



## RETOS PARA LA INVESTIGACIÓN, PROCESAMIENTO Y SANCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN PANAMÁ

En el año 2002 se crea el Movimiento Ciudadano Anticorrupción que tenía entre sus objetivos insistir en la necesidad de reformas a la actual legislación panameña tendiente a mejorar la lucha contra la corrupción en el país. En el año 2005 se creó la Comisión de Estado por la Justicia que definió una agenda de la reforma judicial que entre otros aspectos contemplaba la eliminación de la prueba sumaria en los delitos de corrupción y la necesidad de implementar en Panamá un nuevo Código Procesal Penal para la agilización y eficiencia del sistema penal y un nuevo Código Penal que aumentara las penas en los delitos de corrupción.

A pesar de las comisiones de Estado y los esfuerzos ciudadanos por lograr cambios, hoy los avances son muy pocos y por el contrario se han dado varios retrocesos. En esta ocasión nos referiremos a los problemas de la administración de justicia en la investigación y procesamiento de los actos de corrupción.

### AVANCES Y FORTALEZAS

Son muy pocos los avances que en material de investigación y procesamiento se han logrado en Panamá en los últimos 7 años.

1. La existencia de estadísticas por parte del Ministerio Público accesible en la web y la disposición de brindar información estadística.
2. El nuevo Código Penal aprobado en Panamá mediante la Ley 14 del 2007 establece que el delito de enriquecimiento injustificado se puede extender hasta cinco (5) años después que el funcionario ha dejado el cargo. El funcionario estará obligado a justificar la procedencia de su patrimonio.

### DESAFIOS.

Aunque las Fiscalías Anticorrupción presentan importantes cifras estadísticas sobre audiencias realizadas, personas procesadas y llamamientos a juicio, lo cierto es que los casos de alto perfil donde aparecen involucrados diputados de la República, ministros de Estado y Magistrados de la Corte no son investigados por estos despachos del Ministerio Público. Presentamos algunas de las más importantes dificultades del sistema de la justicia panameña:

## **1. El rezago judicial.**

- La lentitud y mora judicial del sistema de la justicia penal afecta igualmente a los procesos relacionados con los delitos de corrupción. Las audiencias son suspendidas por múltiples razones, entre las que podemos mencionar: reiterados incidentes y recursos dilatorios, excusas médicas de abogados defensores entre otras, que es el resultado del sistema escriturista y burocrático que impera en la mayoría de las provincias del país.
- El abuso en los recursos y solicitudes interpuestos por la defensa, en muchos casos, dilatan los procesos, logrando la prescripción de éstos y el aumento de la percepción de impunidad.
- En la fase de investigación las Fiscalías Anticorrupción reportan un cumplimiento de los términos establecidos en la ley para las investigaciones.
- Los informes de auditoría son enviados por la Contraloría con retraso, lo cual ocasiona la dilación de la investigación.
- La manipulación del sistema de justicia que pareciera darse en los casos de alto perfil, que en su mayoría no son de conocimiento de las Fiscalías Anticorrupción.
- Falta de constitución de querrelante de las entidades públicas y poca participación activa de éstas en los procesos penales, en defensa de los intereses del Estado.

## **2. La exigencia de la prueba sumaria**

La prueba sumaria se ha convertido en el principal obstáculo para la lucha contra la corrupción en Panamá. Es la excusa que adopta el sistema de justicia y la Asamblea de Diputados para no investigar a diputados, magistrados y funcionarios de más alto nivel del engranaje gubernamental. Todo esto debido a los fallos que han dado jueces y magistrados con respecto a la necesidad de la prueba sumaria.

Aunque el Código Penal establece que la prueba sumaria es solo para los delitos de abuso de autoridad, actualmente se aplica a todos los delitos que son de conocimiento de la Asamblea de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia y al delito de enriquecimiento injustificado.

Según fallo de la Corte Suprema de Justicia en respuesta a una demanda de Amparo de Garantías Constitucionales contra la resolución No. 94 Leg de 1º de febrero de 2005 dictada por el Contralor General de la República para que se investigara a un Ministro de Estado por enriquecimiento injustificado.

### **Conclusiones derivadas del fallo en comentario:**

- Las Fiscalías Anticorrupción no pueden investigar a ningún funcionario público por enriquecimiento injustificado salvo que exista un informe de la Contraloría General de la República según la interpretación que hace la Corte Suprema de Justicia de la ley 59 de 1999.

- La Procuraduría no tiene legitimidad para remitir a la Contraloría General de la República ninguna denuncia por enriquecimiento injustificado, ni puede recurrir ante las decisiones que adopte la Contraloría con respecto a decidir archivar una investigación.
- La Procuraduría no puede actuar frente a la comisión de delitos de enriquecimiento injustificado, ya que según la interpretación que hace la Corte Suprema, de la Ley 59 de 1999, la misma no pueden actuar hasta que cuente con el informe de la Contraloría.
- La Contraloría General de la República no puede investigar a ningún funcionario público por enriquecimiento injustificado, de oficio, al menos que le entreguen la prueba sumaria del hecho delictivo.

La Comisión de Estado por la Justicia presentó una propuesta de reforma a la ley 59 de 1999, ante la Asamblea Nacional de Diputados, la cual contiene lo siguiente:

- a. Elimina la prueba sumaria como requisitos para iniciar la investigación.
- b. Permite que el Ministerio Público pueda iniciar una investigación y con independencia del informe que presenta la Contraloría General de la República.
- c. Permite a la Contraloría que pueda hacer audito de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios en cualquier momento y está obligada a hacer auditoría la final del periodo del funcionario.

Este proyecto de ley fue rechazado y archivado en la Asamblea de Diputados, sin ninguna justificación y en desconocimiento a los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia.

Mientras no se reforme la ley 59 de 1999, se seguirán dejando sin efecto las investigaciones sobre enriquecimiento injustificado, dejando en impunidad este tipo de delitos.

Adicionalmente, en los delitos de peculado y lesiones patrimoniales al Estado las auditorías e informes de la Contraloría General de la República han sido convertidas por los jueces en una prueba determinante para proferir una condena.

### **3. Implementación del sistema acusatorio en todo el país.**

A partir de la Ley N° 63 de 2008, la República de Panamá adoptó un nuevo sistema de enjuiciamiento penal mediante el cual se busca responder en un tiempo corto a las denuncias de delitos, fortalecer la participación en condiciones de igualdad y transparencia de todas las partes (Ministerio Público, víctimas y defensa) así como velar por la vigencia de las garantías al debido proceso y el respeto a los derechos humanos. Igualmente la nueva legislación elimina la prueba sumaria en los delitos contra la administración pública.

**Mediante ley 8 del marzo del 2013 se pospone el Sistema Penal Acusatorio hasta el 2015 en el tercer distrito judicial, hasta el 2016 en el primer distrito judicial, quedando**

cuatro provincias con el sistema acusatorio y cinco provincias y comarcas indígenas con el sistema inquisitivo, escrito y ritualistas.

#### **4. Investigación y juzgamiento de Diputados y miembros del PARLACEN.**

En vez de mejorar la investigación en los procesos contra diputados, muy por el contrario se siguen realizando reformas tendientes a crear fueros o privilegios procesales a favor de estos funcionarios y los miembros del PARLACEN. Mediante la ley 55 del 21 de septiembre del 2012 se modificaron artículos del Código Procesal Penal relativos a los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional.

Esta ley establece que:

- La querrela contra un miembro de la Asamblea o miembro del PARLACEN deberá promoverse a través de abogado, debe expresar datos de identidad del querellante y debe contener prueba idónea del hecho punible.
- El magistrado debe concluir la investigación en el término de tres meses.
- Si estos términos no se cumplen se extingue la acción penal contra el diputado
- Acogen las normas del sistema acusatorio sobre oralidad y juez de garantías.

#### **5. Investigación del enriquecimiento injustificado y peculado.**

En los últimos diez años solo se conoce de un proceso seguido por enriquecimiento injustificado, que se denunció en el año 2003 y que culminó en una condena.

En la investigación del enriquecimiento injustificado y del delito de peculado, las Fiscalías Anticorrupción enfrentan una falta de personal especializado en auditoría forense, financiera y bancaria. Se requiere la colaboración de un equipo interdisciplinario completo para realizar adecuadamente las investigaciones.

Existe un retraso tecnológico en los despachos anticorrupción. Falta de efectivo intercambio y acceso a información entre diversas entidades y las Fiscalías, a través de modernas interconexiones informáticas.

En relación al tiempo que demora la elaboración de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República, podemos indicar que existe un retraso notable en la confección de éstos, lo que genera dilaciones innecesarias en la investigación penal, dado que la mayor parte de los informes son enviados un año y meses posterior a la solicitud y otra cantidad importante de éstos se demoran más de tres años en ser remitidos a las autoridades de instrucción judicial, aún cuando el término legal para la conclusión de la investigación no debería superar los seis meses (artículo 2033 del Código Judicial).

## **6. Protección del denunciante.**

Falta de leyes que protejan adecuadamente a los denunciantes contra represalias, especialmente cuando éstos son funcionarios subalternos o de menor jerarquía.

El nuevo Código Procesal Penal contiene normas más claras sobre la protección de testigos y denunciantes, pero dicha legislación solo se aplica en cuatro provincias del país.

## **7. La independencia del poder judicial**

Otro de los problemas de la justicia panameña es la percepción ciudadana de falta de independencia del poder judicial. Esto se une a la falta de actuación del sistema de justicia en los casos de corrupción de alto perfil. La mayor parte de los procesos contra diputados, ministros, o funcionarios de niveles jerárquicos superiores no superan la etapa de la audiencia preliminar y ningún caso en seguimiento, hasta el momento, ha concluido con una condena.

En el Órgano Judicial se da una falta de especialización de los juzgados. En el Ministerio Público existen las Fiscalías Anticorrupción, no obstante, no existen Juzgados especializados en esta materia.

Existe un proyecto de ley que crea el nuevo régimen de Carrera Judicial para el Órgano Judicial, que fue otro de los resultados de los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia, que busca promover transparencia en la selección de jueces y magistrados que se encuentra desde el año 2009 para discusión en la Asamblea de Diputados.

## **8. La falta de un Tribunal de Integridad y Transparencia en el Órgano Judicial**

En el año 2005 como parte de los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia se incluyó en la propuesta de nueva Ley de Carrera Judicial la creación de un Tribunal de Integridad y Transparencia que se encargara de la investigación de los faltas a la ética y actos de corrupción de los jueces y magistrados del Órgano Judicial.

El Tribunal de Integridad de Transparencia establece un procedimiento más claro y transparente de juzgamiento y remoción de jueces y magistrados. El Proyecto de ley sigue en la Asamblea de Diputados sin ser aprobado.

## **9. El nombramiento de magistrados y procuradores.**

Los nombramientos por amiguismos, sin participación ciudadana y sin concursos de meritos en los casos de Procuradores de la Nación y de la Administración y de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, son percibidos como parte del problema de la corrupción e impunidad en Panamá.

Por ello, en el año 2005 en la Comisión de Estado por la Justicia se acordó un decreto de autorregulación del Órgano Ejecutivo para la escogencia de magistrados que fue derogada, mediante resolución de Gabinete N67 del 19 de abril del 2011.

Esta forma nada transparente de escogencia de magistrados ha dado como consecuencia una profundización de la crisis de la administración de justicia en Panamá.

### **Recomendaciones**

- Implementar el sistema acusatorio en todo el país para permitir mayor agilización de la justicia.
- Derogar la ley 55 del 21 de septiembre del 2012 sobre el juzgamiento de diputados.
- Reformar la Ley sobre las declaraciones patrimoniales (Ley 59 de 1999), a fin de permitir que el Ministerio Público inicie las investigaciones sobre enriquecimiento injustificado, sin la previa intervención de la Contraloría y para garantizar la publicidad de las declaraciones.
- Aprobación de leyes especiales que protejan adecuadamente a los denunciantes de los delitos contra la corrupción.
- Reformar el Código Penal, a fin de que los delitos contra la corrupción sean sancionados con penas más severas, que permitan a las Fiscalías Anticorrupción ordenar medidas cautelares, en aquellos casos que, por su gravedad, lo ameriten.
- Regular adecuadamente el procedimiento para la elaboración de los informes de auditoría, de manera tal que se incluya en éstos el enfoque de auditoría forense necesario en este tipo de investigaciones y que no se supedite la investigación del Ministerio Público a los informes de la Contraloría que son un actor político.
- Dotar a las Fiscalías Anticorrupción de un equipo interdisciplinario de auditoría forense, de al menos 25 especialistas en ramas como la auditoría forense, bancaria, financiera, entre otras.
- Implementar programas informáticos modernos, que permitan el intercambio de información entre entidades del sector público con las Fiscalías Anticorrupción.
- Mejorar la coordinación de las diversas instancias gubernamentales que intervienen en la investigación de estos delitos.
- Aprobación de la Ley de Carrera Judicial y del Tribunal de Integridad y Transparencia.

Panamá, 17 de abril de 2013