

Evolución del Modelo de Gestión de Fiscalías en Panamá

Delia A. De Castro Díaz

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



CEJA

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Evolución del Modelo de Gestión de Fiscalías en Panamá

Delia A. De Castro Díaz, *Fiscal Superior Coordinadora de la Secretaría de Política de Persecución Penal de la Procuraduría General de la Nación y Directora del Instituto Superior de Formación de Fiscales del Ministerio Público de Panamá.*

RESUMEN: Este artículo examina la evolución de los modelos de gestión de fiscalías en Panamá a partir de la implementación progresiva del Sistema Penal Acusatorio iniciada con la Ley No. 63 de 2008. Analiza el tránsito institucional desde un modelo mixto o inquisitivo reformado, centrado en la producción de expedientes, hacia un esquema orientado a la investigación, la litigación oral y la toma de decisiones en audiencias. Desde un enfoque descriptivo y analítico, se estudian los modelos organizacionales adoptados por el Ministerio Público en las distintas fases de la reforma procesal penal y sus transformaciones hacia esquemas de especialización funcional y por delito, con la incorporación gradual de la figura del fiscal del caso. Asimismo, se revisan evaluaciones

institucionales y ajustes dirigidos a mejorar la eficiencia, la coordinación interna y la calidad de la persecución penal. Se concluye que los modelos de gestión han sido esenciales para la implementación del sistema acusatorio, aunque su eficacia depende tanto del diseño organizacional como del compromiso y las capacidades institucionales.

PALABRAS CLAVE: MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS, MINISTERIO PÚBLICO, SISTEMA PENAL ACUSATORIO, REFORMA PROCESAL PENAL, INVESTIGACIÓN PENAL.

I. Introducción

Luego de aprobada la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, en Panamá inició realmente todo el trabajo relacionado con la implementación de la nueva normativa de carácter procesal. Esa labor representaba un reto muy significativo, pues no teníamos experiencia en la instalación de una reforma procesal penal de tal magnitud, pues a pesar que el Código Judicial había sido reformado en varias ocasiones¹ procurando acercarse a instrumentos utilizados en el sistema adversarial, ninguna

¹ Sirven como ejemplo: la incorporación de las medidas cautelares personales distintas a la detención preventiva mediante la Ley 3 de 22 de enero de 1991; la aprobación de la Ley 31 de 28 de mayo de 1998 de la Protección a las víctimas del delito; la introducción de la audiencia preliminar a través de la Ley 1 de 3 de enero de 1995 y la aprobación de la Ley 39 de 26 de agosto de 1999, que otorgó a los Agentes del Ministerio Público la facultad de abstenerse del ejercicio de la acción penal mediante la aplicación del principio de oportunidad reglado.

de esas modificaciones había hecho necesaria una revolución en la forma de pensar y ver el sistema, en el ajuste respecto a la organización y en la profundización de habilidades y destrezas para asumirlo.

Panamá no era el primer país que emprendía este cambio, por ende, había una experiencia acumulada y muchas lecciones aprendidas que comprender y procesar para cumplir con estándares adecuados en el contexto de los paradigmas que proponía el Sistema Penal Acusatorio. Se trataba de una reforma procesal penal muy sustancial, pues implicaba cambiar el sistema caracterizado por la escritura a otro en el cual la oralidad se constituiría en la metodología esencial de trabajo, lo cual hacía necesario una modificación en el esquema clásico de funcionamiento, en los roles de los intervinientes y, sobre todo, en lo que atañe a la capacitación y desarrollo de destrezas para lograr resultados efectivos.

Entre otras cosas, conllevaba modernizar las instituciones que participan del sistema de justicia penal. En ese contexto, correspondía transformar al Ministerio Público para que dejara de tener una organización refleja a la del Órgano Judicial y pasara a contar con un esquema de trabajo más acorde con la realidad de su rol de persecución penal, logrando así controlar mejor las cargas de trabajo del sistema.

Esto último, fue un resabio de la función de instrucción o tramitación de expedientes del Ministerio Público en el sistema inquisitivo o inquisitivo reformado, en el cual, como bien

señaló Israel Ayala, en su momento consultor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010), al desarrollar aspectos sobre Reforma Organizativa del Ministerio Público con énfasis en Sistema Acusatorio: “en estos modelos los jueces de instrucción son reemplazados por los fiscales, quienes se encargan de tramitar el expediente. Este rol determina un gran protagonismo del Ministerio Público en el contexto del sistema inquisitivo escrito. Sin embargo, esta importancia del trabajo del Ministerio Público no va acompañada de un cambio en la metodología del trabajo, sino que básicamente se reproduce la metodología del expediente, propia de la tradición inquisitiva. El correlato organizacional de la metodología del expediente es la estructura refleja del despacho judicial, concebida para el trámite. En este grupo estaba Colombia antes de la adopción del sistema acusatorio y se mantienen en México² y Panamá³, en los que la implementación del sistema acusatorio está en sus inicios.”

El camino recorrido no ha sido fácil. A pesar del conocimiento de consultores nacionales e internacionales sobre estos temas y de las experiencias que tuvieron los fiscales a nivel internacional para conocer cómo funciona el Sistema Acusatorio en otros territorios, la construcción del modelo de gestión de fiscalías ha pasado por varias etapas, por un proceso de ajustes dirigidos a encontrar la fórmula ideal que permita al Ministerio Público desarrollar el trabajo que espera la ciudadanía.

2 Esto cambia en México con la implementación del sistema acusatorio el 18 de junio de 2016.

3 Esto fue cambiando en Panamá con la implementación progresiva del Sistema Penal Acusatorio.

II. El cambio en la función del Ministerio Público. De producir expedientes a producir información para litigar en audiencias

En el sistema inquisitivo – reformado o mixto como solemos denominarlo en Panamá (con todos los debates que pueden librarse sobre ello), los fiscales tienen como misión construir expedientes. El Código Judicial exige la realización de una serie de actos en un orden determinado para cumplir con los estándares de generación de información que se constituye en prueba y a partir de la cual puede determinarse la condena o absolución de una persona.

En el contexto del Sistema Acusatorio, en cambio, se exige que el Ministerio Público investigue de manera ágil, desformalizada, que recabe información útil para la litigación y toma de decisiones en audiencias previas, promoviendo la solución del conflicto penal en la mayor medida posible, pero que, además, prepare su caso para que ante la eventualidad que pueda llegar a juicio, sea capaz de acreditar en ese escenario frente al juez, con presencia del defensor y mediante práctica probatoria lícita, los hechos que forman parte de la teoría del caso y, que se adecuan a la norma penal violada.

Por ende, al cambiar el producto que se espera debe modificarse la forma de obtenerlo (UNODC, *ibid.*).

CUADRO N° 1.

COMPARATIVO SOBRE OBJETIVOS Y PRODUCTOS EN UN MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍA

Distintos objetivos = Distinta organización

Distintos productos = Distinto modelo de producción (gestión)

	Sistema inquisitivos escritos o inquisitivo reformados	Sistemas acusatorios orales
Objetivos	Tramitar expedientes	Investigar, litigar
Productos	Expediente	Elementos de convicción suficientes para fundar una acusación. Acusación probada (sentencias condenatorias)
Estructura organizativa	Refleja de la judicial Un fiscal por despacho con numeroso personal que se encarga de tramitar los expedientes.	Estructura unitaria, jerarquizada, flexible, dinámica y especializada. Unidades de fiscales organizadas por territorio, tipos de delitos o por funciones.
Perfil de personal	Jefe de Despacho fiscales y funcionarios de apoyo, con conocimientos jurídicos.	Fiscales con competencias para diseñar estratégicamente la investigación, aplicar salidas alternas, negociar y litigar. Funcionarios de apoyo con diversas competencias según las necesidades del puesto.
Controles	Fiscal (jefe de despacho) controla el trabajo de su personal.	Indicadores cuantitativos y cualitativos para la evaluación de desempeño y la evaluación de la gestión.

Teniendo presente estas ideas, se fue diseñando la nueva estructura de gestión del Ministerio Público.

III. Modelos organizacionales de fiscalías

Un modelo de gestión de fiscalía es la forma en que el Ministerio Público organiza su trabajo para investigar delitos, ejercer la acción penal y administrar los casos, garantizando eficiencia, legalidad y respeto al debido proceso.

En esencia, se trata de cómo funciona el ente de persecución penal (fiscalía) por dentro, esto es, cómo se estructuran los equipos, cómo se asignan los casos, cómo trabajan los fiscales y los equipos de apoyo, cómo se toman decisiones, cómo se supervisa y mide el desempeño y cómo se responde a la ciudadanía.

El tema de la organización del Ministerio Público y la selección de su modelo de gestión no es un asunto nuevo. La reforma procesal penal incorpora necesariamente este aspecto, en la medida en que muchas de las críticas formuladas al sistema inquisitivo reformado o sistema mixto se han centrado precisamente en el nivel de poder y en la capacidad de respuesta de esta institución.

Conforme lo ha clasificado el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2012), existen 4 formas distintas de organi-

zación de fiscalías, a saber: **territorial** (aquella en la cual cada fiscalía conocerá los casos que ocurran en el espacio físico en el cual cumplen con sus atribuciones y a la vez los casos serán entregados a aquel fiscal a quien haya sido designado específicamente el lugar donde ocurrió el hecho); por **materia** (se basa en la distribución del conocimiento de los casos por tipo de delito o especialidad); por **funciones críticas** (como la desestimación de casos, flagrancia, salidas alternativas u otras, pues a través de esta división se crean equipos de trabajo dirigidos a realizar la labor específica lo más eficientemente posible) y **mixta** (incluye la combinación, cualquiera sea la proporción, de las distintas alternativas ya vistas, es decir, de modelos por territorio, especialidad y/o función crítica). Esta última, es la más usual.

IV. El primer modelo de gestión de fiscalía en el Sistema Penal Acusatorio – Segundo Distrito Judicial

Mediante Resolución No. 24 de 22 de julio de 2011, se aprobó el primer modelo de gestión el cual estaba dirigido a ser aplicado en el Segundo Distrito Judicial, es decir, a la reforma procesal penal en su primera etapa de instalación⁴.

Al aprobarse este modelo se hizo referencia a tres ideas fuertes: el rol protagónico que

4 En Panamá la reforma procesal penal se implementó en 4 etapas: primera: el Código Procesal Penal entró a regir en el Segundo Distrito Judicial integrado por las provincias de Coclé y Veraguas y en los casos de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia; segunda: el Código Procesal Penal entró a regir en el Cuarto Distrito Judicial por las provincias de Herrera y Los Santos; tercera: el Código Procesal Penal entró a regir en el Tercer Distrito Judicial integrado por las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, así como la comarca Ngäbe Buglé y la cuarta: entró a regir en el Primer Distrito Judicial que comprende las provincias de Panamá, incluido el Distrito de San Miguelito, las provincias de Darién, Colón, Panamá Oeste y las Comarcas Guna de Madugandí, Guna de Wargandí y Emberá Wounaan.

tiene el Ministerio Público en la persecución del delito y en el ejercicio de la acción penal; el cambio en los paradigmas institucionales, así como en la cultura organizacional y la nueva concepción metodológica que la reforma procesal penal implica para el tratamiento de los conflictos penales con su tendencia al uso de procedimientos alternativos para su abordaje y solución.

Se marcó como parte de sus fundamentos el principio de unidad de criterio, actuación y dependencia jerárquica, muy propio de los Ministerios Públicos modernos y se dividió la gestión en los denominados servicios, quedando incorporados: el servicio de turno en recepción de denuncias, decisión y litigación temprana, investigación y seguimiento de causas y asistencia a juicio, entre otros dirigidos a la protección de víctimas y testigos, así como a la aplicación de procedimientos alternos para la solución del conflicto penal.

Dos aspectos muy importantes fueron abordados: la necesidad de que existiera coordinación interinstitucional y la importancia de contar con un escenario de coordinación interna la cual se denominó Junta de Fiscales.

Se mantuvieron las especialidades de Drogas y Familia, así como se respetó la jurisdicción penal de adolescentes.

Con este modelo, el Ministerio Público empezó a transitar por el proceso de cambio, con aciertos y desaciertos, con ventajas y dificultades, pero con un gran recurso: la voluntad que existía en los funcionarios del Se-

gundo Distrito Judicial para que el cambio procesal recién instalado diera frutos.

Los fiscales exploraron diversos mecanismos: la realización de agotadores turnos presenciales, la rotación por cada uno de los servicios, la asignación de personal de apoyo fijo como de personal de apoyo compartido o corporativo, entre otros tantos, que fueron preparando el camino para establecer el escenario más ideal de trabajo y lograr así un mejoramiento del modelo de gestión.

Lo más relevante de este cambio, fue el empoderamiento que generaron los fiscales de sus casos en virtud de su calidad de directores funcionales de la investigación, desapareciendo la organización refleja a la del Órgano Judicial⁵ y, por ende, la investigación delegada en oficiales mayores y escribientes, siendo asumida directamente por los fiscales pues la normativa así lo exigía.

V. Modelo de gestión de fiscalía para el Cuarto Distrito Judicial

Mediante Resolución No. 36 de 30 de agosto de 2012, es decir, dos días antes de la puesta en marcha de la segunda etapa de la reforma procesal penal, la Procuraduría General de la Nación adoptó el Modelo de Gestión para los despachos del Ministerio Público en los Distritos Judiciales donde se implemente el Sistema Penal Acusatorio.

Básicamente se trató del mismo diseño anterior incorporando el servicio de desarchivo

5 Hasta ese momento las fiscalías estaban organizadas exactamente como juzgados (un fiscal, un juez, asistentes, secretario, oficiales mayores, estenógrafos, escribientes, ayudante manual o mensajeros). Los despachos tenían aproximadamente entre 12 y 14 funcionarios que generaban documentos y proyectos para firma del titular del despacho.

y seguimiento de los archivos provisionales cuyo objetivo era sistematizar los archivos provisionales, revisarlos y en su caso, adoptar las medidas pertinentes que facilitaran su reapertura si procedía conforme a derecho.

VI. La evaluación del modelo de gestión:

En el año 2014, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con la colaboración del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, desarrolló una evaluación del Sistema Penal Acusatorio en Panamá (UNODC – CEJA, 2014), para dar cuenta de los avances alcanzados en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial y pre – evaluación de la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Tercer Distrito Judicial.

En términos generales, el resultado fue muy positivo, tal como se observa en las siguientes líneas:

“...la implementación progresiva del sistema adversarial en Panamá ha tenido significativos avances para responder con creces a los primeros desafíos de la reforma. La presentación en audiencia de todas las peticiones, la metodología oral para la toma de decisiones, la plataforma informática como soporte de cada una de las resoluciones de los Jueces, sumado al nivel de información estadística que hoy procesa el sistema, han implicado un enorme impulso de los valores políticos de la reforma procesal penal. La democratización de la justicia y sus valores republicanos se van consolidando con un sistema oral y público, fortaleciéndose así el acceso a

la justicia, al sustituir el sistema escrito y encriptado, que solo era entendido por unos pocos, por un modelo oral, dinámico, público y desformalizado. La presencia de la víctima en cada una de las audiencias observadas (constatado tanto en nuestra visita a las diversas sedes, como a través del sistema de registro digital), como así también su opinión relevante en la toma de decisiones exhiben que la justicia penal en Panamá comenzó a transitar adecuadamente el primer paso en la reforma procesal penal.”

En cuanto a aspectos que mejorar, también fueron varias las observaciones, dirigidas a optimizar la forma de funcionamiento en aras de lograr mayor eficacia y eficiencia en la persecución penal, optimizar la función de reparto, incrementar el uso de salidas alternativas, disminuir el número de casos archivados y mejorar el flujo de casos en el sistema mediante la distribución específica de tareas.

VII. El modelo de gestión de fiscalías para la implementación de la tercera fase de la reforma procesal penal:

VII.A. Los cambios

El Modelo de Gestión de Fiscalías reelaborado para la implementación en el Tercer Distrito Judicial, implicó cambios significativos respecto de la fórmula anteriormente utilizada para gestionar el trabajo en el Ministerio Público. Por un lado, las unidades regionales pasaron a denominarse Fiscalías Re-

gionales, los Servicios se denominaron Secciones de acuerdo con el Manual de Organización del Sector Público y algunas de estas a su vez se dividieron en unidades, en las cuales hay posibilidad de cerrar los casos de

manera definitiva sin que tengan que pasar a la Sección de Investigación y Seguimiento de causas. Se incluyó formalmente la Sección de Juicio y se adicionó la Sección de Cumplimiento.



FIGURA N° 1 - FLUJO DEL MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS

En cuanto al personal, se modificaron algunas funciones de los fiscales superiores, de los fiscales coordinadores y de los fiscales jefes de sección, procurando que puedan tener un mejor control de la gestión de en las secciones y unidades bajo su responsabilidad. Se abandonó también la figura de los secretarios judiciales pasando a denominarse asistentes operativos pues coadyuvan con el fiscal en el desarrollo de los casos.

VII.B. Su contenido

Conforme se estipuló en la Resolución n° 72 de 25 de agosto de 2015, proferida por la procuradora general de la Nación, el Ministerio Público brindaría sus servicios a través de las siguientes secciones: Descarga, Atención Primaria, Decisión y Litigación Temprana, In-

vestigación y Seguimiento de Causas, Asistencia a Juicio y Cumplimiento. Asimismo, se contaría con Secciones Especializadas en materia de Homicidios, Asuntos Penales de Familia y Delitos Relacionados con Drogas.

VII.B.1. Sección de Descarga

Encargada de atender las causas por delitos ocurridos antes de la vigencia del Código Procesal Penal en los distintos Distritos Judiciales donde se fue implementando el Sistema Penal Acusatorio. Se dispuso que, una vez finalizada esta labor, el personal destinado a la misma pasaría a formar parte de las distintas Secciones Fiscales, de acuerdo con las necesidades del servicio, lo cual se fue haciendo de forma progresiva.

VII.B.2. Sección de Atención Primaria

Se ocupó de la recepción de denuncias y de la ejecución de las actuaciones iniciales de investigación como consecuencia de la comisión de un delito, incluyendo la supervisión del procesamiento de la escena del hecho y la dirección de la investigación con el objeto de identificar a víctimas, testigos y demás intervinientes en la comisión del hecho punible, así como de garantizar la protección de víctimas, testigos y demás sujetos del proceso.

En su operatividad cotidiana al fiscal a cargo le correspondía evaluar el caso y determinar si procedía su remisión a la Sección de Decisión y Litigación Temprana o a la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas, para lo cual emitía un informe sobre las características y complejidad del caso.

VII.B.3. Sección de Decisión y Litigación Temprana

Tuvo entre sus funciones la adopción de decisiones ágiles en aquellas investigaciones que lo permitían, fundamentalmente atendiendo a criterios de sencillez o escasa complejidad. Estuvo dividida en cuatro Unidades:

- Decisión Temprana, encargada del cierre de los casos en los que procedían archivos provisionales, así como de aquellos en los que correspondía la declinatoria y remisión a otro Distrito Judicial;
- Flagrancia, destinada a la atención de los casos derivados de aprehensiones policiales conforme a los supuestos establecidos en el artículo 234 del Código Procesal Penal;
- Litigación Temprana, que se ocupó de la litigación de las causas con

aprehendidos por orden del Fiscal, conforme a los supuestos del artículo 235 del Código Procesal Penal, así como de aquellos casos en los que procedía la aplicación de procedimientos alternos de solución del conflicto penal; y

- Análisis Delictivo, orientada al análisis de similitudes y vínculos entre casos archivados con autor no identificado, con el fin de permitir su reactivación o reapertura cuando ello resultaba posible.

VII.B.4. Sección de Investigación y Seguimiento de Causas

Se encargó de reunir los elementos de convicción y de practicar todas aquellas diligencias requeridas en los procesos que presentaban expectativas de ser llevados a juicio.

VII.B.5. Sección de Asistencia a Juicio

Dedicada a la realización de los juicios orales. En el desarrollo de sus funciones a los fiscales les correspondía supervisar la investigación adelantada por la Sección de Investigación, al menos un (1) mes antes del vencimiento del plazo de investigación, supervisar el escrito de acusación y preparar luego el juicio.

VII.B.6. Sección de Cumplimiento

Se ocupa de la supervisión de las causas que se encuentran en la fase de cumplimiento, así como de las actuaciones generadas como consecuencia de la ejecución de la pena.

Adicionalmente, se previó en el modelo que, según las necesidades del Distrito y la disponibilidad presupuestaria, se podrían crear Secciones de Delitos Complejos, orientadas a focalizar la investigación y la asistencia a juicio de casos de alta connotación social o especial gravedad, que requirieran la confor-

mación de fuerzas de tarea especiales, con el objetivo de alcanzar una mayor efectividad en la persecución penal.

VII.B.7. Secciones Especializadas

En materia penal:

SECCIÓN ESPECIALIZADA DE HOMICIDIO: Tiene a su cargo las actuaciones investigativas y de litigación de las causas seguidas por delitos de homicidios dolosos y femicidios.

Esta sección podrá conocer de los homicidios culposos, conforme a las necesidades del servicio y la carga laboral de cada provincia.

SECCIÓN ESPECIALIZADA DE FAMILIA: Se encarga de la investigación y litigación de las causas seguidas por delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil. Esta sección estará a cargo de Fiscales y asistentes operativos para apoyar la investigación y actividades de litigación.

En materia civil:

SECCIÓN ESPECIALIZADA EN ASUNTOS CIVILES, AGRARIOS Y DE FAMILIA: Su propósito era concentrar allí los procesos de naturaleza civil, agrarios y de familia en los que el Ministerio Público debiera intervenir como demandante, demandado o para emitir concepto de conformidad con los deberes constitucionales y legales que le han sido asignados a la institución.

Asuntos disciplinarios:

Los temas disciplinarios deben ser atendidos por el jefe inmediato, la autoridad nominadora o del Consejo Disciplinario, según corresponda conforme a la Ley 1 de 6 de enero de 2009, "Que instituye la Carrera del Ministerio Público."

VII.B.8. Otras Fiscalías

Si bien el Modelo de Gestión se modifica al estructurar Fiscalías Regionales dirigidas por él o los Fiscales Superiores de Distrito Judicial, no podemos dejar de considerar que existen otros despachos con presencia física en las regiones, pero que se encuentran en uno de tres supuestos: i) no necesariamente dependen del Fiscal Superior del área, como es el caso de las Fiscalías Regionales Especializadas de Delitos Relacionados con Drogas que dependen directamente de los Fiscales Especializados en Delitos Relacionados con Drogas que tienen atribuciones a nivel nacional; ii) No se rigen integralmente por las normas del Sistema Penal Acusatorio, aun cuando actúan en materia penal. Este es el caso de las Fiscalías Penales de Adolescentes; o iii) responden a régimen especial creado en función de la diversidad cultural. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la Fiscalía de Asuntos Indígenas de la Comarca Ngäbe Buglé.

FISCALÍAS REGIONALES ESPECIALIZADAS EN DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS: Estarán encargadas de adelantar las causas penales que se susciten por los delitos de su especialidad (relacionados con drogas). Está compuesta por un Fiscal de Circuito Especializado, Fiscales Adjuntos y Asistentes Operativos para la atención primaria, decisión y litigación temprana, investigación y seguimiento de causas, asistencia a juicio (incluida la localización de testigos y peritos, ubicación de elementos de convicción y evidencias materiales que se llevarán a juicio) y cumplimiento.

FISCALÍAS DE ADOLESCENTES. A éstas le corresponde la investigación y litigación de las causas donde resulten vinculadas personas

menores de edad, entre los 12 años y previo al cumplimiento de los 18 años, de conformidad con el Texto Único de la Ley 40 de 1999, el Código Judicial y el Código Procesal Penal en aquello que corresponda, con complemento de la Constitución Política de la República de Panamá y los tratados internacionales sobre la materia.

FISCALÍAS DE ASUNTOS INDÍGENAS. Tomando en consideración la diversidad cultural reconocida por el Código Procesal Penal, se creó la Fiscalía de Asuntos Indígenas en la Comarca Ngäbe Buglé, mediante Resolución No. 52 de 30 de junio de 2015, en la cual se describe su organización y funciones.

Cabe destacar que el modelo de gestión se complementa con otras áreas de apoyo a la labor fiscal como lo son:

- **UNIDAD DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS (UPAVIT).** Es una dependencia de la Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (SEPROVIT), la cual tiene como objetivos brindar asistencia y protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal; además, apoyar en las actuaciones del Fiscal en esa materia. Además, recomienda al fiscal por medio de un informe, la adopción, modificación o supresión de las medidas de protección otorgadas o por otorgar.
- **UNIDAD DE MÉTODOS ALTERNOS.** Es una dependencia de la Secretaría Nacional de Procedimientos Alternos de Solución de Conflictos y, por ende, debe ser supervisada desde el punto de vista técnico por esta. Es la encargada de optimizar la

aplicación de la conciliación y mediación como alternativa para resolver las causas penales, facilitar la comunicación entre las partes para la solución de sus conflictos y lograr que los involucrados asuman el cumplimiento de los acuerdos pactados.

- **Unidad de Seguimiento de medidas cautelares.** Esta unidad se encarga de darle seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares aplicadas dentro de las distintas causas, por el juez de garantías. En caso de incumplirse las medidas deberá informar inmediatamente al fiscal del caso para que éste solicite la revocatoria de la medida.

Este modelo de gestión fue complementado con manuales de procedimientos operativos que incluye el narrativo sobre el procedimiento realizado en cada sección, así como el flujo que debe llevar el proceso.

VIII. El modelo de gestión para la última fase de implementación del Sistema Penal Acusatorio

El 2 de septiembre de 2016, empezó a regir el Código Procesal Penal en la última fase de implementación que abarcaba las provincias de Panamá, Darién, Colón, Panamá Oeste y la Comarca Guna de Madugandí, Guna de Wargandí y Emberá Wounaan.

Fue la Resolución n° 66 de 23 de agosto de 2016, emitida en ese entonces por la Procuradora General de la Nación la que adoptó el modelo no solo para este Distrito Judicial, sino a nivel nacional⁶.

En esta oportunidad si bien se mantuvieron las distintas secciones, se acompañó de una

⁶ Para mejor referencia y verificación de toda la estructura de esta versión del modelo de gestión puede acceder al siguiente enlace: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28133_B/58184.pdf

serie de objetivos institucionales con la visión de que sirvieran para fijar metas institucionales precisas. Entre estos se incluyeron:

- Mejorar la atención a las víctimas.
- Brindar efectiva protección a los testigos.
- Incrementar el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios que ofrece el Ministerio Público.
- Disminuir el número de casos archivados de forma definitiva mediante el uso de herramientas de análisis delictivo.
- Aumentar el número de casos en los que se aplican las salidas alternas del procedimiento penal, en beneficio de las partes.
- Responder al fenómeno del delito de violencia doméstica de forma más estratégica.
- Desarrollar mecanismos que permitieran una persecución penal estratégica, eficiente y eficaz.
- Incrementar el nivel de efectividad en juicio.
- El modelo de gestión de fiscalía, en consecuencia, quedó estructurado de la siguiente manera:
- Organización del Ministerio Público en los Distritos Judiciales donde se implementa el Sistema Penal Acusatorio.
- Secciones y Unidades Fiscales
- Coordinación institucional: Juntas de fiscales y personeros.
- Coordinación Interinstitucional (con la Policía Nacional, incluida la Dirección de Investigación Judicial y otros organismos de apoyo a la investigación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Defensoría Pública y el Órgano Judicial.
- El equipo de apoyo de las Secciones y Unidades Fiscales.

En cada caso, se procuró la mejora y detalle de la regulación, pues se apuntaba justamente a mejorar los resultados. Se tuvo altas expectativas con este modelo, pero se carecía de personal suficiente para atenderlo, entre otras dificultades como el poco uso de salidas alternativas.

IX. La transformación del Modelo de Gestión por especialidad y considerando parcialmente el fiscal del caso

Con la emisión de la Resolución n° 22 de 16 de julio de 2021, la Procuraduría General de la Nación, adoptó un nuevo Modelo de Gestión, que esencialmente estaba fundamentado en el anterior, pero realizando algunos ajustes en puntos clave que surgieron luego de casi 5 años de puesta en marcha la reforma procesal penal en el Primer Distrito Judicial.

Se mantuvo la Sección de Atención Primaria, la Sección de Asistencia a Juicio y la Sección de Cumplimiento, pero el trabajo que antes hacían las Secciones de Decisión y Litigación Temprana y la Sección de Investigación y seguimiento de causas se fusionó en una sola, surgiendo las Secciones Especializadas de Investigación.

La Sección de Atención Primaria empezó a trabajar con dos unidades, la de Recepción de Denuncias y la de Actos Urgentes de Investigación y Derivación de causas, asignándose de igual manera la potestad de archivar provisionalmente las causas que cumplieran con los supuestos del artículo 275 del Código Procesal Penal.

Las Secciones Especializadas de Investigación fueron distribuidas por delito, según los

Títulos del Código Penal y apareció por primera vez la referencia al fiscal del caso.

Este cambio tuvo que estar acompañado de una importante inyección de personal (recurso humano) que se adicionó para dotar a cada nuevo equipo del mínimo necesario para operar, es decir, realizar actos de investigación y audiencias previas al juicio de todo tipo.

En ese momento entonces, se propició que, durante la fase de investigación, luego de las actuaciones iniciales y urgentes, un solo fiscal tuviera el caso con el propósito de lograr una mejor concentración de la actuación durante la investigación y dar un mejor trato a la víctima, según se sustentó parte de la justificación de las modificaciones.

Se dispuso que los casos, luego de superadas la fase de investigación e intermedia, fueran derivados a la Sección de Asistencia a Juicio para la litigación especializada que corresponde hacer en las audiencias de juicio oral cuando no se hubiese alcanzado una salida alternativa de forma previa.

En cumplimiento, tal como se había apuntado en el modelo anterior, correspondía dar seguimiento a la aplicación de la penas principales, sustitutivas y accesorias, de los subrogados penales, además del cumplimiento de condiciones de la suspensión condicional del proceso a prueba.



FIGURA N° 2. ESQUEMA DEL MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍA A PARTIR DEL AÑO 2021.

Luego de su emisión este modelo fue replicado en todo el país, así como modificado para incluir detalles o ajustes de los nombres de las secciones en múltiples ocasiones⁷.

X. El modelo de gestión anticorrupción:

Mediante Resolución n° 14 de 28 de abril de 2025, el Procurador General de la Nación dis-

⁷ Todas las resoluciones que han afectado este modelo de gestión pueden ubicarlas en el siguiente enlace: <https://ministeriopublico.gob.pa/modelo-de-gestion-fiscalia-metropolitana/resolucion-modelo-de-gestion-de-la-fiscalia-metropolitana/>

puso la creación del Modelo de Gestión para la Fiscalía Superior Anticorrupción, cuyo cambio fundamental, con relación a otros modelos, es que la Sección de Atención Primaria además de recibir las denuncias y realizar actos de investigación necesarios y urgentes, puede litigar la flagrancia.

Cada sección interna especializada de investigación (con atribuciones asignadas según los delitos que corresponde conocer a estas fiscalías) también se ocuparía de la realización de los juicios orales. Ello estaba inscrito en el Plan Estratégico Institucional, por lo que en este modelo especializado en lugar de existir 4 secciones ahora existen solo 3, concentrando aún más la actuación.

Es importante indicar que dos de las secciones especializadas, específicamente aquellas que conocen de los casos por delitos de retención indebida de cuotas y, de delitos contra el Patrimonio del Estado, inician su labor desde atención primaria, con lo cual tienen asignado el ciclo completo de la investigación y litigación durante el proceso penal.

Por primera vez se hizo referencia formal y específica en un modelo de gestión de fiscalía al seguimiento de las sanciones impuestas a personas jurídicas.

En general las funciones de cada sección son mucho más detalladas y se generan mejores escenarios de supervisión.

XI. Conclusión

El modelo de gestión de fiscalías ha sido una herramienta fundamental para el cambio en el desarrollo de la labor del Ministerio Público en el nuevo sistema de justicia penal.

Se trata de un modelo que contempla el aspecto territorial, de especialidad y de organización, si bien en un primer momento fueron clave las funciones críticas, con el tiempo esto se ha transformado para dar mayor paso hacia la especialidad dotado a la vez de la flexibilidad que se requiere la ejecución de las actividades de investigación, litigación, desestimación y salidas alternativas en todo el territorio nacional, tal como se deriva del Código Procesal Penal.

Como siempre destaco, el modelo importa, pero para que se logre hacer un trabajo de calidad también se depende del trabajo, compromiso y vocación de servicio de los profesionales que integran la institución.

La dinámica que plantea el Sistema Penal Acusatorio exige fiscales competentes, ágiles, con buenos equipos de trabajo y con herramientas que faciliten la labor de investigación y litigación.

Los ajustes que con el paso del tiempo se han ido generando a los distintos modelos de gestión, esencialmente procuran que haya más conexión entre unidades, así como más cercanía para coordinar, consultar y propiciar que se logre buenos resultados en los casos. Esa sería la aspiración.

XII. Bibliografía

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Gestión de fiscalías*, Santiago de Chile, 2012.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 14 de 28 de abril de 2025, por la cual se adopta el modelo de gestión para la Fiscalía Superior Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 22 de 16 de julio de 2021, por la cual se adopta el modelo de gestión para la Fiscalía Metropolitana.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 24 de 22 de julio de 2011, por la cual se adopta un nuevo modelo de gestión para el Segundo Distrito Judicial del Ministerio Público.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 36 de 30 de agosto de 2012, por la cual se adopta el modelo de gestión para los despachos del Ministerio Público en los distritos judiciales donde se implemente el sistema penal acusatorio.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 66 de 23 de agosto de 2016, por la cual se adopta el modelo de gestión para los despachos del Ministerio Público a nivel nacional.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 72 de 25 de agosto de 2015, por la cual se adopta el modelo de gestión para los despachos del Ministerio Público en los distritos judiciales donde se implemente el sistema penal acusatorio.

UNODC, *Consultoría en reforma organizativa con énfasis en sistema acusatorio*, Panamá, 2010.

UNODC – CEJA, *Evaluación del modelo de gestión del Ministerio Público y el Órgano Judicial. Proyecto SECOPA, financiado por la Unión Europea*, Panamá, 2014.