



## **PROYECTO**

### **Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz**

DIAGNÓSTICO, DE LA EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO Y  
ADMINISTRATIVO PENITENCIARIO APLICADO PARA MENORES DE EDAD  
INFRACTORES; ASÍ COMO DE LOS PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y  
REINSERCIÓN SOCIAL DISPONIBLES

## **INFORME FINAL**

**Consultora**

**Abril Arosemena Zárate**

**Noviembre, 2010**

# ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LA ADOLESCENCIA.....	5
Panamá hacia el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para los Adolescentes.....	6
III. DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LA EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO PENITENCIARIO APLICADO PARA MENORES DE EDAD INFRACTORES.....	7
A. Naturaleza del Régimen Especial.....	8
B. Marco Jurídico.....	8
C. Ámbito Subjetivo de Aplicación de la Ley.....	10
D. Supletoriedad en el Régimen Especial.....	11
E. Principios Fundamentales.....	12
F. Autoridades.....	13
G. El Proceso Penal de Adolescentes.....	14
G.1 La acción penal especial.....	15
G.2 Medidas Cautelares.....	17
G.3 Perfeccionamiento de la Investigación.....	17
G.4 Las Fases Intermedia y de Enjuiciamiento.....	19
G. 5 Los Recursos.....	20
G.6 Las Sanciones.....	21
G.6.1.Sanciones Socioeducativas.....	22
G.6.2 Órdenes de Orientación y Supervisión.....	24
G.6.3 Sanciones Privativas de Libertad.....	24
G.7 Suspensión Condiciones de las Sanciones y Subrogados Penales.....	26
G.8 El Instituto de Estudios Interdisciplinarios.....	27
IV. DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DE LOS PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL DISPONIBLES PARA MENORES DE EDAD INFRACTORES.....	29
A. Entrevistas.....	29
B. Monitoreo de Violencia en Centros de Custodia y de Cumplimiento de Panamá.....	35
C. Reglamento Interno de los Centros de Custodia y Cumplimiento.....	36
D. Centro de Chapala.....	42
V. MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD.....	43
A. Reglas de Tokio.....	43
B. Medidas Alternas al Procedimiento Penal de Adolescentes en Panamá.....	44
b.1 La Remisión.....	44
b.2 El Criterio de Oportunidad.....	45
b.3 La Conciliación.....	45
b.4 La Suspensión Condicional del Proceso.....	46
VI. EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO.....	48
VII. ACTIVIDADES.....	51
VIII. CONCLUSIONES.....	53
IX. RECOMENDACIONES.....	56
X. ACRONIMOS.....	59

# INTRODUCCIÓN

## XI.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....60

En la constante percepción actual de inseguridad ciudadana que enfrentan varios países en el mundo, surge siempre, entre los supuestos factores determinantes de este fenómeno, la delincuencia de los menores de edad. De allí que se mantenga vigente la importancia de la jurisdicción penal de adolescentes, como una respuesta especializada, que toma en cuenta que esta etapa es un período complejo de la evolución de una persona, que consiste en el paso de la infancia a la vida adulta.

En la fase de incorporación del y la adolescente, en el medio social, se debe tener presente la capacidad de responsabilidad de la población menor de edad, que, de ninguna forma, puede equipararse con la de una persona adulta. Por tanto, las infracciones cometidas por los y las adolescentes, no pueden enfrentarse con las mismas herramientas retributivas que utiliza el derecho penal ordinario. Esta respuesta especializada debe mantenerse alejada de un objetivo retributivo. Más bien, debe tener un fin de prevención especial para tratar de evitar la comisión futura de nuevos delitos. Así se apoya el proceso de socialización incompleto de esa edad.

Esta diferenciación, de modo alguno, puede interpretarse como una carta abierta a la impunidad; puesto que, en la actualidad, no se discute que el Estado tiene derecho a imponer castigos cuando se atenta contra las normas mínimas de convivencia. Sin embargo, las formas de castigar y sus fines, han ido evolucionando, hasta adoptar sistemas procesales revestidos de garantías fundamentales y acciones para disminuir la carga de los tribunales.

De esa manera, resaltan alternativas para el proceso penal dirigidas a la resolución de los conflictos y del uso indiscriminado de la pena de prisión. Son aspectos que constituyen parte de los fundamentos principales de los regímenes especiales para la adolescencia, derivados de la doctrina que promueve la Convención de los Derechos del Niño.

Panamá, dentro de su percepción de inseguridad, ve en la detención preventiva y en la privación de libertad, las respuestas efectivas al fenómeno de la delincuencia. Pero, en las últimas reformas al Código Penal, se adopta un catálogo más amplio de sanciones penales que en el anterior.

Por su parte, la legislación nacional que impulsa el RERPA (Régimen de Responsabilidad Penal de Adolescentes), se fundamenta en la comisión de un delito por

un o una menor de edad. Cuyo objetivo principal es educar, insertar, desarrollar habilidades sociales y reintegrar a la sociedad.

No obstante, lo anterior, los movimientos sociales y la opinión que se genera en los medios de comunicación, solicitan constantes modificaciones, las cuales pretenden aumentar la posibilidad de imponer pena de prisión en la justicia penal a los y a las adolescentes. Esa aspiración se ha logrado, progresivamente, con las reformas iniciadas desde el año 2003, y conllevan aumentos en las sanciones y la eliminación de las alternativas a la privación de libertad.

En este escenario y, en forma contradictoria, se introduce, en Panamá, la modificación del procedimiento penal. Del Inquisitivo Mixto, a la adopción del Sistema Acusatorio, revestido de garantías fundamentales y acciones para disminuir la carga procesal que llevan hoy los tribunales.

Por su parte las Naciones Unidas, de las que Panamá es signataria, promueven las Reglas de Tokio, como un ejemplo claro de la postura citada, que recomienda el uso de sustitutos a la pena privativa de la libertad. Se ha demostrado, a través de la historia, que esa sanción no aporta soluciones efectivas al fenómeno de la delincuencia.

## II. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA LA ADOLESCENCIA

El primer tribunal que se crea para darle una justicia penal diferenciada a los y a las menores de edad, se constituye en Chicago, mediante la Ley de uno de julio de 1899, que se ocuparía de los niños “dependientes, abandonados y delincuentes”.

Como se observa de lo antes citado, este tribunal no solo se ocupaba de los hechos delictivos ejecutados por menores de edad. También atendía la prevención que debía implementarse para esta población y las situaciones familiares que fueran necesarias. Para tal fin, no se establecía un procedimiento formal, pues se consideraba, para su dirección, un juez con amplios poderes de decisión. A este primer tribunal siguieron otros en Europa.

En América, al inicio del Siglo XX, se promulgó la Ley Argote en Argentina (1919) y luego se incorpora, este novedoso régimen, en la Venezuela de 1939.

Panamá, por su parte, presenta cuatro etapas evolutivas. La primera de ellas, se ocupó de insertar al y a la menor de edad al derecho penal ordinario, con algunas atenuaciones fundadas precisamente en la edad. En la segunda etapa, se extrajo a estos menores de edad del derecho penal ordinario, para ubicarlos en una jurisdicción tutelar-represiva. La tercera etapa contaba con un juez de naturaleza tutelar que introduce, por primera vez, algunas garantías en el desarrollo del proceso. Por último, la cuarta etapa supone un paso hacia el sistema de la protección integral,; mediante el establecimiento de un procedimiento dotado de las garantías propias de todo proceso penal.

La tendencia actual es mantener un sistema jurídico diferenciado para la población mencionada, que reconozca sus derechos y garantías. Aún, se sigue trabajando en el tema; puesto que, existe, igualmente, en varios de los países del mundo, una tendencia política a agravar las legislaciones penales de adolescentes; incluyendo a Panamá.

## A. Panamá hacia el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Panamá, desde los años 80, inicia esfuerzos dirigidos a la elaboración del Código de la Familia, Ley 3 de 17 de mayo de 1994. Este código dedica los títulos VIII y IX al **acto infractor** y a las medidas tutelares, término que se mantiene en el texto original de la Ley 40 de 1999.

Esta normativa, concibe al Juez de Menores como una autoridad con plenos poderes, similares a la etapa anterior, pero, introduce, una serie de garantías a favor de los y las adolescentes. Este período es considerado por expertos como una fase de transición.

Sin perjuicio de lo anterior, a partir de una situación de descontento social, se origina desde el escenario de sectores sociales, profesionales e institucionales, un proceso de estudio en profundidad del problema de la niñez y de la adolescencia en el país. Como

resultado, en 1997, se crea la Comisión para el Estudio y Elaboración de una Ley Integral para la Niñez y la Adolescencia.

Esta comisión trabajó en una legislación que se ocupara del tratamiento jurídico del problema de la adolescencia en conflicto con la ley penal. En septiembre de 1997, se logró un primer documento que sirvió de base para iniciar un proceso de consulta y el proyecto final fue aprobado el día 26 de agosto de 1999 y sancionado por el Presidente de la República, como Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999, cuya implementación efectiva sufrió varios retrasos por diversos factores; entre ellos, los presupuestarios. Un obstáculo no superado en la actualidad.

Esta nueva legislación, que versa sobre un régimen de responsabilidad penal para la adolescencia; en un inicio, atendía a la población que superaba los 14 años de edad.

A nivel constitucional, se establece que la Ley deberá organizar y determinar el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores, la cual, entre otras funciones, conoce sobre los problemas de conducta juvenil. Asimismo, este texto de la Constitución Política incluye garantías para menores de edad privados de libertad, al indicar que deben estar sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación. (Arts. 28 y 63)

### **III. DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO PENITENCIARIO APLICADO PARA MENORES DE EDAD INFRACTORES.**

La Ley 40 de 26 de agosto de 1999 ha sido objeto de diversas modificaciones que influyen en la eficacia actual de su normativa.

La primera, la Ley 46 de 6 de junio de 2003, afectó los plazos de investigación de los delitos y de algunas sanciones, aumentándolos. La segunda, fue la Ley 48 de 30 de agosto de 2004, que modificó el artículo 141 relativo a los supuestos de aplicación de la sanción de prisión en centro de cumplimiento. Una tercera reforma la constituyó la Ley 15 de 22 de mayo de 2007, que volvió a modificar los plazos de investigación, las sanciones e introdujo una nueva figura procesal a la que denominó prórroga.

Por último, en el año 2010, se produjeron tres reformas legislativas. Una, en marzo con la Ley 6 de 8 de marzo de 2010, cuya modificaciones principales son: la rebaja de la edad de imputación penal, la participación de la persona ofendida y el establecimiento de penas mínimas para los delitos graves. En junio, a través de la Ley 32 de 22 de junio de ese año, se revisaron los plazos de investigación para los delitos de homicidios dolosos. Una última, en noviembre, con la Ley 87 que trató el tema de las nulidades.

Casi todas estas reformas han estado fundamentadas en un debate sobre la situación de la seguridad ciudadana en Panamá. No obstante, los procesos de modificación de los cuerpos normativos requieren, para su aplicación efectiva, el trabajo paralelo de modelos de prevención de conflictos; a fin de reducir el aumento de la delincuencia.

La respuesta punitiva debe responder a fundamentos sociológicos como: la resocialización, la reeducación y la reinserción social. Factores que, en concordancia con el principio que la o el adolescente sancionado es sujeto de derechos, no pueden perder de vista que el procedimiento, tiene objetivos y finalidades establecidas por la ley.

Por ello, este estudio busca brindar apoyo al fortalecimiento de los procesos judiciales y administrativos de la justicia penal de adolescentes. Así como, la medición de la eficiencia y la eficacia de este sistema; a fin de que se tomen acciones que sirvan de fundamento para la definición de políticas de seguridad y de prevención.

Las reformas del año 2010 al RERPA, ha incidido en las autoridades tradicionalmente involucradas con la administración de los programas de rehabilitación y reinserción de adolescentes que enfrentan y han enfrentado la justicia penal.

Se incorpora ahora, un nuevo actor al sistema, SENNIAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia), la cual tendrá que atender a la población de menores de edad: doce, trece y catorce años, Consecuentemente, significa un aumento en el número de adolescentes que requieren respuestas penales.

En virtud de estos cambios legislativos, se impone, la medición del resultado que conlleva el trabajo de las instituciones responsables de adelantar los programas de reinserción de la población penal de adolescentes. Así como, el equilibrio adecuado entre derechos del y de la delincuente y los de las víctimas.

### A. Naturaleza del Régimen Especial

Partiremos expresando que la Ley 40 de 26 de agosto de 1999, de RERPA, es la norma fundamental en materia de justicia penal de adolescentes. Esta normativa se encuentra integrada por disposiciones, sustantivas como procesales. Y responde al precepto constitucional de constituir una jurisdicción especializada que atiende los conflictos penales; responsabilizándolos a través de un proceso educativo.

Este régimen ha sido modificado, en los once años de vigencia, siete veces y, su regulación constituía un derecho mínimo en favor de la adolescencia. Este concepto se encontraba regulado en el artículo 13 de la Ley y fue excluido por la Ley 6 de 8 de marzo de 2010. Se entiende como una intención legislativa de reducir la posibilidad que otras normas o **“disposiciones que les sean más favorables”**, fueran utilizadas por operadores u operadoras de justicia en beneficio de los y las adolescentes infractores, Tal propósito revela un endurecimiento del régimen especial.

*Art. 3...su actuación por los principios y normas especiales consagrados aquí y en la Convención de los Derechos del Niño, en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia, en las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y en las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.*

### A. Marco Jurídico

Por tratarse la adopción de este régimen, de una actualización legislativa y de compromiso internacional para Panamá, la Ley 40 cita fuentes internacionales con arreglo al artículo 3. En consecuencia, todas las autoridades deben actuar dentro de un marco jurídico complejo integrado por la Ley 40 y los instrumentos de carácter internacional, antes mencionados. Obligación que se refuerza con el texto original del art. 12.



Esta norma fue modificada por la Ley 6 de 8 de marzo de 2010, tras eliminarse la frase “**en atención a la normativa internacional en materia de menores**”, a pesar de que se entiende del artículo 3 antes citado, que la Asamblea Nacional quiso incluir el acervo fundamental de Naciones Unidas y cuyos fundamentos son comunes a la legislación internacional en la materia.

La reforma citada, fue analizada en un taller, por personas operadoras de justicia y por miembros de los equipos legales de las instituciones involucradas en el sistema penal juvenil. Las conclusiones no encontraron mayor relevancia al eliminarse esta frase, sobre todo cuando los últimos fallos jurisprudenciales, establecen la aplicación de los Convenios Internacionales; en los cuales se consagran derechos humanos, aunque Panamá no haya sido signataria.

Añaden las y los funcionarios del sector justicia consultados, que, bajo un criterio constitucional, específicamente, en lo normado por el artículo 4 de la Carta Magna, la reforma legal citada podría no tener mayor importancia práctica. Puesto

*Art. 12: Esta Ley deberá ser interpretada y aplicada con fundamento en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Ley 15 de 1990, y en atención a la normativa internacional en materia de menores, de forma que se garanticen los derechos fundamentales que reconocen la Constitución Política y los tratados, convenios, pactos y demás instrumentos internacionales normativos, suscritos por la República de Panamá*

que el precepto fundamental, no hace la distinción, y la normativa internacional mantiene una interrelación y desarrollo sistemático que no requiere que Panamá ratifique algún documento particular.

No obstante lo antes expuesto, se entiende, de la modificación legislativa, una intención de no utilizar algún lineamiento de manera complementaria, que pudiera favorecer el interés del imputado o imputada menor de edad.

Dentro de este marco de acción, se propició un desarrollo sistemático de la legislación, fijando los objetivos del régimen especial en el artículo 6; los cuales fueron reevaluados por una reciente modificación legislativa (Ley 6 de 8 de marzo de 2010).

Para tal fin, se incluyeron dos nuevos objetivos y se reacomodaron los existentes en otro orden.

Los dos nuevos objetivos versan sobre la etapa de cumplimiento, resaltando la importancia que tiene la etapa de ejecución en la declaratoria de responsabilidad de un o una adolescente. No obstante, el orden utilizado para introducirlos, ha sido visto por algunos profesionales, como una reorganización de las prioridades estatales, no muy afortunada.

## B. **Ámbito Subjetivo de Aplicación de la Ley.**

Uno de los debates más intensos que ha enfrentado la ley penal de adolescentes es la determinación de la edad de responsabilidad penal. Con arreglo al art. 7 de la Ley 40 de 1999 original, era solo aplicable a todas las personas que hubiesen cumplido los catorce años y no hayan alcanzado los dieciocho años de edad, al momento de cometer el delito que se les imputa.

Norma que fue modificada dos veces en el año 2010, para disminuir la edad y fijarles las autoridades de seguimiento. Se tuvo, igualmente, que reformar el artículo 8; puesto que los y las jueces de niñez y de adolescencia serían las personas competentes para aplicar medidas reeducativas y ahora serán los funcionarios penales.

Esta norma, en especial, intentó de la misma manera, incluir dos nuevos actores al sistema justicia juvenil: el Centro Vocacional Chápala que, al final se le excluye en la reforma de junio, y SENNIAF, quienes se ocuparían de la población de 12 a 15 incompletos, en el seguimiento de las medidas reeducativas.

Estas disposiciones fueron planteadas como sanciones en los debates de la Asamblea Nacional, pero, como se nos informó en SENNIAF, han recibido niños y niñas referido por los y las fiscales, inclusive, durante la etapa de investigación.

SENNIAF fue creada por la Ley 14 de enero de 2009, elevándose a ente autónomo la antigua Dirección de Niñez del Mides, institución que entre las funciones del artículo 12 tiene la coordinación, asesoría técnica, articulación de la política social en materia de niñez y adolescencia, así como dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones de ésta, en las entidades públicas, privadas y gobiernos locales.

Salvo por la función del numeral 9, que pudiera ser interpretada como de acción, **“ejecutar programas, proyectos y servicios de prevención, orientación, atención y protección para la niñez y la adolescencia y fomentar su realización desde entidades**

Exposición de motivos de la Ley que crea la SENNIAF, como un: **“órgano especializado ...garante de la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, y ejecutor de las políticas sociales dirigidas a los niños, niñas y adolescentes,** entre cuyas funciones fundamentales se encuentran las de **coordinar y articular la ejecución de la política social en materia de niñez y adolescencia, y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones de la misma, así como crear mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para la ejecución de la política social en materia de niñez y adolescencia.”**

***públicas y privadas***”, su funcionalidad debe ser entendida en forma restrictiva.

La naturaleza, entonces del organismo es *dirigir las políticas*, que debían ser llevadas a cabo por entidades públicas y privadas, distintas a ella.

Sin embargo, SENNIAF está involucrada en la implementación de los programas para el cumplimiento de las sanciones penales juveniles y especialmente, las medidas reeducativas, sin que se hubiera definido, en consenso con las autoridades Cumplimiento, en qué consisten estas medidas, ni cómo deberán llevarse a cabo, o desde qué condiciones, máxime, cuando la naturaleza que se discutió en la Asamblea Nacional de Diputados fue la de sanciones.

La falta de definición indicada en el párrafo anterior, ha tenido sus consecuencias. Y es que los y las menores de edad, vinculados a una investigación penal por un delito grave, que pueda ameritar una detención preventiva, son, en ocasiones, remitidos a sus hogares.

Durante los debates en la consulta dirigida por el entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, antes que se presentara el anteproyecto; el Ministerio Público y el Órgano Judicial, advirtió que el número de menores de edad, que no alcanzaban los 14 años de edad, involucrados en situaciones penales, era insignificante como para una reforma. Igualmente, los reportes de la Policía Nacional, a nivel nacional en el año 2009, indican que atendieron 132 niños y niñas. De esa cantidad, menos de la mitad, fueron aprehendidos por hechos que el régimen especial califica como delitos graves.

En conclusión, la SENNIAF no cuenta con un documento técnico que defina los programas de medidas reeducativas para los casos de menores de edad infractores entre los 12 y 14 años de edad. Además, por falta de estructura física adecuada, de recurso humano especializado en delincuencia juvenil y de suficiencia administrativa, está atendiendo, limitadamente los casos enviados por las autoridades.

### **C. Supletoriedad en el Régimen Especial**

Desde sus inicios, la Ley 40 de 1999 completaba su texto con otras normas supletorias incluidas en el Código Penal y el Código Procesal, ***“Todas las materias afines que no se encuentren expresamente reguladas por este régimen, serán tratadas conforme lo establecen el Código Penal y el Código Judicial...”***.

El artículo 2 de la Ley citada define qué es delito, remitiendo a la ley sustantiva ordinaria para establecer sus elementos constitutivos del tipo. En este orden de ideas, también se remite, al Código Judicial para efectos procesales no previstos y, hoy a la Ley 63 del 2008 cuando entre en vigencia.

El uso del Código Penal constituye una garantía de que ninguna conducta, no tipificada para las personas mayores de edad como delito, será considerada una infracción penal para menor de edad. La aseveración concuerda con el principio de que aunque es penal, se trata de un derecho de adolescentes, y como tal, con carácter garantista.

#### **D. Principios Fundamentales**

Como modelo de una justicia garantista, el texto normativo de la Ley 40 de 1999, establece una serie de principios penales y procesales, que son comunes al ordenamiento ordinario y a la adolescencia, que han permanecido inmutables a través del tiempo.

Entre las particularidades que han distinguido al derecho penal juvenil del derecho penal de adultos, se consideran, ciertos principios procesales como: el ***Derecho a la Confidencialidad*** (art. 17.6), relativo a que los datos del expediente, deben ser tratados con carácter de confidencialidad.

Esta norma fue modificada por la Ley 6 de 8 de marzo de 2010. Se le incluyó un mandato expreso a los jueces penales de adolescentes, al Ministerio Público y a las autoridades de cumplimiento. Estos funcionarios y funcionarias deberán procurar que la información que brinden, sobre estadísticas judiciales y administrativas, ***no sean objeto de publicación con nombres de adolescentes.***

No se conoce el objetivo de la reforma, pues las estadísticas, como instrumento científico, no utilizan, ni deben utilizar nombres.

En la actualidad, la norma presenta dificultad en su aplicación para lograr su vigencia total. Ya que los medios de comunicación y los estamentos policiales han permitido el dominio público de datos.

Otra norma polémica es la relacionada con las nulidades absolutas. Desde la reforma del año 2003, no había sido modificada. Pero generaba innumerables debates, puesto que la responsabilizaban de originar el cierre anticipado de muchos casos.

En consecuencia, esta norma fue nuevamente revisada en la Ley 6 de marzo y 87 de noviembre de 2010; conservando el mandato acerca de que, violar los principios de los artículos 16 y 17, genera nulidades absolutas.

En estas reformas, se introduce la nulidad relativa como una nueva modalidad que se aplica, cuando no exista un reclamo procesal de la falta cometida.

Las autoridades consultadas en esta materia afirman que la norma no cita, textualmente cuáles son las situaciones que originarán nulidades relativas. Por tal razón, creen entender que podrían ser las referidas al artículo 2294 del Código Judicial. Éstas añaden que siempre es posible que se subsanen causas de nulidad relativas de oficio.

### **E. Autoridades**

Las normas de la ley especial establecen qué autoridades intervendrán en el proceso penal de adolescentes y sus facultades. Estas medidas no sufrieron mayores cambios; sino hasta el año 2010, cuando se le incluyó, al Tribunal Superior de Niñez y de Adolescencia, la potestad de modificar las sentencias en consulta.

La reforma legislativa mencionada, se debió a la constante impugnación que se le ha hecho al Tribunal Superior, cuando modifica agravando sentencias llevadas en consulta; lo que se entiende como un resabio del sistema tutelar.

Vale destacar que estas modificaciones se entienden como un hecho violatorio de principios fundamentales. Puesto que, al no existir apelación alguna por parte de las fiscalías, esta reforma atenta contra principios como el de la *reformatio in pejus*.

Existe una modificación, igualmente, en la norma de la Policía Nacional que elimina la prohibición de interrogar. No obstante, pareciera que si la intención de esta reforma es adjudicarles a los agentes de la Fuerza Pública esa potestad, no se puede perder de vista que, por mandato legal, la primera declaración del adolescente será tomada por el o la fiscal.

Esta medida, al tenor de lo que establece el artículo 83 de la Ley 40, debe ser interpretado bajo el parámetro del artículo 18 de la Constitución Política, llevándonos a la conclusión de que sólo el Ministerio Público puede interrogarlos. Es atinado recordar que los servidores públicos son responsables de la extralimitación de sus funciones, criterio con el que coinciden los y las profesionales en materia legal de las instituciones involucradas en el sistema.

Por otro lado, en el tema de autoridades, las funciones del Juez de Cumplimiento, igualmente, son modificadas para incluirle la potestad, al parecer única, de aplicar

subrogados penales. Esta decisión implica, el inicio formal de la etapa de ejecución de las sanciones, antes de llegar a estudiarse la eventualidad de este beneficio.

Tal medida permite reflexionar acerca de los requisitos de estos institutos procesales para la justicia ordinaria, la cual posee requisitos objetivos, que no contemplan el inicio del cumplimiento de la pena., Ello produce, como consecuencia un escenario más severo para los y las adolescentes, quienes no deben enfrentar situaciones más desventajosas, de las que enfrentaría una persona adulta en igualdad de condiciones.

Y para finalizar, IEI (Instituto de Estudios Interdisciplinarios), con base al art. 16 de la Ley, tiene entre sus deberes, garantizar que el o la adolescente reciba *atención y orientación por parte de un equipo interdisciplinario sobre aspectos legales, sociales, psicológicos, educativos y de salud*. En la actualidad, y, desde la reforma del año 2007, a través de la Ley 15 de 22 de mayo, IEI es un ente semiautónomo adscrito al Ministerio de Gobierno que tiene entre sus funciones poner en práctica un sistema de información que permita evaluar y darle seguimiento al desempeño de los programas de resocialización para adolescentes.

Conforme al art. 146, el cumplimiento de la sanción se realizará mediante un plan individual de cumplimiento, que será elaborado por el IEI y comunicado al Juez de Cumplimiento.

## **F. El Proceso Penal de Adolescentes**

En esta oportunidad, analizaremos las reformas al proceso en sí. Se inicia con el tema de la rebeldía regulado por el artículo 44; el cual presenta una modificación en la Ley 6 de 8 de marzo de 2010. Aquí se establece una nueva fórmula que, entendemos, busca resolver un problema que presentaba la investigación, cuando un o una adolescente no comparecía al llamado de la fiscalía para descargos.

Sucedía, en estos casos, que los agentes de instrucción, únicos actores de la acción penal especial, se veían obligados a solicitar sobreseimientos, que precluyen un año después de su resolución, lo cual hacía concluir procesos cuya acción penal prescribirían en mucho más largo tiempo.

Esta reforma al ser analizada por quienes operan justicia, la calificaron de violatoria de algunos derechos fundamentales, puesto que prevé órdenes de comparecencias indefinidas.

## G.1 La acción penal especial

La Ley 40 de 26 de agosto de 1999 configura el proceso penal de adolescentes en torno a la denominada acción penal especial.

Asimismo se comenta, que el art. 94 dispone que si dentro *del plazo de un año de dictado el sobreseimiento provisional, el fiscal de adolescentes no solicita la apertura del juicio, el juez penal de adolescentes, podrá, de oficio, declarar la prescripción de la acción penal.*

**Art. 26: *La acción penal especial para perseguir e investigar el acto infractor (delito), la ejercerá el Ministerio Público mediante fiscales de adolescentes, los cuales tendrán la potestad exclusiva de promover, de oficio, todas las acciones necesarias para la determinación de la responsabilidad penal de adolescentes en la comisión de infracciones a la ley penal.***

La Ley establece que interrumpen el término de la prescripción de la acción penal especial:

- La declaratoria de rebeldía;
- El acuerdo conciliatorio;
- La resolución que ordena la apertura del juicio;
- La resolución que decreta la suspensión condicional; y
- La resolución que ordena la reposición del expediente.

Los términos de prescripción se contarán a partir del día en que se cometió el hecho punible, o desde el día cuando se interrumpe la prescripción en los términos del art. 123 y según lo dispuesto en el art. 94, referente al sobreseimiento provisional.

Como se observa en la normativa citada, la declaratoria de rebeldía interrumpe el término de prescripción. Antes de la reforma de 8 de marzo del año 2010, el Ministerio Público se veía afectado en su investigación, debido a la imposibilidad de obtener una declaratoria de rebeldía, durante la instrucción del sumario.

El sobreseimiento provisional reducía el período de prescripción de la acción penal, indistintamente del delito que fuese, a un año de la resolución, por la falta de comparecencia de o la menor de edad imputado al proceso. La norma reformada es del texto siguiente:

**Artículo 44. Rebeldía.** La persona imputada que ha sido requerida, y no comparezca con justa causa, la que se evada del establecimiento en donde está detenida, así como la que no se presente oportunamente ante la autoridad, si cuenta con medida cautelar no privativa de libertad, a pesar de habersele hecho el requerimiento correspondiente, o de la que se ignora su paradero, será declarada en rebeldía y se expedirá orden de detención.

***La ausencia del adolescente imputado no afectará la fase de investigación.***

En caso de pluralidad de imputados adolescentes, el proceso continuará, sin la intervención del imputado ausente, quien será juzgado en proceso aparte, conforme lo establece el Código Judicial y la Ley 63 de 2008, Que adopta el Código Procesal Penal, cuando entre en vigencia. (El resaltado es nuestro)

Igualmente, con la Ley 6 se introduce el artículo 44-A, del siguiente contenido: **“Artículo 44-A.** Ausencia del imputado. La ausencia del imputado suspende la prescripción de la acción penal hasta que dicha persona sea aprehendida o comparezca.”

Como se observa, pareciese que la reforma tratara de mantener vigentes las investigaciones, siempre y cuando la falta de comparecencia le sea imputable al o la adolescente.

A la nueva normativa se le hace la observación de que no define el término **órdenes de comparendo**. Así como que al continuarse con el procedimiento, se indica que el imputado ausente será **juzgado en proceso aparte, conforme lo establece el Código Judicial y la Ley 63 de 2008, Que adopta el Código Procesal Penal, cuando entre en vigencia.**

Esto pareciese disponer que, una vez comparezca el rebelde, su proceso no se surtirá con las reglas del régimen especial; sino con las normas del proceso ordinario; a pesar de tratarse de hechos ocurridos en la adolescencia.

Es oportuno, igualmente, resaltar, que en el proceso penal de adolescentes panameños y panameñas, hasta antes de la reforma del presente año, únicamente el Ministerio Público tenía la posibilidad de acusar en el proceso., Sin embargo, a partir de la



Ley 6 de 8 de marzo de 2010, la persona ofendida le es posible constituirse en parte del proceso y colaborar con el fiscal; así como llevar a cabo otros actos procesales de su interés.

La modificación del artículo 46 trae como consecuencia necesaria, la revisión de otras normas de la legislación penal especial que disponen algunos actos procesales en los que la víctima participaba de forma restringida, por ejemplo, en la audiencia de fondo u ordinaria. Puesto que, de sólo contar con una manifestación final de la persona ofendida, ahora existe la posibilidad de un alegato, durante la celebración de la misma, en igualdad de condiciones de los otros actores del proceso.

## G.2 Medidas Cautelares

La Ley 40 de 1999, establece un catálogo de medidas cautelares que pueden aplicarse bajo determinados supuestos y para fines definidos en la Ley.

El régimen especial de responsabilidad penal para adolescentes expresa, por primera vez, cuáles son los delitos que deben ser considerados graves, y crea un nexo entre este listado y la posibilidad de aplicar medida cautelar de detención preventiva.

Señala el artículo 58 de la Ley 40 de 26 de agosto de 1999, cuya última reforma data de la Ley 15 de 22 de mayo del año 2007 que, solamente, puede decretarse la medida cautelar de detención preventiva en los casos de: homicidio doloso, lesiones personales dolosas gravísimas, lesiones personales dolosas con resultado muerte, el robo, secuestro, la violación sexual y el tráfico ilícito de drogas, posesión ilícita y comercio de armas de fuego y explosivos, asociación ilícita o constitución de pandillas, extorsión y terrorismo.

**Propósitos que justifican la adopción de estas medidas son: la proteger a la víctima denunciante o testigo; el aseguramiento de pruebas e impedir la evasión de la acción de la justicia. (Cfr. art.54).**

El artículo citado, igualmente, se refiere a la posibilidad de dictar medida cautelar de detención preventiva, en todo delito que permita la detención provisional en la jurisdicción penal ordinaria. Así como en los casos de desacato.

A esta norma, en la última modificación, se le restó la frase: “**se utilizará si no fuese posible aplicar una medida menos gravosa**”; sin embargo, se mantiene el enunciado que la detención es excepcional y modificable por el o la juez.

Una de las normas que ha sufrido más modificaciones es el artículo 63. Esta disposición ha evolucionado los plazos de las detenciones preventivas, desde una duración de dos meses, hasta permitir la posibilidad abierta de llegar sin límites a la conclusión del sumario en los delitos de homicidio doloso, en la última reforma de la Ley 32 de de 22 de junio de 2010.

**Los fiscales de adolescentes tienen la obligación legal de remitirle al juez, en el término de 48 horas luego de practicada la medida, copias autenticadas del expediente, a fin de que éste confirme, modifique o revoque la detención, dentro de los tres días calendarios siguientes.**

La posibilidad de imponer tiempos indefinidos para la aplicación de una detención provisional en un delito de homicidio doloso, es sin perjuicio de la motivación de la necesidad de esta medida.

El funcionario que instruye la investigación deberá:

- Constatar la comisión de un hecho punible;
  - Estar en posesión de graves indicios sobre la responsabilidad del adolescente o de la adolescente, contra quien se decreta la medida y,
- Por último, contar con información suficiente que justifique la adopción de la medida.

De lo anterior, se desprende que la motivación exigida deberá alcanzar, por lo menos los siguientes aspectos:

- Que existan unos hechos constitutivos de delito;
- Que los indicios racionales apunten hacia la participación del adolescente;
- Que la medida esté debidamente justificada, atendiendo a los propósitos legalmente establecidos en el art. 54.

Igualmente, es importante recordar que las medidas cautelares deben ser provisionales, en atención al artículo 16.15 que establece que éstas se acordarán por el periodo más breve posible, dentro de los periodos máximos de duración previstos en el artículo 62 y 63. (Seis meses de duración, prorrogadas por el juez de la causa, hasta por un máximo de seis meses, si se trata de una medida que no implica privación de libertad; detención preventiva hasta por nueve meses, salvo el homicidio doloso).

Reformas como las citadas, debilitan la intención de potenciar la celeridad del proceso.

### G.3 Perfeccionamiento de la Investigación

El término para lograr el perfeccionamiento de la investigación, tal y como lo establece el artículo 85 de la Ley 40 de 1999 con todas sus reformas, será de tres meses, lo que se computará a partir del momento cuando se haya decretado la medida cautelar en contra del o la adolescente. Salvo cuando se trate de una investigación por delito de homicidio doloso, la cual podrá culminar en el término de un año, a partir de que se haya decretado la medida cautelar.

Desde el año 2007, con la Ley 15, se introdujo la figura de la prórroga para algunas investigaciones que carecieran de algunos peritajes importantes.

En las reformas del año 2010, con la Ley 6, se incluye en la prórroga la posibilidad de adjuntar otras pruebas, distintas a los peritajes, lo que debe ser solicitado antes de la terminación de la instrucción del sumario.

El Instituto procesal citado, está bajo el control judicial, el que, en algunas regiones, ha permitido la oposición de la defensa debido a la evaluación que el juzgador debe de la investigación del Ministerio Público.

técnica,  
hacer

**Al finalizar la instrucción del sumario, el Fiscal de Adolescentes podrá optar por alguna de las siguientes alternativas:**

- **Solicitar la apertura del proceso indicando las pruebas en que se basa su petición.**

- **Solicitar el sobreseimiento provisional o definitivo del o la adolescente. De optarse por el primer supuesto, la ley**

### G.4 Las Fases Intermedia y de Enjuiciamiento

Como lo expresamos con anterioridad, producto de la reforma al artículo que regula la participación de la víctima en el proceso penal de

adolescentes, una de las modificaciones que se imponen, es la relativa a la audiencia de fondo. Es un cambio que constituye el momento procesal más relevante para dirimir la responsabilidad penal del adolescente procesado.

Esta diligencia implica el desenlace de un juicio, que no supone el punto final del proceso penal y de las competencias del juzgador, tal como ocurre en la jurisdicción penal ordinaria. Ya que, igualmente, el ente jurisdiccional conserva competencia en la etapa de cumplimiento de la sanción.

Este acto procesal, dentro del desarrollo educativo que implica la Ley 40, se constituye en una experiencia trascendental en la etapa formativa de o la adolescente sometido a juicio. De ahí que, las y los operadores jurídicos que intervienen, deban esforzarse en emplear un lenguaje asequible que pueda ser entendido por ellos. Así como proporcionarle todas las explicaciones que sean necesarias.

En este tema, hubo una modificación en la Ley 6 de 8 de marzo de 2010. Se deroga el artículo 103, sobre la valoración posterior a audiencia de los informes psico-sociales. Esta acción podría ser interpretada a favor de los y las adolescentes, puesto que pareciera que si los informes no son debatidos en juicio, no es posible su valoración posterior.

Sin embargo, hay opiniones en contra. Según esos criterios, en todo caso de un o una menor de edad, es fundamental el estudio psico-social, que debe ser debatido idealmente en juicio y que, derogar su valoración posterior, puede ser entendida como el desconocimiento de la necesidad de contar con el estudio de expertos en materia de la conducta humana.

**Normas recomendadas para el desarrollo de una audiencia en la jurisdicción penal de adolescentes:**

- El Juez abrirá la audiencia y explicará al y a la adolescente, la importancia y significado del acto, Para ello, empleará un lenguaje sencillo, a fin de que sea fácilmente comprensible por las personas enjuiciadas.
- Se ordena la lectura de los cargos formulados.
- Se le pregunta al o la adolescente si comprende la acusación que se le formula.
- Se recibirán las pruebas.

## G.5 Los Recursos

Un tema que también sufrió reformas recientes fue el relacionado con el recurso de casación. Aumenta el término mínimo para concurrir en casación a las sentencias de tres años; cuando la norma precedente, exigía solo dos.

Esta reforma, igualmente, podría ser interpretada como un endurecimiento del proceso, puesto que, en la actualidad, se reduce el número de sentencias que podrían llegar a la Corte en Casación. Ya que solo las condenas que contemplan más tiempo de pena, podrán ser evaluadas por el máximo tribunal.

## G.6 Las Sanciones

Si partimos de una definición simple de sanción penal, como por ejemplo, una ***imposición que es consecuencia de la inobservancia de preceptos establecidos penalmente***, no encontraríamos mayores diferencias entre la destinada a ser aplicada en la justicia penal de adolescentes y la prevista para la jurisdicción ordinaria. Más allá de la población a la que está destinada.

La sanción es un mal que se impone al sujeto luego de cometido el delito. El presupuesto necesario para su aplicación es la realización de una conducta prohibida penalmente.

Sin embargo, ello no es del todo correcto. Puesto que la sanción penal de adolescentes va dirigida a una población que se encuentra en una etapa de formación y, por tanto, sus necesidades son diferentes para alcanzar los objetivos de educación e inserción social, más allá de las metas constitucionales de rehabilitación y reinserción que Panamá ha considerado en su Constitución Política.

Por tanto, las sanciones penales juveniles tienen un doble objetivo: reaccionar ante la comisión de un delito por parte de un adolescente. Y, además, educarlo para que no vuelva a cometerlo. Es decir, ejercer roles de prevención.

El artículo 124 de la Ley 40 de 26 de agosto de 1999 establece, expresamente, que la sanción debe cumplir una finalidad resocializadora. Aunado a ello, la sanción penal juvenil, al igual que cada una de las etapas del proceso, debe perseguir objetivos educativos. Para su obtención deben valerse de la familia, de la comunidad y de la asistencia de especialistas; tal como previene el artículo 126 de la Ley.

La Ley especial panameña establece un catálogo de sanciones disponibles en su Título IV, arts. 125 y s.s. Distingue entre las sanciones posibles: unas de naturaleza socioeducativas, otras de órdenes de orientación y supervisión y, por último, las sanciones privativas de libertad. Al inicio, se permitía su uso indistintamente, lo que se restringe con las últimas reformas.

Las sanciones deben ser aplicadas como una respuesta punitiva del Estado, con criterios mínimos y en base a principios de proporcionalidad y racionalidad.

Estas sanciones se pueden presentar, principalmente, en dos escenarios. Las primeras, en un medio abierto y las últimas, en un espacio cerrado. Las sanciones de medio abierto son aquéllas que se ejecutan en el propio entorno social y familiar del joven, mientras que las de medio cerrado se caracterizan por el internamiento de o la adolescente en un lugar definido, centro o institución.

#### G.6.1.Sanciones Socioeducativas

Las sanciones socioeducativas constituyen la escala más leve de las previstas en el régimen especial. Se imponen en los casos cuando la conducta infractora no puso en grave peligro, la integridad física de las personas ni de sus bienes. O bien, cuando su afectación es leve.

Después de la reforma de la Ley 15 de 22 de mayo del año 2007, se estableció que las sanciones socioeducativas no procederán cuando el o la juez haya comprobado la plena responsabilidad del o la adolescente en la comisión de los delitos que son sancionados con pena de prisión.

Otra reforma reciente, es la derogatoria de la amonestación como una modalidad de medida socioeducativa, con la eliminación del original artículo 131.

Esta reforma desconoce una modalidad de respuesta punitiva prevista, inclusive para las personas mayores de edad. Cuando se revisan las normas de la legislación ordinaria, encontramos que la amonestación o **represión**, está dispuesta como una alternativa de subrogado penal.

Entonces, la interrogante que surge es: si esta modalidad es aplicable o no a la justicia penal de adolescentes; en razón del contenido del artículo 14 de la Ley 40 de 1999. (Cfr. art. 101 del Código Penal).

G.6.1.1 La participación obligatoria en programas de asistencia constituye la sanción que obliga al o a la adolescente a cumplir programas educativos y a recibir orientación psicosocial en programas comunitarios, con la asistencia de especialistas. Estos programas involucrarán a los miembros del grupo familiar.

G.6.1.2 La prestación de servicios sociales a la comunidad consiste en realizar, de modo gratuito, tareas de interés general en las entidades de asistencia pública, ya sean estatales o particulares, tales como hospitales, escuelas y parques.

Esta es una sanción que cuenta con una cierta aceptación, de justa retribución a la sociedad por el daño causado. Constituye una forma idónea de responsabilizar al menor de edad por sus actos que, de ninguna manera, puede ser desproporcionada a las aptitudes del o de la adolescente, o a la naturaleza del delito cometido.

G.6.1.3 Reparación de Daños. Consiste en una obligación por parte del o la adolescente, a favor de la persona que haya sufrido el perjuicio, por razón de la conducta infractora. La obligación que se le asigne al o la adolescente, siempre deberá tener por finalidad resarcir el daño causado o restituir la cosa dañada por su conducta. Tal imposición es sin menoscabar su situación socioeconómica, y debe contar con la aceptación de la víctima.

Es una sanción, que al involucrar la opinión de la persona afectada, materializa la responsabilidad social que tiene la comunidad en la inserción de los y las adolescentes; sobre todo después de la comisión de un delito. Es una acción que redundará en beneficio de todas las personas.

**En la actualidad las sanciones socioeducativas son:**

**La participación obligatoria en programas de asistencia a la comunidad y;  
La reparación de daños a la víctima**

## G.6.2 Órdenes de Orientación y Supervisión

Las órdenes de orientación y supervisión consisten en mandamientos o prohibiciones impuestas por el o la juez penal de adolescentes, para regular su modo de vida. Así como para promover y asegurar su formación.

El art. 136 se ocupa de enumerar las órdenes de orientación y supervisión que el órgano jurisdiccional puede imponer. Del tenor de la norma se puede concluir que se trata de una lista cerrada que, en concordancia con el contenido del artículo 16 numeral 13, debe entenderse que no pueden admitirse órdenes no contenidas en esta lista.

La naturaleza de dichas órdenes permite un seguimiento cercano al diario acontecer del adolescente sancionada o sancionada. De esta manera, les abre oportunidades de educación, de trabajo y de los programas de farmacodependencia. Igualmente, controla el medio donde reside, las personas con las que se trata y los lugares que visita, entre otro. En definitiva, le enseña otra forma de orientar su vida.

## G.6.3 Sanciones Privativas de Libertad

La privación de libertad en el Régimen de Responsabilidad Penal tiene las siguientes modalidades:

- la Detención Domiciliaria
- Régimen de Semi-libertad y;
- La Reclusión en un Centro de Cumplimiento.

G.6.3.1 La detención domiciliaria. Consiste en la privación de libertad del o la adolescente en su casa o de un familiar, siempre que se cumplan con los propósitos que persigue la sanción. No conlleva internamiento en un centro de cumplimiento. Le permite que se mantenga en su entorno familiar. Así se reduce los efectos de la privación en un centro de reclusión.

G.6.3.2 El régimen de semi-libertad. Es una modalidad de la privación de libertad. El o la adolescente deberá permanecer en un centro de cumplimiento durante el tiempo en que no tiene la obligación de asistir a la escuela o a su lugar de trabajo. Requerimiento que deberá estar determinado claramente en la sentencia.



La sanción de un régimen de semi-libertad les permite que no pierdan contacto con su mundo exterior. Por tanto, tiene dos beneficios. Uno, el poder seguir asistiendo al trabajo o estudios en condiciones normales y con la interacción que tiene que enfrentar todo ser humano. Dos, con las bondades de regresar a un centro terapéutico que permita la canalización de cualquier situación capaz de alterar su formación adecuada.

#### G.6.3.3 Reclusión en un Centro de Cumplimiento.

Esta sanción consiste en el ingreso del de la adolescente a un centro cerrado, para su contención y educación.

El artículo 140 del texto único estableció que la duración máxima de la prisión será de doce años para el delito de homicidio agravado. Este es el ilícito de mayor represión punitiva. Se señala en la norma un catálogo de delitos a los que puede ser aplicada esta modalidad de privación de forma escalonada.

La situación se endureció después de las reformas del año 2010; cuando se impuso por primera vez, penas mínimas de privación de libertad, para quienes cometan estos delitos.

La privación de libertad completa es la sanción más severa que puede enfrentar una persona. Todos los instrumentos internacionales resaltan la recomendación de que sea utilizada como última alternativa.

En ese camino, la legislación penal juvenil de la Ley 40 de 1999, texto original, ofrecía al operador de justicia la posibilidad de estudiar las necesidades que adecuasen la respuesta punitiva a lo requerido por el o la menor de edad para su proceso de formación. Especialmente, sin perder de vista, la gravedad del delito cometido, lo que de ninguna manera debe ser interpretado como impunidad.

No obstante lo anterior, la cultura carcelaria de nuestro país, no permite creer en los resultados de una sanción distinta a la privación de libertad. Tal posición ha sido reiterativa en todos los debates que buscan el endurecimiento del régimen de responsabilidad penal.

Finalmente, se introdujo mínimos para la sanción privativa de libertad, en un centro de cumplimiento, ante la comisión de ciertos delitos. Se introduce la derogatoria del artículo 138 de la Ley 40 de 1999, con la finalidad de suprimir la prohibición de aplicar sanciones privativas de libertad en los casos donde no se establece una pena igual en el Código Penal.

La norma relativa a los delitos que permiten la aplicación de la privación de libertad como sanción, ha sido modificada en todos los períodos de legislativos, hoy artículo 140 del Texto Único.

Se muestra un aumento progresivo en el catalogo cerrado de ilícitos que, originalmente eran cinco, y, en la actualidad, superan el doble, en modalidades simples y agravadas. Es una acción que revela un constante intento del Estado de elevar el nivel punitivo, represivo y retributivo del derecho penal de adolescentes.

La Ley 6 de 8 de marzo de 2010, además de introducir una reforma más al artículo 141 original como lo hemos citado, incorpora una nueva norma a la Ley 40 de 1999, distinguida con el número 141-A que responde a las sanciones por desacato de penas menos severas que ya habían sido contempladas como alternativas anteriores. No obstante, en la actualidad, se encuentra en un artículo autónomo y es elevada a ocho (8) meses.

#### G.7 Suspensión Condiciones de las Sanciones y Subrogados Penales

A pesar de lo restrictivo que parecen ser los nuevos textos del régimen especial, en la reforma de la Ley 6 de 8 de marzo de 2010, se observa que fue modificada la disposición que regula la **Suspensión Condicional de las Sanciones Privativas de Libertad**; eliminando que esta suspensión será por un período igual al de la sanción impuesta.

Como consecuencia, se disminuye este tiempo de lo que reste por cumplir. Este hecho debe ser considerado más beneficioso que la norma que existía antes de las últimas modificaciones.

Igualmente, el artículo 151 fue nuevamente modificado en las reformas del año 2010. En esta ocasión se indicó que los y las adolescentes que alcanzan los 18 años privados o privadas de libertad, pueden ser beneficiados no solo con suspensiones condicionales de las sanciones; sino también con la aplicación de otros subrogados penales.

La Ley 40 de 1999, como tal, no establece subrogados penales y es interesante que se plantee su uso; sobretodo, cuando otras normas, mencionadas con anterioridad, han querido limitar la utilización de los beneficios particulares de las personas adultas en la justicia penal de adolescentes.

El Código Judicial vigente mantiene, en su Capítulo II del Título V, del Libro III, sobre procedimiento penal, las reglas por seguir para el Reemplazo de las Penas Cortas de Privación de Libertad, Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena y Libertad Condicional. Son normas que pueden ser utilizadas en la justicia penal de adolescentes, al igual que el Código Penal, como lo establecen los artículos 14 y 15 del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para los Adolescentes.

Al consultar a quienes operan la justicia sobre el tema, todos y todas resaltan su preocupación por la nueva normativa que introduce, para los delitos distinguidos como graves, penas mínimas de un año de prisión en un centro de cumplimiento hasta llegar a los doce años.

Sin embargo, al ser entrevistadas una fiscal de adolescentes y una jueza penal del ramo, como se puede constatar en el apartado de actividades, manifestaron observar limitadas las posibilidades de aplicar subrogados penales en la sentencia. Máxime cuando se reserva esta facultad al juez de cumplimiento. Ello pareciera requerir el inicio de la etapa de cumplimiento de las sanciones para alcanzar este beneficio.

No obstante lo anterior, en reunión-taller realizada con los equipos legales de las instituciones involucradas en el sistema penal juvenil: Órgano Judicial, SENNIAF, Ministerio Público y el IEI, el consenso de las personas participantes consideró como factible, legalmente, el uso de los subrogados penales; así como, inclusive, su aplicación, desde la sentencia con fundamento a la legislación ordinaria.

#### G.8 El Instituto de Estudios Interdisciplinarios

La etapa de Cumplimiento de las sanciones penales para adolescentes, como se ha observado en el presente diagnóstico, fue el objetivo primordial de las recientes reformas al Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Es un periodo procesal que se ve igualmente afectado por las reglas rigurosas que deben tomar en cuenta los juzgadores al momento de individualizar las sanciones penales para los y las menores de edad. La razón es que ha disminuido el catálogo de las medidas socioeducativas y se ha restringido su uso. Esta situación se agrava con la imposición de penas privativas de libertad mínimas para ciertos delitos que, en otros momentos, hubiesen sido resueltos con la aplicación de medidas de orientación y supervisión.

Entre las recientes reformas se observa que, igualmente, el artículo 157 de la Ley de Responsabilidad Penal para los Adolescentes fue modificado para agregar un numeral a las funciones del IEI, que señala a este organismo la obligación de: “**Elaborar las políticas y programas de acuerdo con las necesidades y características de cada centro, con la participación del juez de cumplimiento**”. En la actualidad, ese dictamen aún no ha sido asumido por esta autoridad, ni consultado al ente judicial. Lo afirmado se desprende de las entrevistas realizadas con las y los funcionarios respectivos.

El aumento en la población que, desde las reformas de marzo del año 2010, llegan a los centros de custodia y de cumplimiento, constituyen un nuevo reto para las autoridades administrativas encargadas de los programas de rehabilitación y reinserción social. Entre ellas, podemos citar la SENNIAF, que no fue diseñada para sus nuevas funciones legales y el IEI que siempre ha tenido sus límites presupuestarios.

Los centros destinados a adolescentes quienes son, por razones de procesos judiciales penales privados de su libertad, han carecido del recurso económico y humano, además de la estructura necesaria para desarrollar la labor constitucional y legal que se les ha asignado.

Tales necesidades, las revelan diversos estudios, entre los más recientes, el desarrollado por la Defensoría del Pueblo de Panamá con el apoyo de UNICEF, del año 2008.

Por ello se requiere, después de las reformas analizadas del 2010, que promueven el aumento de la población carcelaria, verificar las condiciones actuales que tienen estas instituciones para enfrentar sus deberes; al igual que las de cualquier otro centro que reciba menores de edad, que han cometido algún acto delictivo.

## IV. DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DE LOS PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL DISPONIBLES PARA MENORES DE EDAD INFRACTORES

Para realizar el diagnóstico requerido, se gestionó para entrevistarse con las autoridades de las diferentes instancias o instituciones relacionadas con el cumplimiento de las sanciones penales de adolescentes. Entre ellas, principalmente: SENNIAF; el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia; la única Jueza de Cumplimiento en funcionamiento, el PROS y el IEI. Así como al director del Centro Vocacional Chápala, que también recibe población derivada de las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

### A. De las entrevistas citadas, se obtuvo la siguiente **información de las autoridades:**

- **SENNIAF.** Por mandato de la Ley 6 de 8 de marzo de 2010, se les atribuyó el tratamiento de la población de 12 a 14 años, a través de medidas reeducativas, que entienden son sanciones previstas para estos menores de edad, no obstante, están recibiendo a éstos, por órdenes de los fiscales, con medidas cautelares. Afirman que no poseen centros para albergar a estos adolescentes, pues la naturaleza con la que fue creada la institución, iba encaminada a dirigir políticas públicas, dejándole el eje ejecutor al MIDES. No han formalizado los programas de estas medidas re-educativas, pues se encuentran pendientes de aprobación por el Juez de Cumplimiento.
- **Juzgado de Cumplimiento.** La Juez de Cumplimiento resalta que mantiene comunicación con todas las autoridades involucradas en la etapa de cumplimiento de las sanciones penales de adolescentes, entre ellas, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; no contando esta última con instalaciones adecuadas en estos momentos, pero con proyectos pendientes de validación. Igualmente, afirmó la Juez de Cumplimiento que su comunicación con las autoridades de Chápala es directa, quienes por mandato legal deberían recibir principalmente a los menores de edad que se han visto involucrados en conflictos penales y llevados a la jurisdicción especial. Finaliza reconociendo que no se han presentado avances en los centros de menores de edad, en materia de programas ni condiciones estructurales.
- **Centro Vocacional de Chápala.** Al ser cuestionado el director del centro sobre las recientes reformas de la Ley 6 de 2010, nos comenta que, aunque la Ley creó este centro para recibir una población de adolescentes delincuentes, su estructura física no es carcelaria; sino de régimen abierto. Al hacer las reformas legislativas del año 2010, no fue tomada en cuenta la opinión de ellos, puesto que, aunque todos los menores de edad que atienden vienen referidos por autoridades, sus

perfiles responden a situaciones de riesgo, sin problemas de violencia significativos, por lo que un grupo de menores de edad con otras características perjudicarían el avance de los existentes. Al ser interrogado acerca del subsidio que recibe del Estado, afirmó que no alcanza para atender a la cantidad que les derivan, ya que ellos subsisten principalmente de las actividades de autogestión.

- **Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia.** Existe preocupación por la coordinación que deben mantener las autoridades a raíz de las últimas modificaciones del RERPA. Se estudia la naturaleza y aplicación de las medidas reeducativas, a nivel jurisprudencial. Existe un desmejoramiento significativo de los centros y para las nuevas instalaciones, se ha tomado en cuenta todo lo necesario para su estructura pero la misma no parece responder claramente a un sistema de fases y avances progresistas.

- **PROSI (Programa de Seguridad Integral).** Al dividirse el Ministerio de Gobierno y Justicia, en el Ministerio de Gobierno y el de Seguridad, quedó el PROSI ubicado entre las responsabilidades del Ministerio de Seguridad, mientras que el IEI, que administra los centros de menores de edad, está bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobierno. Ellos se están ocupando solamente de la construcción del nuevo centro, pero las alternativas de programas es responsabilidad del IEI. No se conoce qué modelo va a ser adoptado por esta institución.

- **IEI (Instituto de Estudios Interdisciplinarios).**

En **Panamá** se cuenta con una infraestructura deficiente e insuficiente recurso humano para atender la población que tienen, que para finales del 2010 era de 160 menores de edad, que van desde los catorce años hasta los veintiuno, de los cuales 50 son mayores de 18. La mayoría de los programas no están en funcionamiento.

Por su parte en **Colón**, las instalaciones se encuentran muy deterioradas, tiene poca población actualmente y carece de clasificación más allá de la que se hace entre custodia o cumplimiento. No existen mayores medidas de seguridad, cuentan con una pequeña biblioteca, no así con computadoras. No existen actualmente talleres vocacionales. En el recorrido por el lugar fue posible observar que existen grandes necesidades, tales como: Urgencia de Personal Médico- Odontológico y logística. (Cfr. Apartado de Actividades)

Esta información nos permite el siguiente análisis:

Al analizar la normativa del Régimen Especial, con sus recientes reformas, se observa que las medidas reeducativas están siendo ordenadas como medidas cautelares, por parte de las y los funcionarios del Ministerio Público.

Las estadísticas sobre medidas cautelares privativas de libertad, muestran números que podrían ser alarmantes; cuando se observan que hay adolescentes que llevan, en un Centro de Custodia, más de los nueve meses reglamentarios, hasta antes de las reformas de la Ley 6 de 8 de marzo de 2010

Se trata de una acción que los coloca en una situación indefinida legalmente. Ello, es preocupante porque definitivamente, estos menores de edad aún no tienen una sentencia en firme. Sin embargo, no debe interpretarse como que no han ido a juicio; sino que las sentencias dictadas en estas condiciones, son objetos de diversos recursos que no han sido resueltos por los tribunales, pues es práctica de las autoridades judiciales que, de dictarse una sentencia absolutoria a favor del adolescente, se le ordena su inmediata libertad, aunque se recurra contra ella.

No obstante, en caso contrario, se mantiene la detención mientras se surtan los recursos correspondientes.

Por su parte, el IEI es la institución encargada de llevar a cabo los programas que permitan reeducar y reinserir a menores de edad, entre los 15 años y 18 incompletos. El organismo, entre otras de sus funciones, tiene la obligación de administrar, tanto los centros de cumplimiento de las sanciones penales juveniles de privación de libertad; así como el o los centros de custodia, donde permanecen los adolescentes a quienes se les ha impuesto una medida cautelar de detención preventiva.

Al revisar las edades de los y las menores de edad que mayoritariamente se encuentran en centros del IEI, se puede observar que la mayor población cuenta con más de 16 años

**Las autoridades jurisdiccionales, entiéndase jueces penales de adolescentes, juez de cumplimiento y Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, son las responsables de fijar las sanciones penales juveniles, sus alcances y donde ha de cumplirse. Por otro lado, fiscales, como auxiliares del Órgano Judicial y agentes de instrucción tienen la potestad de asignar a menores de edad investigados, medidas cautelares. Entre ellas, las privativas de libertad en centros de custodia, que, una vez confirmadas por los jueces penales, quedan en firmes.**

de edad. Esta situación abona a la tesis de que los delitos graves son cometidos, mayoritariamente, por adolescentes que están próximos a alcanzar la edad adulta.

Igualmente, la población femenina en estos centros, es minoritaria y podría sostenerse que casi inexistente, en relación con el número de menores de edad varones que se encuentran enfrentando procesos penales.

Desde las reformas del año 2010, se incorporó, de la misma manera, SENNIAF a la labor de seguimiento de las medidas cautelares y sanciones penales juveniles, que se impongan a adolescentes entre los 12 y 14 años de edad.

La SENNIAF fue una institución creada en el año 2009, con la finalidad de dirigir y coadyuvar al seguimiento de las políticas públicas en materia de infancia, adolescencia y familia. No obstante, como ellos mismos lo informan, el Ministerio encargado de la ejecución de todas estas políticas sería el MIDES.

Por ello, la disparidad existente entre la normativa que sustentaba la existencia de una Secretaría como la mencionada y las funciones que le asignan la Ley 6 de marzo 2010, encargándole a esta institución una población, ha traído como consecuencia que los menores de edad derivados no cuenten con un centro donde puedan ser ingresados en el evento de que se les decrete una medida cautelar de detención provisional, y, mucho menos, una privación de libertad como sentencia.

Los recursos económicos asignados al SENNIAF no contemplaban, que la población de 12 a 15 años incompletos, que tuviesen que enfrentar un proceso penal por delitos graves; deberían ser mantenidos reclusos bajo los cuidados, tratamiento y responsabilidad de la secretaría rectora de las políticas públicas de la niñez, adolescencia y familia.

Como se ha establecido, desde la aprobación de la Ley 6 de 2010, no se ha definido, en consenso de las autoridades involucradas: Juez de Cumplimiento y SENNIAF aspectos importantes.

La falta de definición que se indica en el párrafo anterior, ha traído como consecuencia que, los menores de edad que se les vincula a una investigación penal por un delito grave, que podría ameritar una detención preventiva, son, en ocasiones, remitidos a sus hogares.

En conclusión, la SENNIAF no cuenta con un documento técnico que defina los programas de medidas reeducativas por seguir, en los casos de menores de edad infractores entre los 12 y 14 años de edad. Además, por falta de estructura física adecuada, recurso humano especializado en delincuencia juvenil y suficiencia



administrativa, la institución atiende limitadamente los casos que les derivan las autoridades.

Por su parte, el IEI, es el ente encargado de todos los centros de custodia y cumplimiento del país. Sus establecimientos están ubicados en distintos puntos del país: Chiriquí; Herrera para las provincias centrales; Panamá que cubre la ciudad capital, el área oeste y este (Centro de Cumplimiento en el área de Tocumen) que cuenta con un pabellón para residencia femenina, Por último, un centro en la provincia de Colón. Ellos se aprecian en el cuadro, a continuación.

CENTRO	PROVINCIA (S)	TIPO	POBLACIÓN	OBSERVACIONES
AURELIO GRANADOS	CHIRIQUÍ Y BOCAS DEL TORO	CUSTODIA Y CUMPLIMIENTO	MASCULINA (MENORES DE EDAD Y ADULTA)	NO TIENE INSTALACIONES HABILITADAS PARA LA POBLACIÓN FEMENINA
HERRERA	PROVINCIAS CENTRALES	CUSTODIA Y CUMPLIMIENTO	MASCULINA Y FEMENINA (MENORES DE EDAD Y ADULTA)	
BASILIO LAKAS	COLÓN	CUSTODIA Y CUMPLIMIENTO	MASCULINA (MENORES DE EDAD O ADULTA)	NO EXISTE ÁREA HABILITADA PARA POBLACIÓN FEMENINA
CENTRO DE CUSTODIA ARCO IRIS	PANAMÁ Y DARIÉN	CUSTODIA	MASCULINA (MAYORES Y MENORES DE EDAD)	NO EXISTE ÁREA HABILITADA PARA POBLACIÓN FEMENINA
CENTRO DE CUMPLIMIENTO	PANAMÁ Y DARIÉN	CUMPLIMIENTO	MASCULINA Y FEMENINA (MENORES DE EDAD Y ADULTA)	LA POBLACIÓN FEMENINA SE ENCUENTRA EN UN PABELLÓN APARTE.

Los centros presentan claras deficiencias en materia de estructura física: No cuentan con pabellones adecuados para la población albergada, el recurso humano es deficiente en número y especialidades, los talleres no están operando.

Además, los estudios, en el centro de cumplimiento de la capital, son dirigidos a una escasa cantidad de internos; el deporte se realiza sin supervisión técnica ni instalaciones mínimas. Igualmente, las medidas de seguridad, para el centro ubicado en la capital, significa mantener a los adolescentes ociosos en sus celdas, pues solo salen algunos según elección subjetiva de los técnicos.

La falta de recurso financiero y humano que requieren los centros que albergan y atienden a la población penal juvenil, es un factor importante por tomar en cuenta. Las estadísticas del Órgano Judicial muestran un reingreso a la jurisdicción penal juvenil, del 11.59% de la población que pasa por el sistema.

Si bien es cierto, se están realizando trabajos para la construcción y entrega pronta de un nuevo centro de reclusión de menores de edad, aún existen deficiencias: no incluye el diseño de los programas de rehabilitación y reinserción social; tampoco el perfil del recurso humano que se requiere para el desempeño de las funciones del centro; ni las partidas presupuestarias que acompañen la contratación del personal humano que ponga en marcha el lugar, Puesto que el existente es insuficiente para la población que maneja.

De los informes elaborados por el IEI, se puede concluir:

- **La mayoría de los privados de libertad están por delitos Contra el Patrimonio Económico. El segundo ilícito de mayor incidencia es el que atenta Contra la Vida e Integridad Física.**
- **Las poblaciones son menores en el interior de la República que en la ciudad capital.**
- **La gran parte de la actividad delictiva se presenta en adolescentes que están por alcanzar la mayoría de edad.**
- **La escolaridad de pre-media y media, que presenta la población interna, supera en número, de forma significativa, a la que requiere de educación primaria.**

## B. Monitoreo de Violencia en Centros de Custodia y de Cumplimiento de Panamá

La Defensoría del Pueblo, a través de su dirección de Unidades Especializadas: Unidad de Niñez y Juventud, en un esfuerzo conjunto con UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), hizo un Monitoreo de Violencia en Centros de Custodia y de Cumplimiento de Panamá, en el año 2008, del cual se elaboró un informe con las siguientes conclusiones:

“ ...

### PRINCIPALES TEMAS DE PREOCUPACIÓN

Como resultado del monitoreo de violencia, surgen temas preocupantes:

#### GENERALES:

- **Personal Administrativo.** La falta de estabilidad laboral...
- **Profesionales del equipo interdisciplinario.** La ausencia de un equipo interdisciplinario permanente ...
- **Custodios:** El número limitado, la precaria remuneración; así como la falta de estabilidad y continuidad laboral...
- **Insuficiencia información relevante y actualizada.** El monitoreo reveló que en Panamá las estadísticas oficiales...no permiten observar la problemática social que trasciende lo evidente y mucho menos están actualizadas...

#### EDUCATIVAS

- **Nombramiento de docentes:**...un número considerable de las personas adolescentes privadas de libertad poseen estudios básicos completos (primaria). Pero el personal docente asignado es de primaria...
- **Inconsistencias y atraso educativo.** ...preocupa el atraso educativo que tiene la oferta académica. Carecen de bibliotecas adecuadas, de centros de informática...como resultado, una vez culminan sus períodos de internamiento los adolescentes... no poseen las capacidades, habilidades y actitudes exigidas en el campo laboral formal ...
- **Frecuencia y calidad de la educación.** Los ingresos y egresos en los centros de custodia varían diariamente. Al no contar con programas de capacitación formal o vocacional constante...el adolescente, va a permanecer alejado de los estudios, internado en su celda o habitación, con suficiente tiempo ocioso.

## PETICIONARIAS

- **Abandono de los buzones penitenciarios.** Hay que en reincorporar los buzones penitenciarios que permitan que los adolescentes presenten quejas de forma anónima...

- ...

### **RECOMENDACIONES**

- Establecer políticas coordinadas entre el Instituto de Estudios Interdisciplinarios del Ministerio de Gobierno y Ministerio de Educación...
- Fomentar la comunicación entre los Centros...para el intercambio de experiencias...
- Asignar...los recursos humanos y presupuestarios...
- Implementar un Buzón Defensorial, que le permita...ejercer su derecho de queja o petición...

Este monitoreo complementa el presente estudio, puesto que se reitera que la situación actual, ha sido denunciada anteriormente por la Defensoría del Pueblo. Lo que nos revela que se mantienen todas las necesidades estructurales, de recurso humano, presupuestario, académicos, así como de los programas para cumplir con la tarea de reinserción y rehabilitación que dispone la Constitución Política de Panamá.

Los centros se rigen por un Reglamento que fue publicado en Gaceta Oficial en el año 2006, el cual se encuentra en vigencia y así fue reconocido por el personal del Centro de Cumplimiento de Tocumen.

No obstante, al revisar su texto, al igual que las condiciones documentadas del estado de los centros mencionados, se puede afirmar como veremos, que este reglamento presenta algunas deficiencias técnicas de acuerdo con la normativa y con las recomendaciones vigentes.

Sin embargo, este reglamento también reconoce ciertos derechos y establece reglas de operación que no se están cumpliendo, a cabalidad, por las autoridades.

### **C. Reglamento Interno de los Centros de Custodia y Cumplimiento.**

En la Gaceta Oficial No. 25621 del 31 de agosto del año 2006, se publicó la Resolución No.169 de 14 de agosto de 2006, del MIDES, mediante la cual se aprueba un Reglamento Interno Modelo para los Centros de Custodia y Cumplimiento de Adolescentes de Panamá.

La Ley 40 de 26 de agosto de 1999, en su artículo original 154, hoy 153 del Texto Único del 3 de septiembre de 2010, dispone que los Centros de Cumplimiento deberán funcionar de acuerdo con un reglamento interno. Este documento contendrá normativa relativa a medidas de seguridad, atención terapéutica, orientación psicosocial, actividades educativas y recreativas; así como las formas de sanciones disciplinarias.

En la parte introductoria, se establece que las disposiciones del reglamento buscan regular el funcionamiento y las actividades internas de los Centros de Custodia y Cumplimiento del país. Por tal razón, procederemos a verificar sus mandatos y las realidades que han sido expresadas por las autoridades, a fin de establecer, si está siendo fielmente cumplido por su personal directivo.

A pesar que desde el año 2003, el término **acto infractor** fue reemplazado por **delito**, el reglamento publicado utiliza este concepto, desconociendo el carácter delictivo que se ha hecho de las conductas cometidas por adolescentes que enfrentan la justicia penal.

El artículo 3 del Reglamento Interno, establece una serie de derechos, al igual que la normativa especial y se aclara que el único derecho fundamental limitado por autoridad jurisdiccional, es el derecho a la libertad. Sin embargo, este reglamento cita los derechos, y a contrario de lo que pensamos, para efectos pedagógicos, utiliza la frase **“otros derechos”**.

Las condiciones de hacinamiento, que se vive, sobre todo en la ciudad capital, no permite que la integridad física y la salud estén responsablemente salvaguardadas. Si a ello le sumamos, que el sistema de clasificación es deficiente y ha originado situaciones violentas por la rivalidad entre pandillas, se puede concluir que el derecho a la vida de estos menores de edad se encuentra en peligro.

Por otra parte, es igualmente riesgoso que en Colón no exista un médico permanente que pueda solventar el estado de salud básico y la atención de una urgencia médica.

Otro de los derechos que se establecen en el reglamento citado, es el Derecho a la Separación. Menores de edad deben permanecer en recintos separados de los que sean mayores de edad. Igualmente, los que sufren medidas cautelares de los que están cumpliendo sanciones

No obstante, mientras que, en la capital del país se intenta cumplir con esta medida, en el interior de la República, existe un solo centro para todas las poblaciones.

Se establece el derecho a la igualdad de oportunidades sin ningún tipo de discriminación; derecho a la educación, a una formación vocacional adecuada, con garantías de seguridad e higiene. Sin embargo, no todos las y los adolescentes reclusos en el Centro

de Cumplimiento están bajo las mismas condiciones. No son sacados de las celdas; ni tienen acceso a las escasas actividades en funcionamiento.

En ese sentido, el ***Derecho a participar en actividades y programas que sirvan para fomentar y asegurar su sano desarrollo***, no está plenamente reconocido.

Se pudo constatar que no existe, en la actualidad, un documento instructivo que ilustre a las personas recientes sobre la normativa de los centros. Se informó que está en proyecto la elaboración de uno, a pesar de que el reglamento lo dispone desde el año 2006.

El derecho a formular peticiones, quejas, verbales y escritas, a la Dirección del Centro y a las autoridades competentes, así como a ser informado de sus resultados, es otro de los derechos reconocidos por el reglamento modelo. Pero se afirmó que al buzón de quejas proporcionado por UNICEF, no se le da seguimiento.

Igualmente, se indica, en el mencionado documento, que los y las adolescentes tendrán un día de descanso, donde podrán disponer de su tiempo, en actividades preferidas. Sin embargo, ello no se cumple, puesto que dicha libertad no se les permite.

Existen derechos que están limitados materialmente: el deporte, las actividades recreativas, los actos culturales.

Para estas actividades no hay instructores especializados ni instalaciones adecuadas.

El artículo 4, por su parte, como contrapartida, se refiere los deberes de las autoridades, así como que debe existir un plan individual de cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 146 original del RERPA. A pesar del mandato, el reglamento se refiere a éste así: ***si hubiera plan individual de cumplimiento***, no resaltando su obligatoriedad.

En cuanto a estos **deberes**, es importante destacar que las autoridades judiciales han afirmado que estos planes carecen de individualidad y, por tanto, no responden a su fin.

Una norma que puede poner en riesgo la seguridad de los adolescentes entre sí, es la obligación que se les impone a las personas internas, de comunicar las conductas no admitidas que ejecuten otros menores de edad. El cumplimiento de esta norma dificulta la convivencia y es ilegal, pues el artículo 82 de la Ley 40, prohíbe que se utilicen cualquier tipo de medios para lograr declaraciones contra sus pares.

En este tema, se les pide a las y a los internos, mantener una actitud de respeto y de consideración a las autoridades terapéuticas, a sus compañeros y compañeras y visitantes. También se les solicita observar las normas higiénicas y sanitarias, sobre su vestuario y aseo personal, mantener el orden y la limpieza.

Sin embargo, al darse las condiciones existentes, se hace difícil, lograr tales exigencias.

En el documento se exige” ***respetar el derecho al descanso de sus compañeros de dormitorio...***” Contrariamente, las instalaciones de las celdas dormitorios no permiten que estos derechos sean de fácil comisión.

Este reglamento le impone a las familias de los y las internas, que les provea de una serie de suministros como ropa, libros, comidas, provisiones de aseo personal. Esta exigencia, de alguna forma, no debe entenderse como una obligación; sino más bien como un deber del centro, al cual pueden coadyuvar las familias. No podemos perder de vista que siempre hay menores de edad que no cuentan con apoyo familiar.

Dentro de las normas de seguridad, se establecen procedimientos de requisas, las cuales deben permitir los y las adolescentes. Nos parece, que debe existir una regulación para realizar estas diligencias; puesto que se debe respetar la dignidad e integridad de la persona menor edad.

De modo que si se va a “entrar” en este terreno íntimo, lo sea con las condiciones menos invasivas posibles. Que se realice con tecnología que garantice los derechos y, con frutos procesalmente aceptables. Todo ello, en caso de originarse evidencias de la comisión de una falta o delito.

El artículo 7 del Reglamento, alude a las órdenes de los fiscales para decretar medidas cautelares y, se obvia la facultad de los jueces de imponer estas medidas por desacato.

En esta línea, el reglamento modelo limita la admisión de jóvenes que hubiesen superado los 21 años de edad. Esta prohibición debe ser revisada, puesto que esta regla de la admisión ha variado con más de una reforma. No puede perderse de vista que un centro, no está en capacidad de cuestionar una orden judicial, salvo que ésta se refiera a una situación abiertamente ilegal.

Los horarios establecidos para el ingreso de los y las adolescentes a los centros, han sido modificados. Mientras que se crean propuestas en la justicia ordinaria, con turnos rotativos en las secretarías judiciales, para el tema de libertad que no puede sujetarse a normas rígidas. El reglamento desconoce que algunos de los términos se cuentan en fechas calendario.

Para el proceso de inducción, al que se refiere el reglamento, debe tomarse en cuenta la diversidad cultural, idiomática del y la menor de edad. Así le permite que al ingresar conozca, sin lugar a dudas, los derechos y deberes que le asisten. Ello debe ser así en todo proceso de formación y de cambios de conducta.

Debe, igualmente, por respeto a la etapa de vida que enfrenta la población, permitirles conservar ciertas pertenencias. Sin embargo, debe esclarecerse objetivamente, qué

**DIARIO VIVIR: Conjunto de actividades que realizan los adolescentes día por día, en horarios previamente establecidos... dirigido a lograr la meta de la resocialización y se organizará de forma que se le brinde el tiempo necesario a cada actividad y tratamiento, de forma que los internos realicen actividades en la mayor parte del día."**

artículos están prohibidos, por no ser cónsonos con los fines de rehabilitación. Lo que no se debe es dejar, al criterio de las autoridades, la admisión o no de tales pertenencias.

El principal derecho fundamental afectado a las y los menores de edad que se encuentran en centros, por resolución judicial es el de la libertad. Ello no implica que pueda incidirse en otros derechos, como el de la comunicación reservada; que pretende controlarse.

El reglamento modelo, al ser un documento jurídico promulgado en Gaceta Oficial, es digno de ser revisado su lenguaje para que responda a su naturaleza. Por ejemplo, utiliza el término **motín**, desconociendo sus connotaciones jurídicas.

Es oportuno comentar sobre la prohibición a las personas que han estado privadas de libertad; que, luego de haber salido, regresen a los centros en calidad de visitantes. Esta medida riñe un tanto con la realidad, ya que en muchas familias existen hermanos que coinciden paralelamente con sus parientes menores de edad en los centros.

Lógico que al salir y regresar como visitante se constituyen en un aliciente para continuar con el proceso de habilitación. Sucede que con esa, prohibición se restringen estos encuentros y se limita el derecho fundamental de los internos de mantener comunicación con sus familias y se rebasa el principio de culpabilidad para quien ya cumplió su sanción.

El artículo 36, alude al **equipo técnico**, que estará integrado por el director del centro, los psicólogos, trabajadores sociales, psiquiatras, médicos, docentes encargados de la educación, los instructores de formación profesional, los facilitadores de los talleres culturales, técnicos en inadaptados sociales y otros especialistas de disciplinas afines que brindan tratamiento en los centros de Custodia y Cumplimiento.

Vale destacar que, a pesar de que este reglamento, es del año 2006, no ha logrado las partidas presupuestarias necesarias para ubicar todos estos profesionales. El recurso humano es para cumplir el deber constitucional de rehabilitación y reinserción social.

Es interesante que el artículo 40, reconoce la importancia del **Diario Vivir**. Su evidente inexistencia, marca la preocupante situación que surge debido a que el Programa de Seguridad Integral está adelantando la construcción de un nuevo centro, pero ausente de programas y sin criterio científico de selección del recurso humano.

Esta iniciativa puede dar al traste con este proyecto, ya que unas instalaciones, por modernas que sean, sin el acompañamiento de unos programas conductivos que modifiquen los patrones aprendidos por esta población, pueden deteriorarse con rapidez y perderse el esfuerzo y recurso del Estado.



En la misma línea, el artículo 41, establece un sistema de fases o módulos que permitan diferenciar a las y los internos según su proceso resocializador. Se afirma que es responsabilidad del equipo, elaborar los criterios unificados para el avance o descenso de los internos según su evolución.

Por el contrario, el sistema de fases no funciona en la actualidad ni se encuentra previsto para el nuevo centro, como se nos indicó en entrevista hecha en el Tribunal Superior. No se mantiene estructura ni programas dispuestos para este modelo.

Por su parte, el TÍTULO V - RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y MEDIDAS PROVISIONALES PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN, CAPÍTULO I - RÉGIMEN DISCIPLINARIO, tiene entre sus finalidades y ámbito disciplinario” **la seguridad y la convivencia ordenada y pacífica en el Centro, dirigida al logro de la resocialización**”. En esa sección establece que todo adolescente privado de libertad, podrá recibir sanción por faltas disciplinarias de acuerdo con *presente reglamento*. Más adelante, se indica que tendrán derecho a ser notificados y al recurso de reconsideración. Este mandato no se cumple, puesto que existe una celda a la que llaman **la máxima**, donde suelen enviar a todos los adolescentes que comenten faltas, por tiempos definidos; sin que conozcan sus procesos disciplinarios, ni de su derecho a reconsiderar.

Entre las sanciones disciplinarias que se imponen en el reglamento, se observan algunas que se originan por actos de personas distintas al o a la adolescente, lo que origina privación del derecho a visita al menor de edad, por actuaciones que no ocasionaron.

No debe perderse de vista, que el tema de las sanciones vienen de la mano del proceso pedagógico de responsabilidad, por lo que, esos procedimientos deben ser conocidos por las personas penadas. Además, poseer alternativas que les permitan impugnar estos procedimientos y tener representación legal que les asegure esas instancias.

Finalmente, al abordar el sistema de faltas disciplinarias establecidas, no podemos dejar de señalar que la forma como se prevén las sanciones, permite que una actuación sea dos y hasta tres veces castigada. Por lo que es recomendable que sean revisadas, para garantizar el principio de proporcionalidad.

Las faltas administrativas no deben ser confundidas con conductas que deben ser reportadas a las autoridades, por tratarse de delitos penalizados por la ley.

Las sanciones no pueden rebasar las Reglas Mínimas establecidas para el Tratamiento de Reclusos o reclusas. Podemos mencionar que son censurados los aislamientos provisionales y la contención física. (Cfr. art. 67 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad).

#### **D. CENTRO MODELO CHAPALA**

Panamá cuenta con un centro de menores de edad, que si bien es cierto no tiene estructura carcelaria, sino de centro abierto, alberga a una población significativa que se desenvuelve, día a día, con otra que entra y sale diariamente. En ambos casos, se benefician con la educación formal y técnica que el centro les provee Así como de los tratamientos existentes para provocar cambios de conducta en adolescentes que han sido calificados, por las autoridades, como de riesgo social.

Es impactante que un centro, que recibe poco apoyo estatal, realiza una gran labor. Los fondos principales provienen de actividades de autogestión y sus instalaciones son impecables.

Este centro está estructurado de tal manera, que facilita llevar un programa de diario vivir, eje fundamental para desarrollar en los y las adolescentes, modelos de conducta positiva para vivir eficientemente en la sociedad.

La Ley 6 de 8 de marzo de 2010 intentó responsabilizar al Centro Vocacional de Chápala de la población de menores de edad entre los 12 y 14 años. Sin embargo, no se le tomó parecer a las personas directivas de esa institución. De todas maneras, de haberlo aceptado, hubiese significado un aumento de la población, con la inclusión de adolescentes que no tienen un perfil como corresponde que podría alterar el orden y el éxito que representa Chápala, en estos momentos.

La réplica de modelos como el desarrollado en el Centro, podría ser una de las alternativas que sirviese a las autoridades de la SENNIAF y del IEI, para adelantar la función legal que les ha sido asignada.

Los adolescentes que se encuentran en el Centro Vocacional Chápala, cuentan con espacios físicos adecuados, talleres equipados e instructores capacitados También con espacios en el día dirigidos a cumplir con labores académicas, aprendizaje técnico vocacional, estudio, reflexión espiritual dirigida, descanso y tiempo libre supervisado.

Este modelo permite que el menor de edad que participa, estructure un diario vivir, con tiempo para cumplir con deberes, para compartir con otras personas, reflexionar sobre el día los acontecimientos ocurridos y gozar de recreación y descanso.

## **V. MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD**

### **A. Reglas de Tokio**

El encarcelamiento, aunque sea provisional, presenta en la mayoría del mundo condiciones que, se prestan para abusos a los derechos humanos fundamentales. Se trata de una acción que ha colocado en el centro del debate, inclusive en instrumentos internacionales, la posibilidad de aplicar medidas no-privativas.

De esta realidad, como hemos podido constatar, Panamá no se escapa, puesto que las condiciones que presentan los centros de custodia y cumplimiento de menores, son similares y mantienen los mismos problemas que el Sistema Penitenciario del país.

En el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se recomendó a la Asamblea General de la ONU, medidas mínimas sobre penas no privativas de la libertad, que fueron aprobadas el 14 de diciembre de 1990, bajo la resolución 45/110 de la Asamblea General.

Este instrumento constituye las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad, conocidas también como las Reglas de Tokio. Ellas disponen protecciones legales que aseguran los derechos del y la delincuente y la existencia de un sistema de queja ante una eventual vulneración.

Entre las reglas, se cuenta con principios para promover la aplicación de medidas no privativas de libertad. Esta disposición fomenta una mayor participación comunitaria en la justicia penal; así como también el sentido de responsabilidad del o la delincuente en la sociedad.

Al aplicar las Reglas, se deben tomar en cuenta las condiciones políticas, económicas culturales y sociales de cada país, así como los propósitos de su sistema de justicia penal. Los Estados Miembros deben intentar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas, de la sociedad, los objetivos de seguridad pública y la prevención del delito.

Las reglas de Tokio se aplicarán a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia, sin discriminación. En el punto 8.2 del instrumento citado, se indica que las autoridades pueden tomar medidas como: sanciones verbales, amonestación, la repreensión y la advertencia. Igualmente, son opciones, la libertad condicional, penas privativas de derechos o inhabilitaciones, sanciones económicas,

incautación o confiscación, restitución a la víctima, régimen de vigilancia, trabajo a favor de la comunidad, obligación de acudir a terapias, arresto domiciliario, y otros.

El objetivo que se pretende con estas reglas, es lograr la participación de la sociedad en la reintegración del y de la delincuente. Así se fortalece y subsana la interacción deteriorada entre éste y la comunidad.

Para concluir, este tipo de instrumentos visibilizan a una población que no cuenta con el respaldo de la sociedad; pero que, enfrenta al poder ilimitado del Estado, con su herramienta de oro: el derecho penal. En consecuencia, las reglas buscan un cambio de visión del y de la delincuente, sus derechos y tratamiento.

## **B. Las Medidas Alternas al Proceso Penal de Adolescentes en Panamá**

La Ley 40 de 1999, en cumplimiento a la Convención de los Derechos del Niño, en el capítulo III, Título III, bajo el título “Las formas de terminación anticipada del proceso” contempla diversos supuestos, para dar por finalizado el mismo con una resolución distinta a una sentencia.

Los supuestos mencionados son, con arreglo al art. 66 del Texto Único, los siguientes: remisión, principio de oportunidad y conciliación. Además, en el actual artículo 98 de la misma norma se prevé la Suspensión Condicional del Proceso.

Por otra parte, los subrogados penales no están regulados específicamente en el Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. Mas, su normativa, en los artículos 14 y 15, permiten el uso de los beneficios de la justicia ordinaria. De la misma manera, recientes reformas de la Ley 6 de 2010, inclusive, asigna al Juez de Cumplimiento el otorgamiento de estos subrogados. Esta providencia nos conduce a utilizar, de forma supletoria, las normas penales previstas para la población adulta.

**b.1 La Remisión.** Esta alternativa se produce en aquellos casos cuando el juez penal de adolescentes decide no continuar con el proceso, y, por el contrario, remite el expediente al juez de niñez y de adolescencia.

La Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 40.3b establece:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas...siempre que sea apropiado y deseable, para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

La remisión es posible en los siguientes casos:

- Cuando el adolescente no haya cumplido los doce años de edad, o el hecho violatorio de la ley penal haya sido cometido antes de que el adolescente cumpliera los doce años
- Cuando el daño causado sea muy leve y detecte una situación grave de riesgo social que afecte al adolescente
- Cuando el juez detecte, o el estudio psicosocial le advierta, la ausencia de capacidad de culpabilidad en el adolescente imputado, o su severa disminución
- Cuando el estudio médico psiquiátrico y psicosocial adviertan al juez de la presencia de graves trastornos psicopáticos y sugieran la absoluta prioridad de tratamiento psiquiátrico en beneficio del adolescente y la sociedad

**b.2 El criterio de oportunidad.** Permite al, o a la fiscal disponer sobre la investigación, *bajo determinadas condiciones*, el ejercicio de la acción penal, con independencia de que se haya acreditado la existencia de un hecho punible. Se ha afirmado que, en el fundamento básico del principio de oportunidad, son razones de estricta justicia práctica: evitar procedimientos judiciales de poco valor que no merecen verdadera atención (bagatelas).

En razón al art. 69 de la Ley, los supuestos donde el Ministerio Público está facultado para abstenerse del ejercicio de la acción penal, se circunscriben a la ausencia de delito; la imposibilidad de determinar la autoría; las causas de antijuridicidad o exculpación; la escasa participación del adolescente; la prescripción o el cumplimiento de la conciliación.

En consecuencia, el derecho penal de adolescentes parte de que él o ella sólo deberán ser acusados y someterse al proceso, cuando otro tipo de acción no le es viable. De toda forma, se deja siempre el proceso penal, como una alternativa subsidiaria.

**b.3 La conciliación.** La conciliación constituye una alternativa al proceso penal, basada en la voluntad de las partes de dar fin al conflicto, mediante un acuerdo que es definido en la propia Ley.

***Conciliación es un acto voluntario entre la persona ofendida o su representante y el adolescente o la adolescente***

La Regla 43 de la Sección 5 de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad impulsan:

***...las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, conciliación, el arbitraje y otros medios que no implique la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.***

La conciliación prevista en el Régimen Especial, debe celebrarse ante el o la fiscal o la autoridad judicial; estas personas tienen el deber de instar a las partes para que lleguen a un acuerdo. No se trata, empero, de una mediación, puesto que en esta figura, quien media no debe intervenir. Mientras que en la conciliación, la autoridad facilitará la comunicación para intentar guiar a las partes hacia un acuerdo reparador.

La legislación dispone en el artículo 72, que son susceptibles de terminación anticipada, por vía de conciliación, todos los procesos, excepto los originados por: la comisión de homicidio doloso, violación, secuestro, robo, terrorismo o tráfico ilícito de drogas. Esta regulación traduce, que a pesar de la severidad que se le ha impuesto a la comisión de algunos delitos, como los son las lesiones gravísimas entre otras, la norma que regula la conciliación permite salidas alternas a ilícitos que tienen penas de prisión.

**b.4 La Suspensión Condicional del Proceso.** Presenta una alternativa para delitos no graves, que puede conllevar a la terminación anticipada del proceso, sin necesidad de juicio. Para que pueda operar la suspensión condicional deben darse dos presupuestos (art. 98.1):

- El hecho punible ha de admitir la vía de conciliación, lo que crea algunas peculiaridades sobre la inexistencia de víctimas en algunos supuestos penales.
- El o la adolescente tiene que haber realizado esfuerzos por reparar el daño causado. O, el acto cometido, no tiene que haber puesto en grave peligro ni la integridad física de las personas, ni sus bienes.

Las condiciones o prohibiciones bajo las cuales se otorga la suspensión son algunas de las siguientes:

- Cambiarse de residencia o instalarse en una residencia determinada
- Presentarse periódicamente al tribunal o ante la autoridad que éste designe
- La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad o ámbito territorial que fije el tribunal
- La prohibición de visitar bares, discotecas y determinados centros de diversión
- La prohibición de visitar y tratar a determinadas personas
- Matricularse y asistir a un centro de educación formal, o a otro cuyo objetivo sea el aprendizaje de una profesión u oficio, o la capacitación para algún tipo de trabajo
- Buscar un empleo
- Abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, enervantes, estupefacientes o tóxicos que produzcan adicción o hábito
- Obtener atención médica especializada para el tratamiento de la fármaco dependencia y otros trastornos psiquiátricos de modo ambulatorio o mediante hospitalización, o por medio de un programa de rehabilitación en institución pública o privada

La Ley 40 de 1999, mantiene, durante todas sus modificaciones, la vigencia de los métodos alternos para solucionar los conflictos, los cuales, en ocasiones, entran en conflicto con la nueva política de privar de su libertad a toda persona que cometa un delito del listado del artículo 140 del Texto Único Entre los cuales se encuentran ilícitos que permiten la salida a través de una conciliación y el principio de oportunidad.

El uso de subrogados penales, siempre ha sido una opción para las y los operadores de justicia, puesto que la normativa especial permite la aplicación de los beneficios de la justicia ordinaria. Aun así, en el año 2010 se introduce el mandato de que sean decididos por los jueces de cumplimiento, lo cual parece necesitar el inicio de la etapa de cumplimiento de la sanción.

Las autoridades que participan en el proceso de condena coinciden en la procedencia de los subrogados penales, sobretodo en delitos no complejos.

## VI. EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO PENITENCIARIO APLICADO PARA MENORES INFRACTORES E INFRACTORAS

El Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia aprobado por Panamá en el año 1999, a través de la Ley 40 de 26 de agosto de ese año, incluía en su normativa un período de transición. Esa etapa tenía como finalidad que el país pudiese organizarse y conseguir los presupuestos correspondientes para que se instalaran las nuevas autoridades con todos los recursos necesarios.

Los plazos que, originalmente, preveían esta transición fueron de seis (6) meses para las provincias de Panamá y Colón; así como de doce (12), para el resto del país. A pesar, de ese lapso, las primeras autoridades judiciales empezaron su labor en el año 2003.

Es digno de mencionar que durante el período de transición, la Escuela Judicial en colaboración con UNICEF realizó un evento académico en nuestro país, a finales de 1999 y principios del año 2000. Fue una actividad durante, la cual se capacitó a más cincuenta profesionales del derecho para enfrentar el nuevo reto que representaba la implementación de la jurisdicción penal juvenil.

Tres años después, cuando el Ministerio Público y el Órgano Judicial organizaron los primeros despachos, muchos de las y los profesionales capacitados fueron seleccionados para llevar adelante tanto las fiscalías como los juzgados penales de adolescentes. Hoy, se han convertido en un grupo que ha replicado el conocimiento; el cual fue enriquecido con la experiencia incorporada por el ejercicio de los cargos.

Esta faena académica ha constituido una fortaleza para el sistema judicial panameño, en materia de justicia penal de adolescentes. Se debe a que el espíritu de la legislación original, fundado en el respeto a los derechos fundamentales de las personas menores de edad, ha permitido que las orientaciones que se desprenden de las prácticas jurisprudenciales, mantengan viva la intención del legislador al aprobar la Ley 40 de 1999. Como resultado, las reformas que surgen desde el año 2003, a pesar de haber ido endureciendo el sistema punitivo del Estado contra los y las adolescentes, han sido interpretadas, en muchas ocasiones, con la orientación de los principios fundamentales y restrictivos.

Como ejemplos de estas interpretaciones, vemos que el Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, al intentar ampliar el catálogo de delitos que admitían la detención, incluyendo los que era susceptibles de esta medida en la justicia ordinaria, se



indicó jurisprudencialmente que no sólo bastaba que el ilícito fuese idóneo para una detención preventiva en adultos- Sino que debía encontrarse acompañado de una violación de una medida cautelar menos severa, para que fuera modificado en la jurisdicción especial. (Cfr. artículo 58 de la Ley 40 con la reforma de la Ley 6 de junio del año 2003).

Suertes similares tuvieron las reformas de la Ley 48 de 30 de agosto del año 2004, que sorprendió a la jurisdicción con la penalización de la posesión de armas de fuego y al pandillerismo con la privación de libertad. Normas que se introdujeron en una Ley, cuyo fundamento no era modificar el régimen especial.

Sin embargo, sucede que al ser sometidas a interpretación, por quienes administran justicia, coincidieron en que, aunque legislativamente se había querido privar de libertad a los y a las adolescentes, que se les encontrase en poder alguna arma de fuego o en actividades que pudieran ser calificadas de pandillerismo; estas privaciones eran previstas únicamente como sanciones, no así como medidas cautelares.

Por consiguiente, a las y a los menores de edad investigados por estos casos se les aplicó medidas distintas a la detención provisional. Como tal, al final del proceso, si habían cumplido rigurosamente con éstas, eran beneficiados con penas menos severas que las recientemente introducidas por los diputados.

En el año 2007, con la Ley 15 de 22 de mayo, se introducen nuevas reformas: más tiempo para las investigaciones, más delitos que admiten detención preventiva y pena de prisión. No obstante, los términos son controlados judicialmente.

La jurisdicción mantiene el debate sobre que, los tiempos son muy amplios y no pueden utilizarse sin límites. Y aunque se prevén sanciones más severas, se sigue intentando que sean reservadas para casos de relevancia penal.

Las innovaciones legislativas también generaron desacuerdos en el uso de la prórroga. Importante resulta, la interpretación que se hizo del artículo 151 de la Ley, que dispone que todos las y los adolescentes que alcanzan los 18 años en los centros de cumplimiento deben ser trasladados a centros de adultos. Este comportamiento ocasionaría que la mayoría de los y las adolescentes que cumplen sentencias privativas de libertad, fueran llevados a centros penitenciarios, cuyas condiciones no permitían seguirles un tratamiento adecuado a su situación particular.

La norma citada en el párrafo anterior, fue interpretada por los jueces de cumplimiento con el aval del tribunal superior, como que era aplicable solamente a los y las menores de edad que hubiesen cometido el ilícito posterior a la fecha de su promulgación. Por esta

razón, todos los y las adolescentes que estaban en los centros de cumplimiento para la fecha del 25 de mayo de 2007 y tuviesen más de 18 años se quedan en estos centros hasta que alcanzasen los 21 años de edad.

Por acuerdos interinstitucionales, después de esta fecha serán trasladados a un pabellón especial en la cárcel Renacer, para la población masculina.

Es de conocimiento público que la cárcel el Renacer, es de entre los centros penitenciarios de adultos, la que presenta las mejores condiciones.

Por último, en cuanto a las reformas en el año 2010, que llevan como norte: la rebaja de la edad, la extensión de la detención preventiva, la penalización de los delitos graves con sanciones privativas de libertad y el uso limitado de las medidas socioeducativas; en los talleres hechos con los operadores de justicia, se revela que el número de adolescentes que están llegando al sistema con menos de 14 años es muy pequeño, quienes están recibiendo un trato diferenciado.

Se ha dispuesto que la población mencionada no pueden ingresar a los centros de custodia y cumplimiento, aplicándoles las medidas reeducativas durante todo el proceso. Asimismo, existe consenso al tratar las privaciones de libertad con subrogados penales.

El cuerpo de profesionales que componen por regla general la jurisdicción especial de adolescentes, son conocedores de los principios que rigen este régimen. Por este motivo, siguen trabajando para hacer cumplir los postulados básicos de la justicia penal de adolescentes. Esa responsabilidad puede verse claramente en el anexo contenido del cuadro de resoluciones de las y los jueces de la especialidad.

Son números que reflejan que las sentencias condenatorias no expresan la cantidad más significativa, puesto que son superadas por los sobreseimientos, prescripciones y nulidades, que no dan paso, al plenario, a los expedientes carentes de fuerza probatoria y respeto a las reglas del proceso debido.

En contraposición a lo que podría interpretarse como una ventana a la impunidad, se observan también el uso de las formas anticipadas de terminación del proceso y la derivación de casos a instancias menos severas, como los juzgados de niñez y de adolescencia.

Los fondos por parte del Estado panameño son insuficientes. Las grandes debilidades se encuentran en la carencia del número de funcionarios para cumplir a cabalidad con las tareas en término que, de no lograrse, son cerrados temporalmente para no causar mayores perjuicios. Estas carencias se sienten de igual manera, en los organismos de

## VII ACTIVIDADES

rehabilitación y reinserción que no cuentan con todo el soporte necesario para adelantar los programas que se requieren para la labor que les ha sido asignada.

A. Para el Diagnóstico de la Normativa legal y Administrativa aplicable a Menores de Edad Infractores, se realizó una reunión con miembros de los equipos legales de las instituciones que pertenecen al sistema de la jurisdicción penal juvenil. Estuvieron representados: el Órgano Judicial, a través del Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, el Juzgado de Cumplimiento, un Juzgado Penal de Adolescentes, la SENNIAF el IEI y el Ministerio Público.

Los abogados presentes, divididos en dos grupos de trabajo, debidamente representados por todas las instituciones, procedieron al análisis del cuerpo normativo de la Ley 40 de 26 de agosto de 1999, con todas sus reformas hasta ese momento. Principalmente, las dos generadas en el año 2010, con las leyes 6 de marzo y 32 de junio, en donde se concluye lo siguiente:

- Los objetivos de la Ley 40, en la reforma de marzo de 2010. Fueron reordenados para darle prelación de aplicación.
- El art.7, con respecto a lo establecido en el Código de la Familia, en cuanto a que la legislación penal especial se ocuparía de la población que superara los 14 años, se concluyó que la norma de interpretación general, nos indica que debe haber un ... **respeto a la especialidad**".
- En cuanto a art. 7-A, sobre el tratamiento a menores entre los 12 y 14 años, hubo consenso sobre el uso limitado de la detención preventiva y fuera de los centros de custodia.
- La SENNIAF, por su parte, señala que tienen propuestas, las cuales son imposibles de ejecutar sin el recurso estatal necesario.
- IEI expresó que la norma no es clara. Ello ha originado obstáculos con la SENNIAF para reubicar y trasladar a los adolescentes y a las adolescentes entre los 12 y 14 años.
- Al analizarse el art. 12: no se le encontró mayor relevancia en la eliminación de la frase "**y en atención a la normativa internacional en materia de menores**". Específicamente, la jurisprudencia establece la aplicación de los Convenios internacionales en los cuales se consagran derechos humanos.

- Al reformarse el principio de confidencialidad, su interpretación no debe ser restrictiva.
- El artículo 18-A. Nulidades. Fue analizado, indicándose que se entienden las referidas al artículo 2294 del Código Judicial.
- En cuanto al art. 33, sobre la prohibición de la policía de hacer interrogatorios; los y las profesionales manifestaron que no deja lugar a dudas que es una responsabilidad exclusiva del fiscal penal de adolescente la investigación, la declaración y la instrucción del proceso penal de adolescentes.
- Se entiende que los subrogados penales se adjudican al juez de cumplimiento.
- Al reformarse la norma sobre la rebeldía, el grupo opinó que ha variado considerablemente de una orden de comparendo a una de detención, con clara violaciones a los derechos humanos.
- En cuanto a la víctima, se le reconoce su participación en todas las etapas.
- La reforma del artículo 59, al eliminarse la frase que involucraba **la medida menos gravosa**, no debe generar mayor impacto. Lo expresamos, porque las reglas de interpretación principal se encuentran en la Convención de los Derechos del Niño, al resaltar este instrumento, que siempre la detención es de uso excepcional.
- La principal crítica al término de la investigación es la confrontación con el Código Judicial que establece términos más rígidos para las personas adultas.
- Los grupos de trabajo sostienen que se permite, para los casos de homicidio, prolongar el término de la investigación, hasta por un año.
- Las derogatorias de los artículos 103 y 138 del RERPA original, según interpretación de algunos de los asistentes a la reunión-taller, violentan derechos, pues los estudios periciales deben conocerse en audiencia.

## VIII. CONCLUSIONES.

Han transcurrido más de diez años, desde la promulgación de la Ley de Responsabilidad Penal para la Adolescencia y en este escenario, esta normativa que era parte de un gran proyecto nacional, una legislación para la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes panameños, se ha convertido cada día más, en un componente de suma represión. Y sin brindar aún, la solución definitiva al fenómeno de la delincuencia juvenil.

Esta legislación penal especial, en el año 1999, creaba autoridades especializadas, establecía un proceso sumarísimo y reclamaba recursos suficientes para brindarles a esta población una justicia superior a la que cualquiera persona adulta de este país podía aspirar. En realidad, al revisar esta tarea, luego de una década, y después de seis reformas, el tema presupuestario no se ha resuelto; de manera, que permita el funcionamiento, tanto de las instituciones en todo el interior de la República, como del número de defensores asignados por la Ley.

Esta realidad cíclica, seguirá sin responder el reclamo social insatisfecho, que no reconoce que pueden hacerse todas las modificaciones posibles y que ello, unilateralmente, no va a hacer la diferencia.

Las reformas a ciegas, sin medir la problemática y resultados que enfrenta el sistema, se asemeja a quien medica una fiebre sin preocuparse de su causa. Es ilusoria la esperanza de que el remedio único para este problema, sea el aumentarse los tiempos de investigación y de medidas cautelares, o el endurecer las penas, como se hecho cuatro veces.

La adecuación de normas que garanticen un proceso punitivo severo y la publicación en Gaceta Oficial de un Reglamento Modelo para los Centros de Reclusión, no ha contemplado:

1. Las partidas presupuestarias necesarias para dotar a los centros de los recursos necesarios;
2. El nombramiento de la totalidad de las autoridades en la materia a nivel nacional;
3. La cantidad de centros en todo el país que permita mantener los menores de edad con medidas cautelares separada de la población con condena, así como

cualquier otro elemento necesario para la inserción y educación de la población penal juvenil.

A pesar que se cree lo contrario, la población que constituye el ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial no puede ser medida con los mismos parámetros que a las personas adultas. No se desconoce de lo que los y las adolescentes son capaces, pero, constitucionalmente, se les debe una atención diferenciada y Panamá ha apostado por la resocialización de la persona delincuente, al no tener pena perpetua o de muerte.

La clave del éxito está en la respuesta adecuada, desde la prevención activa de las instituciones competentes, hasta la represión en justicia con fines educativos y habilitadores.

El IEI es una institución semiautónoma adscrita al Ministerio de Gobierno que se ocupa del seguimiento de las medidas cautelares impuestas contra adolescentes entre los 15 y 18 años. También de la administración de los centros de custodia y cumplimiento del país; así como ente ejecutor de los programas de resocialización y reinserción social de esta población.

Posterior a la Ley 6 de 2010, la SENNIAF fue designada para atender a las y a los menores de doce y catorce años que tengan conflictos con la Ley Penal, quienes se les deberán aplicar las medidas reeducativas, que fueron concebidas en el debate legislativo como sanciones. Actualmente, son ordenadas como medidas cautelares por las autoridades, desde la etapa de investigación del delito.

La Secretaría mencionada fue creada en el año 2009 como un ente coordinador e impulsador de políticas públicas, que, por su naturaleza, no cuenta con recursos económicos, ni estructurales para las funciones legales de las recientes modificaciones.

Por su parte, el PROSI está encargado de la construcción de un nuevo Centro de Cumplimiento en la ciudad capital. Sin embargo, los recursos destinados para esta obra, no incluyen el desarrollo de programas, contratación de equipo humano calificado. A pesar de que son aspectos que constituyen el otro brazo motor de la fase de cumplimiento de las sanciones penales juveniles.

En la actualidad, los centros del IEI no poseen una estructura física mínima adecuada para la finalidad para la que fueron creadas. Asimismo, los programas que garantizan el cambio conductual no están en funcionamiento. Ni siquiera se cuenta con los técnicos necesarios para la instrucción.

En Panamá, existen programas exitosos para trabajar con adolescentes que son víctimas de conductas ilegítimas, que contienen conceptos básicos reconocidos como el diario

vivir, educación continua, actividad técnica y vocacional, así como formación espiritual, como es el caso de Chápala.

La situación actual demuestra que no sólo con cambios legislativos se cumple el fin constitucional de rehabilitar y reinsertar a la población juvenil, que ha enfrentado procesos penales y ha sido sancionada por ellos. Definitivamente, si estas condenas no van acompañadas de los programas necesarios que generen cambios de conducta, la seguridad ciudadana seguirá percibiendo un aumento significativo de la delincuencia del país. Pues las personas que cumplan privación de libertad, solo habrán entregado su tiempo al sistema penitenciario, mas no su actitud ante la vida que les genere un real cambio.

Ante la realidad de nuestro sistema penitenciario, la Ley 40 de 1999, presenta alternativas reparatoras del conflicto penal, al mantener durante todas sus modificaciones, la vigencia de los métodos alternos para solucionarlos. En ocasiones, esos métodos difieren de la nueva política consistente en privar de su libertad a toda persona que cometa un delito de la lista en el artículo 140 del Texto Único.

En dicho registro aparecen ilícitos que permiten la salida a través de una conciliación, y también el principio de oportunidad que no excluye ningún tipo de delito cometido por menor de edad.

El uso de subrogados penales, siempre ha sido una opción para quienes operan la justicia de la jurisdicción especial; puesto que la normativa permite la aplicación de los beneficios de la justicia ordinaria. No obstante, en el 2010 se introduce el mandato que los mismos sean decididos por los jueces de cumplimiento, lo cual parece necesitar el inicio de la etapa de cumplimiento de la sanción.

Las autoridades que participan en el proceso de condena coinciden en la procedencia de los subrogados penales, pero para delitos no complejos, aunque se disponga privación de libertad para ellos.

Aunque hay centros de mediación, tanto en el Órgano Judicial, como en el Ministerio Público, existen, en la actualidad, resistencia a la práctica de las diligencias de conciliación, por parte de algunos actores del proceso.

## IX. Recomendaciones

- Realizar una evaluación del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. La finalidad es medir la efectividad de su nueva normativa y reajustar aquellos artículos que parecen entrar en contradicciones con algunos lineamientos legales del propio régimen y otras leyes, con la participación de todas las autoridades involucradas.
- Revisar la legislación especial para los menores de edad en materia penal. Se trata de asegurar una plena concordancia con las que regulan la situación de la niñez, adolescencia y familia.
- Realizar una revisión pormenorizada del Reglamento Modelo publicado por el MIDES, en el año 2006, para actualizarlo con la última normativa y ajustarlo más a los derechos de la niñez y de la adolescencia, con el aporte de todas las autoridades.
- Se requiere, en Panamá, una verdadera programación de las políticas públicas para todo adolescente que infrinja el procedimiento penal y se vea avocado a cumplir una sanción de esta naturaleza, ya sea en régimen abierto o cerrado.
- En el evento de que la situación amerite privación de libertad, verificar al momento de dictar sentencia, la posibilidad de que la sanción consista o se aplique, simultáneamente, con una pena de semi-libertad. Inclusive, de ser posible, se ejecute una detención domiciliaria, que disminuya el número de adolescentes que permanezcan en los centros de cumplimiento.
- Formalizar más instrumentos de seguimiento a las sanciones penales juveniles de privación de libertad. La idea es que las sentencias dictadas puedan ser modificadas a medida que se presenten avances en los procesos de habilitación social.
- Los Centros de Cumplimiento deben estar separados de los Centros de Custodia, no solamente en la ciudad de Panamá, sino en todo el país. También, deben existir alternativas, en todas las regiones para las adolescentes que se involucren en situaciones delictivas.
- Los centros deben estar condicionados para satisfacer las necesidades físicas, académicas, medicas, terapéuticas, que exigen las tareas asignadas. En la actualidad, significa el nombramiento de un equipo



interdisciplinario idóneo para el tratamiento resocializador, técnicos vocacionales y deportivos; así como de seguridad que permitan cumplir los fines y objetivos del RERPA.

- Se debe destacar la importancia de los programas de rehabilitación y reinserción social; dotándolos de todo el equipo material y humano necesario. Especialmente, porque el éxito de estos programas depende del logro efectivo de los objetivos constitucionales en la materia y de que los y las adolescentes puedan encontrar herramientas que les permitan ser útiles a la sociedad a la que pertenecen y no volver a ser usuarios del sistema de administración de justicia.
- Deben realizar frecuentes reuniones de coordinación entre todas las autoridades involucradas en el régimen penal juvenil y tener un manejo único de la información estadística que permita convertirla en un documento confiable de investigación y soporte de una política criminológica.
- La SENNIAF precisa de los recursos para afrontar los deberes que le asignó la Ley 6 de 8 de marzo de 2010.
- Aprovechar la experiencia nacional de Chápala. Sobre todo porque poseen la información necesaria para replicar modelos efectivos en materia de manejo de la juventud que afronta problemas de delincuencia.
- Desarrollar formalmente un programa de apoyo al post-liberado que disminuya la probabilidad de que pueda volver a delinquir.
- Deben generarse proyectos de capacitación y sensibilización a la ciudadanía y operadores de justicia sobre las ventajas del uso de los métodos alternativos de solución de conflictos y los subrogados penales. Principalmente, porque constituyen herramientas que dan soluciones a problemas tradicionales de la administración de justicia como: la morosidad, la lentitud de los procesos penales y el hacinamiento carcelario.
- Desarrollar proyectos que promuevan una cultura de paz en los barrios y en las comunidades. Sobre todo, porque así las y los ciudadanos tendrán instancias locales que podrán dirimir conflictos menores, donde inclusive, se contemplen situaciones con adolescentes que constituyan una primera lección de convivencia en sociedad.
- Orientar a las y a los ciudadanos, que comparezcan a las instancias que

receptan denuncias, para que aquellos conflictos que puedan resolverse a través de mediación y conciliación, sean derivados desde las primeras fases, antes de ser procesados formalmente.

- Darle seguimiento al cumplimiento de la normativa que admite la vía de conciliación para que todos los casos que cumplan los requisitos sean sometidos a esta alternativa. La intención es que no quede en el ámbito subjetivo de quien opera justicia: escoger cuáles casos van a mediación y cuáles no.
- Fiscales y jueces, por su formación, no deben ser quienes promuevan y realicen las diligencias de conciliación. Lo que deben es derivar los casos a centros de mediación especializados, para reservarlos únicamente a la instrucción del sumario y el juzgamiento del proceso.
- Se requiere que en Panamá haya Centros de Mediación especializados, con profesionales capacitados y capacitadas para tratar conflictos penales cometidos por adolescentes. El propósito es aumentar el número de casos solucionados, en forma distinta, al proceso penal tradicional.
- La mayoría de las autoridades que trabajan en la administración de justicia están de acuerdo con el uso de los subrogados penales; razón por la que se puede instaurar como buena práctica su uso, desde la aplicación de la sentencia de instancia. Esta decisión permitirá que disminuya el número de menores de edad que ingresen a los centros de cumplimiento.
- Impulsar en los y las operadores de justicia y la comunidad, en general, una sensibilización que permita aceptar que el conflicto penal debe solo reservarse para los delitos graves y que siempre deben primar las alternativas al proceso formal, como la solución más viable a la resolución de todo tipo de conflicto.

# X. ACRÓNIMOS

## SIGNIFICADOS DE LOS ACRÓNIMOS UTILIZADOS

<b>ACRÓNIMO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
<b>BID</b>	<b>Banco Internacional de Desarrollo</b>
<b>IEI</b>	<b>Instituto de Estudios Interdisciplinarios</b>
<b>INADEH</b>	<b>Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano</b>
<b>MEDUCA</b>	<b>Ministerio de Educación</b>
<b>MIDES</b>	<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>
<b>MITRADEL</b>	<b>Ministerio de Trabajo y Desarrollo</b>
<b>PROSI</b>	<b>Programa de Seguridad Integral</b>
<b>RERPA</b>	<b>Régimen de Responsabilidad Penal para Adolescentes</b>
<b>SENNIAF</b>	<b>Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia</b>
<b>ONU</b>	<b>Organización de las Naciones Unidas</b>
<b>UNICEF</b>	<b>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</b>

# XI. BIBLIOGRAFÍA

DÜNKEL, Frieder; LLOBET RODRIGUEZ, Javier; TIFFER SOTOMAYOR, Carlos. **DERECHO PENAL JUVENIL**. Servicio Alemán de Intercambio Académico. San José, Costa Rica. 2002.

## Artículos

GIANNAREAS, Jorge. **Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Ley de Responsabilidad Penal para la Adolescencia**, Panamá. 1998.

TROITIÑO, Esmeralda de, **Evolución Legislativa en materia de niñez y adolescencia. Recuento Histórico**. Jornada UNICEF. 1996 país???

## Módulos de Formación

CARRERA DOMÉNECH, Jorge y otros. **JUSTICIA PENAL DE ADOLESCENTES**. Manual de Capacitación. Fondo Mixto. 2005.

MONTENEGRO, Marianela y otros. **FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL DE ADOLESCENTES**. Escuela Judicial – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 1999.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ DEL REAL, Concepción y otros. **CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES PENALES JUVENILES**. Manual de Capacitación. Fondo Mixto. 2007.

Defensoría del Pueblo de Panamá y la Oficina del Fondo de UNICEF las Naciones Unidas para la Infancia. **Monitoreo de Violencia en Centros de Custodia y de Cumplimiento Según el Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia**. Panamá, 2008.

## Textos Legales Nacionales

1. Constitución Política de la República de Panamá
2. Convención Internacional de los Derechos del Niño

3. Código Civil
4. Código de la Familia
5. Código Judicial
6. Código Penal
7. Ley 40 de 26 de agosto de 1999
8. Ley 49 de 24 de octubre de 1999
9. Ley 46 de 6 de junio de 2003
10. Ley 48 de 30 de agosto de 2004
11. Ley 15 de 22 de mayo de 2007
12. Ley 14 de enero de 2009
13. Ley 6 de 8 de marzo de 2010
14. Ley 32 de 22 de junio de 2010
15. Decreto Ejecutivo 26 de 15 de abril de 1997
16. Resolución No.169 de 14 de agosto de 2006, del Ministerio de Desarrollo Social, publicado en Gaceta Oficial No. 25621 del 31 de agosto del año 2006.
17. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia Juvenil (Reglas de Beijing)
18. Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad
19. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del RIAD)
20. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)
21. Reglas de Brasilia sobre Acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. 2008.