Constitución, Libertad Personal y Juez de Garantías

El Defensor Público Interamericano

La administración de la carga laboral en el Sistema Penal Acusatorio: el rol de las Fiscalías de Decisión y Litigación Temprana en Panamá.
**NOTA DEL EDITOR**

*Coclé y Veraguas… Ya llegamos!*

Llegó el 2 de septiembre; y con él, la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio en el Segundo Distrito Judicial, es decir, en las provincias de Coclé y Veraguas.

Las expectativas creadas en la población durante este último año y medio se convirtieron en un motor para los funcionarios de las distintas instituciones involucradas en el cambio de la justicia penal panameña.

Más de doce mil personas, que ejercerán los roles de Fiscales, Jueces de Garantías, Jueces de Juicio, Jueces de Apelación y de Cumplimiento; Defensores Públicos y Abogados Litigantes; Peritos, Policías, entre otros funcionarios, fueron capacitadas en este sistema, que como reza su lema, es rápido, moderno y participativo.

Se construyeron nuevas infraestructuras; algunas ya existentes, se adecuaron a las nuevas exigencias procesales. Se diseñó una plataforma informática acorde a las características de la reforma procesal y se capacitó al personal para su mejor desempeño en esta área.

A través de la colaboración de los Facilitadores Judiciales Comunitarios, se realizó una divulgación boca a boca a lo largo y ancho del Segundo Distrito Judicial, alcanzando a una población de más de 300 mil personas. Llevamos como mensaje a los comerciantes, gremios profesionales, amas de casa y estudiantes, los mecanismos de acceso a la justicia que ofrece el nuevo sistema, sus procedimientos y la responsabilidad de los ciudadanos frente al mismo.

Estamos preparados para el cambio que comienza. Sí. Y seguimos caminando. En el 2012, el SPA llegará a Herrera y Los Santos.

**María Victoria González**

Coordinadora de la Subcomisión de Divulgación

Para la Implementación del SPA

El Sistema Penal Acusatorio, es un sistema que busca, a través de un proceso legal, responder en corto tiempo las denuncias de delitos. En este sistema, el fiscal, la defensa y la víctima tienen igualdad de oportunidades de ser oídas, las decisiones estarán a cargo de jueces independientes y parciales.

A partir de la Ley Nº 63 de 2008, la República de Panamá adoptó un nuevo sistema de enjuiciamiento penal. Se trata del Sistema Acusatorio que proporcionará justicia transparente y rápida.
Mensaje del Presidente

La Justicia Penal, elemento fundamental para el Estado de Derecho democrático y precursor de la armónica convivencia entre los asociados, será renovada a través del Sistema Penal Acusatorio. No sólo es importante la inversión que el Estado a través del Órgano Judicial se encuentra realizando, también lo es la renovación o reingeniería de las estructuras jurídicas a las cuales se traslada la misión de hacer eficiente este sistema penal.

La entrada en vigencia del nuevo sistema ha estado presidida por la descongestión en los despachos judiciales, la capacitación tanto a los funcionarios del Órgano Judicial, Ministerio Público, como a los entes policiales. La Corte Suprema de Justicia igualmente se ha preocupado por informar a los ciudadanos sobre el nuevo sistema de enjuiciamiento; lo que ha sido realizado a través de programas de promoción en escuelas y colegios, y a diversos grupos profesionales.

El mayor reto será adaptarnos a un sistema penal que exige de los funcionarios públicos y de la sociedad una nueva y moderna mentalidad en cuanto a la persecución de los delitos y al tratamiento de la delincuencia.

Aníbal Raúl Salas Céspedes
Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Constitución, libertad personal y juez de garantías

Armando Padilla Zambrano

El defensor público interamericano

Maricenia M. Palacios Morales

La administración de la carga laboral en el Sistema Penal Acusatorio: el rol de las fiscalías de decisión y litigación temprana en Panamá

José Israel Correa

Procedimientos alternos de solución de conflicto penal, dentro del proceso penal acusatorio

Ricaurte Soler Mendizábal
Detención preventiva y jueces municipales en el nuevo Sistema Penal Acusatorio
Carlos Barragán

¿Es posible llegar a la verdad en los procesos judiciales?
Jennifer C. Saavedra Naranjo

El sobreseimiento en el Sistema Penal Acusatorio
Yadielka Peralta B.
CONSTITUCIÓN, LIBERTAD PERSONAL Y JUEZ DE GARANTÍAS

Armando Padilla Zambrano
La Constitución es una pieza esencial de las democracias y su mérito reside en que es un importante mecanismo de control del poder. Esta primera afirmación es clave para la comprensión de su rol en nuestro sistema político. En efecto, la Constitución surgió del pensamiento liberal como instrumento para impedir la arbitrariedad, teniendo un contenido muy preciso de acuerdo al artículo 16 de la Declaración francesa de 1789: "Una sociedad en la que la garantía de derechos no está asegurada y la separación de poderes no esté definitivamente determinada no tiene una constitución". A contrario sensu, tiene Constitución aquella sociedad donde los derechos de libertad, igualdad y fraternidad (hoy solidaridad) están protegidos y donde el poder no está concentrado en una persona o institución, sino que es objeto de frenos ni contrapesos.

El artículo 16 de la Declaración francesa describió las constituciones garantistas al vincular su significado a un contenido material: el control del poder. Sin embargo, la humanidad ha sido testigo de cómo ese sentido originario fue distorsionado hasta perder vigencia, resultando la Constitución más que un instrumento de control en un medio de legitimación de relaciones fácticas. En lenguaje de Ferdinand La Salle, los factores reales de poder (ya sean económicos, políticos o sociales) han determinado el contenido de las constituciones, siendo más que todo un espacio para el aseguramiento de sus intereses. Tanto así que sistemas no democráticos (dictaduras fascistas, comunistas o militares) han usurpado la denominación y han dictado constituciones a su medida.

Hoy día, la democracia demanda el rescate del significado originario, resultando insostenible el concepto de La Salle, porque la Constitución también debe reconocer los derechos de quienes no tienen poder y además debe servir para fijar los límites de la acción del Estado. Estos propósitos son inherentes a los procesos de construcción democrática, aspecto que merece estar fijado en la memoria colectiva de los agentes que dirigen las instituciones del Estado y en especial la administración de justicia.

**Los Derechos fundamentales en la Constitución**

El siguiente asunto a considerar es que la Constitución reconoce la existencia de derechos inherentes a todas las personas. No son derechos dados u otorgados por la autoridad sino que, por el contrario, son derechos intrínsecos que acompañan al ser humano desde su origen. La función del Estado no es más que asegurarlos o dicho de otro modo, garantizar que se hagan efectivos. Estos derechos constitucionales son mínimos, porque encuentran desarrollo en instrumentos internacionales de derechos humanos y en otras fuentes de inferior jerarquía normativa.

En todo caso, estos derechos, algunos de ellos muy importantes y que están referidos a la libertad e igualdad jurídica, tienen como propósito oponerse al poder del Estado. Las libertades generan espacios libres de intromisión y al mismo tiempo,
exigen la puesta en funcionamiento de un conjunto de condiciones que los posibiliten (dictar leyes y dotación de presupuestos, etc.).

Sin irnos más lejos debemos indicar que una de las principales afectaciones a ese ámbito de libertad lo constituyen los actos que resultan del ejercicio del ius puniendi del Estado. De forma excepcional y por razones jurídicas que así lo justifiquen, el Estado puede intervenir en la libertad personal, propiedad o comunicaciones de los ciudadanos, a través de toda una gama de recursos, tanto materiales y humanos. Y, precisamente la asimetría de la relación “poder estatal vs. individuo” hace necesaria la vigencia de las garantías y derechos constitucionales, pues es en dicho escenario en donde más que nunca surge la imperiosa necesidad de evitar la arbitrariedad, fijando limitaciones a las actuaciones de los gobernantes.

La Libertad Personal en el derecho constitucional

Cuando se habla de historia constitucional, uno de los primeros derechos que saltan a la vista es, sin duda alguna, la libertad personal. Tiene como particularidad que sus raíces son muy remotas; que su invocación en los procesos y transformaciones políticas ha sido siempre recurrente; y que si bien es uno de los más tutelados “formalmente” por el ordenamiento jurídico, su vigencia es un termómetro fiable para indicar cuán democrático es un Estado.

Ya en el Digesto romano, en un capítulo denominado “De homine libero exhibendo”, se le reconocía dicho derecho a los hombres libres. En el medioevo, el llamado “Justicia de Aragón”, escuchaba las quejas de los oprimidos por la transgresión de las leyes, debido a los temores de los aragoneses por las usurpaciones y violencia del poder y en especial, aquellos relacionados con la pena corporal y los tormentos de las prisiones. En el constitucionalismo británico, la Carta Magna de 1215 es un referente que se ocupó de la libertad al anunciar que ningún hombre libre sería prendido o encarcelado sino previo el juicio legal de sus pares o en virtud de la ley del país. Posteriormente, y para dar la más eficaz protección de todas las personas presas por causas criminales, el Rey Carlos II de Inglaterra expidió en 1679 el Habeas Corpus Act. Y, en la Europa continental, los revolucionarios franceses plasmaron las ideas liberales en textos universales y consagraron la libertad personal en el artículo 7 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. La inclusión del derecho a la libertad personal en estas cartas históricas de derechos comprueba su importancia, ya que figura entre los aspectos más representativos de la dignidad humana por tutelar.

En la actualidad, nuestra Constitución Política dedica los artículos 21, 22, 23 y 28 a la libertad personal. Consagra la regla general del estado de libertad y como excepción su privación. Para ello, establece claramente un catálogo de circunstancias bajo las cuales ésta puede ser limitada:

a. Debe constar orden escrita
b. La autoridad debe tener competencia
(por territorio, naturaleza, cuantía y persona)

c. La orden debe satisfacer las formalidades legales (especialmente el principio de motivación)

d. La causa atribuída debe estar previamente definida en la Ley (se reafirma el principio de legalidad y el principio de reserva legal sobre la restricción de la libertad personal que impide que las causas sean descritas en otras fuentes del derecho distintas a la Ley, como por ejemplo, un decreto)

e. El sorprendido en flagrancia puede ser aprehendido por cualquier persona, pero debe ser entregado inmediatamente a la autoridad, sin que en todo caso exceda las veinticuatro horas

f. Está prohibida la prisión por deudas civiles.

g. Es una obligación explicar de forma comprensible al detenido las razones de la medida y sus derechos. Y se garantiza el principio de presunción de inocencia y el derecho a la defensa.

h. Las formas y condiciones de la detención o el lugar en donde se encuentra el detenido no debe poner en peligro su integridad física, mental o moral ni infringir el derecho de defensa.

Este derecho se encuentra amplificado en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, ya que en este instrumento encuentra desarrollo. Entre algunos aspectos no contemplados explícitamente por nuestro texto constitucional podemos mencionar que el Pacto de San José reconoce que toda persona tiene derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio que continúe el proceso, con garantías que aseguren su comparecencia en el juicio y, además, consagró el habeas corpus preventivo desde antes que esta figura fueran incluida en nuestra reforma constitucional del año 2004.

Sobre el contenido de este derecho, en el caso Gangaram Panday vs. Surinam la Corte Interamericana de Derechos Humanos, definió la libertad personal de la siguiente manera:

"...nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que - aún calificados de legales- puedan refutarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, improvisables, o faltos de proporcionalidad, caso en el cual serían arbitrarios..."

Derecho Procesal Penal en democracia: el Sistema Acusatorio

Asistimos en estos momentos a la adecuación del sistema procesal penal a los estándares básicos del derecho constitucional y, en virtud del principio pacta sunt servanda, somos testigos de la armonización de nuestro derecho interno a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos. Este proceso se cristaliza con la puesta en vigencia del sistema acusatorio.

Recordemos que bajo los parámetros
anteriores, los fiscales y jueces se intercambian roles (el fiscal ejerce funciones jurisdiccionales y el juez asume funciones investigativas) y que el proceso penal no se caracteriza precisamente por el contradictorio, la oralidad o la inmediatez. En cuanto a la libertad personal, podemos resaltar que ésta puede ser restringida por el investigador (como juez y parte), sin que los controles jurisdiccionales sean de obligatoria factura (salvo que el afectado recurra ante el Juez mediante un incidente de controversia o un habeas corpus), amén que dichos controles son ejercidos durante la etapa investigativa por el mismo juzgador que posteriormente celebrará el juicio.

En el nuevo paradigma, el sistema acusatorio surge con finalidades garantistas, es decir: para controlar el poder del Estado y asegurar los derechos de todas las personas. Además, se propone dotar de eficacia a las normas constitucionales, a través de procedimientos e instituciones específicas que tutelen los derechos fundamentales. Este es precisamente el principal desafío del sistema acusatorio. Sobre el particular, no está de más recordar la clasificación de Karl Lowenstein quien oponía a las constituciones garantistas las llamadas constituciones fachadas al advertir que estas últimas dan apariencias democráticas a un sistema que en el fondo no lo es porque los derechos consagrados en la Constitución no son efectivos y los controles sobre el poder son simple retórica. De ahí que la ley le demanda al sistema acusatorio que se traduzcan en hechos concretos los dictámenes de la Carta Magna y que, con independencia e imparcialidad, sus instituciones reconozcan los derechos ciudadanos aún frente a los factores reales de poder, sean los órganos del Estado, la fuerza pública, la opinión pública, los medios de comunicación social, por mencionar tan sólo algunos.

Precisamente, la eficacia del control de legalidad sobre la privación de la libertad personal ha sido motivo de pronunciamiento por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al sostener en el caso Cesí Hurtado vs. Perú que:

"...no basta con que esté previsto en la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones..."

El Juez de Garantías y los principios constitucionales

En términos de la teoría de la separación de los poderes, el nuevo paradigma le retira al Ministerio Público funciones jurisdiccionales y las atribuye a la autoridad judicial. En lo que atañe a la libertad personal, queda definido que las
medidas cautelares personales que impliquen privación de libertad serán solicitadas oralmente en audiencia y decretadas por el Juez de Garantías, previo requerimiento del Ministerio Público (artículo 225 de la Ley 63). Y, si bien el Ministerio Público puede ordenar la aprehensión de una persona, su actuación queda sometida a un inmediato control jurisdiccional por parte del Juez de Garantías quien en audiencia celebrada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la detención, debe decidir sobre su legalización y si se vulneraron derechos fundamentales (artículo 226 de la Ley 63).

Claramente se advierte que el sistema privilegia la aplicación de los principios de oralidad e inmediación y exige al juez decidir en el acto, promoviendo el principio de concentración, según el cual, el proceso debe transcurrir continuamente, sin suspensión, para favorecer la adopción de decisiones inmediatas.

Adicionalmente, el juez ejerce plenamente funciones de "tutela de las garantías constitucionales", siendo parte de sus responsabilidades determinar la vulneración de derechos fundamentales. De la mano de la Constitución y la Ley, le corresponde al Juez de Garantías decidir sobre la ilegalidad de actuaciones que comúnmente infringen la libertad personal, tales como las aprehensiones sin orden de libertad, sin que concurran los supuestos de la flagrancia y sin que haya sido declarado el Estado de Urgencia y que, generalmente, son resultados de iniciativas, motu propio, de los organismos policiales o de seguridad. De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estas prácticas son incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos, tal como se determinó en el caso Castillo Páez vs. Perú:

"...la Corte considera que el Perú infringió, en perjuicio del señor Castillo Páez, varios incisos del artículo 7 de la Convención, que regula de manera genérica la libertad personal. En primer término, está demostrado que la víctima fue detenida por personal de la Policía Nacional del Perú sin que mediaran las causas y condiciones establecidas por la Constitución Política de 12 de julio de 1979 que estaba en vigor en la época en que se produjo la detención, ya que dicha ley fundamental disponía que sólo se podía privar de la libertad a una persona por mandamiento escrito y motivado de autoridad judicial, lo que no ocurrió en el caso. No se demostró y tampoco se alegó por el Estado, que la aprehensión del señor Castillo Páez se hubiese producido al haber sido sorprendido in fraganti en la comisión de un delito o que estuviese vigente en ese momento un estado de emergencia, circunstancias que hubiesen podido justificar la detención de la víctima por agentes policiales, sin intervención judicial."

Otro desafío que enfrenta el Juez de Garantías (y el resto de las instituciones del sistema acusatorio) consiste en dotar de eficacia al contenido del artículo 23 de la Constitución que, a partir de las reformas constitucionales del año 2004, considera ilícita la privación de libertad cuando la forma o las condiciones de la detención o el lugar en donde se encuentra la persona pongan en peligro su integridad física, mental o moral o infrinjan su derecho de
defensa, aspectos que pueden ser objeto de un control jurisdiccional. Sobre este punto, no podemos dejar de mencionar que en el caso Vélez Loor vs. Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró por ejemplo que:

"...la ausencia de condiciones mínimas que garanticen el suministro de agua potable dentro de un centro penitenciario constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia...La Corte encuentra probado, en consecuencia, que los servicios de asistencia médica a los cuales tuvo acceso el señor Vélez Loor no se prestaron de manera oportuna, adecuada y completa, ya que la aparente fractura craneal que presentaba permaneció sin atención médica especializada ni medicación adecuada y tampoco fue debidamente tratada...la Corte determina que las condiciones de detención de la Cárcel Pública de La Palma, así como aquellas en el Centro Penitenciario La Joyita, en su conjunto constituyeron tratos crueles, inhumanos y degradantes contrarios a la dignidad del ser humano y por lo tanto, configuran una violación del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, en perjuicio del señor Vélez Loor."

En suma, la figura del Juez de Garantías encarna la labor de tutela de los derechos fundamentales, en especial de la libertad personal, investidura sagrada cuyo nivel de desempeño calificará en buena medida la salud de nuestro sistema democrático, pues se le ha confiado la notable tarea de hacer valer los límites constitucionales a los que está ceñido el poder.

**BIBLIOGRAFÍA**


**Jurisprudencia**

Corte Interamericana de Derechos Humanos:
- Caso Gangaram Panday vs. Surinam
- Caso Cesi Hurtado vs. Perú
- Caso Castillo Páez vs. Perú
- Caso Vélez Loor vs. Panamá
Armando Padilla Zambrano

EL DEFENSOR PÚBLICO INTERAMERICANO

Maritcenia M. Palacios Morales
A partir de la última modificación a su Reglamento Interno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado la figura del Defensor Interamericano como el sujeto procesal que asumirá la representación de las presuntas víctimas que carezcan de recursos o no cuenten con una defensa efectiva en los procesos que ante ella se surtan.

Anteriormente, era la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que asumía la representación de las víctimas en condiciones de indefensión, situación poco conveniente que la colocaba en una posición dual ante la Corte ya que por un lado, fungía como representante de las víctimas y por otro, como órgano del sistema.

Por ello, la creación de la figura del Defensor Interamericano, viene a ser una acertada iniciativa en el ámbito de la tutela de los Derechos Humanos, precisamente porque con ella se garantiza que toda presunta víctima, contará con un abogado que hará valer sus intereses ante la Corte.

Para pasar de la teoría a la práctica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, han suscrito un "Acuerdo de Entendimiento" mediante el cual, la Corte, cuando observe que alguna presunta víctima no cuenta con representación legal en un caso, tiene el compromiso de comunicar tal situación al Coordinador General de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas para que el mismo designe en el plazo de 10 días al defensor que asumirá la causa.

Este Defensor, es la figura que hoy, de manera muy resumida, queremos gustosamente presentarles.

**PRECISIONES TERMINOLÓGICAS.**

Para mayor comprensión de este tema presentamos algunos conceptos claves que se encuentran íntimamente relacionados con el contenido, tal como detallamos a continuación:

1. **Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF):**
   Institución de carácter civil, no lucrativa, apolítica, no religiosa, social y cultural integrada por instituciones estatales de Defensorías Públicas y asociaciones de Defensores Públicos de América que tiene entre sus fines la defensa de los derechos humanos mediante la promoción de la asistencia y la representación de quienes así lo requieran en el ámbito nacional e internacional.

2. **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):**
   Organo creado por los Estados Americanos para velar por la promoción,
observancia y respeto de los derechos humanos, dentro del Sistema Interamericano.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos:
Conocida también como Pacto de San José, es un Instrumento jurídico de carácter internacional que tiene como propósito consolidar en el Continente Americano, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales de los seres humanos. En ese sentido, la Convención establece en su primera parte, la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos así como su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno necesarias para efectivizar el goce de tales derechos. De igual manera, en su segunda parte, establece los medios de protección que garantizarán el cumplimiento y la efectividad de sus disposiciones. Estos medios de protección son dos:
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ambos son definidos como órganos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y los mismos son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención.

Fue suscrita en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica del 7 al 22 de Noviembre de 1969.

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Corte IDH):
Es definida en el Artículo 1° de su Estatuto como una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está incorporada en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Capítulo VII, Parte II,) adoptada el 22 de Noviembre de 1969.

5. Defensor Interamericano:
Tal como lo define el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Defensor Interamericano es la persona que designe la Corte para que asuma la representación legal de una presunta víctima que no ha designado un defensor por sí misma.

6. Derechos Humanos:
Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en
este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

7. Presunta Víctima:
La persona de la cual se alega han sido violados los derechos protegidos en la Convención o en otro tratado del Sistema Interamericano.

8. Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos:
A nuestro entender no es más que el conjunto de principios, instituciones, órganos, normas e instrumentos jurídicos elaborados y utilizados por los Estados Americanos para velar por el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos en toda la región.

EL DEFENSOR PÚBLICO INTERAMERICANO: DESCRIPCIÓN.

Presentar una descripción de esta figura nos lleva necesariamente a definirla de manera sencilla, pero clara; por tanto, basados en la definición aportada en el numeral 5 de la sección anterior, el Defensor Interamericano "es la persona que designe la Corte para que asuma la representación legal de una presunta víctima que no ha designado un defensor por sí misma".

De lo anterior se desprenden ciertos elementos que nos aproximan a una descripción. En primer lugar, se trata de "una persona", pero no cualquier persona, sino una "que designe la Corte"; es decir, la Corte dentro de sus facultades, puede mandatar u ordenar la designación de esta "persona", pero no para realizar cualquier acto, sino específica "para que asuma la representación legal de una presunta víctima"; y esta representación legal la acepta y ejecuta alguien debidamente instruido y facultado; por lo que sobra decir que debe tratarse de un profesional del derecho, quien actuará en nombre de la presunta víctima, o sea, en nombre de quien se presume le han sido vulnerados los derechos humanos y que en procura de verse resarcida acude a la Corte en busca de tutela judicial efectiva, y en ese interín puede saltar a la vista que la presunta víctima es alguien "que no ha designado un defensor por sí misma", es decir, que se encuentra en estado de indefensión, no cuenta con un defensor, ya sea por carecer de recursos económicos o simplemente no contar con representación legal ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

FUNCIONES.

La presencia del abogado defensor constituye una condición de validez del procedimiento, ya que sin su presencia muchas actuaciones judiciales no podrían desarrollarse.

Siendo designado por mandato de la Corte, la actuación del Defensor Interamericano en el proceso viene a convertirse en una especie de "defensa oficiosa", y por tanto queda obligado a cumplir fiel y cabalmente con todas las funciones propias del cargo, de la misma manera que un defensor público.
Recordemos que conforme la concepción tradicionalista, el defensor de oficio es el sujeto procesal designado por la autoridad judicial para brindar asistencia y representación a quien lo requiera. Más aún, la presencia del abogado defensor constituye una condición de validez del procedimiento, ya que sin su presencia muchas actuaciones judiciales no podrían desarrollarse.

En la época postmoderna, en la que nos ha tocado vivir, el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos se ve asediado de grandes retos, siendo uno de ellos precisamente, la creación de una figura que de manera libre e independiente asuma la representación de las presuntas víctimas que se encuentren en condiciones de indefensión dentro de un proceso ventilado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este vacío, a nuestro juicio ha tenido como respuesta la inserción de la figura del Defensor Interamericano, quien tampoco escapa a los retos que le plantea el postmodernismo, al momento de realizar sus funciones.

En esencia, corresponde al Defensor Interamericano llevar a cabo de manera ética y profesional las funciones de representación y defensa, en las cuales se cumple por un lado la función de asistencia y por otro la de representación. La función de asistencia se cumple al brindar orientación y asesoría jurídica a sus patrocinados o representados, que en este caso serán las presuntas víctimas; en tanto que la función de representación, se hace efectiva cuando el Defensor Interamericano actúa en nombre de la presunta víctima, desde el momento de su designación, hasta el final del proceso.

No obstante lo anterior, queda aún sobre la marcha, el análisis postmodernista del nuevo paradigma de las funciones que debe ejercer todo defensor, pero en las cuales no profundizaremos en estos momentos, por ser tratamiento de un estudio posterior, sólo enunciamos que desde la visión postmodernista, las tradicionales funciones de asistencia y representación, están acompañadas de otras, como la función social y la función técnica. De esta manera, la función social promueve que el defensor se desempeñe así:

1. Colaborador esencial dentro del proceso.
2. Actuación legal y fiel a su patrocinio.
3. Defender a cualquier persona sin distinción, ni discriminación.
4. Utilizar todos los medio de defensa disponibles.
5. Brindar un servicio de calidad.

En ese orden, la función técnica implica:

1. Función Investigadora.
2. Función Asesora.
3. Función de Representación.
4. Función de Gestión.
   a. Gestión de Impugnación.
   b. Gestión de Negociación.
   c. Gestión de Petición.
   d. Gestión de Formulación de Alegatos.
   e. Gestión de Participación en la evacuación de pruebas.

Indiscutiblemente, cada una de estas...
funciones posee sus propias características, y el análisis profundo que se haga de las mismas, proporcionarán las bases para su implementación, si las mismas resultan adecuadas a los retos que enfrenta en el presente siglo, el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN.

El Acuerdo de Entendimiento suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), establece entre otras cosas, el procedimiento que debe observarse a la hora de realizar la designación del Defensor Interamericano para un caso concreto.

Este documento contempla en sus dos primeras cláusulas, los supuestos en los cuales procede la designación del Defensor Interamericano por lo que pasamos a transcribirlos para una mejor comprensión.

"PRIMERO: Que en aquellos casos en que presuntas víctimas que carecen de recursos económicos o de representación legal ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, será la Asociación interamericana de Defensorías Públicas quien designe al defensor/a pública perteneciente a la AIDEF para que asuma su representación y defensa legal durante todo el proceso con el objeto que los derechos de ésta sean efectivamente garantizados".

Aquí se plantea como primer supuesto para la designación del Defensor Interamericano, la existencia de una presunta víctima que no posea recursos económicos o carezca de representación legal ante la Corte.

Ante tal eventualidad, la Designación del Defensor la realizará la Asociación de Interamericana de Defensorías Públicas y para tales efectos dicha designación debe recaer sobre un defensor público que pertenezca a la AIDEF.

Queda claro que el Defensor designado asume la representación y defensa legal de la presunta víctima durante todo el proceso.

El segundo supuesto en el que cabe la designación del Defensor Interamericano es el que contempla la segunda cláusula del Acuerdo de Entendimiento, el cual es del tenor siguiente:

"SEGUNDO: Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos observe que alguna presunta víctima no cuenta con representación legal en un caso, se lo comunicará a la "Coordinador/a General" de la asociación Intramericana de Defensorías Públicas para que designe en el plazo de 10 días al defensor o defensora que asumirá la representación y defensa legal, así como el lugar donde se le deben notificar las comunicaciones pertinentes. En caso de silencio se entenderá que la: "Coordinador/a General" de la Asociación asumirá la representación legal y que su oficina
será el lugar oficial en el que se recibirán las notificaciones pertinentes.

De igual manera, la Corte Interamericana comunicará a la presunta víctima que carece de representación legal, el nombre del defensor interamericano o defensora interamericana designado por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas que la representará y defenderá durante el trámite del caso ante la Corte.

En este caso, es la Corte quien advirtiendo que una presunta víctima no cuenta con representación legal, pone esto en conocimiento de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas para que la misma proceda con la designación del Defensor. No obstante, dicha designación debe realizarse dentro del término de 10 días y debe incluir, para información de la Corte, el lugar donde se le deben notificar al Defensor las comunicaciones pertinentes. Si por algún motivo no se ha realizado esta designación o la misma no se comunica a la Corte (es decir, en caso de silencio), se entiende que es el Coordinador/a General de la Asociación de Defensorías Públicas quien asumirá la representación legal de la presunta víctima y el lugar oficial para recibir las notificaciones será su oficina. Por lo demás, la Corte Interamericana debe comunicar a la presunta víctima el nombre del Defensor Interamericano designado.

De igual manera, la Corte Interamericana debe notificar al Defensor designado toda la documentación referente a la presentación del caso ante el Tribunal y, conforme al Reglamento de la Corte, éste asumirá desde ese momento la representación y defensa de la presunta víctima ante la Corte, tal como lo contempla la siguiente cláusula:

"TERCERO: La Corte Interamericana de Derechos Humanos notificará a la persona designada como defensor/a público/a perteneciente a la AIDEF la documentación referente a la presentación del caso ante el Tribunal y, de conformidad con el Reglamento de la Corte, éste o ésta asumirá desde ese momento la representación y defensa legal de la presunta víctima ante la corte durante todo el trámite del caso.

Tenemos pues dos supuestos según los cuales, procede la designación del Defensor Interamericano:

1. En los casos en los que las presuntas víctimas carezcan de recursos económicos o no posean representación legal ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos observe que alguna presunta víctima no cuenta con representación legal en un caso.

En ambos supuestos, corresponde a la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, realizar la correspondiente designación, misma que debe recaer sobre un defensor de oficio de la AIDEF.

Sin lugar a dudas, el ser designado
como Defensor Interamericano, constituye un gran honor y a la vez un tremendo reto, que sólo pude asumir quien está convencido que la justicia no tiene raza, color, condición social, género... y que su contenido será siempre el respeto a la libertad, la igualdad, la dignidad y los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.


Corte IDH y AIDER. Acuerdo de Entendimiento entre La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP), San José, Costa Rica, Septiembre, 2009.


Maritencia M. Palacios Morales

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Cuenta con estudios en el área Márítima realizados en la Universidad de Barcelona, Postgrado y Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal por la Universidad Interamericana de Panamá. Ha laborado durante 30 años en el Órgano Judicial ocupando los cargos de Juez Primera Municipal, Ramo Civil y Juez Segunda de Circuito, Ramo Penal de Colón. Actualmente desempeña el cargo de Coordinadora del Instituto de Defensoría de Oficio del Circuito Judicial de Colón.
LA ADMINISTRACIÓN DE LA CARGA LABORAL EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO: EL ROL DE LAS FISCALÍAS DE DECISIÓN Y LITIGACIÓN TEMPRANA EN PANAMÁ.

José Israel Correa
En este ensayo abordamos, de forma exploratoria, las principales características y elementos a considerar en la administración de la carga laboral de causas que ingresan al sistema de administración de justicia penal, en el presente y de cara a la próxima implementación del Sistema Penal Acusatorio. Con tal propósito, se analiza el rol de las Fiscalías de Decisión y Litigación Temprana de Panamá, identificando las herramientas de las cuales deberán hacer uso para manejear el flujo de casos que entran al sistema, y refinar los criterios de selección de éstos, filtrando los que merecen ser llevados a etapas más adelantadas del proceso.

El trabajo se plantea como un insumo para la puesta en marcha del sistema acusatorio en Panamá, pero también considerará las herramientas con que cuenta en la actualidad el Ministerio Público, en el Código Judicial vigente, para prescindir del ejercicio de la acción penal, cuando corresponda.

**Antecedentes.**

Ante la inminente implementación del sistema procesal acusatorio en Panamá, el Ministerio Público creó las Fiscalías de Decisión Litigación Temprana, con la intención de realizar en éstas el trámite de descarte y selección de los casos que merecen y pueden ser investigados y perseguidos. Para lo anterior, es urgente que estas nuevas unidades cuenten con pautas o lineamientos que les permitan cumplir con sus objetivos.

La efectiva implantación del modelo acusatorio en Panamá, y su legitimación social, dependerá de la habilidad con que estas nuevas estructuras del Ministerio Público, cumplan la difícil labor de seleccionar y descartar en etapas tempranas del caso, los que por diferentes causas, no merezcan o puedan ser presentados en juicio.

Sobre la importancia de establecer pautas claras para esta decisiva actividad en manos del Ministerio Público, se ha dicho que: "... un sistema acusatorio que se toma en serio a sí mismo no traslada sus ineficiencias al público ni a sus usuarios, sino que internaliza los costos de dichas ineficiencias en los propios actores: si el Ministerio Público es ineficiente, los juicios se pierden, los detenidos quedan libres, los casos son sobreseídos, todo ello en un contexto de gran exposición pública de las instituciones. Instituciones saturadas, por lo tanto, pagan muy altos costos de legitimidad social."  

---

1. Mediante Ley 48 de 1 de septiembre de 2009, se postergó hasta el 2 de septiembre del año 2011 la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal.

2. La Resolución N° 14 de 7 de abril de 2009, dictada por la Procuradora General de la Nación, creó la Fiscalía de Decisión y Litigación Temprana del Distrito de Panamá. A través de otras resoluciones se crearon también las de Veraguas y Cocle con las mismas atribuciones.

Cómo se piensa el sistema

Primera Idea Fuerza
Proyectar procedimientos distintos atendidas su mayor o menor incidencia social y evitar de paso que el sistema se congestione en el proceso madre - Juicio Oral- (se atiende para ello, entre otras cosas al quantum de la pena y a los distintos tipos de delitos). 4

En la lógica del nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio, si en verdad aspiramos a que éste funcione, no podemos permitir que se repita el escenario que actualmente padecemos, signado por juzgados y fiscalías cuya capacidad de respuesta fue superada hace varios años.

En el caso particular de Panamá, pese que en esencia se cuenta con un sistema de corte inquisitivo, desde el año 2001 se introdujo una reforma al Código Judicial que permite que el agente de instrucción (fiscal) se abstenga de ejercer la acción penal en determinados casos; sin embargo, se trata de una facultad poco empleada, debido al recelo de los fiscales en asumir la responsabilidad por desestimar un gran volumen de casos que se sabe no tienen perspectivas de ser llevadas a juicio con alguna garantía de éxito.

Muchos casos se mantienen en el sistema debido a la poca capacidad para identificar, en el gran volumen de causas que ingresan, entre casos donde vale la pena continuar la investigación y los que no tienen ninguna posibilidad de ser indagados, o que merezcan ser indagados.

Como consecuencia de ésto, se termina distrayendo importantes recursos (tiempo, personas y medios), en la investigación de las causas poco trascendentes para el sistema y la sociedad, en perjuicio de las más graves y complejas.

Sólo para que tengamos una idea del volumen de causas que ingresan anualmente al sistema, demos una rápida

---

5 Artículo 1953. El ejercicio de la acción penal puede ser de oficio o por querella legalmente promovida. Los agentes del Ministerio Público podrán abstenerse de ejercer la acción penal:
   1. Cuando los hechos investigados no constituyan delito;
   2. Cuando resulte imposible la determinación del autor o autores del hecho punible;
   3. Cuando la acción penal esté legalmente extinguida o prescrita;
   4. Cuando el delito carezca de significación social y estén satisfechos los intereses del afectado;
   5. En los casos en que el imputado haya sufrido una pena moral por el hecho que se investiga, siempre que no constituya una amenaza social;
   6. En los supuestos señalados en el artículo 1965 del Código Judicial, cuando el afectado haya desistido de la pretensión punitiva o haya otorgado el perdón al inculpado.
Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, los delitos contra la administración pública o con los cuales haya sido afectado el patrimonio del Estado, de los municipios o de las instituciones autónomas o semiautónomas.
La cifra de 117527 para una población de escasos 3 millones de habitantes, representa un serio reto para el equipo de fiscales. (Cifras más recientes en el sitio web del Ministerio Público, sólo permiten constatar que durante el 1er semestre del año 2009, ingresaron 38629 expedientes en la República).
Si establecemos una relación entre el número de casos en que se obtienen condenas, versus el número de casos que ingresan al sistema, tendremos una cifra bastante baja de éxitos para el Ministerio Público, a pesar que debamos reconocer que no se hace la relación frente a los casos que efectivamente van a juicio.

\[
\begin{array}{|c|c|c|c|c|c|c|c|c|c|c|c|c|}
\hline
\textbf{DISTRITO JUDICIAL Y PROVINCIA} & \multicolumn{12}{|c|}{\textbf{EXPEDIENTES EGRESADOS}} \\
\hline
 & \textbf{Número} & \textbf{Porcentaje} & \textbf{Ene} & \textbf{Feb} & \textbf{Mar} & \textbf{Abr} & \textbf{May} & \textbf{Jun} & \textbf{Jul} & \textbf{Ago} & \textbf{Set} & \textbf{Oct} & \textbf{Nov} & \textbf{Dic} \\
\hline
\textbf{Total} & 113441 & 100.0 & 6990 & 6995 & 10437 & 10282 & 9467 & 9815 & 9014 & 8623 & 8270 & 7238 & 8506 \\
\hline
\textbf{Distrito I} & 74055 & 65.3 & 5699 & 5889 & 8158 & 7638 & 7026 & 6438 & 5821 & 7382 & 6061 & 5950 & 5865 & 17796 & 5586 \\
\textbf{Colón} & 8559 & 7.5 & 464 & 591 & 730 & 976 & 949 & 872 & 1050 & 522 & 528 & 535 & 496 & 533 \\
\textbf{Darío} & 1379 & 1.2 & 144 & 67 & 115 & 168 & 131 & 101 & 96 & 115 & 106 & 95 & 74 \\
\textbf{Panamá} & 64117 & 56.5 & 5381 & 5110 & 6094 & 5882 & 5356 & 4949 & 4634 & 5427 & 5365 & 5344 & 4275 & 4996 \\
\hline
\textbf{Distrito II} & 14754 & 13.0 & 1321 & 1100 & 1246 & 1310 & 1452 & 1415 & 1371 & 1115 & 1169 & 1212 & 94 & 1119 \\
\textbf{Veraguas} & 7967 & 7.0 & 672 & 643 & 715 & 656 & 730 & 801 & 756 & 626 & 500 & 664 & 558 & 636 \\
\hline
\textbf{Distrito III} & 17255 & 15.2 & 1609 & 1311 & 1509 & 1409 & 1401 & 1401 & 1401 & 1401 & 1302 & 1444 & 1444 & 1085 & 1326 \\
\textbf{Bocas del Toro} & 2817 & 2.5 & 236 & 206 & 241 & 210 & 206 & 223 & 220 & 218 & 201 & 266 & 214 & 85 & 236 \\
\textbf{Chiriquí} & 1481 & 12.9 & 1454 & 1105 & 1268 & 1219 & 1197 & 1262 & 1452 & 1133 & 1260 & 1236 & 1004 & 1044 \\
\hline
\textbf{Distrito IV} & 7286 & 6.4 & 656 & 446 & 513 & 537 & 660 & 808 & 817 & 671 & 654 & 724 & 382 & 501 \\
\textbf{Los Santos} & 3677 & 3.2 & 236 & 161 & 163 & 213 & 277 & 254 & 302 & 169 & 530 & 312 & 181 & 289 \\
\hline
\end{array}
\]

\textit{Notas: En la provincia de Panamá se excluye 1173 expedientes egresados de las fiscalías de droga 1° y 2°.}

Es imperativo que establezcamos rutas o líneas de acción para facilitar a nuestros fiscales, el uso de los llamados criterios de oportunidad y las demás formas de salidas alternas del proceso penal. Para ello es necesario que examinemos, aunque sea brevemente, ante qué escenarios nos encontramos; previo a ello, veamos cómo fueron instituidas estas fiscalías especiales de desestimación según el instrumento jurídico que las creó.

**Datos generales de la estructura y objetivos de las Fiscalías de Decisión Litigación Temprana.**

Si bien estas Fiscalías se crean como instancias propias de la próxima implementación del sistema acusatorio, también se le asignan atribuciones al amparo del actual sistema inquisitorio.

Entre sus considerandos, la resolución que crea estas nuevas dependencias, destaca que, "...con la finalidad de preparar al Ministerio Público para la transformación del sistema, es necesario aplicar con efectividad los instrumentos jurídicos de racionalización de las cargas laborales, permitiendo que los fiscales encargados de dirigir las investigaciones se concentren en aquellas causas que serán presentadas al juicio."
La Fiscalía de Decisión y Litigación Temprana estará integrada por Fiscales, Agentes de Instrucción Delegados que sean necesarios, Secretarios Judiciales, así como del personal auxiliar requerido para el cumplimiento de estas funciones quienes deberán cumplir los requisitos exigidos para tales cargos.

Estas nuevas fiscales se encargarán específicamente de las siguientes medidas:
1. aplicar el criterio de oportunidad,
2. desestimación de causas,
3. archivo,
4. derivar las causas a los Centros Alternos de Solución de Conflictos,
5. celebrar acuerdos con las partes,
6. así como ejercer la acción penal y gestionar decisiones ante los tribunales competentes.

Para esta última finalidad, la Fiscalía de Decisión y Litigación Temprana contará con una Unidad de Litigación Temprana, integrada por el personal idóneo para asistir a audiencias, la cual atenderá los casos de flagrancia que de conformidad con lo previsto en la ley pudieran someterse a los procedimientos directo o inmediato y simplificado, así como la celebración de acuerdo con las partes y asistir a las audiencias derivadas de estos.

Sin embargo, ni el actual Código Judicial ni el nuevo Código Procesal Penal, se ocupan de establecer los fundamentos generales sobre los cuales los fiscales aplicarán estas salidas alternas del proceso. De esto nos pasamos a ocupar ahora.

**Fundamentos generales de la utilización de las formas alternas de terminación del conflicto penal.**

La ventaja que el Ministerio Público sea quien administre las cargas laborales, repercute en todo el sistema, pues los casos que son descartados tempranamente, terminan por no ingresar a los tribunales, sin necesidad de mayores pesquisas ni experticias, y sin el requerimiento de representación judicial para el potencial imputado.

La administración de las cargas laborales se apoya en la habilidad de las agencias de instrucción de seleccionar los casos que serán investigados y descartar los que no lo serán.

La discrecionalidad que se le concede al Ministerio Público debe ejercitarse lo más alejada posible de toda mácula, que aparente signos de corrupción, desigualdad ante la ley, abuso de autoridad o tráfico de influencias; ya que se corre el riesgo de exponer el sistema a cuestionamientos y críticas que mermen su reconocimiento social, y el apoyo de la comunidad.

Es para evitar estas amenazas que resulta imperativo que la ley precise los márgenes en que se ejerce dicha facultad, pues debemos reconocer que aún dentro del sistema que tenemos, en el que impera el principio de legalidad, se produce una selección que igualmente puede ser objeto de similares críticas.

Dada la eficacia que ha tenido en otros países, consideramos que la selección de
casos debe realizarse al menos con base en los siguientes criterios:

1. Casos sin antecedentes suficientes:
   Se trata de aquellas causas que son denunciadas a pesar que ni la víctima está en capacidad de aportar más detalles para la investigación, de modo que el Ministerio Público tiene fundadas razones para abstenerse de continuar la investigación, dada la inexistencia de elementos y la poca o nula posibilidad que éstos surjan con mayor trabajo o tiempo invertido.

   Debe destacarse que la barrera para la obtención de las pruebas sobre un hecho denunciado puede obedecer a múltiples razones, pero en principio no es adjudicable al mismo sistema de persecución.

   En esta categoría podemos listar a los que se cometen en la total y absoluta clandestinidad, sin ninguna posibilidad de obtener detalles para seguir su investigación. También los que se cometen en circunstancias en que las víctimas son seleccionadas al azar en sitios públicos, sin que el agresor sea detenido en el acto, ni se logren pistas para identificarlo.

2. Que el hecho denunciado no constituya delito.
   Otro gran bloque de causas que ingresan al sistema de justicia penal y que puntualmente no justifican su permanencia en éste, son los casos de denuncias o querellas por incidentes que no constituyen delitos, sino que presentan características de pertenecer o inscribirse en asuntos que pudieran merecer respuesta en otra jurisdicción, como la civil, de familia o comercial.

   Para nadie es un secreto que existe cierta predilección de parte de los abogados panameños en acudir a la vía penal, como parte de una estrategia que les posibilite forzar una negociación en asuntos de clara naturaleza civil. Por ejemplo, los delitos de estafa muchas veces en el fondo entrañan un conflicto de una mala contratación mercantil, que en lugar de ser resuelta en las misma sede, es llevada a la esfera penal.

3. Escasa entidad o relevancia del hecho investigado, frente a otros categorizados como de mayor interés social.
   El estricto cumplimiento del principio de legalidad obliga a las autoridades de investigación, desarrollar esta actividad frente a todas las denuncias que se presenten, sin atender a la gravedad de la conducta. Pero frente a la realidad que la escasez de los recursos impone, dicha generalidad no es conveniente ni efectiva frente a la lucha contra la criminalidad. Por eso el nuevo Código Procesal Penal, si bien indica que es responsabilidad del Ministerio Público ejercer la acción penal, en algunos casos puede prescindir de ella.\footnote{El Código Procesal Penal recoge este principio en el Artículo 110. Ejercicio de la acción penal. La acción penal es pública y la ejerce el Ministerio Público conforme se establece en este Código, y podrá ser ejercida por la víctima en los casos y las formas previstos por la ley. Los agentes del Ministerio Público tendrán la obligación de ejercer la acción penal, salvo en los casos que la ley autoriza a prescindir de ella. También la ejerce la Asamblea Nacional según lo establecido en la Constitución Política y la ley.}
Nuevamente, se debe pisar tierra y realizar que no existe, desde el punto de vista social, igual consideración en la gravedad que pueden representar los delitos de bagatela en relación con los homicidios y los secuestros, por ejemplo.

Si a nivel teórico no hay dificultad para comprender esta realidad, entonces en el nivel operativo y práctico se debe traducir en herramientas que le permitan al Ministerio Público priorizar la investigación de las conductas graves antes que las de poca entidad.

Fue para enfrentar estas inconvenien- cias del sistema, que se empieza a utilizar en su versión original, el llamado criterio de oportunidad, según el cual las autoridades de investigación deben poner su atención en la persecución de los delitos más graves, antes que los menos importantes.

Estos tres son de momento, las bases sobre las cuales se deben desarrollar las pautas de actuación para que las Fiscalías de Decisión y Litigación Temprana lleven a cabo la difícil tarea de administrar la carga laboral del sistema.

Adicionalmente, es importante tener presente que en la regulación del nuevo Código Procesal Penal, se contempló la posibilidad que el Ministerio Público desestimara una causa por falta de antecedentes sobre la identidad de los supuestos autores o partícipes, a través del denominado archivo provisional.\footnote{Artículo 212. Criterios de oportunidad. Los agentes del Ministerio Público podrán suspender o prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal o limitarla a algunas de las personas que intervinieron en el hecho, en cualquiera de los casos siguientes:
1. Cuando el autor o partícipe del delito haya sufrido a consecuencia del hecho un daño físico o moral grave que haga innecesaria y desproporcionada una pena.
2. Cuando se trate de un hecho que no afecte gravemente el interés de la colectividad o cuando la intervención del imputado se estime de menor relevancia.
3. Cuando la acción penal esté prescrita o extinguida.
No procede la aplicación del criterio de oportunidad en los delitos que afecten el patrimonio del Estado o cuando el imputado hubiera sido un funcionario público en el ejercicio de su cargo o por razón de este, cuando hubiera cometido dicho delito.

Artículo 275. Archivo provisional. El Fiscal puede disponer el archivo del caso, motivando las razones, si no ha podido individualizar al autor o partícipe o es manifiesta la imposibilidad de reunir elementos de convicción. En este caso, se podrá reabrir la investigación si con posterioridad surgen elementos que permitan identificar a los autores o partícipes. Asimismo, dispondrá el archivo, si estima que el hecho no constituye delito, desestimando la denuncia o las actuaciones. Su decisión será revisada por el Juez de Garantías si la víctima lo solicita.}

Por otro lado, en el nuevo Código Procesal Penal, la falta de antecedentes también puede ser tenida en cuenta pero a través de la figura del sobreseimiento, lo que implica que el caso entra de alguna forma al sistema judicial.\footnote{Si el Ministerio Público estima que el hecho no se cometió, o bien si el imputado no es el autor o partícipe del mismo, o cuando media una causa de justificación, inimputabilidad, inculpabilidad o ausencia de punibilidad, o si la acción penal se extinguió o no existe razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba ni fundamentos para requerir la apertura a juicio, o cuando haya transcurrido el plazo máximo de duración de la fase de investigación y cuando no haya mérito para acusar pedirá al Juez de garantías que se dicte sobreseimiento, tiene un plazo máximo de seis meses para hacerlo, contado desde que haya formulado la imputación. El Juez de Garantías citará a audiencia de sobreseimiento al imputado, al querellante, si lo hubiera, y a la víctima. En la audiencia se concederá en primer término el uso de la palabra al Fiscal, luego al querellante y a la víctima, y resolverá en el acto si dicta o no el sobreseimiento (artículos 350 a 357 CPPP). Hermesilla Iriarte, Francisco Antonio: Manual del Código Procesal Penal de Panamá, Órgano Judicial, 2009.} No obstante,
esta debe ser la excepción, pues el Ministerio Público debe desde el inicio archivar dichos casos.

Sólo a manera de ejemplo, podemos indicar que en la actualidad los negocios que pudieran ser descartados en base al primer y tercer criterio, siguen su curso normal dentro de las fiscales y los juzgados, para muchas veces ser sobreseídos al no identificarse a los responsables o terminan siendo objeto de sanciones realmente intrascendentes, situación que desde el inicio de la denuncia era previsible.

El cuadro siguiente refleja el alto volumen de casos que se mantienen en el sistema, y que terminan por sentencia o sobreseimiento, a pesar que los ingresados al Ministerio Público son el doble de la cantidad, al menos para el año 2008 (ver cuadro de la página 3).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Provincia</th>
<th>2001</th>
<th>2002</th>
<th>2003</th>
<th>2004</th>
<th>2005</th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>casos ingresados</td>
<td>casos resueltos</td>
<td>casos ingresados</td>
<td>casos resueltos</td>
<td>casos ingresados</td>
<td>casos resueltos</td>
<td>casos ingresados</td>
<td>casos resueltos</td>
</tr>
<tr>
<td>TOTAL</td>
<td>28,234</td>
<td>27,603</td>
<td>31,887</td>
<td>30,688</td>
<td>31,706</td>
<td>29,060</td>
<td>34,197</td>
<td>31,120</td>
</tr>
<tr>
<td>Bocas Del Toro</td>
<td>915</td>
<td>633</td>
<td>517</td>
<td>503</td>
<td>591</td>
<td>463</td>
<td>797</td>
<td>515</td>
</tr>
<tr>
<td>Colón</td>
<td>2,527</td>
<td>2,629</td>
<td>1,986</td>
<td>1,906</td>
<td>1,873</td>
<td>1,742</td>
<td>2,049</td>
<td>2,126</td>
</tr>
<tr>
<td>Cojón</td>
<td>1,742</td>
<td>1,654</td>
<td>1,820</td>
<td>1,891</td>
<td>2,129</td>
<td>2,086</td>
<td>2,536</td>
<td>1,947</td>
</tr>
<tr>
<td>Chiriquí</td>
<td>4,894</td>
<td>4,333</td>
<td>5,508</td>
<td>4,172</td>
<td>6,243</td>
<td>5,465</td>
<td>4,040</td>
<td>3,475</td>
</tr>
<tr>
<td>Darién</td>
<td>226</td>
<td>241</td>
<td>215</td>
<td>195</td>
<td>262</td>
<td>258</td>
<td>289</td>
<td>203</td>
</tr>
<tr>
<td>Herrera</td>
<td>726</td>
<td>685</td>
<td>751</td>
<td>701</td>
<td>566</td>
<td>535</td>
<td>877</td>
<td>482</td>
</tr>
<tr>
<td>Los Santos</td>
<td>945</td>
<td>833</td>
<td>953</td>
<td>1,005</td>
<td>673</td>
<td>711</td>
<td>655</td>
<td>725</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>15,262</td>
<td>15,086</td>
<td>18,074</td>
<td>18,346</td>
<td>17,497</td>
<td>16,465</td>
<td>20,389</td>
<td>19,056</td>
</tr>
<tr>
<td>Veraguas</td>
<td>1,463</td>
<td>1,520</td>
<td>2,051</td>
<td>1,934</td>
<td>1,955</td>
<td>1,914</td>
<td>2,540</td>
<td>2,591</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(O) Otras Partidas
*Fuentes actualizados al 24/04/2009*

FUENTE: Informe Estadístico Mensual del Sistema de Control de Depósitos y Cuentas Judiciales, Centro de Estadísticas Judiciales, Órgano Judicial.
Aspectos operativos que deben considerarse en las pautas de actuación de las Fiscalías de Decisión y Litigación Temprana.

La Fiscalía de Decisión y Litigación Temprana está ubicada orgánicamente bajo la responsabilidad del Fiscal Auxiliar de la República, y estará sujeta a su supervisión.

Este esquema facilitará que tenga contacto directo con el Centro de Recepción de Denuncias de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional, y de paso con todo el proceso de recibo de las denuncias.

Como quiera que la Fiscalía de Decisión y Litigación Temprana está concebida para funcionar tanto en el actual sistema inquisitivo como en el próximo de corte acusatorio, debe tenerse en cuenta las posibilidades que en uno y otro sistema caben.

Al amparo del actual Código Judicial, sólo son viables las alternativas del criterio de oportunidad y derivar las causas a los Centros Alternos de Solución de Conflictos.

Además de las anteriores, las opciones de desestimación, archivo y celebración de acuerdos con las partes, sólo serán factible cuando entre a regir el Código Procesal Penal.

No obstante, debe señalarse que la desestimación y archivo en la práctica se pueden llevar a cabo en la actualidad, a través de los criterios de oportunidad recogidos en el artículo 1953 antes citado.

Es fundamental que en esta Fiscalías especiales se formen equipos para, de manera especializada, desarrollar la tarea de desestimar los casos que no ameritan ser perseguidos.

El factor clave en esta labor es aprovechar el concepto de economía de escala, para que estas unidades, o como quiera que se les denomine, desarrollen paulatinamente el "olfato" para descartar de forma temprana las causas sin probabilidades de éxito.

Confirmada la desestimación de una causa, la misma Fiscalía, o su equipo o unidad de desestimación temprana, debe seguir los procedimientos destinados a que dicha medida se ejecute hasta dar por concluido el caso.

Una especial consideración debe ser puesta en la forma como se reciben y tramitan las denuncias por delitos contra la integridad y la libertad sexual, con el objetivo de evitar la re-victimización de las víctimas, o la sensación de denegación de justicia en los casos en que la causa sea desestimada por falta de antecedentes.
IDEAS FINALES

La doctrina más autorizada, al igual que los reportes de seguimiento de los procesos de reforma procesal en los países vecinos, nos dan cuenta de una serie de factores que, en adición a los que ya indicamos, deben ser ponderados en el proceso de instalación de las Fiscalías de Decisión y Litigación Temprana, que determinan las posibilidades de éxito de la reforma en el manejo de la carga laboral, entre los que cabe citar los siguientes:

1. Dedicación exclusiva, por parte de las unidades especializadas de selección y descarte de casos.
2. Autoridad para tomar decisiones finales.
3. Integración del equipo.
5. Respaldo político de la institución, por parte de todos los operadores del sistema.
6. Seguimiento, indicadores, metas y evaluaciones, debidamente identificados y medidos objetivamente.

Por último, debe reiterarse la idea general en que se sustenta el nuevo Código Procesal Penal, donde el Ministerio Público tiene en sus manos el ejercicio de la acción penal, que no debe impulsar sólo desde del óptica del principio de legalidad, sino también bajo el amparo de una política criminal que privilegie el uso eficiente de los recursos, para perseguir de forma estratégica, los delitos que representan para la sociedad una mayor importancia.

INFOGRAFÍA


Constitución Política de la República de Panamá.

Código Procesal Penal de la República de Panamá (Ley 63 de 2008).

Resolución N° 14 de 7 de abril de 2009, dictada por la Procuradora General de la Nación.

---

9 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA): Lección 1 del Módulo 5 del Curso Intermedio del Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal 2009, consultable en el sitio www.cejacampus.org
José Israel Correa García


Ha ocupado los cargos de Secretario de Juzgado de Circuito Civil, Asistente de Magistrado de Tribunal Superior, Juez Suplente de Circuito, Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, y en la actualidad se desempeña como Asistente de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal.

Asimismo, es docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Latina de Panamá y Facilitador del Diplomado en Sistema Penal Acusatorio del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá.