficiente Pro- visión de Fondos	16	4	11	--	1	--
Otros	4	4	--	--	--	--
Contra la Administración Pública	12	5	6	--	1	--
Peculado	11	5	5	--	1	--
Otros	1	--	1	--	--	--
Contra la Administración de Justicia	11	2	2	2	2	2
Aprovechamiento de Cosas Prove- nientes del Delito	7	2	2	1	--	2
Otros	4	--	1	1	2	--
Contra la Libertad	11	4	1	1	2	--
Violación de Domicilio	11	4	1	1	5	--
Contra el Orden Jurídico Familiar y al Estado Civil	2	2	1	--	--	--
Contra el Honor	1	--	1	--	--	--
No Especificado	2	1	--	--	--	1

1/ Incluye casos de represión pública y privada.

2/ Con base en el total de sindicados 10.124

Fuente: Contraloría General de la República. Estadística Penales - Sección Justicia.

CUADRO NO. 41

SINDICADOS CON SENTENCIA CONDENATORIA EN LA REPUBLICA POR DURACION DE LA PENA,
SEGUN SEXO Y DELITO: AÑOS 1980 - 1984

Año, Sexo y Delito	Sindicados con Sentencia Condenatoria 1/							
	TOTAL	Duración de la Pena						
		Menos de 1 Año				De 1 a Menos de 2 Años	De 2 a Menos de 6 Años	De 6 a Menos de 11 Años
		Total	Menos de 6 Meses	De 6 Meses a Menos de 1 Año	De 6 Meses a Menos de 1 Año			
Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
1980	1.445	1.031	71.3	532	499	255	137	22
1981	1.464	993	67.8	526	467	285	168	16
1982	1.418	570	40.3	493	477	285	151	12
1983	1.423	974	68.4	482	492	267	160	22
1984	1.200	591	49.3	212	378	366	216 a/	27
Hombres	1.140	553	48.5	198	355	350	212	25
Mujeres	60	38	63.3	15	23	16	4	2
Contra el Patrimonio	662	277	41.8	92	185	236	144	5
Contra la Vida y la Integridad Personal	253	158	62.5	51	107	57	23	15
Contra la Seguridad Colectiva	145	109	75.2	55	54	26	10	—
Contra el Pudor y la Libertad Sexual	91	21	23.1	6	15	33	31	6
Contra la Fé Pública	32	14	43.8	4	10	12	6	—
Contra la Administración Pública	5	3	60.0	1	2	—	1	1
Contra la Libertad	5	4	80.0	2	2	1	—	—
Contra la Administración de Justicia	4	3	75.0	2	1	1	—	—
Contra el Orden Jurídico Familiar y al Estado Civil	2	1	50.0	—	1	—	1	—
No Especificado	1	1	100.0	—	1	—	—	—

1/ Sólo comprende los casos con penas restrictivas de la libertad.

a/ Incluye 7 casos con 11 años y más.

Fuente: Contraloría General de la República. Estadística Penitenciaria - Sección Justicia.

Los autos son apelables en el efecto devolutivo salvo que expresamente se disponga otra cosa; y las providencias son apelables, salvo las que nieguen de la notificación, o por escrito dentro de cuarenta y ocho horas contadas desde la notificación.

La apelación del auto de enjuiciamiento se surtirá con el proceso original, y en los demás casos se concederá en el efecto devolutivo.

Utilizando las posibilidades ofrecidas por la ley, en 1984 se apelaron ante los Tribunales Superiores 266 casos juzgados en primera instancia. En un 60% de dichos casos, la decisión del Primer Tribunal Superior fue confirmada, en un 20% reformada y en otro 20% revocada (véase el Cuadro No. 42).

Se observa además que el Segundo Tribunal Superior de Panamá confirma más que los de Chiriquí y Veraguas las decisiones de los tribunales inferiores (los porcentajes son, respectivamente, del 62%, 54% y 55%).

Con respecto a las tres apelaciones relacionadas con las sentencias absolutorias, el 2do Tribunal Superior de Panamá confirmó una, revocó otra y reformó una tercera; el 4o Tribunal Superior de Chiriquí revocó la única apelación de esta naturaleza que se le sometió; en cuanto al Tercer Tribunal Superior de Veraguas, de tres apelaciones confirmó dos y revocó una.

En lo que se refiere a las sentencias condenatorias, prevaleció la confirmación de las mismas (62% en el 2do Tribunal Superior de Panamá, 60% en el 4o de Chiriquí y 71% en el Tercero de Veraguas).

Finalmente, conviene observar que, aunque el número de casos ingresados en los tribunales aumenta regularmente, el de apelaciones tiende a disminuir, pasando de 447 en 1979 a 400 en 1983 y 266 en 1984 (6).

6.2. Extraordinarios

La Ley No. 86 del 10. de julio de 1941 establece en materia penal los recursos extraordinarios de casación y revisión, ambos de competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia.

El Recurso de Casación tiene por objeto enmendar los agravios inferidos a las partes en las resoluciones judiciales que hacen tránsito a cosa juzgada y en las que aún sin esa circunstancia, pueden causar perjuicios irreparables o graves por razón de la naturaleza de los negocios en que han sido dictadas.

En materia criminal, y a tenor de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 86 de 1941, habrá lugar al recurso de casación en el fondo contra las sentencias definitivas de segunda

CUADRO NO. 42

Apelaciones, 1984

Tribunal y causa de la apelación	Total	Confirmada	Fallo Reformada	Revocada
<u>2do Tr. Sup. (Pan)</u>	209	131	43	35
Apelación	194	125	38	31
- provisional	43	30	6	11
- definitiva	20	14	3	3
- condenatoria	113	70	29	14
* prisión	87	56	23	8
* días-multa	7	4	1	2
* prisión y días-multa	6	4	-	2
* suspensión pena	12	5	5	2
* no especificado	1	1	-	-
- absolutoria	10	9	-	1
- otros	4	2	-	-
Consulta	15	6	5	4
<u>4o Tr. Sup. (Chiriquí)</u>				
Apelación	26	14	6	6
- provisional	1	-	-	-
- condenatoria	23	14	6	3
* prisión	21	13	6	2
* suspensión pena	1	1	-	-
* no especificado	1	-	-	-
- absolutoria	1	-	-	1
- otros	1	-	-	1
<u>Tercer Tr. Sup. (Veraguas)</u>				
Apelación	31	17	5	9
- provisional	6	-	1	5
- definitiva	1	-	1	-
- condenatoria	21	15	3	3
* prisión	14	9	3	2
* suspensión pena	6	5	-	1
* repreñión	1	1	-	-
- absolutoria	3	2	-	1

Fuente: Contraloría General de la República.

instancia dictadas por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en los siguientes casos: 1) Por ser la sentencia violatoria de la Ley Sustantiva Penal, ya sea directa la violación, ya sea efecto de una interpretación errada de la ley o de la indebida aplicación de ésta al caso juzgado; 2) Cuando se tenga como delito lo que no lo es; 3) 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 aplicada; 4) Cuando no se tenga o no se califique como delito un hecho que lo es, sin que hayan sobrevenido motivos que impidan su castigo; 5) Cuando se pene un delito no obstante exista alguna circunstancia eximente de responsabilidad; 6) Cuando se pene un delito a pesar de que las circunstancias posteriores a su ejecución impidan el castigo; 7) Cuando se haya procedido por delito que requiera acusación particular o denuncia de persona determinada sin la previa acusación o denuncia que requiere la ley; 8) Cuando se cometiere error de derecho al admitir o calificar los hechos constitutivos de circunstancias agravantes o atenuantes de responsabilidad criminal; 9) Cuando se haya cometido error de derecho al determinar la participación y consiguiente responsabilidad del procesado en los hechos que la sentencia dé por probados; y 10) Cuando la pena impuesta no corresponda a la calificación aceptada respecto del delito, o a la responsabilidad del procesado, o a las circunstancias que modifiquen esa responsabilidad.

También habrá lugar de casación en el fondo, contra los autos dictados en materia criminal que pongan término al sumario o a la causa mediante sobreseimiento definitivo, o en que se decidan las excepciones de cosa juzgada, prescripción de la acción penal o de la pena, o aplicación de amnistía o de indulto, en los casos previstos por el artículo 11 de la Ley de 1941, a saber: 1) Cuando infrinjan o quebranten algún texto legal expreso; 2) Cuando admitan las excepciones de cosa juzgada, prescripción de la acción penal o de la pena, o aplicación de amnistía o de indulto, y, dados los hechos tenidos por probados, se ha cometido error de derecho al declararlo comprendido en una sentencia firme anterior, o al considerar prescrita la acción penal, o al comprender el caso en la ley de amnistía o decreto de indulto; 3) Cuando no estimen como delito, siéndolos, los hechos que aparecen en el sumario, sin que medien circunstancias posteriores que impidan su castigo; 4) Cuando declaren exento de responsabilidad criminal al sindicado, no debiendo hacerlo; 5) Por error de hecho o de derecho en la apreciación de la prueba, si ésta resulta de documentos o actos auténticos constantes en el proceso; y 6) Si rechazan una acusación o denuncia por delito público o privado, cuando se haya quebrantado alguna ley expresa al declarar que el hecho acusado o denunciante no constituye delito, o que el acusador o denunciante no tiene derecho para acusar o denunciar, sea por su calidad o circunstancias, sea por las de la persona acusada o denunciada. Como expresa el artículo 12 de la Ley 86 de 1941, "El punto resuelto a virtud de casación interpuesta contra los autos de que trata el artículo anterior

no podrá servir más tarde de motivo de recurso contra las sentencias finales".

En material criminal, tal como prevé el artículo 14 de la Ley 86 de 1941, las causales de casación en la forma, son las siguientes: 1) Por carencia de jurisdicción en el tribunal, si ésta fuera improrrogable; 2) Por falta de competencia en el tribunal; 3) Por no haberse notificado al procesado y a su defensor, cuando lo tuviere, el auto de enjuiciamiento, o no haberse hecho el emplazamiento legal en el caso de reo ausente; 4) Por no haberse notificado a las partes la providencia en que se abre la causa a pruebas; pero desaparece la causal si la parte no notificada hace uso del derecho de producir pruebas y también cuando habiendo sido citada para recibir las presentadas por el Ministerio Público o el acusador particular, si lo hubiere, no solicita, dentro del día siguiente, que se retrotraiga el juicio al estado de hacerle la notificación omitida y comenzar a correr el término respectivo; 5) Por no haberse notificado a las partes en el juicio la resolución en que señala el día para la celebración de la audiencia; pero no habrá lugar a esta causal si la parte no notificada concurre a la práctica de esa diligencia; 6) Por no haberse celebrado la audiencia el día y hora señalado, siempre y cuando la diligencia se haya practicado sin la asistencia de la parte que interpone el recurso; y, 7) Por haberse incurrido en equivocación relativa a la denominación genérica del delito, su conocimiento corresponda a un tribunal distinto a la época y lugar donde se cometió el hecho, o al nombre de la persona responsable o de la ofendida.

En materia criminal, el recurso de revisión puede ser interpuesto contra la sentencia ejecutoria, en los siguientes casos: 1) Cuando estén sufriendo condena dos o más personas en virtud de sentencias contradictorias, por causa de un mismo delito que no haya podido ser cometido sino por una sola; 2) Cuando las sentencias existentes no pueden conciliarse, de manera que la posterior sea prueba de la inocencia del primero de los condenados por un mismo delito; 3) Cuando esté sufriendo condena alguno como autor, cómplice o auxiliador del homicidio de una persona cuya existencia se pruebe después de la condena; 4) Cuando esté sufriendo alguna condena en virtud de sentencia cuyo fundamento haya sido un testimonio declarado falso por sentencia ejecutoriada; 5) Cuando se hubiera fundado en sentencia ejecutoriada, dada en materia civil, y este fallo después sea declarado insubsistente; 6) Cuando se hubiere obtenido en virtud de cohecho o violencia declarado en juicio criminal; 7) Cuando después de la condena se descubran nuevos hechos que, por sí mismos, o combinados con las pruebas anteriores, puedan dar lugar a la absolución del acusado o a una condena menos rigurosa, por la aplicación de una disposición penal menos severa.

C. Juicio Oral y Sistema de Jurados

La Ley No. 115 del 26 de marzo de 1943 adscribe a los Tribunales Superiores el conocimiento en primera instancia de los delitos sobre traición a la patria, homicidio doloso, aborto provocado, delitos que impliquen un peligro común con excepción del incendio culposo, y de delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación. En estos casos, la declaratoria de responsabilidad penal de los procesados será decidida por jurados, pero el derecho al jurado puede ser renunciado en forma expresa por el procesado desde el momento de la notificación del auto de enjuiciamiento hasta el día anterior al señalado para el sorteo de los jurados.

Si el procesado renuncia al derecho de ser juzgado por jurados y admite su culpabilidad, la causa será decidida conforme a derecho sin más actuación. Si no admite su culpabilidad, el juicio se surtirá por los trámites del juicio ordinario.

El servicio de jurados es obligatorio para los varones nacionales o extranjeros mayores de 21 años y menores de 65, que se encuentren domiciliados en la cabecera del respectivo distrito judicial.

Deben saber leer y escribir, ser personas de reconocida probidad, y que no hayan sido condenadas por delito contra la fe pública, por concusión o por prevaricato, y que se encuentren en pleno goce de sus derechos políticos o civiles.

Ejecutoriado el auto de enjuiciamiento, el Magistrado Sustanciador de la causa abrirá a pruebas y se verificará su práctica. Vencido el término probatorio y cumplido el traslado del proceso y devueltos los autos, el Magistrado Sustanciador fijará día y hora para la celebración del juicio.

Las audiencias serán públicas, si bien el Presidente de la Audiencia puede disponer, por razones de moralidad o de orden público, que el acto se celebre a puertas cerradas sin espectadores, o con limitado número de ellos.

Reunidos los miembros del jurado, el magistrado de la causa declarará abierta la audiencia, juramentando a los jurados. Seguidamente, se dará lectura a las declaraciones indagatorias, al auto de enjuiciamiento y a las piezas del proceso que soliciten las partes o que el presidente de la audiencia considere conveniente hacer leer.

Se interrogará a los testigos separadamente y se procederá a la práctica de las demás pruebas. Terminada la práctica de pruebas, el presidente de la audiencia interrogará al acusado sobre los cargos que resulten en el proceso y las circunstancias relativas a la prueba de su culpabilidad, pidiéndole explicaciones claras y categóricas de los hechos estimados

incompatibles con su inocencia, esforzándose en que el procesado relate los hechos con sinceridad y exactitud.

Luego de que el procesado ha sido interrogado, el Presidente de la Audiencia leerá en alta voz el pliego o pliegos contentivos de las cuestiones a decidir por parte del jurado. Terminada la lectura del interrogatorio y después de haber sido resueltas las objeciones que las partes le hicieren, el Presidente de la Audiencia concederá la palabra al representante del Ministerio Público y luego al acusador, si lo hubiere, después al procesado y por último al defensor.

El procesado puede renunciar al uso de la palabra o designar vocero para que lo represente. Cada una de estas personas tendrá derecho al uso de la palabra hasta por dos veces en el orden indicado.

Concluidos los alegatos, se entregará el proceso y los cuestionarios a los jurados para que pasen a deliberar a puertas cerradas.

El veredicto del jurado es una decisión de conciencia, acerca de la responsabilidad del acusado, y puede rescindirse por ser notoriamente injusto, cuando se pruebe que el caso fue decidido mediante la suerte, por haber mediado soborno sobre alguno o algunos de los miembros, porque se ejercieren influencias indebidas para que decidieran el caso en determinado sentido; cuando se pruebe que alguno o algunos de los jurados que integraron la mayoría había prejuzgado el caso de ser elegido y que por tal motivo desatendió la evidencia cuando haya sido proferido por la mayoría de un jurado, integrada dicha mayoría con un jurado impedido, y cuando de autos apareciere que es claramente contrario a la evidencia de los hechos.

Cuando el veredicto fuere absolutorio, el Presidente de la Audiencia ordenará la libertad del procesado, la cual se cumplirá en seguida y luego dictará la resolución declarando terminada la causa.

Si fuere condenatorio, el tribunal de la causa dictará la sentencia correspondiente dentro de los veinte días siguientes.

La sentencia y el auto de sobreseimiento serán siempre consultados con la Corte Suprema de Justicia y pueden ser objeto de apelación ante la misma Corte.

Aunque el juicio por jurados no es un procedimiento común en Panamá dado el número limitado de casos en que se requiere, presta la experiencia valiosa de un proceso oral si se logran las modificaciones planteadas en el Código Judicial bajo discusión.

NOTAS

(1) Como se estableció anteriormente, la escasez de Defensores Públicos impide el cumplimiento de esta garantía.

(2) Hemos incorporado en esta sección una serie de datos estadísticos para estudiar la circulación de casos a través del sistema penal, y ante la ausencia de datos estadísticos al respecto, se solicitó de la Contraloría General de la República, organismo encargado de la compilación y publicación de las estadísticas judiciales, la preparación de una serie de informaciones sobre el manejo de casos realizado por los tribunales del país.

La muestra incluyó un Tribunal Superior (en la provincia de Panamá), 18 Juzgados de Circuito (2 en Colón, 3 en Chiriquí, 11 en Panamá y 2 en Veraguas) y 5 Juzgados Municipales (uno en Chiriquí y en Veraguas y 3 en Panamá). Se tomaron en cuenta los casos terminados definitivamente en 1984.

De los 10124 casos investigados en 1984, 215 (2%) lo fueron por los Tribunales Superiores, 7892 (78%) por los Juzgados de Circuito, y 2017 (20%) por los Juzgados Municipales.

(3) Márquez de Villalobos, Marcela, Origen y desarrollo de las estadísticas criminales en Panamá, Panamá: Universidad de Panamá, 1983 y Carranza, Elías et al., El preso sin condena en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica: ILANUD, 1983. En Panamá, el porcentaje de detenidos en espera de juicio registra un aumento constante e importante: en 1972, era el 47.7% de la población penitenciaria; en 1981, el 68%.

(4) Estos datos no coinciden con los indicados en los cuadros 36 y 39, obtenidos de la Contraloría General de la República, aunque aparecerán en la Estadística Panameña, Justicia 1984 (en prensa), publicada por este organismo estatal.

(5) Estos datos tampoco coinciden ni con el cuadro No. 40, ni con los 36 y 39. Se aplican aquí las mismas observaciones hechas en la nota precedente.

(6) Estadística Panameña, Justicia 1983, p. 31.

SEGUNDA PARTE

PROBLEMAS, PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL FUTURO

INTRODUCCION

Después de haber descrito el sistema de justicia panameño, intentemos ahora identificar los problemas más destacados del mismo, a partir de una evaluación comparativa entre lo normativo y lo fáctico.

En Panamá, la administración de justicia pretende ser accesible, independiente, justa y eficiente. En la práctica, sin embargo, diversos factores de distinta naturaleza han supuesto - y siguen suponiendo- impedimentos u obstáculos que en numerosos casos la han convertido en inaccesible, dependiente, injusta, tardía e ineficaz.

En lo formal, se han hecho esfuerzos para dotar al país de las mejores instituciones y adecuarlas a las corrientes doctrinales modernas. Esto se puede apreciar en los dos procesos de codificación nacional (1917 y 1969), en la creación de la Carrera Judicial a nivel constitucional (1946 y 1972) y en la dotación de un presupuesto fijo (reformas constitucionales de 1983).

También se han registrado algunos casos de retroceso institucional, pero son aislados, reduciéndose en el campo de la justicia penal a la aplicación de la ley sobre actos subversivos (1941), utilizada como instrumento de represión y persecución en las décadas del 50 y 60, las limitaciones a la libertad de expresión (1969), la suspensión de la Carrera Judicial (1969) y la eliminación del juicio oral en materia criminal (1969).

El sistema real detectado en la investigación de campo, así como las opiniones recogidas en las diversas encuestas llevadas a cabo para pulsar la imagen que sobre el sistema de justicia tienen tanto la colectividad como los principales actores del mismo, nos permiten advertir el desfase existente entre el modelo ideal previsto normativamente y el funcionamiento concreto de las instituciones encargadas de administrar justicia.

La presentación de los principales problemas con que se enfrenta el sistema panameño de justicia se hará teniendo en cuenta la naturaleza de dichos problemas y los obstáculos que se oponen a la realización de los objetivos fundamentales de la administración de justicia, así como la interrelación entre unos y otros. A este respecto, cabe distinguir los problemas de carácter normativo, económico, político y social, sin olvidar aquéllos relacionados con las características propias del sistema. Tales problemas se exponen someramente y no están ordenados por orden de importancia; tampoco pretenden ser exhaustivos.

Con relación a la determinación de prioridades y estrategias en el sector, éstas deben surgir de un intercambio de ideas y de un amplio debate entre los interesados. Para ello se sugiere la

celebración a corto plazo de un seminario en el cual participen los representantes de los organismos involucrados en la administración de justicia y algunos expertos nacionales, regionales e internacionales. El informe final que aquí presentamos, y en especial su segunda parte, puede constituir el documento de base para dicha reunión.

Veamos pues los principales problemas con que se enfrenta el sistema panameño de justicia, no sin antes recordar que se trata fundamentalmente del sector penal.

I. PROBLEMAS GENERALES

A. De naturaleza normativa

En este plano, los principales problemas se refieren a la adecuación de las normas a las realidades y necesidades sociales y a la integración y desarrollo de los principios constitucionales en la legislación ordinaria.

1. Adecuación de las normas a las realidades y necesidades sociales

El sistema de administración de justicia cumple una función instrumental reglada por el Derecho Procesal, tendiente a la realización de las normas propias del Derecho Sustantivo.

Con respecto a este tema, los esfuerzos más meritorios que se han producido en el último lustro se han centrado en la aprobación y vigencia del Código Penal de 1982 y en la incorporación de las garantías y principios procesales, consagrados en las reformas constitucionales de 1983. Sin embargo, en 1984 fue adoptado un Código Judicial cuya vigencia fue suspendida por razones presupuestarias y por la falta de concordancia entre las tres partes que lo componen; esto último indica la ausencia de coordinación entre las diferentes entidades que tienen a su cargo las tareas de codificación.

El cambio social, que se ha hecho sentir con particular intensidad en la sociedad panameña, a causa de sus propios componentes históricos, culturales y geográficos y de su crecimiento poblacional, no ha tenido la correspondiente respuesta en otros campos jurídicos, produciéndose un distanciamiento entre el "mundo normativo" y la "realidad social", lo que ha originado una desconexión entre la sociedad y el sistema de justicia. Por no contar con las oficinas de seguimiento, que en forma de gabinete técnico o de codificación permanente pueda formular las recomendaciones necesarias, el propio sistema carece de control sobre esta situación.

Las encuestas realizadas corroboran, aunque sea indirectamente (en la medida en que las normas forman parte del

sistema, constituyendo su base fundamental), lo indicado anteriormente, ya que la mayoría de abogados, fiscales y personeros estiman que el sistema de justicia sólo está "parcialmente adaptado" a las necesidades sociales, y que un abogado de cada cinco, un personero de cada diez y un fiscal de cada veinte consideran que esta adecuación no se da "nunca" (véase el cuadro No. 43).

CUADRO NO. 43

Adaptación del sistema de justicia
a las necesidades sociales

	Abogados		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%
Totalmente	11	(7.7)	1	(4.8)	3	(14.3)
Parcialmente	100	(69.9)	18	(85.7)	15	(71.4)
Nunca	28	(19.6)	1	(4.8)	2	(9.5)
No responde	4	(2.8)	1	(4.8)	1	(4.8)
TOTAL	143	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

En forma más directa, un 40% de los abogados y corregidores, y más de la mitad de los fiscales y personeros interrogados estiman que las leyes y los procedimientos que estos profesionales interpretan y aplican sólo son claros "ocasionalmente". Si a estos porcentajes se suman los obtenidos con la respuesta "nunca", resulta evidente que la claridad de las normas, requisito indispensable para su comprensión y aceptación por los ciudadanos, no constituye una característica del sistema panameño de justicia (véase el cuadro No. 44).

CUADRO NO. 44

Claridad de las leyes y del procedimiento

	Abogados		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Generalm.	68	(47.6)	51	(54.3)	8	(38.1)	6	(26.6)
Ocasionalm.	57	(39.9)	39	(41.5)	12	(57.1)	11	(52.4)
Nunca	14	(9.8)	3	(3.2)	1	(4.8)	4	(19.0)
No responde	4	(2.8)	1	(1.1)	-	-	-	-
TOTAL	143	(100.0)	94	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

La severidad de estas opiniones no parece, sin embargo, reflejarse en las respuestas dadas a otras preguntas, ya que, interrogados sobre los obstáculos que impiden el debido

funcionamiento del sistema de justicia, únicamente un porcentaje reducido de los actores de dicho sistema consideró que se debía a leyes insuficientes, inadecuadas o poco claras (véase el cuadro No. 45).

CUADRO NO. 45

Obstáculos al debido funcionamiento del sistema de justicia

	Abogados		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Leyes insufic.	20	(14.0)	8	(8.5)	1	(4.8)	3	(14.3)
Leyes inadec.	15	(10.5)	16	(17.0)	2	(9.5)	6	(28.6)
Leyes no claras	4	(2.8)	13	(13.0)	1	(4.8)	-	-

La legislación de muchos países se caracteriza por su falta de claridad y la reducida relación de sus intérpretes con los sectores populares. La educación popular sobre la administración de justicia es fundamental para establecer un proceso de retroalimentación gracias al cual los ciudadanos puedan comprender mejor su sistema y los funcionarios públicos puedan anticipar las inquietudes populares.

Si bien, por mandato constitucional, se atribuye a la Corte Suprema de Justicia la iniciativa legislativa suficiente para proponer al Organismo Legislativo las reformas relativas a la codificación nacional, por razón de la sobrecarga en sus actividades, dicha corporación no lleva a cabo en forma permanente el referido seguimiento; no obstante, ha realizado meritorios esfuerzos tendientes a la reforma procesal.

Es recomendable que, con fundamento en la referida iniciativa legislativa, sea creado un gabinete técnico y una oficina codificadora permanente, que centralicen los esfuerzos que en estas materias puedan ser realizados por la Corte Suprema de Justicia, los centros e institutos de investigación (jurídica y criminológica) universitaria y las comisiones del Colegio Nacional de Abogados.

Este esfuerzo no daría fruto sin una mejor coordinación entre los diferentes sectores de la administración de justicia.

El fracaso del Código Judicial es indicativo de la falta de coordinación que existe actualmente. Es necesario establecer mecanismos de comunicación formales y períodos que permitan el libre intercambio de opiniones e ideas centrado sobre el reconocimiento de que la administración de justicia es un sistema integrado de varios componentes con diversos intereses.

2. Integración y desarrollo de los principios constitucionales en la legislación ordinaria

El sistema de administración de justicia responde al esquema tradicional de las sociedades de nuestra órbita cultural, particularmente en lo que respecta al conjunto de principios y garantías procesales constitucionalmente declaradas y a los medios de protección efectiva propios de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios.

De modo general, se necesita la regulación mediante Ley de la Carrera Judicial, la efectividad de la naturaleza expedita e ininterrumpida de la justicia, así como el establecimiento de los procedimientos que se correspondan con los principios de economía procesal y ausencia de formalismos.

El Código Judicial, en su Libro Primero, establece las bases para una Carrera Judicial. Entre sus principales logros está el establecimiento de un Consejo Judicial que propondría el nombramiento, promoción y traslado de los jueces y representantes del Ministerio Público; a su vez, actuaría como jurado sobre faltas de estos funcionarios. Al mismo tiempo es recomendable el estudiar los funcionarios a incorporar a este régimen.

El personal auxiliar del Poder Judicial y el Ministerio Público no está actualmente sujeto a un régimen de servicio civil. Aunque normalmente el término Carrera Judicial se ha limitado a los jueces y fiscales sería sensato la inclusión del personal auxiliar, con las diferencias adecuadas, y el desarrollo de un sistema integrado de personal.

Cualquier paso hacia el desarrollo de estabilidad laboral para los funcionarios de la administración de justicia debe ser realizado de una forma planificada que tome en consideración el impacto que esto puede tener sobre la administración de los respectivos organismos.

En la esfera penal, los problemas más acuciosos se centran en el hecho de que la reforma del Derecho Penal Sustantivo, que culminó con el Código Penal de 1982, no ha tenido la equivalente reforma procesal. La reforma constitucional de 1983, que incorporó significativas garantías y principios de naturaleza procesal penal, como la regulación del derecho de defensa, de presunción de inocencia y de asistencia letrada al detenido desde el momento de su privación de libertad, no ha sido desarrollada mediante ley.

B. De naturaleza económica (el presupuesto del sistema de justicia)

La fijación constitucional del presupuesto del Organismo Judicial y del Ministerio Público determina que el mismo no será inferior, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos

corrientes del Gobierno Central, si bien cuando dicha cantidad resulta superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Organó Judicial y el Ministerio Público, el Organó Ejecutivo puede incluir el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de presupuesto.

La intención de esta regla es promover la autonomía del Poder Judicial, liberándolo del atavismo que supone una relación de dependencia financiera del Poder Ejecutivo. Sin embargo, aunque la intención es encomiosa, la implantación de dicha regla tiene una serie de implicaciones que merecen alguna atención.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los ingresos corrientes generados por el sistema de recaudación fiscal fluctúan, principalmente, de acuerdo con los niveles de actividad económica del país. Esto significa que las necesidades presupuestarias anuales de la administración de justicia se hacen depender, implícitamente, de la situación económica. Aunque esta dependencia de la economía es inevitable en el largo plazo, no tiene sentido que se mantenga por una regla mecánicamente impuesta. ¿Porqué un dos por ciento? ¿Es razonable esperar que las necesidades de desarrollo de la justicia panameña sean proporcionales al desenvolvimiento económico de la nación? ¿No pueden esas necesidades financieras defenderse por sus propios méritos, según las circunstancias de cada momento?

En segundo lugar, la regla del dos por ciento se refiere a la asignación de los recursos en la fase de presupuesto. La Constitución no hace referencia al gasto real, el cual puede desviarse significativamente porque dicha fase se lleva a cabo sobre una proyección de los ingresos corrientes, proyección que puede quedar por debajo o por encima de los ingresos reales.

La artificialidad de la regla del dos por ciento, sin embargo, quedó lamentablemente demostrada de modo empírico cuando, como resultado de su instauración en el ejercicio presupuestario de 1984, el Organó Judicial y el Ministerio Público vieron duplicados sus fondos en un solo año. El uso que se le dio a los aumentos fue primordialmente de incrementar los salarios del personal ya empleado y a la contratación de nuevo personal. Aproximadamente el 85 por ciento del aumento del presupuesto fue dedicado a ambos factores, lo que parece desproporcionado con respecto a la poca atención dada a otros recursos cuyas necesidades se habían ido acumulando durante años anteriores. En este sentido es inexplicable el hecho de que el Organó Judicial decidió cerrar los tribunales durante todo el mes de marzo de 1986, alegando falta de fondos. Esto atañe, particularmente, a la virtual ausencia de gastos de capital (construcción, equipo y reparaciones mayores) en los presupuestos de los años sucesivos.

Los nuevos salarios colocaron al sector en posición de gran ventaja frente al resto del sector público panameño, como lo

muestran los datos siguientes:

Salarios Medios Mensuales

<u>Año</u>	<u>Gob.</u>	<u>Poder Jud.</u>	<u>Dif. %</u>	<u>Min. P.</u>	<u>Dif. %</u>
1983	366	409	11.7	359	-1.9
1984	384	566	47.4	518	34.9

Esto es una prueba adicional de la artificialidad de la regla del dos por ciento, que pretende automatizar la formulación del presupuesto de justicia omitiendo, implícitamente, la influencia de otros factores, entre ellos, el humano como en este caso.

Estas consideraciones son un indicio de la falta de propósito que se manifiesta en el desarrollo del sistema panameño de administración de justicia. Brilla por su ausencia la falta de una planificación adecuada que permita visualizar las necesidades de justicia de la población dentro de una perspectiva de varios años y los recursos necesarios para atenderlas. Tal falta de planificación conlleva a la improvisación en los procesos de asignación de recursos y al consecuente despilfarro de los mismos, consecuencias inconsistentes con la situación económica que ha prevalecido en el país en los últimos años.

Mientras que hubo un aumento considerable en los presupuestos del Ministerio Público y el Poder Judicial, otros sectores de la administración de justicia no fueron económicamente fortalecidos. El sistema penitenciario, por ejemplo, opera en situación precaria al ver su presupuesto reducido mientras que el número de internos aumenta cada vez más. La crisis económica también ha forzado una reducción en los recursos de defensoría pública del país. Los corregidores, al no pertenecer al Poder Judicial, tampoco han sido beneficiados por los aumentos presupuestarios.

Todos estos factores señalan la necesidad de visualizar la administración de justicia como un sistema integrado que debería ser beneficiado uniformemente por modificaciones presupuestarias. Puede ser contraproducente, por ejemplo, el aumentar los recursos del organismo acusatorio mientras que no se aumentan los de la defensa.

C. De naturaleza social

Se trata aquí de situar a la justicia frente a otras expectativas sociales.

La idea de justicia ocupa un lugar destacado en la escala de valores individuales y colectivos. Sin embargo, es evidente que

en una sociedad en tránsito hacia el desarrollo y que enfrenta serios problemas estructurales, los recursos presupuestarios globales requieren ser aplicados a la satisfacción de las llamadas "necesidades básicas de la población", tales como el empleo, la salud, la vivienda y la educación que, en el orden de prioridades traslada a una posición subordinada los problemas que confronta la administración de justicia.

A este respecto, la encuesta nacional reflejó que los dos problemas sociales más preocupantes para la población son, en su orden, la situación económica (el 67.4% de las respuestas) y la falta de vivienda (el 10.5%).

Empero, una más correcta visión permite advertir que, en su consideración práctica, el sistema de justicia representa el orden mismo de la vida social, como instancia de normas de determinación y reglamentos ordenados de conflictos; en este sentido, la solución de los problemas que confronta dicho sistema de justicia promueve colateralmente el desarrollo de las actividades económicas, fiscales y comerciales, laborales y empresariales y, en general, de las plurales actividades que tienen lugar en la sociedad moderna.

D. De naturaleza política

Entre este tipo de problemas figuran los siguientes: 1) la democracia y autonomía de la función judicial; 2) la Carrera Judicial; 3) el tema de las jurisdicciones especiales y su control por parte del Organismo Ejecutivo; y 4) la política jurisdiccional del Estado.

1. Democracia y autonomía de la función judicial

La administración de justicia únicamente puede realizar su correcto desenvolvimiento y el logro de sus fines en un sistema político democrático, pues es inherente a dicha función pública las garantías de libertad, legalidad de sus actuaciones, certeza jurídica, legitimidad e independencia de los tribunales. De igual modo, el sistema de administración de justicia, normativamente estructurado, sólo posee credibilidad y otorga confianza cuando en el proceso de producción de las normas que regulan sus actuaciones intervienen los representantes del pueblo, que son los usuarios del sistema y los destinatarios de las normas. Asimismo, la independencia de la función jurisdiccional como poder público sólo es posible en una sociedad democrática, en la cual el funcionamiento del Organismo Judicial, frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, no está sometido a interferencias indebidas ni subordinado a poder fáctico alguno.

En Panamá, la característica fundamental de independencia es objeto de severas críticas, tanto por parte de la población como de los abogados. El 17% de los ciudadanos estima que "siempre" puede haber presiones de ciertos grupos sobre los tribunales, el

26.8% considera que tales presiones existen "casi siempre", y el 43.5% cree que se dan "a veces"; únicamente el 2% de la población no las conciben 'nunca'.

En cuanto a los abogados una tercera parte de ellos piensa que los fallos judiciales son "generalmente" interferidos por algún tipo de presión, un 61% estima que lo son "ocasionalmente" y sólo un 4.2% que no lo son "nunca". Dichos profesionales del Derecho consideran por otra parte, en más de la mitad de los casos, que tanto la condición social de los inculpados como su afiliación política influye "generalmente" en la sanción impuesta por jueces y magistrados ("ocasionalmente" en más de la tercera parte de los mismos).

Desde una perspectiva constitucional, el sistema político panameño es democrático y responde al principio de independencia judicial y de separación de los poderes públicos, si bien en el plano real la plena concreción de la democracia permanece expectante como etapa histórica a cumplir. La consolidación de la democracia puede producir efectos altamente beneficiosos en el funcionamiento del sistema de administración de justicia, como lo han experimentado las sociedades de nuestra órbita cultural. La inmovilidad en el logro de las aspiraciones de democratización plena y efectiva del sistema político panameño puede ocasionar una aguda desvalorización de la función jurisdiccional, expresada en la forma de una desconfianza generalizada en el sistema de justicia.

2. Carrera Judicial

La Carrera Judicial, consagrada por la Constitución Política de la República, requiere para su vigencia ser desarrollada mediante ley ordinaria. Dicha Carrera, como uno de los medios destinados a afianzar la independencia judicial y a dotar a la administración de justicia de un personal idóneo, capaz, con las garantías de estabilidad y de reconocimiento de méritos a los mejores, se reguló en Panamá con la promulgación de la Ley 9 de 1963, pero en 1969 se decretó la suspensión de los artículos que obligaban a designar el personal mediante concurso de títulos, méritos y experiencia profesional, permitiendo desde entonces el nombramiento subjetivo, basado en nexos políticos, económicos, familiares o de amistad.

La vigencia de la Carrera Judicial, regida por el sistema de méritos, reforzará la independencia judicial y normará la actividad interna del Organo Judicial y del Ministerio Público, propiciando un adecuado medio de incorporación, estabilidad y movilidad del personal del sistema de administración de justicia, con significativas ventajas desde el punto de vista de la capacitación profesional y de la responsabilidad en el desempeño de las funciones propias del cargo.

Entre los principales factores que actualmente obstaculizan una correcta administración de justicia, los abogados incluyeron la falta de una Carrera Judicial como el primero de esos factores; los fiscales lo colocaron en tercer lugar y los personeros en el quinto.

3. Las jurisdicciones especiales y su control por parte del Organó Ejecutivo

La función jurisdiccional, que tradicionalmente ha sido atribuida al Organó Judicial, está siendo ejercida en materias específicas por las llamadas "jurisdicciones especiales", en las cuales se aprecia una paulatina ingerencia del Ejecutivo en la función pública de administrar justicia, al punto que la comprensión integral del sistema panameño de justicia no puede lograrse sin dedicar particular atención al cúmulo de funciones jurisdiccionales de naturaleza especial que en la actualidad concentran determinados despachos dependientes del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista constitucional, según ha quedado expuesto, el sistema de administración de justicia se integra por medio del subsistema ordinario, en el cual la función jurisdiccional es ejercida por los Tribunales del Organó Judicial y del subsistema especial, en el que dicha función es ejercida por Tribunales especiales. Por razón de la necesaria independencia que debe revestir la función jurisdiccional, es recomendable limitar el crecimiento de las jurisdicciones especiales, de modo que el Ejecutivo no prosiga invadiendo ámbitos de competencia del Poder Judicial, como ha ido ocurriendo en un lento proceso durante las últimas décadas.

El crecimiento del Derecho Administrativo, en cuanto está relacionado con lo penal, es el resultado de la "quiebra" del principio de la división de los poderes, "... lo que ha dado por resultado que la administración no se limite a restablecer el orden jurídico administrativo vulnerado por los administrados con sanciones administrativas, pues en numerosas ocasiones sanciona ilícito 'administrativos' que sólo se diferencian de los 'delitos' en meros criterios 'cuantitativos'." (1)

Esto es especialmente significativo para Panamá, donde, tanto la justicia policiva como la legislación administrativa permiten la imposición de sanciones que se denominan administrativas, aunque en nada se diferencian de las penas impuestas por funcionarios judiciales, mientras que establece procesos paralelos, uno cubierto por garantías procesales mientras que el otro se caracteriza por la negativa de estas mismas garantías.

4. Política jurisdiccional del Estado

Pese a la incipiente formulación de estrategias en materia

jurisdiccional, iniciadas a partir de la reforma constitucional de 1983 y motivadas por el incremento presupuestario puesto a la disposición del Organo Judicial, por la incorporación de relevantes principios procesales de naturaleza constitucional y como consecuencia de la ausencia de una reforma integral de las normas procesales, no existe aún una política jurisdiccional del Estado, si bien los esfuerzos mayores tendientes a su logro se han producido en el seno del Organo Judicial. Conviene mencionar que la mayoría de los proyectos de reforma han estado dirigidos hacia la jurisdicción ordinaria, descuidándose en cambio las demás instancias.

El Ministerio de Gobierno y Justicia concentra su actividad en las funciones propias de un Ministerio del Interior, siendo cada vez menor su significación como Ministerio de Justicia. La contradictoria ambivalencia de un Ministerio que a un mismo tiempo debe cumplir las funciones de Gobierno o Interior con las de Justicia hacen recomendable la autonomía ministerial de ambas funciones, lo que permitiría realizar en forma adecuada las estrategias y programas propios de una política jurisdiccional entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

En otro orden de ideas, Panamá no ha determinado cuáles han de ser los objetivos fundamentales del sistema de justicia, ni efectuado los cambios que dicho sistema precisa. Ambas operaciones se imponen. La segunda sobre todo aparece claramente en las encuestas nacional y sectoriales. Según éstas, más de la mitad de la población, de los abogados y de los corregidores, y la gran mayoría de los fiscales y de los personeros estiman necesario proceder a cambios en el sistema, mientras que una cuarta parte de los ciudadanos interrogados y casi la mitad de los abogados opinan que se precisa una transformación total del mismo (véase el cuadro No. 46).

Con respecto a los objetivos fundamentales del sistema de justicia, parecen primar los aspectos represivos, como aparece en los cuadros 47 y 48. En efecto, tanto para la opinión pública como para los principales actores del sistema, los objetivos prioritarios de éste debieran ser el mantenimiento del orden, la sanción a los infractores de la ley y la intimidación de las personas que piensan violar el ordenamiento jurídico, antes que otros fines importantes y reconocidos en numerosos países tales como hacer justicia, la preservación de los derechos fundamentales, la reparación del daño causado o la rehabilitación de los infractores. En cuanto a los objetivos de la pena de prisión, debieran ser sobre todo el castigo de los sancionados y la protección de la sociedad, más bien que la reforma del condenado.

CUADRO NO. 46

Opinión sobre el sistema de justicia

	Nacional		Abogados		Correg.		Fiscales		Person.	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Está bien	71	(8.8)	-		27	(28.7)	-		1	(4.8)
Cambios	466	(57.8)	73	(51.0)	57	(60.6)	18	(85.7)	18	(85.7)
Transf.	197	(24.4)	69	(48.3)	7	(7.4)	3	(14.3)	2	(9.5)
NS/NR	72	(8.9)	1	(0.7)	3	(3.2)	-		-	
TOTAL	806	(100.0)	143	(100.0)	94	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

CUADRO NO. 47 *

Objetivos del sistema de justicia

	Nacional		Abogados		Correg.		Fiscales		Person.	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mant.orden	196	(24.3)	46	(32.2)	22	(23.4)	8	(38.1)	-	
Sancionar	157	(19.5)	44	(30.8)	14	(14.9)	6	(28.6)	10	(47.6)
Hacer just.	190	(23.6)	5	(3.5)	9	(9.6)	3	(14.3)	2	(9.5)
Intimidar	109	(13.5)	11	(7.7)	4	(4.3)	1	(4.8)	4	(19.0)
Est. verdad	52	(6.5)	2	(1.4)	3	(3.2)	-		3	(14.3)
Pres. der.	38	(4.7)	3	(2.1)	2	(2.1)	-		1	(4.8)
Reparar dañ	30	(3.7)	7	(4.9)	9	(9.6)	2	(9.5)	-	
Rehabilitar	12	(1.2)	4	(2.8)	16	(17.0)	1	(4.8)	1	(4.8)
TOTAL	806		143		94		21		21	

* Por haberse retenido únicamente los principales objetivos, las cifras y porcentajes parciales no coinciden con los totales.

CUADRO NO. 48 *

Objetivos de la prisión

	Nacional		Abogados		Correg.		Fiscales		Person.	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Castigar	396	(49.1)	87	(60.8)	54	(57.4)	12	(57.1)	11	(52.4)
Proteger	121	(15.0)	28	(19.6)	21	(22.3)	8	(38.1)	3	(14.3)
Reformar	95	(11.8)	9	(6.3)	12	(12.8)	1	(4.8)	5	(23.8)
TOTAL	806		143		94		21		21	

* Por las mismas razones, tampoco aquí las cifras parciales no coinciden con los totales

II. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS CARACTERISTICAS PROPIAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Se ha indicado en varias ocasiones que los objetivos fundamentales de un sistema de justicia moderno y democrático son su accesibilidad, independencia, justicia y eficiencia. Las tres primeras constituyen, según la mayoría de los estudios realizados sobre el tema, los principales indicadores que permiten evaluar la eficiencia del sistema. Como ya se ha analizado el problema de la independencia del mismo, examinemos ahora los otros dos.

A. Acceso al sistema de justicia

La accesibilidad al sistema de justicia será más o menos fácil en la medida en que el público esté debidamente informado sobre el contenido de la ley, conozca las instituciones a las que puede acudir en cada caso concreto, tenga posibilidad de hacerlo sin que se produzcan discriminaciones por razones sociales, políticas, económicas o a causa de su nacionalidad, religión o sexo y, además, que el costo social o económico no represente una barrera considerable.

En el caso de Panamá, la accesibilidad al sistema contiene, en el discurso jurídico formal, las garantías suficientes para que todas las personas acudan ante las autoridades e instituciones correspondientes con la finalidad de poner en movimiento el aparato escatal en ejercicio de la acción penal. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto que ésta se ve limitada muy a menudo y en forma diversa.

1. Información del público y conocimiento del sistema

Con respecto a la divulgación de la ley o la cultura jurídica de la mayoría de la población, el trabajo de campo realizado demuestra que no existe una política destinada a ofrecer información sistemática y permanente a la comunidad, ni de parte del Estado ni de otros grupos organizados o instituciones, tales como el Colegio de Abogados, las Facultades de Derecho, etc.

Las personas que intervienen en el proceso penal constituyen una fuente bastante valiosa para captar el grado de conocimiento que los ciudadanos tienen de sus derechos. Así, para el 91.6% de los abogados, la mayoría no conoce sus derechos ante la ley, y los fiscales y personeros estiman, en proporciones más que considerables (85.7% y 76.2% respectivamente), que los ciudadanos están poco informados sobre este tema (e incluso nada informados para un personero de cada cinco); en lo que atañe a los corregidores, una cuarta parte considera que la población está muy informada, pero la mitad que lo está poco y otra cuarta parte que no lo está nada.

Si, en general, los ciudadanos no parecen conocer las leyes vigentes en el país, la situación mejora, aunque no radicalmente, cuando se trata del conocimiento de sus derechos y obligaciones al ser acusados ante el sistema de justicia. Esta apreciación se basa en el análisis de los datos contenidos en el cuadro No. 49.

Son los abogados los más negativos a este respecto, y los fiscales y personeros quienes estiman con mayor frecuencia que los ciudadanos inculcados conocen en general sus derechos y obligaciones.

CUADRO NO. 49
Conocimiento de derechos y cargos

	Abogados		Corregid.		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<u>Conoc. derechos</u>								
Generalmente	20	(14.0)	36	(38.3)	12	(57.1)	13	(61.9)
Ocasionalmente	92	(64.3)	44	(46.8)	9	(43.9)	6	(28.6)
Nunca	27	(18.9)	13	(13.8)	-	-	2	(9.5)
No responde	4	(2.8)	1	(1.1)	-	-	-	-
<u>Conoc. cargos</u>								
Generalmente	52	(36.4)	60	(53.8)	17	(81.0)	13	(61.9)
Ocasionalmente	69	(48.3)	33	(35.1)	4	(19.0)	6	(28.6)
Nunca	18	(12.6)	1	(1.1)	-	-	2	(9.5)
No responde	4	(2.8)	-	-	-	-	-	-
TOTAL	143	(100.0)	94	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

2. Confianza en el sistema de justicia

La imagen que los ciudadanos tienen del sistema de justicia y de sus principales actores también puede constituir un obstáculo considerable para el acceso a dicho sistema. En efecto, los ciudadanos sólo aceptarán recurrir a él si confían en ser tratados con justicia, equidad e igualdad.

A este respecto, la encuesta nacional revela que, para el 69% de la población, los abogados están más interesados en defender u ocuparse de los ricos que de los pobres, mientras que el 18% estima que su interés por ambas categorías sociales es similar, y únicamente el 2.4% considera que los abogados favorecen más a la gente sin recursos.

Por otra parte, el 78% de la población opina que todos los ciudadanos no son iguales ante la ley (sólo el 18.6% contestó positivamente a esta pregunta). Esta opinión es corroborada por los abogados, el 45.5% de los cuales piensa que el sistema de

justicia sólo es accesible por igual a todos "ocasionalmente" ("nunca" en el 23.8% de los casos y "generalmente" en el 28.7%). En cambio, la totalidad de los fiscales interrogados considera que el sistema es accesible por igual a todos, siendo la proporción de respuestas de este tipo del 76.6% en lo que respecta a los corregidores (un 17% de ellos contestó que sólo lo era para ciertos grupos) y del 66.7% en lo que atañe a los personeros (un 23.8% lo consideró accesible solamente para ciertos grupos).

La confianza que la población de un país manifiesta con respecto al sistema de justicia puede medirse asimismo examinando el recurso potencial o concreto que los ciudadanos están dispuestos a hacer -o hacen- del mismo. Así, en la encuesta nacional, interrogados los ciudadanos sobre la posibilidad de avisar a las autoridades competentes si fuesen testigos de un delito, la gran mayoría respondió positivamente ("muy probable" el 68.7%, "poco probable" el 11.5% y "nada probable" el 11.7%), y ello a pesar de que el 90% de la población entrevistada nunca recurrió a dichas autoridades en el último año. Las principales razones expuestas para justificar esta falta de colaboración fueron, por orden de importancia, las siguientes: demasiadas complicaciones, no resuelve nada, no hay que ocuparse de los asuntos ajenos, no quiere tener trato con las autoridades, no se tiene confianza en las mismas, etc.

En cuanto al recurso ante los tribunales, puede depender de la opinión que tengan los ciudadanos acerca de la posibilidad de conseguir que aquéllos le resuelvan fácilmente cualquier problema legal que tuvieran que atender. Con respecto a este punto, la población interrogada no parece manifestar una confianza excesiva en los tribunales, ya que el 27.2% considera que es "algo difícil" que éstos le resuelvan el caso y el 18.5% lo estiman incluso "muy difícil" (en cambio, el 12.2% lo juzgan "muy fácil" y el 26.7% "algo fácil"). La dificultad en la resolución de los conflictos suele atribuirse, por orden de importancia, a la existencia de demasiadas formalidades, a la demora en las decisiones judiciales, al costo del recurso y al desconocimiento de los trámites y de las leyes. De cualquier manera, el 91% de las personas encuestadas nunca recurrieron a los Tribunales de Justicia, y en los casos en que lo hicieron, se trataba principalmente de Corregidurías y Juzgados Municipales. De los 66 casos que utilizaron en el último año los servicios de los tribunales, 16 quedaron "muy satisfechos" y 21 "algo satisfechos", pero 24 "muy insatisfechos". Con referencia a los mismos casos, 31 acudirían de nuevo a los tribunales si tuviesen un asunto parecido por resolver, pero 33 consideraron que sería poco o nada probable que lo hiciesen.

Finalmente, del 3.1% de las personas interrogadas que utilizaron en el año anterior a la encuesta los servicios de un abogado, el 80% se declararon satisfechos de los mismos.

3. Costo del recurso y acceso a la defensa

El costo del procedimiento judicial constituye la principal dificultad objetiva del acceso a la justicia. En materia penal, los gastos más importantes suelen ser los honorarios de los abogados.

En la encuesta nacional, de los 25 casos en que los ciudadanos utilizaron los servicios de un abogado, 14 los estimaron "ni caros ni baratos", 3 "muy caros", 3 "caros" y otros 3 "baratos" (dos personas no contestaron a esta pregunta).

La justicia no es generalmente accesible, por su complejidad, a un ciudadano sin la asistencia de un abogado. La legislación panameña garantiza la defensa gratuita a aquellas personas acusadas de un delito. Sin embargo, la falta de recursos asignados a esta función hacen de esta garantía una falsa promesa.

La defensa pública no solo beneficia al acusado, al proveerle un servicio legal gratuito, sino que es fundamental para el Estado. Esta garantiza la rectitud del proceso y define la confianza que el pueblo siente por los sistemas de justicia. Al mismo tiempo puede contribuir a la celeridad y certeza del proceso, ahorrándole al Estado recursos.

B. Respeto de las garantías fundamentales

En la forma que ha quedado expresada, desde el punto de vista normativo, la Constitución de la República cuenta con un conjunto de garantías fundamentales relativas al sistema de justicia que se corresponden con las más avanzadas normas constitucionales propias de los países occidentales. A ello contribuyó, en forma decisiva, el Acto Reformatorio de la Constitución de 1983. No obstante, en la legislación procesal ordinaria, estas garantías no están suficientemente desarrolladas, si bien existen los recursos judiciales extraordinarios, de los cuales, en el ámbito penal, el hábeas corpus ha ocupado en la tradición jurídica panameña un lugar preponderante.

Las tendencias de opinión recabadas en las encuestas sectoriales con relación al tema de la efectividad del hábeas corpus como medio de protección real de los derechos fundamentales, sugieren una diferencia de opinión entre las personas encuestadas que forman parte del sistema de justicia como funcionarios públicos (fiscales, personeros y corregidores), con respecto de la opinión de los abogados (véase el cuadro No. 50).

Una tercera parte de los fiscales estimaron que el hábeas corpus es "muy efectivo" y las dos terceras partes, "algo efectivo". Los personeros consideraron este recurso "muy

efectivo" en un 23.8%, y "algo efectivo" en un 57.1%, mientras que el 4.8% opinó que no era "nada efectivo". Los corregidores, por su parte, juzgaron en un 40.4% que el hábeas corpus es un medio "muy efectivo" y el 47.9% que es "algo efectivo", frente al 6.4% que lo consideró "nada efectivo". Contrariamente, los abogados estimaron en un un 57.3% que dicho recurso no resulta efectivo como medio de garantizar las libertades fundamentales, en tanto que el 35% respondieron afirmativamente.

CUADRO NO. 50

Eficacia del hábeas corpus para garantizar las libertades fundamentales

	Abogados		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sí	50	(35.0)						
No	82	(57.3)						
No responde	11	(7.7)						
Muy efectivo			38	(40.4)	7	(33.3)	5	(23.8)
Algo efectivo			45	(47.9)	14	(66.7)	12	(57.1)
Nada efectivo			6	(6.4)	-		1	(4.8)
NS/NR			5	(5.3)	-		3	(14.3)
TOTAL	143		94		21		21	

Las diferencias radicales de opinión entre los funcionarios del sistema y los abogados pueden deberse, entre otros factores, a la especial posición de unos y otros en el proceso, a la diferente formulación de las respuestas contenidas en las encuestas (matizadas para los funcionarios y concretas para los abogados) y al hecho de que los fiscales, personeros y corregidores son funcionarios instructores de infracciones penales (delitos y faltas), mientras que la muestra de abogados no era necesariamente de "especialistas" en el sistema penal.

Del conjunto de estas cuatro encuestas se puede deducir que el recurso de hábeas corpus posee en Panamá una "efectividad relativa".

Si, utilizando de nuevo las encuestas sectoriales, relacionamos esta "efectividad relativa" del hábeas corpus con la eficiencia de nuestra legislación procesal ordinaria, aquéllas indican en general que ésta no parece suficiente y adecuada para garantizar los derechos y libertades fundamentales de los procesados. En efecto, el 63% de los abogados estima que las leyes procesales no son suficientes para asegurar esta misión (en cambio, una tercera parte de ellos opinó positivamente). En cuanto a su carácter adecuado, el cuadro No. 51 permite observar

que, para más de la mitad de los abogados las leyes procesales no son adecuadas para garantizar las libertades fundamentales, en tanto que para la mayoría de los corregidores, fiscales y personeros, dichas disposiciones legales son únicamente "algo adecuadas"; a este respecto, los corregidores tienen una visión más positiva sobre el tema que los fiscales y los personeros, en particular que estos últimos (el 28.6% las considera "algo inadecuadas") (Véase cuadro No. 51).

Otro importante principio relacionado con el respeto de las garantías fundamentales es el de la presunción de inocencia, incorporado en el artículo 22 de la Constitución. Con respecto al mismo, más de la mitad de la población encuestada (el 51.7%), la gran mayoría de los abogados (el 79%) y el 28.6% de los personeros consideran que sólo "a veces" una persona inocente de un delito tiene la oportunidad de demostrarlo (el 28.7% de los corregidores respondió "ocasionalmente"). Los fiscales y los personeros tienen una visión más positiva del tema; los primeros contestaron "siempre" en más de la mitad de los casos (el 52.4%) y "casi siempre" en el 47.6% de los mismos, mientras que los segundos lo hicieron, respectivamente, en un 9.5% y en un 61.9%. También respondió "casi siempre" el 24.3% de la población, y "siempre" el 11.5% del público y el 18.2% de los abogados.

Como puede verse, la aplicación total de este importante principio no se da en nuestro país, al menos si se tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos y de los actores del sistema de justicia.

CUADRO NO. 51

Adecuación de las leyes procesales para
garantizar las libertades fundamentales

	Abogados		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sí	63	(44.1)						
No	77	(53.8)						
No responde	3	(2.1)						
Muy adec.			33	(35.1)	4	(19.0)	2	(9.5)
Algo adec.			45	(47.9)	16	(76.2)	13	(61.9)
Algo inadec.			13	(13.8)	1	(4.8)	6	(28.6)
Muy inadec.			2	(2.1)	-		-	
No responde			1	(1.1)	-		-	
TOTAL	143		94		21		21	

C. Justicia

Aunque constituya una redundancia, el sistema de administración de justicia ha de ser justo, lo cual supone, como ya se indicó en la Introducción, además del reconocimiento de las libertades fundamentales, la aplicación de la regla de legalidad y una decisión que tenga en cuenta tanto la gravedad del acto imputado como las características personales y sociales del supuesto infractor y no sea, por otra parte, estigmatizadora ni discriminatoria.

A este respecto, los ciudadanos parecen tener cierta confianza en la justicia de los tribunales, ya que el 24.2% estima que si tuvieran un problema legal que atender, éstos se lo resolverían "muy justamente" y el 40.3%, que lo harían "algo justamente" (una persona de cada diez emitió, sin embargo, una opinión negativa). Sin embargo, interrogados sobre el carácter justo de las sentencias dictadas por los jueces, el 54.1% las consideró justas "a veces" (el 23.2% las juzgó justas "casi siempre" y el 6.8% "siempre", pero el 4.7% "nunca"). Por otra parte, los abogados opinan en un 57.3% que los fallos judiciales sólo se ajustan a las leyes "ocasionalmente" ("generalmente" en el 39.2%). Estos profesionales del derecho manifiestan además una actitud crítica con respecto a las actuaciones de los diversos niveles de tribunales del país. En cuanto a los magistrados, consideran que actúan en forma correcta "ocasionalmente" (57.3%) o "generalmente" (39.9%); en lo que atañe a los jueces, este tipo de respuesta representa respectivamente el 62.2% y el 35%; con relación a los corregidores, su opinión es mucho más negativa, ya que el 57.3% respondió "ocasionalmente" y el 31.5% "nunca" (sólo el 6.3% contestó "generalmente").

D. Celeridad

Una de las hipótesis planteadas en el diseño de este estudio señalaba la injusticia de las dilaciones indebidas del proceso penal. El marco teórico formal nos ofreció una visión legal de normas sustantivas y de garantías constitucionales protectoras de los derechos de las personas a recibir la solución pronta y expedita de sus problemas.

Las normas procesales, por ejemplo, señalan términos cortos para la instrucción del proceso, la práctica de pruebas, la celebración de audiencias y la determinación de las resoluciones judiciales correspondientes. No obstante, se producen dilaciones indebidas que se generan en la negligencia y falta de cooperación de algunas autoridades o funcionarios, en la tardanza de las notificaciones por los abogados y, además, en ciertas ritualidades que desfiguran la administración de justicia. También influyen en ese desfase de lo formal con lo real la sobrecarga del sistema por los excesos de expedientes, la escasez de personal y de apoyo logístico adecuado.

Al consultar a este respecto a la opinión nacional y sectorial, se obtuvieron los resultados indicados en el cuadro No. 52.

CUADRO NO. 52

Rapidez de la justicia

	Nacional		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Muy rápida	20	(2.5)	6	(6.4)	-	-	-	-
Rápida	100	(12.4)	16	(17.0)	4	(19.0)	4	(19.0)
Lenta	235	(29.2)	41	(43.6)	13	(52.4)	11	(52.4)
Muy lenta	380	(47.1)	30	(31.9)	4	(23.8)	5	(23.8)
NS/NR	71	(8.8)	1	(1.1)	-	-	1	(4.8)
TOTAL	806	(100.0)	94	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

En este cuadro se observa que, tanto para el público como para los principales actores del sistema, la justicia es lenta (el 29.2% de los ciudadanos, el 43.6% de los corregidores y el 52.4% de fiscales y personeros) e incluso muy lenta (el 47.1%, 31.9% y 23.8%, respectivamente). Con respecto a los abogados, la mayoría (el 60.8%) considera que la justicia nunca es rápida, y el 35%, que sólo lo es "ocasionalmente".

No cabe duda alguna que la celeridad o lentitud del sistema en la solución de los casos que se someten a su conocimiento y decisión, más que una cuestión de opinión, es una apreciación de la realidad. Por ello, debemos recordar aquí los resultados obtenidos de la Contraloría General de la República, según los cuales el 80% de los casos atendidos en 1984 se resolvieron en menos de un año.

Como la celeridad del proceso penal va unida a la actividad que realizan los abogados como representantes de las partes en litigio, su colaboración en las notificaciones y el impulso procesal correspondiente revisten particular importancia.

En las encuestas sectoriales aparece de manifiesto que los abogados suelen demorar los casos que les son encomendados, ya sea general u ocasionalmente (véase el cuadro No. 53), siendo las principales causas de dichas demoras la falta de notificación y la utilización de recursos dilatorios (cuadro No. 54).

Al evaluar otra de las causas que pueden dar lugar a la demora de los casos, es decir la complicación o la sencillez de los procedimientos y el exceso de ritualidades (o formalidades), se observa que casi las tres cuartas partes de la población considera que los procedimientos son complicados (el 41.6% los

juzgan "algo complicados" y el 23.9%, "muy complicados"), mientras que el 17.5% los estiman "sencillos" y el 5.1%, "muy sencillos". Por otra parte, los abogados señalaron en un 49% que las ritualidades facilitan el proceso "a veces", pero el 46.2% contestaron que "nunca" lo facilitan; además, las tres cuartas partes de ellos opinan que los formalismos procesales sólo se ajustan "a veces" a las leyes.

CUADRO NO. 53
Demora de casos debida a los Abogados

	Abogados		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Generalmente	41	(28.7)	6	(64.9)	12	(57.1)	9	(42.9)
Ocasional.	94	(65.7)	29	(30.9)	8	(38.1)	10	(47.6)
Nunca	5	(3.5)	4	(4.2)	-	-	-	-
No responde	3	(2.1)	-	-	1	(4.8)	2	(9.5)
TOTAL	143	(100.0)	94	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

CUADRO NO. 54 *

Causas de la demora

	Abogados		Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
No notifican	71	(49.7)	21	(22.3)	5	(23.8)	2	(9.5)
Recursos dil.	56	(39.2)	23	(24.5)	5	(23.8)	4	(19.0)
Casos disim.	3	(2.1)	7	(7.4)	-	-	1	(4.8)
Negligencia	5	(3.5)	10	(10.6)	1	(4.5)	2	(9.5)
No responde	8	(5.6)	-	-	-	-	12	(57.2)

* Las cifras parciales no se corresponden con los totales por no haberse considerado algunas respuestas con porcentajes bajos.

E. Satisfacción ante el sistema da justicia

Después de haber analizado diversos problemas relacionados con el funcionamiento real del sistema de justicia, procedamos ahora a una evaluación general de los diversos subsectores que lo componen. Debe recordarse que el acceso a dicho sistema puede depender de la imagen -positiva o negativa- que sus posibles usuarios tengan del mismo.

Con respecto a las actuaciones de la policía, considerada aquí como un organismo auxiliar de las actividades judiciales, los corregidores se declaran "satisfechos" (45.7%) y "muy satisfechos" (37.2%); el porcentaje de "insatisfechos" es del 13.8% y el de "muy insatisfechos", el 3.2%. También los fiscales y los personeros manifiestan, en proporciones casi idénticas, una opinión positiva con respecto a este organismo estatal, con un 62% de "satisfechos" (aunque una cuarta parte de ambos funcionarios están "insatisfechos" y el 9.5%, "muy insatisfechos").

En cuanto al Poder Judicial, el 81% de los fiscales y el 62% de los personeros se dicen "satisfechos" de su actuación, mientras que un fiscal de cada cinco expresa su insatisfacción y una proporción similar de personeros se declara en cambio "muy satisfecho" del trabajo de los tribunales.

Finalmente, la opinión de corregidores, fiscales y personeros con respecto a los abogados es asimismo positiva, ya que el 53.2% de los primeros, el 71.4% de los segundos y el 66.7% de los últimos se consideran satisfechos de la manera cómo aquéllos desempeñan sus tareas; los más críticos son, sin embargo, los fiscales (el 28.6% se dice "insatisfecho") y los más favorables los corregidores (con el 20.2% de respuestas "muy satisfechos").

También se puede evaluar el grado de satisfacción con respecto a los actores del sistema de justicia penal situando estas profesiones con relación a otras de parecida categoría socio-económica. En tal sentido, para la población encuestada, la profesión más prestigiosa es la de médico (el 68.7%), seguida de lejos por las de profesor o maestro (8.3%) y sacerdote (6.8%); la de abogado llega en cuarto lugar (5.1%), la de juez en quinto (3.2%), la de policía en séptimo lugar (1.9%) y la de corregidor en octavo (1.5%). Para los fiscales y los personeros, la profesión de médico ocupa asimismo el primer rango (28.6% y 33.3%, respectivamente), seguida de la de abogado (23.8% y 33.3%); los fiscales colocan en tercer lugar la función judicial (19%) y después las de profesor e ingeniero (9.5% cada uno de ellos), mientras que los personeros acuerdan el tercer lugar a los profesores (19%) y el cuarto a los sacerdotes (9.5%).

F. El personal del sistema de justicia

La calidad de cualquier organismo o institución está estrechamente vinculada a la del personal que lo componen. Dicha calidad se puede evaluar tomando en consideración diversos aspectos tales como la formación y capacitación, la forma de selección y nombramiento, la remuneración y las condiciones de trabajo. Veamos cada uno de estos aspectos.

1. Selección y nombramiento

Con relación al problema de la selección y nombramiento del personal de justicia, las opiniones de los abogados por una parte, y la de fiscales y personeros por otra difieren sensiblemente. Para el 81.8% de los primeros, es inadecuada (sólo el 11.2% la estiman adecuada), mientras que para aproximadamente la mitad de los segundos (52.4% y 47.6%, respectivamente), los métodos de selección y nombramiento son "adecuados" e incluso "muy adecuados" (el 9.5% y el 14.3%); sin embargo, el 38.1% de los fiscales y el 9.5% de los personeros la consideraron "poco adecuada". Esta divergencia de puntos de vista puede explicarse por la relativa independencia de los abogados con respecto al tema y por el hecho de que fiscales y personeros respondían a una pregunta que podía poner en tela de juicio su propia llegada al cargo.

2. Formación y capacitación

Ya se han examinado algunos aspectos de este tema en la parte descriptiva correspondiente. Recordemos entonces simplemente que para una tercera parte de los abogados y un 28.6% de los fiscales (es decir, aquellos profesionales del Derecho que poseen necesariamente un título universitario), la formación recibida en la universidad fue considerada insuficiente; otra tercera parte de los primeros y el 57.1% de los segundos la estimó, en cambio, suficiente e incluso, en el caso del 14.3% de los fiscales, totalmente suficiente. En cuanto a los personeros, de los cuales sólo 10 tenían una formación universitaria, una tercera parte estimó dicha formación "bastante suficiente". Recordemos asimismo que los que juzgan la formación recibida en la universidad poco o nada suficiente, la atribuyeron a su carácter esencialmente teórico, a su poca correspondencia con el ejercicio del cargo, a su escasa calidad y a estar poco actualizada; estos datos ponen de manifiesto un recargo académico de asignaturas tradicionales en las Facultades de Derecho y la necesidad de clínicas jurídicas y prácticas forenses.

Por otra parte, según la opinión de más de la mitad de los abogados (52.4%), sólo "algunos" de los miembros del personal judicial poseen una formación jurídica suficiente, y una tercera parte (32.2%) estima que son "pocos" los que poseen tal formación (únicamente el 13.3% piensa positivamente para "la gran mayoría" del personal judicial).

En lo que atañe a la selección del personal subalterno, ante la ausencia de una Carrera Judicial y Administrativa, dicha selección no está sujeta a mayores exigencias que las que la ley prevé en casos específicos, como son los secretarios y oficiales mayores de los Tribunales Superiores y Juzgados de Circuito. En los últimos tres años, el mejoramiento de los sueldos por un lado, y la saturación profesional por otra, ha dado lugar a que muchos cargos subalternos sean desempeñados por abogados o

estudiantes de Derecho de los últimos años de la carrera, especialmente en los tribunales o agencias del Ministerio Público ubicados en la capital de la República o en las cabeceras de provincia.

Con relación al personal penitenciario, ya indicamos que su formación y capacitación es deficiente y de carácter esporádico, principalmente a causa de la rotación periódica del personal militar, que dirige y administra la gran mayoría de los Centros del país.

A lo largo de los años, se han hecho intentos para suplir las deficiencias del personal en servicio, mediante la creación de escuelas profesionales con miras a ofrecer cursos teóricos y prácticos de superación o complemento en las tareas asignadas al personal del sistema de justicia. En la década del 70 funcionó, con el apoyo de las autoridades del ramo, una escuela judicial organizada por la Asociación de Empleados del Organismo Judicial. Su duración no excedió los dos años y se disolvió con los cambios de directiva y de funcionarios judiciales.

La reciente emisión de una serie de Códigos nuevos, con la futura adopción del Código Judicial, hace imperante el desarrollo de un mecanismo para la capacitación continua de funcionarios de la administración de justicia y abogados en ejercicio.

La mayoría de los esfuerzos de capacitación han sido dirigidos hacia los funcionarios que poseen títulos de abogados y ejercen funciones jurídicas. En cambio, no se ha prestado mucha importancia a los corregidores, que constituyen para muchos panameños la verdadera justicia. Sin embargo, estos funcionarios parecen ser los más necesitados de programas de formación, si se tiene en cuenta la pésima opinión profesional sobre su actuación.

Considerando las diferencias de niveles en materia de educación y de funciones desempeñadas, debieran realizarse cursos diferentes para estos funcionarios, dirigidos a una mejor capacitación de los mismos.

Probablemente la característica más notable del sistema de capacitación de los funcionarios del sistema de justicia panameño es la falta de coordinación de esfuerzos y definición de objetivos programáticos. Es crucial considerar la capacitación de estos funcionarios como una actividad técnica que no puede confiarse solamente a abogados sin ninguna formación pedagógica. La sistematización y profesionalización de esta labor, mediante el uso de equipos técnicos, es prioritaria.

La Guardia Nacional ha organizado varias escuelas de esta clase: la ACAPOL (Academia de Policía), que se mantuvo vigente por más de cinco años, y la escuela de preparación jurídica de oficiales, que aún ofrece cursos esporádicos en materia administrativa, fiscal, penal y penitenciaria. Profesores de la

universidad y asesores legales de las instituciones estatales han sido los responsables de estos cursos.

Tanto el Ministerio Público como el Ministerio de Gobierno y Justicia tienen cursos de capacitación anual para el personal en servicio. La Dirección de Gobiernos Locales, que opera en el Ministerio de Gobierno y Justicia, tiene cursos para corregidores y representantes de corregimientos, especialmente en la divulgación y conocimiento de la Constitución y las leyes administrativas que les atañen.

Por lo que se refiere al Colegio de Abogados, también se pueden considerar como programas de perfeccionamiento los seminarios y conferencias que se dictan durante todo el año en la sede del Colegio, algunos de los cuales se logran desplazar hasta las provincias de Colón, Coclé, Chiriquí y Veraguas.

En materia penitenciaria, no se puede hablar de escuelas profesionales, pero es justo mencionar los esfuerzos hechos en diversa épocas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Departamento de Corrección y la Dirección del Centro Femenino de Rehabilitación para capacitar al personal en servicio en las cárceles del país, incluyendo a las unidades militares que fungen como directores, guardianes o vigilantes de los centros penitenciarios. A título de ejemplo, durante 1983 y 1984, el ILANUD colaboró en algunos de estos cursos.

Con respecto a los centros de investigación, hasta el presente sólo la Universidad de Panamá, por conducto del Centro de Investigación Jurídica y el Instituto de Criminología, ha llevado a cabo una labor de apoyo a la administración de justicia. Las revistas, boletines, anuarios, volúmenes de jurisprudencia e investigaciones de gabinete y de campo sobre la temática relativa a este sector son una muestra de lo que puede hacerse en beneficio de la cultura jurídica y criminológica del país.

3. Remuneración

Como puede verse examinando los datos del cuadro No. 55, el personal judicial no considera que la remuneración recibida es totalmente satisfactoria: la mitad de los corregidores, la gran mayoría (el 85.7%) de los fiscales y más de un personero de cada tres la estiman solamente "algo adecuada", y la cuarta parte de los corregidores y el 57.1% de los personeros la juzgan "nada adecuada".

Estas opiniones con respecto a la remuneración recibida pueden parecer pertinentes cuando las emiten los corregidores y ciertos personeros (el sueldo mensual de los personeros de 3a categoría era de 500 B. en 1984), pero lo son menos cuando se trata de fiscales (cuyo sueldo es, como figura en el cuadro No. 10, de 2550 B. en las Fiscalías Superiores y de 1500 B. en las de

CUADRO NO. 55
Remuneración adecuada o inadecuada

	Corregidores		Fiscales		Personeros	
	N	%	N	%	N	%
Muy adecuada	7	(7.4)	2	(9.5)	1	(4.8)
Algo adecuada	47	(50.0)	18	(85.7)	8	(38.1)
Nada adecuada	25	(26.6)	1	(4.8)	12	(57.1)
NS/NR	15	(16.0)	-	-	-	-
TOTAL	94	(100.0)	21	(100.0)	21	(100.0)

Circuito) y personeros de primera categoría, (con un sueldo mensual de 1500 B.). Una comparación entre el promedio salarial mensual del Poder Judicial (564 B.) o del Ministerio Público (518 B.) con el sueldo promedio del sector público panameño demuestra la superioridad de los sueldos de estas instituciones.

4. Condiciones de trabajo

La mayoría de las instituciones del sistema de justicia lleva a cabo sus funciones en lugares incómodos y dispersos, bajo la presión de una sobrecarga de trabajo y sin el personal, el equipo y los útiles de oficina indispensables.

El factor más negativo en las condiciones de trabajo lo constituye la ausencia de una Carrera Judicial que sirva de incentivo para ascender y de seguridad para saber que sólo la eficiencia y el trabajo honesto son los guardianes de su fuente de ingresos. Por ahora, la estabilidad del personal depende de la influencia que tenga fuera de la institución, así como del sistema de recomendaciones.

Por otra parte, dentro del sistema de justicia no existen asociaciones profesionales, salvo la Asociación de Empleados del Organó Judicial, que se organizó en 1966 y que ha tenido interrupciones y reparaciones periódicas, según el respaldo que tenga de las autoridades judiciales. El Ministerio Público nunca ha intentado la formación de asociaciones en su seno.

Colateralmente al sistema se encuentra el Colegio Nacional de Abogados, el Consejo Democrático de Abogados, la Academia Panameña de Derecho, el Instituto de Derecho Marítimo, la Asociación de Derecho del Trabajo, la Asociación Panameña de Abogadas, la Organización de Profesionales del Derecho y la Asociación Panameña de Derecho Internacional Penal. La mayoría de estas asociaciones son nominales, de acción limitada y silenciosa. La más activa es el Colegio Nacional de Abogados, el cual ha sido mediatizado durante algunos períodos por la infiltración política partidista y las pugnas de grupos internos con ambiciones hegemónicas; no obstante, éste es el

único grupo que tiene alguna ascendencia en el sistema de justicia.

Por último, las condiciones de trabajo suelen estar relacionadas con la presencia de un personal suficiente y competente. Como el tema de la competencia del personal judicial será examinado en el punto siguiente, veamos ahora si, para los diversos actores del sistema, dicho personal es suficiente.

A este respecto, los abogados tienen una opinión bastante crítica de la situación, ya que para el 53.8% tal personal "nunca" es suficiente, y para el 26.6%, sólo lo es "ocasionalmente" (16.1% respondió "generalmente"). A su vez, el 54.3% de los corregidores considera que los funcionarios que trabajan en sus oficinas son "muy pocos", mientras que el 40.4% piensa que se trata de un número adecuado. También una mayoría de fiscales (el 57.1%) estima que hay "muy pocos" funcionarios en los despachos judiciales, aunque el 36.1% juzgue ese número como adecuado. En cambio, casi la mitad de los personeros (el 42.9%) cree que hay una cantidad adecuada de funcionarios, y el 23.8%, que son "muy pocos" (una tercera parte de ellos no contestó a esta pregunta). Tanto los fiscales como los personeros consideran en proporciones considerables (el 66.7% y el 61.9%, respectivamente) que su número es adecuado (antes se trataba de la totalidad de funcionarios), pero una parte importante de ellos (el 28.6% y el 33.3%) considera que son "muy pocos".

5. Competencia

Tampoco concuerdan entre sí las opiniones de abogados, corregidores, fiscales y personeros con respecto a la competencia del personal judicial en general. Para casi la mitad de los abogados (el 49.7%), sólo "algunos" lo son, y para el 16.8%, "pocos" reúnen esta característica; sin embargo, el 31.5% considera que "la mayoría" de los funcionarios judiciales son competentes. El 57.4% de los corregidores estima que dicho personal es "muy competente", y una cuarta parte, "algo competente". En cuanto a los fiscales, las tres cuartas partes los juzgan "algo competentes", y el 23.8%, "muy competentes". En lo que atañe a los personeros, el 43% los considera "muy competentes", y otro tanto "algo competentes".

Con respecto a su propia categoría, cabe mencionar que el 62% de los fiscales se estiman solamente "algo competentes" ("muy competentes" el 38.1%), y los personeros se declaran "muy competentes" en un 57% y "algo competentes" en un 36%.

6. Características del personal judicial

La competencia del personal judicial no es la única característica que debe presentar para cumplir correctamente sus funciones.

Con relación a los jueces, la población considera que sus principales características deben ser las siguientes: conocer las leyes, lo que hace referencia a su competencia (47.1%), ser honesto (11.7%) y justo (11.4%), ser abogado (9.8%), tener experiencia (7.4%), entender los problemas de la colectividad (2.6%) y, sólo una ínfima parte (1.1%), estar de acuerdo con el Gobierno; estos mismos rasgos de personalidad y en el mismo orden se aplican a los corregidores. Para los fiscales, la primera característica es la de ser abogado (33.3%), seguida de conocer las leyes (28.6%), ser honesto (23.8%), tener experiencia (9.5%) y ser justo (4.8%). En cuanto a los personeros, la cualidad principal es conocer las leyes (61.9%) y, en menor importancia, ser abogado (19.0%) y honesto (14.3%) y tener experiencia (4.8%).

En lo referente a fiscales y personeros, estos funcionarios estatales piensan que sus características fundamentales deben ser conocer las leyes (42.9% y 71.4%, respectivamente), ser abogado (38.1% y 9.5%), ser honesto (14.3% en ambos casos) y tener experiencia (4.8% asimismo en ambos casos).

Estas indicaciones pueden ser la base de una política de selección y nombramiento de todos estos funcionarios judiciales.

7. Código de Etica

En 1954, el Colegio Nacional de Abogados aprobó un Código de Etica, con principios deontológicos básicos. Sin embargo, sólo en 1975 se elaboró un proyecto de Código, que fue aprobado en el Tercer Congreso de Abogados, celebrado en 1978, recomendándose su incorporación a la ley que regula el ejercicio de la abogacía.

En la actualidad, las normas del Código de Etica aparecen en el Código Judicial; la Ley 8 de 1984, que regula el ejercicio de la profesión, reconoce su existencia al señalar las sanciones aplicables a las infracciones de sus normas.

No hay en Panamá un Código de Etica Judicial, a pesar de que se han hecho diligencias encaminadas a la elaboración y aprobación de un texto de esta naturaleza.

El Colegio Nacional de Abogados tiene una Comisión de Etica que estudia todas las denuncias y quejas que se presentan contra sus miembros, pero su acción se limita a discutir el caso, citar a las partes y recomendar alguna medida de amonestación si resultare culpable; hasta el presente, no se le ha suspendido la licencia de idoneidad a ningún abogado.

G. Recursos materiales

Los principales problemas con que se enfrenta el sistema de justicia con relación a este punto se refieren a locales, equipo, servicios, bibliotecas y material bibliográfico.

1. Locales

En cuanto al Organó Judicial, solamente la Corte Suprema y los Tribunales Superiores con sede en la ciudad de Panamá tienen local propio; el resto de los Juzgados de Circuito y Municipales ocupan secciones de edificios alquilados que no fueron construidos para albergar oficinas judiciales y que se han habilitado provisionalmente con ese propósito. La mayoría ocupa locales inadecuados, estrechos, sin facilidades de estacionamiento ni lugares propios para bibliotecas, salas de recibo, archivos especiales, estudio de casos, etc.

Con relación al Ministerio Público, no fue sino en 1985 cuando se logró concentrar las Fiscalías y Personerías en un solo lugar, ya que por muchos años permanecieron dispersas en los cuatro puntos cardinales de la ciudad y distantes unas de otras. No obstante, carecen de locales propios y adolecen de las mismas carencias de los juzgados.

En la encuesta sectorial correspondiente, las respuestas de fiscales y personeros sobre lo adecuado o inadecuado de los locales que ocupaban fueron las siguientes: el 61.9% de los fiscales y personeros coincidieron en señalar que los locales eran escasos, y una tercera parte de los personeros señaló que ni siquiera contaban con ellos.

En cuanto a otras instituciones vinculadas al sistema de justicia penal, como el Departamento de Corrección, la Comisión de Justicia de la Asamblea Legislativa, el Tribunal Tutelar de Menores y las Corregidurías, si bien tienen en su mayoría locales propios, los mismos son inadecuados por la vetustez de los edificios y su poca funcionalidad.

2. Equipo

La condición de "cenicienta" del Organó Judicial no sólo se ha reflejado en los bajos salarios del personal, la falta de locales propios y adecuados, sino también en la carencia de equipo, lo que se explica por una asignación presupuestaria demasiado limitada. Para los abogados no es extraña la experiencia de verse obligados a suministrar papel, cintas de máquinas de escribir y otros útiles de oficina para lograr que se expidan en limpio las resoluciones judiciales que deciden los casos que ellos representan.

En la encuesta hecha al personal del Ministerio Público, los fiscales estimaron que el número de máquinas de escribir, los materiales de oficina y los archivadores de sus Fiscalías eran suficientes (el 62% en el caso de los primeros y en el 56.7% de los últimos), pero más de una tercera parte los consideró escasos; en cuanto a los personeros, juzgaron suficiente el número de máquinas de escribir y de archivadores (el 52.4% y el 57.1%, respectivamente), así como el del material de oficina (una

tercera parte de ellos), aunque otra tercera parte lo estimó escaso con relación a máquinas de escribir y archivadores, opinión que compartieron las dos terceras partes de ellos con relación a los materiales de oficina. Por su parte, la gran mayoría de los corregidores piensa que los recursos materiales de que disponen las Corregidurías son algo o nada adecuados (el 44.7% y el 37.2%, respectivamente).

En estas condiciones, parece necesario adquirir el equipo de oficina que corresponda, desde un punto de vista tecnológico, al propio de oficinas modernas, de modo primordial en cuanto a sistemas de archivo, registros, copias y máquinas de escribir, y lograr obtener las facilidades de transporte para las diligencias y traslados que deben ser realizados afuera de las dependencias.

En la actualidad se adelantan gestiones para diseñar e impulsar un sistema nacional de informática jurídica que permita actualizar la información de los tribunales y agencias del Ministerio Público y que extienda al sistema de justicia los beneficios de la tecnología moderna en materia de computarización de datos y de acceso rápido y eficiente a las fuentes de información necesarias para el logro de una justicia más eficaz.

La base para dicho sistema existe actualmente en los ficheros del Centro de Investigaciones Jurídicas y puede ser utilizada en su confección.

El Colegio de Abogados ha expresado su interés en el desarrollo de un proyecto destinado a computarizar la legislación y jurisprudencia del país. Actualmente existe una comisión interinstitucional para el desarrollo de un sistema integrado. La dificultad más significativa en el desarrollo de un sistema de esta naturaleza no es el aspecto técnico, sino el sistema de distribución informativa. El fomentar un sistema que requiera equipo de cómputo para acceso individual limitaría su uso a las firmas de abogados económicamente más poderosas, dejando de lado a una gran parte del gremio panameño.

3. Servicios

Fiscales y personeros se declaran satisfechos de los servicios de peritaje criminalístico que reciben (el 66.7% y el 61.9%) e incluso muy satisfechos (el 14.3% en ambos casos).

4. Bibliotecas y material bibliográfico

Entre todas las instituciones que se estudiaron, tanto de la justicia ordinaria como de las jurisdicciones especiales, solamente la Corte Suprema de Justicia cuenta con una biblioteca pero de pocos usuarios y dotada de volúmenes casi obsoletos en algunas disciplinas jurídicas. Cada funcionario debe proveerse de los libros, códigos y leyes que necesite para cumplir con sus atribuciones.

Con relación a la creación de bibliotecas en los Tribunales de Justicia, se han hecho algunos intentos pero no han tenido apoyo. La Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, por medio de una modesta biblioteca especializada en temas jurídicos y los servicios de consulta legal y bibliográfica que prestan el Centro de Investigación Jurídica y el Instituto de Criminología, suplen parcialmente las necesidades informativas del sistema de justicia en la ciudad de Panamá.

La situación es particularmente dramática en Fiscalías y Personerías, ya que el 95% de sus funcionarios manifestó que no cuentan con biblioteca jurídica. Por esta razón, el 43% de los fiscales y el 47.6% de los personeros señalaron la necesidad de la creación de bibliotecas en sus organismos.

Un factor que agrava el acceso a la literatura legal es la escasez de la misma. Los códigos, frecuentemente, no se encuentran sino en ediciones privadas y a muy alto precio. La Gaceta publica la nueva legislación, pero ya que su emisión es limitada, ésta se agota rápidamente. La escasez de este material legal básico, dicta la urgencia de establecer un método a bajo costo, para hacer accesible a la población legal material tan importante como los códigos propios del país.

La recopilación de la bibliografía producida en el país durante los últimos quince años (1970-1985) nos permitió clasificar alrededor de 2000 fichas bibliográficas, por autores y materias, con temas directamente vinculados al sistema de justicia (los anexos recogen este trabajo).

En la evaluación del material, se puede apreciar que más de la mitad son trabajos de graduación (tesis de licenciatura), lo que limita el acceso a y la consulta de esas fuentes, ya que un 98% de dichos trabajos sólo cuenta con uno o dos ejemplares que se encuentran en la biblioteca de la universidad.

También debemos aclarar que un porcentaje elevado lo constituyen artículos de revistas jurídicas (Anuario de Derecho, Lex, Cuadernos Panameños de Criminología) y otros son textos legales (Constitución, leyes especiales) o compilaciones privadas de la jurisprudencia.

Así las cosas, solamente 125 fichas bibliográficas recogen obras monográficas, tratados, investigaciones, textos o manuales que abordan aspectos relevantes de la administración de justicia, lo que representa el 6% de la bibliografía captada.

Con 2300 abogados registrados en el Colegio, dos Facultades de Derecho, más de un centenar de funcionarios judiciales, asesores, legisladores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Tribunales Superiores, Procuradores y otros servidores públicos con formación universitaria, la producción nacional en algunas disciplinas jurídicas es pobre y desnutrida.

Así pues, se estima prioritario contar con la suficiencia de partidas presupuestarias que hagan posible la creación de bibliotecas especializadas y la dotación de material bibliográfico a cada despacho, tales como códigos, revistas y textos de actualización.

5. Servicios periciales

Para la realización de una labor efectiva de investigación es crucial tener servicios periciales al alcance de los funcionarios de la administración de justicia.

En todas las visitas al Ministerio Público esto fue señalado como una de sus necesidades prioritarias. Actualmente, la mayoría de los servicios criminalísticos son rendidos por el DENI, pero el nuevo Código Judicial establece el Instituto de Medicina Legal como un organismo adscrito al Ministerio Público.

Aunque el DENI, actualmente adscrito a las Fuerzas de Defensa pero anteriormente un organismo del Ministerio Público, continuará rindiendo la mayoría de los servicios técnicos de peritaje, los fiscales reclaman una capacidad propia en este respecto.

Actualmente es necesario el establecer cursos de capacitación de criminalística para los jueces, fiscales y defensores, para aprovechar los servicios que la ciencia moderna puede aportar a la investigación criminal.

H. Administración del Sistema

1. Asignación de casos

El método de asignación de casos entre los tribunales se considera satisfactorio, ya que se hace por reparto, al azar, lo que ha funcionado adecuadamente tanto en las reglas de competencia como de reparto. En la contrastación de los aspectos "formales" y "reales" del sistema de administración de justicia penal, se puede afirmar que no han surgido indicadores que permitan afirmar que el modo de circulación de los casos dependientes de este método de asignación, constituya un problema para la eficiencia del sistema de justicia panameño.

2. Cumplimiento de plazos y trámites

Los problemas de sobrecarga del sistema y de morosidad de la justicia se aprecian en las dilaciones indebidas, particularmente en lo relativo al cumplimiento de los plazos y trámites, los cuales requieren para su solución de un doble enfoque: frente a las soluciones tradicionales, que se centran de modo primordial en la creación de nuevas dependencias y del aumento del personal, es importante destacar el significativo papel de las soluciones "no tradicionales", tales como la capacitación del personal del

sistema de justicia, que enfrenta en nuestro tiempo el reto de la "masificación" de la justicia, la necesidad de establecer canales adecuados de comunicación para las notificaciones, traslados y demás actuaciones que se producen en el interior del sistema, así como de promover la modernización de las oficinas, tanto en el aspecto del equipo y las máquinas utilizadas, como de sus sistemas de control.

3. Planificación

Es significativo que en ninguna de las instituciones relacionadas con la administración de justicia se encuentre una oficina de planificación.

Esta oficina generalmente provee al organismo información actualizada sobre la cual la institución puede tomar decisiones diarias y proyectar su propio futuro. Al mismo tiempo, esta oficina puede proveer a la institución un mecanismo de evaluación tanto a nivel de organismo como a nivel de funcionario.

La primera labor de esta dependencia, en cualesquiera de las diferentes instituciones relacionadas con la administración de justicia, sería elaborar un estudio administrativo que describa los procedimientos existentes que servirían de base para cualquier reforma eventual.

La institución que parece estar más consciente de su deficiencia administrativa es el Ministerio Público, el cual solicitó a ILANUD asistencia técnica para el diseño de un estudio sobre su estructura y necesidades administrativas.

4. Estadísticas

Las estadísticas penales panameñas son actualmente desarrolladas por la Contraloría, la cual emite un informe anual sobre el estado de la justicia en Panamá.

Este informe está compuesto por dos secciones, una de las cuales describe la justicia policiva, centrada en el aspecto de detenciones, y la otra, el funcionamiento de los tribunales. El DENI remite la información relativa a las detenciones, mientras que el Organismo judicial remite las que se refieren a sindicatos.

No existe una definición clara del objetivo de estas estadísticas, aunque Panamá las viene publicando desde 1963. Aunque es importante el determinar un órgano central receptor de las estadísticas generadas por las diferentes ramas del sector justicia, es igualmente, o más importante la habilidad de cada institución de manejar sus propias estadísticas.

No parecen existir, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, estadísticas que le permitan al sistema planificar o evaluar su propia gestión. El desarrollo de

sistemas estadísticos apropiados es esencial para el buen funcionamiento de estas instituciones.

5. Evaluación del sistema de justicia

Todo esfuerzo serio encaminado a mejorar el funcionamiento y la eficiencia de la administración de justicia debe definir las metas que desean alcanzarse y cómo han de perseguirse. Tal esfuerzo envuelve inevitablemente el problema de cómo observar y medir el funcionamiento del sistema y sus niveles de eficiencia. Muchas de las actividades del sector no son susceptibles de medirse. Cómo, por ejemplo, pudiéramos medir si la calidad de la justicia impartida ha mejorado de un año para otro, o si un cierto juez es más justo que algún otro? No tendría sentido perseguir semejantes aventuras metodológicas.

Sin embargo, hay factores que son susceptibles de medida, los cuales, a su vez, sabemos a priori que son componentes necesarios de la calidad de un sistema de justicia. Un paso importante hacia la mejoría del sistema de justicia de Panamá sería el de identificar esos indicadores de funcionamiento y eficiencia que reúnen ambas condiciones: su importancia, por un lado, y su observabilidad y capacidad de dejarse medir con un grado aceptable de precisión, por el otro lado.

Algunos ejemplos de indicadores del funcionamiento o de la eficiencia de un sistema de justicia son los siguientes:

- a) Grado de celeridad en el procesamiento de casos
- b) Número de casos promedio que se procesan por juez, por tipo de caso
- c) Proporción entre número de detenciones y número de casos resueltos
- d) Costo unitario medio, por tipo de caso.

Sin un sistema que pueda indicar periódicamente cómo evolucionan los indicadores de este tipo, no se sabría el impacto en los internos para mejorar el sistema. Al mismo tiempo, la presencia de un mecanismo que permita observar y evaluar la marcha del sistema ayudaría a una detección temprana de aquellas tendencias que se consideren indeseables para adoptar las medidas correctivas pertinentes (retro-alimentación).

El primer paso hacia la instalación de un mecanismo de evaluación sistemática de los procesos judiciales sería el concentrarse en ciertas áreas específicas y comenzar desarrollando algunos indicadores del funcionamiento del proceso. Ese conjunto de indicadores solamente ofrecería una visión parcial de la realidad, pero generaría suficiente información para proveer a las autoridades de los elementos necesarios para mejorar los niveles de calidad del sector. Esto requiere la instalación de un procedimiento mínimo de recolección de las estadísticas que capturan los aspectos de mayor interés de

acuerdo con las prioridades que la misma sociedad o las autoridades otorguen sobre el desarrollo de la administración de justicia. La instalación de este mecanismo, sin embargo, no debe hacerse sin tener en consideración los elementos que se exponen en el próximo párrafo.

El segundo paso sería la instalación de un instrumento de evaluación de las estadísticas o indicadores pertinentes. El desarrollo del primer mecanismo no tendría sentido sin la instalación del segundo. Frecuentemente se montan procedimientos de recolección y procesamiento de datos que, por la falta de uso, van deteriorándose, mientras obligan al Estado a gastar recursos injustificadamente. Esto es muchas veces resultado de la falta de una buena concepción administrativa que ubique los componentes de un sistema de evaluación en sus respectivos papeles. Por ejemplo, generalmente se piensa que el primer requisito para la instalación de un sistema estadístico es contratar los servicios de un estadístico, cuando la realidad es que este tipo de profesional, aunque pueda resultar necesario en ciertas circunstancias, suele no tener noción alguna de los usos que se le darían a los datos que se generen.

Una de las deficiencias administrativas más importantes del sistema de justicia panameño es la falta de un mecanismo que permita observar y evaluar la marcha del sector, sus tendencias y los niveles de eficiencia con que opera. Nadie puede afirmar sobre una base sólida, y sin una investigación a fondo (la cual ni siquiera sabemos si sería fructífera), si la administración de justicia de Panamá ha mejorado, empeorado o permanecido igual en los últimos, dos, cinco o diez años. Además de la falta de estadísticas necesarias y su debida coordinación con una información contable, los pocos datos existentes se procesan con excesiva dilación y no son utilizados en parte alguna del sistema con fines de mejorar la calidad y alcance del mismo. Es de lamentar que los aumentos presupuestarios iniciados en 1983 con la implantación de la nueva regla constitucional del dos por ciento no hayan sido aprovechados para estos fines.

NOTAS

(1) Muñoz Pore, op. cit., p. 66

CONCLUSIONES

Como consecuencia del presente estudio sobre el sistema de justicia en Panamá se pueden hacer las siguientes conclusiones:

1. El Estado panameño, desde su independencia de Colombia en 1903, ha estructurado un ordenamiento jurídico que fundamenta sus principales instituciones.

2. Por disposición constitucional, el Poder Público se ejerce nominalmente por el pueblo por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que actúan separadamente, pero en armónica colaboración.

3. La administración de justicia se ejerce mediante un sistema ordinario (Organo Judicial) y de un subsistema especial (jurisdicciones especiales que ejerce el Organo Ejecutivo), además de la acción complementaria que lleva a cabo el Organo Legislativo en funciones judiciales cuando procesa al Jefe del Ejecutivo y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

4. En Panamá, la administración de justicia pretende ser accesible, independiente, justa y eficiente, en la práctica, sin embargo, diversos factores de distinta naturaleza han supuesto -y siguen suponiendo- impedimentos y obstáculos que en numerosos casos la han convertido en inaccesible, dependiente, injusta, tardía e ineficaz.

5. El sistema real detectado en la investigación de campo, así como las opiniones recogidas en las diversas encuestas llevadas a cabo para pulsar la imagen que sobre el sistema de justicia tienen tanto la colectividad como los principales actores del mismo, nos permiten advertir el desfase existente entre el modelo ideal previsto normativamente y el funcionamiento concreto de las instituciones encargadas de administrar justicia.

6. La legislación vigente demuestra el esfuerzo de la sociedad panameña, mediante los órganos competentes y de los grupos de presión, de producir la normativa adecuada a la realidad y necesidades sociales; pero el cambio social de las últimas décadas, matizado de componentes políticos, históricos, culturales, geográficos y el crecimiento demográfico, rebasan la ley y producen un distanciamiento entre el marco formal y la realidad social.

7. Las últimas reformas constitucionales no han sido integradas y desarrolladas en la legislación ordinaria, fundamentalmente en lo referente a las garantías penales, procesales y penitenciarias. Tampoco existe una verdadera política jurisdiccional del Estado.

8. Durante 80 años, el Organó Judicial ha sido postergado en la distribución presupuestaria del Estado. A partir de 1983 se logra una asignación del 2% del presupuesto de funcionamiento del Estado, que ha redundado en mejoras salariales, no así en otros renglones sobre equipo, locales, capacitación y ampliación de servicios.

9. Si bien es cierto que la justicia como la libertad son valores indispensables para garantizar la pacífica convivencia y el respeto a la dignidad del hombre, en Panamá otras expectativas sociales de trabajo, salud, vivienda y educación resultan prioritarias.

10. El debilitamiento del sistema político democrático, se refleja en la desconfianza en el sistema de justicia que se acrecienta con las interferencias indebidas, las presiones internas y externas y la ausencia de una Carrera Judicial debidamente organizada y correctamente aplicada.

11. A medida que el Organó Ejecutivo asume la administración de justicia en asuntos laborales, de vivienda, de seguridad social, electorales, agrarios, fiscales, etc., el Organó Judicial debilita su función jurisdiccional de resolver los problemas y conflictos de los asociados, disminuyendo así las garantías procesales de la mejor defensa de los derechos e intereses de la colectividad.

12. Si bien el sistema de justicia es accesible a todos y se han creado tribunales en todo el territorio nacional, la educación y divulgación legal es insuficiente, no existe una oportuna orientación legal ni los servicios de asesoría pública que canalicen adecuadamente las necesidades de los grupos marginados, social o económicamente.

13. Una gran mayoría de las personas entrevistadas señalaron la lentitud de la justicia como uno de los problemas más sentidos. Al investigar sus causas, se pudo precisar que la sobrecarga de los tribunales en las áreas urbanas, unido a la insuficiencia de equipo y de personal y a la falta de colaboración de los abogados en las notificaciones y presentación de recursos procesales dilatorios y a ciertas medidas administrativas para agilizar los procesos, son, en conjunto, los que generan la lentitud de la justicia.

14. La ejecución penal, administrada y dirigida por las FFDD, representa un obstáculo de difícil superación en la aplicación de las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos. Las instalaciones físicas, en su mayoría, son inadecuadas, la capacitación del personal no es permanente y se reúnen en el sistema variadas infracciones a los derechos humanos del reo, al registrar 75% de procesados dentro de la población penitenciaria del país que se encuentra cumpliendo penas privativas de libertad.

15. La formación del personal del sistema acusa un déficit formativo, con un academicismo acentuado y falta de adecuación a la demanda social. La tasa de crecimiento de la población estudiantil aumentará el número de egresados anualmente en una desproporción de diez a uno en la relación de oferta-demanda.

16. Más del 70% de los egresados de las Universidades del país carecen de estudios de especialización y perfeccionamiento de post-grado, lo que justifica la creación de cursos de maestría y doctorado a mediano plazo.

17. Sólo la Universidad de Panamá tiene una biblioteca jurídica especializada, con más de 5,000 volúmenes; los Tribunales de Justicia y el Colegio de Abogados ha intentado organizar y obtener un material bibliográfico aceptable, pero hasta la fecha no adquieren el carácter propiamente de bibliotecas.

18. No existe un Código de Ética Judicial, solamente se ha logrado aprobar el Código de Ética para el ejercicio profesional de la abogacía; no obstante, la aplicación de las sanciones se ha dificultado por falta de normas procesales y el nombramiento del Tribunal de Honor que es competente para el conocimiento de las faltas a la ética.

19. La selección del personal subalterno no se ajusta a normas o requisitos especiales; sin embargo, ha sido práctica de los Tribunales el nombramiento de estudiantes de Derecho y de personas que tengan conocimientos básicos del cargo.

20. Las condiciones en que se desenvuelve el trabajo no son óptimas. La falta de locales adecuados, la insuficiencia del equipo, la limitación de los útiles de oficina son algunas de las deficiencias que impiden que la justicia panameña sea eficiente y rápida.

21. La sobrecarga de trabajo sólo se registra en las áreas urbanas de mayor concentración poblacional, pero la falta de celeridad del sistema de justicia también obedece a otros factores, tales como la falta de colaboración de los abogados y de las instituciones que deben dar información (Registro Público, Tribunal Electoral, Dirección de Tránsito, Hospitales, Contraloría General de la República, Bancos, etc.) y a la interposición de recursos dilatorios.

22. La falta de una Carrera Judicial y de un presupuesto adecuado para todo el sistema de justicia, tanto el sistema ordinario como las jurisdicciones especiales, repercuten en la ausencia de programas de capacitación del personal y la evaluación periódica del sistema con miras a detectar sus fallas y fortalecer sus logros.

BIBLIOGRAFIA

A - OBRAS GENERALES Y MONOGRAFIAS

- ANTONY GARCIA, Carmen. La Delincuencia Juvenil en Panamá: prevención y características de ella. Panamá, Instituto de Criminología, Imp. Universitaria, 1978. 27p.
- AROSEMENA GUARDIA, Rubén. Actuación de los Tribunales de Menores. Panamá, Imp. Nacional, 1964. 16p.
- . Notas y documentos sobre el Código Penal panameño. Panamá, Edit. Universidad de Panamá, 1962. 10p.
- ARROYO CAMACHO, Dulio. Contratos civiles. Panamá, Edit. Universitaria, 1974. t.1 (627p.)
- . Panamá y los Estados Unidos de América ante el problema del Canal. Panamá, Imp. Nacional, 1966.
- . Veinte años de jurisprudencia de la Sala Primera (de lo Civil) de la Corte Suprema de Justicia de Panamá 1961-1980. San José, C.R., Lit. e Imp. Lil, 1982. 627p.
- BARSALLO J., Pedro A. Derecho Procesal. Panamá, Universidad de Panamá, 1977. 2t.
- BERNAL HERAZO, Lucío. El Arbitraje Comercial. San José, C.R., Lit. e Imp. Lil, 1983. 309p.
- CAJAR MOLINA, Alcibiades. Manual jurídico sobre comentarios a los procedimientos correccionales y a la Ley 112 del 30 de diciembre de 1974. Panamá, Talleres de Impresores de Azuero, 1977. 48p.
- CARLES, Hijo, Rubén Darío. La Evolución de la política de empleo y salarios en la Zona del Canal y el desarrollo económico de Panamá. San Pedro Sula, Honduras, [s.i.], 1970. 126p.
- CUESTAS, Antonio. Comentarios sobre procedimiento penal. Panamá, Investigación y Producción, 1982. 201p.
- DAVIS VILLALBA, Enriqueta. La Comarca Guaymí en la estructura agraria actual de Panamá. Tesis Doctoral. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
- DEL CID, Carlos. Apuntes de Criminología. Panamá, [s.i.], 1973. 29p.
- DIAZ LOPEZ, Laurentino. La Mujer delincuente en Panamá. León, Nic., Instituto Técnico La Salle, 1976. 277p.

- FABREGA PONCE, Jorge. Teoría General de la Prueba. Panamá, Imp. Cañizales, 1978. 244p.
- FIGUEROA NAVARRO, Alfredo. Dominio y sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903). Panamá, Edit. Universitaria, 1978.
- GASTEAZORO Carlos Manuel, et al. La Historia de Panamá en sus textos. Panamá, Edit. Universitaria, 1980.
- GONZALEZ de BEHRINGER, Clara. La Reforma penitenciaria en Panamá El Programa de clasificación en el servicio penal y correccional de los Estados Unidos. Panamá, Edit. La Nación 1956. 40p. (Publicación del Tribunal Tutelar de Menores).
- GONZALEZ FERRER, Campo Elías. Derecho Procesal Penal panameño. Madrid, Imp. Copy Jet, 1985. 85p.
- GOYTIA, Víctor F. Anales de la Hispanidad. Crónicas Breves. Panamá, Edit. La Antigua, 1972. 326p.
- Las Constituciones de Panamá. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1954.
- GUARDIA, Manuel. La Libertad en la Justicia. Panamá, Imp. Católica, 1918. 26p.
- GUERRA DE VILLALAZ, Aura Emérita y Campo Elías Muñoz R. Observaciones al Anteproyecto de Código Penal elaborado por el Dr. Aristides Royo. Panamá, Edit. Universitaria, 1975.
- HECKADON, Stanley. Los Asentamientos Campesinos. Una experiencia panameña en Reforma Agraria. Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1973.
- JAEN S., Omar. La Población del Istmo de Panamá del Siglo XVI al Siglo XX. Panamá, Instituto Nacional de Cultura, 1978.
- JARAMILLO LEVY, Enrique. Una Explosión en América: el Canal de Panamá. México, Siglo XXI, Editores, 1976.
- MCCAIN, William. Los Estados Unidos y la República de Panamá. Panamá, Edit. Universitaria, 1978.
- MARQUEZ de VILLALOBOS, Marcela. Centro de Rehabilitación "El Renacer". Una experiencia piloto de Departamento Institucional. Panamá, Imp. Universitaria, 1984. 32p.
- MENDEZ, Esilda, et al. El Proceso económico-político de la formación social panameña. Contradicciones internas y externas (1513-1968). Tesis de Grado. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

- MIRANDA, Olmedo D. El Ministerio Público en Panamá. Panamá, Imp. Universitaria, 1980. 60p. (Publicaciones del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad de Panamá).
- MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. Lecciones de Derecho Penal. Panamá, Universidad de Panamá, 1983. 92p.
- . La Pena capital en Centroamérica. Panamá, Ed. Panamá Viejo, 1978. 81p.
- MUÑOZ R., Campo Elías y Aura E. Guerra de Villalaz. Derecho Penal Panameño (Parte General). Panamá, Ediciones Panamá Viejo, 1977. 570p.
- OZORES, Renato. La Extradición en el Derecho Interamericano. Panamá, Imp. Nacional, 1958. 83p.
- PORRAS, Hipólito José María. Legislación bancaria panameña: análisis y comentarios. Panamá Litografía, 1980. 171p.
- QUINTERO, César. Principios de Ciencia Política Panamá. Imp. Nacional, 1952. 510p.
- SOLER, Ricaurte. Nación y Oligarquía 1925-1975. Panamá, Impresora Educativa, 1980.
- SUSTO, Juan A., comp. Censos panameños en el Siglo XIX; legislación colombiana e istmeña (1821-1903). Panamá, Imp. La Academia, 1960. 56p. (Publicaciones de la Revista Lotería No. 15).
- TORRES GUDIÑO, Secundino. Derecho Procesal Civil. Panamá, Imp. Linotipo Cañizales. 1975. 248p.
- . Derecho Procesal Penal. Panamá Edit. Universitaria, 1973. 279p.
- . La Nueva codificación judicial y penal. Panamá, Imp. Universitaria, 1979. 150p.
- UNIVERSIDAD DE PANAMA. Instituto de Criminología. Los Condenados de la Isla Penal de Coiba. Panamá, Imp. Universitaria, 1971. 64p.
- . El Sistema Penitenciario Panameño (Síntesis). Panamá, Imp. Universitaria, 1976. 56p.
- VALDEZ, Eduardo. Postulados básicos para un régimen de libertad. Panamá, Imp. Ziur, 1979. 34p.
- VASQUEZ, Juan Materno. Teoría del Estado Panameño. Panamá, Ediciones Olga Elena, 1980. 352p.

VASQUEZ, Publio A. Ensayos criminológicos. Panamá, Imp. La Moderna, 1936. 78p.

VOLOJ PEREIRA, Carlos Alberto. La Aplicación de la pena de muerte. Panamá, Imp. Edicano, 1982. 27p.

B - TRABAJOS DE GRADUACION E INVESTIGACIONES

AIZPURUA V., Manuel V. Algunas diligencias probatorias en el procedimiento penal panameño. 1968. 206 p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1968. Mecanografiado.

ALI BONILLA, Aurelio. El Habeas Corpus (Estudio Comparado). 1962. 161p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1962.

ARANGO DURLING, Virginia del C. El Delito de uso de marihuana. 1980. 161p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1980. Mecanografiado.

BARSALLO J., Pedro A. Nociones fundamentales sobre el recurso de apelación en el proceso civil. 1958-1959. 221p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1958-1959. Mecanografiado.

BENAVIDES PINILLA, Víctor Leonel. La Discrecionalidad en la Administración Pública. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1976.

BLADES, Rubén. Estudio socio jurídico de 50 casos de reincidentes en los delitos de hurto y robo. 1973 iv, (p.v.). Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1973.

CALVO, Manuel José. La Casación Penal (en la Doctrina, en la Jurisprudencia y en el Derecho Positivo). 1965. 202p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1965. mecanografiado.

CASIS, Hijo, Santander. El Plenario en el Procedimiento penal panameño. 1967. 292p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1967. Mecanografiado.

CASTILLERO C., José P. Los Decretos de Gabinete. 1981. 154p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1981. Mecanografiado.

CASTILLO C., Cecilio C. Trabajo de menores y mujeres. 1982. 125p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1982. Mecanografiado.

- CASTILLO CH., José Félix. Bases para una Reforma Penitenciaria. 1976. 151p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1976. Mecanografiado.
- CASTILLO GILL, Rafael Eduardo. Análisis crítico de la detención preventiva de la Legislación panameña. 1983. 173p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1983. Mecanografiado.
- GONZALEZ FERRER, Campo Elías. De la simulación de infracciones en la Legislación Penal panameña. 1976. 214p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1976. Mecanografiado.
- GRANDA, Rosario. Aspectos criminológicos de las medidas de seguridad. 1980. 154p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1980. Mecanografiado.
- INFANTE BONILLA, Héctor Ernesto. Régimen jurídico de la fuerza pública en Panamá. 1984. 187p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1984.
- PEREZ CASTRELLON, Carlos. La Fianza de excarcelación en nuestro proceso penal. 1951. 45p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1951. Mecanografiado.
- PEREZ L., José Antonio. La Macrocriminalidad: nociones y análisis de algunas de sus figuras. 1980. 173p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1980. Mecanografiado.
- PULICE de RODRIGUEZ, Yolanda. Factores causales de la delincuencia juvenil. 1970. 254p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1970. Mecanografiado.
- QUINTERO G., Wigberto Esteban. Procedimiento civil de policía en Panamá. 1983. 157p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1983.
- RAMIREZ T., Alfredo N. Comentario al Proyecto de Código Judicial (Libro II). 1977. 475p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1977. Mecanografiado.
- RIERA DIAZ, Angel Ernesto. Principios procesales del Código de Trabajo. 1978. 133p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1978. Mecanografiado.
- VISUETTI Z., Alvaro L. Ministerio Público en la jurisdicción Contencioso-Administrativa en Panamá. 1976. 232p. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, 1976. Mecanografiado.

C - REVISTAS JURIDICAS

- AROSEMENA GUARDIA, Rubén. "Ausencia de una política estatal panameña de prevención de la comunidad". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año VI, No.6, 1963-65. pp.187-192.
- "La Delincuencia Juvenil". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año III, No.3, 1958. pp.125-131.
- "Necesidad de una legislación sobre Medidas de Seguridad". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año VII, No.7, 1966-67. pp.109-120.
- "Algunos de los aspectos más sobresalientes de la Sesión de la Asamblea Nacional en funciones judiciales, verificada el 24 de marzo de 1968". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año IX, No. 9, 1970-71. pp.289-315.
- BARSALLO J., Pedro A. "El Principio dispositivo en la Doctrina y en el Proceso Civil panameño:.". Panamá, Imp. Panamá, 1967. 14p. (Separata del Anuario de Derecho No.7).
- CARRILLO R., Rogerio de María. "La Filiación en Centro-América y Panamá". En: "Anuario de Derecho". Panamá, Universidad de Panamá. Año IX, No. 9, 1970-71. pp.45-52.
- COMBLIN, Joseph. "La Doctrina de la Seguridad Nacional". En: Revista Mensaje, Organó Oficial de la Iglesia Católica, Santiago, Chile. No. 247, Mayo, 1976. p.16.
- "Conclusiones del Congreso Nacional de Abogados". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año V, No.13, mayo-agosto, 1979. pp.16-17
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dirección de Estadística y Censo. "Panamá en Cifras". Panamá, nov. de 1984.
- DE LA GUARDIA, Erasmo. "El Arbitraje como medio de resolver diferencias" En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año IX, No.9, 1970-1971. pp.169-174.
- DE LEON, Víctor A. "Contribución al estudio de la acción penal en el Derecho pameño". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año IV, No. 4, 1959-60. pp. 219-226.
- "El Ministerio Público". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año I, No. 1, 1955-56. pp.85-91.

- ECHEVERS, Fabián. "Cincuenta años de vigencia del Código Penal".
En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá.
Año IX, No. 9, 1970-1971. pp.113-128.
- ELETA A., Fernando y otros. "Comentarios del Ex-canciller Fernando Eleta A. y los Negociadores Diógenes De la Rosa y otros en relación con el Comunicado de la Comisión Evaluadora de los proyectos de Tratado publicado el día 5 de sept. de 1970". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año X, No. 10, 1972. pp.237-252.
- FABREGA, Octavio y otros. "Texto completo del Informe de la Misión Especial Negociadora de Panamá". En: Anuario de Dereho. Panamá, Universidad de Panamá, No. 1, 1955-1956. pp.117-118.
- "Fundamentos de la posición de la Cancillería Panameña en relación con el rechazo por parte de Panamá de los Tres Tratados de 1967". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año X, No. 10, 1972. p.235.
- GANDASEGUI, Marcos A. "La Concentración del poder económico en Panamá". En: Revista Tareas. Panamá, 1967.
- GONZALEZ-BERENDIQUE, Marco Aurelio. "Aspectos correccionales de la defensa social en Panamá". En: Cuadernos Panameños de Criminología. No. 1. Universidad de Panamá, Instituto de Criminología. 1972.
- GONZALEZ FERRER, Campo Elías. "La antijuridicidad". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año IV, No. 10, mayo-agosto, 1978. pp.129-139.
- GOROSTIAGA, Xavier. "Panamá no es solamente un Canal". En: Revista Tareas. Panamá, 1967.
- GRANDA, Rosario. "La Justicia Administrativa impartida por los Juzgados Nocturnos de Policía". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año XIV, No. 14, 1985.
- GUERRA de VILLALAZ, Aura. "La Carrera Judicial como garantía de la independendencia judicial". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año V, No. 13, mayo-agosto, 1979. pp.73-82.
- ". "La Reforma Penal de los delitos en particular".
En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. No. 16, mayo-agosto, 1980. pp.45-51.
- ". "Sobre las excluyentes de antijuricidad". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año II, No. 4, mayo-agosto, 1976. pp.154-162.

- MARQUEZ de VILLALOBOS, Marcela. "De la criminología positiva a la nueva criminología". En: Iustitia el pulchritudo. Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua. No. 2, 1982. pp.167-173.
- "Elementos básicos para la planificación de una política criminal". En: Cuadernos Panameños de Criminología. Panamá, Imp. Universitaria, 1982-1983. Nos. 11 y 12. p.99.
- MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. Sección de Estadística. "Compendio estadístico". Año 1984. Panamá, junio de 1985.
- MORENO, Luis H. "La Importancia de un Código Agrario". En: Revista Lotería. Panamá, 2da. Epoca, Año 5, No. 55, junio de 1980. pp. 61-64.
- MOSCOTE, José Dolores, "Derecho Constitucional panameño". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año I, No. 1, mayo 1955-enero 1956. p.66
- MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. "Constitución y pena". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. No. 23, sept.-dic., 1982. pp.295-308.
- "La parte general del Proyecto de 1978". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, No. 16, mayo-agosto, 1980. pp.39-44.
- "Perspectivas futuras del Derecho Penal panameño". Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1978. pp. 339-349. (Separata del Anuario de Ciencias Penales).
- MURO, Miguel. "Algunas ideas sobre el sistema penal". En: Iustitia el Pulchritudo. Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Santa María La Antigua. No. 2, 1982. pp. 150-161.
- PEREZ, Camilo O. "Valorización de la Declaración Universal de Derechos del Hombre". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año X, No. 10, 1972. pp.77-88.
- PEREZ CASTRELLON, Carlos. "Aspectos generales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo y su implantación en Panamá". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año I, No. 1, mayo-agosto de 1975. pp.59-74.
- QUINTERO, César. "La Independencia Judicial". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año X, No. 10, 1972. p.17.

- REYES, Luis Carlos. "La Necesidad de reformar el Derecho de la Familia y de Menores en Panamá". En: Revista Lotería. Panamá. No. 270-271, agosto-setiembre de 1978. pp. 20-28.
- RICO, José María. "La Ley Penal en América Latina". En: Seminario Nacional de Criminología. (3er., 1978. Panamá). Tercer Seminario Nacional de Criminología. Panamá, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá, 1978. pp. 110-135.
- RICORD, Humberto E. "El Código de 1972: cambio radical en la legislación laboral panameña". En: Revista Jurídica Panameña. Panamá, Universidad de Panamá. No. 2, mayo-agosto, 1973. pp. 140-154.
- RIVERA, Américo. "Características del nuevo Código Penal". En: Boletín de la Academia Panameña de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año I, No. 1, 1955-56. pp.51-58.
- RODRIGUEZ ARIAS B., Lino. "Estudio comparativo de los Códigos Civiles panameño y español en materia tutelar". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año I, No. 1, 1955-56. pp.51-58.
- RODRIGUEZ AVILA, Rubén Elías. "La Administración de Justicia en Panamá". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año V, No. 13, mayo-agosto, 1979. pp.94-95.
- RODRIGUEZ DEVESA, José María. "Las Medidas de Seguridad". En: Seminario de Actualización. (1er., 1977. Panamá). Primer Seminario de Actualización. Panamá, Departamento de Ciencias Penales y Criminología de la Universidad de Panamá, 1977. pp.87-93.
- ROMERA VERA, Angela. "La Justicia como elemento del Derecho". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año IV, No. 4, 1959-60. pp. 47-49.
- ROYO, Aristides. "Revolución o Gobierno de Facto". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año IX, No.9, 1970-1971. p.283.
- SAAVEDRA, Edgar. "La Legislación Penal y el Delito de Cuello Blanco". En: Cuadernos Panameños de Criminología. No. 14. Instituto de Criminología, Universidad de Panamá, 1986.
- SAENZ FERNANDEZ, Wilfredo. "La Honestidad como fundamento esencial de la Administración de Justicia". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Segunda Epoca, Año II, No.5, sept.-dic. 1976. pp. 17-26.

SANJUR, Olmedo. "Los Recursos Administrativos en el Derecho panameño". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. No. 6, 1963-65. pp.35-46.

SANTIZO, Lao. "Hacia una legislación ordenada y metódica de nuestra legislación". En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. No. 9

SOLER, Ricaurte. "Panamá: Nación y oligarquía 1925-1975". En: Revista Tareas. 1980. p.32.

VALLARINO, Darío y otros. "Exposición de motivos al Proyecto de Ley sobre juicios criminales en los Tribunales Superiores". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año III, No. 3, 1958. pp.133-137.

ZUÑIGA, Carlos Iván. "Salvamento de voto condenatorio". En: Anuario de Derecho. Panamá, Universidad de Panamá. Año IX, No. 9, 1970-71. pp.310-315.

D - TEXTOS LEGALES

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Jurisprudencia de Habeas Corpus, Amparo de Garantías Constitucionales e Inconstitucionalidad. Ley No.46, compilada por Lao Santizo Pérez. Panamá, Edit. Jurídica Soncas, 1966. 52p.

GALVEZ, Roque J. Legislación penal panameña; Manual para jueces y Abogados. Buenos Aires, Imp. López, 1943. 462p.

LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, ETC. Anteproyecto de Código Penal. Panamá, Imp. Universitaria, 1974. 263p.

----- Código Civil de la República de Panamá. Panamá, Universidad de Panamá, 1960. 706p.

----- Código Civil de la República de Panamá. Anotado y concordado por Jorge Fábrega P. y Cecilio Castellero. Panamá, Editora Jurídica Panameña, 1973. 651p.

----- Código de Comercio. Con notas, concordancias, Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y Leyes que lo reforman o adicionan. Comp. por Jorge Fábrega. Panamá, Imp. Nacional, 1963. 600p.

----- Código de Trabajo de Panamá. 4ed. Panamá, Litho- Impresora Panamá, 1978. 582p.

- . Código Fiscal. Edición Oficial. Ordenado por el Decreto No.153 de 27 de julio de 1956. Panamá, Imp. Nacional, 1956. 384p.
- . Código Fiscal de Panamá. Edición preparada por Ramón E. Fábrega F. Panamá, [s.i.], 1966. 573p.
- . Código Judicial. Edición Oficial. Panamá, Imp. Nacional, 1926. 821p.
- . Código Penal, Código de Recursos Minerales y Código Agrario. Edición preparada por Ramón E. Fábrega F. San José, C.R., Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, 1967. 781p.
- . Código Penal con Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1922 a mayo de 1959 y con apéndices continentales. Recopilación hecha por Ramón E. Fábrega. Edición extraoficial. Panamá, Publicación Continentales, 1959. 340p.
- . Código Penal de la República de Panamá. Edición Oficial. Panamá, Centro de Impresión Educativa, 1982. 145p.
- . (Constitución, 1941). Constitución de la República de Panamá. Panamá, Imp. Nacional, 1941. 46p.
- . (Constitución, 1946). Constitución Política de la República de Panamá. Panamá, Imp. Nacional, 1946. 81p.
- . (Constitución, 1972 (Reformas). Constitución Política de la República de Panamá de 1972: reformada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983. Panamá, Publicación de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas del Estado, [s.f.]. 136p.
- . El Dr. Belisario Porras y la Codificación Nacional, por el Directorio Nacional del Partido Liberal. Panamá, Star & Herald, 1920. 17p.
- . "Informe de la Comisión designada para estudiar el Proyecto de Ley que crea el Instituto de la Familia". (Información General). En: Lex, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Segunda Epoca, Año VII, No.20, sept. 1981. pp.9-19.
- . Ley 105 de 8 de octubre de 1973. Ley 106 de 8 de octubre de 1973. Comisión de Legislación. Panamá, [s.n.], 1975. iv. (p.v.).
- . Leyes, decretos-leyes, decretos de Gabinete y decretos ejecutivos complementarios del Código de Comercio

de Panamá. Edición preparada por Ramón E. Fábrega y Mario Boyd Galindo. Panamá, Imp. Bárcenas, 1979. 326p.

----- . Leyes, decretos y resoluciones oficiales importantes de la República de Panamá. Recopilado por José Perdomo Spinola. Panamá, Edit. Renovación, 1982. 262p.

----- . Leyes fundamentales del Tribunal Electoral de Panamá. Panamá, Tribunal Electoral, 1979. 241p.

----- . Proyecto de Código Agrario. Presentado al Organo Ejecutivo por la Comisión designada por la Ley No.35 de 24 de octubre de 1959. Panamá, Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, 1960. 172p.

PERDOMO, José. Leyes Marítimas de Panamá. Normas sustantivas y procesales. Panamá, Imp. Barrios, 1983. 495p.

ROYO, Aristides. Código Penal (Proyecto). Panamá, Centro de Impresión Educativa, 1981. 264p.

E - DOCUMENTOS

ANTONY, Carmen. "¿De quién es la responsabilidad?" En: Periódico La Estrella de Panamá, viernes 22 de oct. de 1982.

----- . "Lucha contra la delincuencia hacia un derecho penal humanizador". En: Periódico La Prensa, jueves 4 de oct. de 1984.

CEDEÑO, Alvaro. "Libertad bajo palabra". En: Periódico La República, 23 de julio de 1978.

CUESTAS, Carlos H. "Necesidad de una policía judicial científica e independiente en Panamá". En: Periódico La Prensa, sábado 5 de oct. de 1985.

FLORES, Ricardo. "¿Qué es la policía judicial y el por qué de su creación en Panamá?" En: Periódico La República, domingo 15 de nov. de 1981.

GOBIERNO NACIONAL - Ponencia - "Nuevas dimensiones de la criminalidad". VII Congreso de Naciones Unidas, Milán, Italia, 1985. Multigrafiado

----- . - Ponencia - "Prevención del Delito". VI Congreso de Naciones Unidas, Caracas, Venezuela, 1980.

HERRERA, Ligia. Regiones de Desarrollo Socio-Económico de Panamá. 1970-1980. Multigrafiado. Panamá, 1984. 203p.

INFORME del Contralor General de la República. Panamá, 1984.
165p.

INFORME del Contralor General de la República. Panamá, 1985.
200p.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA. Dirección de
Planificación y Desarrollo Institucional. Manual de
Organización del Gobierno de Panamá. 1983. 583p.

----- . Dirección de Presupuesto de la Nación. Presupuesto
del Sector Público descentralizado. 1985. 564p.

----- . Presupuestos Municipales 1984-1985. Ingresos,
Egresos. Panamá, 1985. 200p.

MURGAS, Rafael. "Conceptos modernos del Sistema Penitenciario".
En: Periódico La República, domingo 28 de nov. de 1982.

UNIVERSIDAD DE PANAMA. Estadísticas Universitarias. Año
Académico 1980, No.18. Panamá, 1981.

----- . Estadísticas Universitarias. Año Académico 1981,
No.19. Panamá, 1982.

----- . Estadísticas Universitarias. Año Académico 1982,
No.20. Panamá, 1983.

----- . Estadísticas Universitarias. Año Académico 1983,
No.21. Panamá, 1984.

----- . Estadísticas Universitarias. Año Académico 1984,
No.22. Panamá, 1985.

----- . Estadísticas Universitarias. Año Académico 1985,
No.23. Panamá, 1986.

VASQUEZ, Juan Materno. "Aspectos fundamentales del sistema de
administración de justicia". En: Periódico La Estrella de
Panamá, viernes 21 de feb. de 1975.