



**Convención Internacional para la  
Protección de Todas las Personas  
contra las Desapariciones Forzadas**

Distr. general  
1 de septiembre de 2021

Original: español  
Español, francés e inglés  
únicamente

---

**Comité contra la Desaparición Forzada**

**21<sup>er</sup> período de sesiones**

13 a 24 de septiembre de 2021

Tema 5 del programa provisional

**Examen de los informes de los Estados partes en la Convención**

**Respuestas de Panamá a la lista de cuestiones  
relativa a su informe presentado en virtud del  
artículo 29, párrafo 1, de la Convención\***

[Fecha de recepción: 31 de agosto de 2021]

---

\* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.



## I. Información general

1. El Estado panameño realizó consultas con las instituciones gubernamentales, para analizar la viabilidad de aceptar o mantener reserva sobre la Competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas.
2. La Comisión Nacional de DDHH, trasladó las interrogantes sobre sus competencias y actividades a la Defensoría del Pueblo, quien respondió lo siguiente:
3. La Ley 7 de 1997, faculta a la Defensoría del Pueblo a través del Art. 4 a investigar los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en el Título III de la Constitución Política de la República, los demás derechos constitucionales, así como los previstos en Tratados, Convenios y Declaraciones suscritos y ratificados por el Estado panameño.
4. Actuaciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo:
  - a) En este marco la Defensoría del Pueblo ha realizados informes donde hace recomendaciones relacionadas a violaciones de los DDHH de los Privados de Libertad que están siendo custodiados fuera del Sistema Penitenciario y han sido puestos a órdenes de la Policía Nacional;
  - b) En relación con la detención preventiva, la Ley 55 de 2003, donde reorganiza el Sistema Penitenciario en el Art. 11, indica que la Detención Preventiva se ejecutara en un sitio distinto a los destinados al cumplimiento de las penas o medidas de seguridad que impliquen privación de libertad, sin embargo, se detectaron personas que no son enviados a los Centros de Detención Preventiva si no que son enviados directamente a los Centros de Cumplimientos de Pena sin haber tenidos una condena en firme;
  - c) Adicional a estos, muchas de estas personas que están en detención preventiva y sobrepasan el tiempo de detención que puede ser seis (6) meses o un año, sin tener una sentencia definitiva sobre sus casos.
5. Por otra parte, durante la elaboración del informe la Comisión Nacional consultó algunas instituciones del Estado a fin de que las mismas reportaran información al respecto. Sin embargo, se verificaron los archivos que guardan relación con el proceso de elaboración del informe y no se reporta evidencia de consultas formales con las organizaciones de la sociedad civil.
6. En cuanto a la justicia constitucional, la CSJ ha establecido el criterio de incluir las Convenciones de DDHH en el conjunto de normas que integran el bloque de la constitucionalidad, es decir los eleva al mismo nivel que la Carta Magna. En decisiones como la del 30 de julio del 2008, la Corte ha indicado que *“la teoría del Bloque de la Constitucional, cuya vigencia ha sido admitida en la República de Panamá por vía jurisprudencial, permite que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en los que la República de Panamá sea parte, pueden superar el ámbito de la legalidad ordinaria que obtienen a través de la ratificación, ingresando al espacio constitucional”*. Por lo tanto, la Convención al ser un instrumento de DDHH debidamente ratificado según el proceso establecido en Ley, pasa a integrar el listado de Convenios que forman parte del bloque constitucional.
7. El mayor número de casos de personas desaparecidas, en los registros judiciales, corresponde a víctimas del período de la dictadura y de la invasión de 1989. Si bien son hechos que sucedieron antes de la entrada en vigencia de la Convención, eso no ha impedido que los Tribunales incluyan la lógica convencional en la fundamentación jurídica de importantes decisiones, como la reapertura de procesos o la negación a que se decrete la prescripción de la acción penal. En cuanto a los Tribunales Superiores de Justicia, hay antecedentes de casos en donde se ha invocado la convención para motivar las resoluciones que ordenan se retomen las investigaciones. Los Tribunales han valorado la convención como un instrumento de DDHH, que dispone el derecho a saber la verdad y que esta práctica (la desaparición forzada), constituye un delito de lesa humanidad, haciéndolo imprescriptible.

## II. Definición y tipificación como delito de la desaparición forzada (Arts. 1 al 7)

8. Conforme a la conducta que tipifica el Art. 152 del CP, modificado por la Ley 55 de 2016, sobre desaparición forzadas, podemos señalar que durante el periodo de la dictadura de 1968 hasta 1989, se rescataron setenta y siete (67) casos que fueron investigados y presentados ante el Órgano Jurisdiccional, algunos de los cuales concluyeron con Sentencia Condenatoria, a los que se le siguió causa penal por homicidio, tomando en consideración que para esa fecha no estaba tipificado este delito.

9. Además, fueron reportados por la Comisión de la Verdad cuarenta (40) personas desaparecidas de los que no se han encontrado expedientes ni se tiene más información.

10. Durante el periodo que se conoce como “*La Invasión*” del 20 de diciembre de 1989, se registró la desaparición aproximada de trescientos treinta y tres (333) personas, de las cuales 302 son hombres y 31 son mujeres, cifras que se mantiene hasta el año 2021.

11. De estas víctimas detectadas, la mayoría fueron encontradas en restos humanos, y posteriormente identificadas. De los hechos ocurridos se infiere que hubo injerencia de la dictadura en casi todos los datos.

12. Se reitera que la República de Panamá reconoce e integra a su ordenamiento jurídico las normas internacionales e interamericanas que regulan el Derecho Internacional de los DDHH, ello significaría que en Estado de Urgencia, las autoridades se abstendrían de suprimir garantías del Habeas Corpus, de conformidad los procedimientos jurídicos consagrados en los Arts. 25.1 (acción de amparo) y 7.6 (acción de habeas corpus) de la Convención Americana sobre DDHH no pueden ser suspendidos conforme al Art. 27.2 (suspensión de garantías) de la misma, porque constituyen garantías judiciales indispensables para proteger derechos y libertades que tampoco pueden suspenderse según la misma disposición.

13. Durante la emergencia sanitaria generadas por la enfermedad infecciosa COVID-19, no se suspenden las garantías constitucionales contempladas en los Arts. 21 y 22.

14. El Estado panameño, reconoce que no se ha avanzado en una reforma constitucional del Art. 55 en lo relativo al *Hábeas Corpus*.

15. Durante la Pandemia del COVID-19 el Ministerio Público continuó con el deber constitucional del ejercicio de la acción penal, conforme al Art. 220 de la Constitución, en la investigación de todos los delitos y el OJ continuó con el control de garantías.

16. Por otra parte, el MINGOB inició las coordinaciones interinstitucionales con los actores judiciales para adoptar medidas temporales de seguridad sanitaria, de conformidad con las recomendaciones del MINSA a fin de mitigar la propagación del virus en la población penitenciaria.

17. La Ley 55 de 2003, mediante la cual se reorganiza el Sistema Penitenciario regula el protocolo de actuación de ingreso de las personas privadas de libertad, que implica su filiación, no sólo física sino también digital, través del Sistema de Información Penitenciaria, en el cual se registran sus generales lo que permite su plena individualización. Durante este proceso se aplican evaluaciones médicas y físicas, con la finalidad de consignar y acreditar el estado general de salud para detectar y brindar seguimiento especializado a los que presenten diagnósticos de enfermedades crónicas, procurando el trato humanitario correspondiente.

18. Se ha reforzado el esquema en servicios de atención por situación de la Pandemia de la COVID-19 adicionando a los protocolos de ingreso exámenes especializados y la aplicación de medidas de mitigación a lo interno de cada centro penitenciario a nivel nacional.

19. En el mes de marzo de 2020, se aplicó como medida de prevención ante la declaratoria de pandemia, la suspensión de manera temporal las actividades extramuros de las personas privadas de libertad y la práctica de diligencias judiciales, con excepción de aquellas que por

Ley requerían de la presencia física de la persona privada de libertad, resguardando siempre los protocolos de bioseguridad y seguridad.

20. Se desarrolló un protocolo para garantizar el derecho a las comunicaciones de las personas privadas de libertad con sus familiares y abogados defensores, a través de entrevistas virtuales, llamadas internacionales en el caso de personas privadas de libertad extranjeras; y una vez se fueron restableciendo las actividades fuera de los centros penitenciarios, se reactivaron las visitas presenciales.

21. De acuerdo con datos de la Dirección General del Sistema Penitenciario, al 13 de agosto de 2021, existen 18, 930 personas privadas de libertad en los diferentes centros penitenciarios del país, de los cuales se han contagiado de COVID-19, un total de 3,425 personas privadas de libertad, que representan un 18.1 % de la población total. Cabe destacar que 3,336 personas privadas de libertad se han recuperado de COVID-19, lo que representa un 97.4%; en casos activos registrados se mantienen 83 personas privadas de libertad, en condición de hospitalización 5 personas privadas de libertad y en lo que respecta a la cifra de personas que han fallecido por COVID-19 se han registrado nueve (9) decesos.

22. En un esfuerzo interinstitucional, se han programado y ejecutado diversas estrategias de mitigación del contagio, tales como: aplicación de pruebas de hisopados, trazabilidad, jornadas de sanitización, habilitación de áreas de aislamiento para las personas que resultaron positivas por COVID, vacunación, entre otras.

23. Mediante la promulgación de ocho (8) Decretos Ejecutivos de Rebaja de Pena por motivos Casos Covid-19, fue concedida libertad de ciento tres (103) mujeres y doscientos ochenta y cuatro (284) hombres que totalizan trescientos ochenta y siete (387) personas que cumplieron las dos terceras (2/3) partes de la ejecución de su condena, que padecían enfermedades crónicas y personas mayores de sesenta (60) años.

24. Se han repatriado, de manera voluntaria, un total de ciento ochenta y ocho (188) privados de libertad extranjeros hacia sus respectivos países de origen.

25. Adicional, se cuenta con una base de datos a octubre de 2019, denominada Censo Penitenciario 2018-2019, actualizada a diciembre de 2020 (proyecto) con esfuerzos institucionales de la Contraloría General de la República y UNOPS. El mayor porcentaje de la población privada de libertad es de nacionalidad panameña representando un 90.4%, mientras que la población extranjera correspondería al 9.6% según el censo antes mencionado.

26. La frase *“con la cual se impide el ejercicio de los recursos legales o de las garantías procesales pertinentes”* incluida en la definición de desaparición forzada recogida en el Art. 152 del Código Penal, debe entenderse como una consecuencia de la desaparición forzada.

27. Investigación es de oficio. Enfrentarían cargos por delito contra la libertad y desaparición forzada en sus distintas modalidades, Título II, Capítulo I del CP. Serían sujeto a la investigación y juzgamiento de la conducta que se les impute, probado el delito en juicio público, con la debida defensa, le serán impuesta una sanción que podría oscilar entre 1 y 20 años de prisión.

28. Podría no formularse cargos contra el imputado y archivarse la causa si hubiera cumplido con su compromiso de declarar en juicio contra otros implicados, o cualesquiera fueran los términos de su acuerdo de colaboración con la Fiscalía que no se encontrare viciado por corrupción ni banalidad. Ningún delito está excluido del alcance del Art. 220 del CP, que debe ser interpretado en su literalidad, en favor del procesado, quien es investigado y juzgado, con respeto a sus derechos y garantías legales y constitucionales.

29. A toda persona que ordene la comisión de una desaparición forzada se le imputa como autor o coautor, al tenor del Art. 43 del CP, según los hechos del caso y los elementos con vocación a prueba que se tengan en la carpeta de investigación y se tiene previsto bajo los artículos de la autoría y la complicidad con el delito, pues este puede cometerse por comisión y omisión.

### III. Procedimiento judicial y cooperación en materia penal (Arts. 8 al 15)

30. Las previsiones cometidas en el Título I, Capítulo II del CP vigente, de la “Aplicación de la Ley en el espacio”, cubren los supuestos contemplados en el Art. 9, párrafo 1 y 2 de la Convención.

31. Conforme al Art. 31 de la Constitución Política de la República, no se reconoce efecto retroactivo a la ley penal para el delito de desaparición forzada ni para ningún otro delito.

32. De los desaparecidos de la Dictadura Militar, aún se tiene pendiente la identificación de restos humanos de personas denunciadas como desaparecidos, y de las cuales no se tiene más información sobre su paradero. Mediante la Providencia fechada diecinueve (19) de junio de 2019, se ordena la reapertura de catorce (14) expedientes, con catorce (14) víctimas desaparecidas durante los hechos producidos en “La Invasión” (21 de diciembre de 1989), fundamentado en los Arts. 1992, 2031 y 2044 del Código Judicial, en concordancia con los Arts. 15, 24 acápite 3 de la Ley 27 de marzo 2011, mediante la cual Panamá adopta la Convención Interamericana para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzadas, donde se estipula la imprescriptibilidad de los Delitos de Lesa Humanidad:

“Art. 15. “Los Estados parte cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de la Desaparición Forzada, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos.”

Art. 24 “Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y en caso de fallecimientos, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos...”.

33. Otras resoluciones de la Corte Suprema como la del 28 de marzo del 2017, en donde se niega la apelación sobre un incidente de prescripción de la acción penal, y del 27 de agosto del 2014, que niega la apelación en un caso de desaparición y homicidio, son igualmente ejemplos de la aplicación del criterio de la imprescriptibilidad por ser un tema de lesa humanidad. Ambos casos citados sobre personas desaparecidas fueron cometidos durante la dictadura militar.

34. Si se tiene conocimiento de una desaparición forzada, inmediatamente se inicia con la investigación con el apoyo de los órganos auxiliares de la PN.

35. Sobre los protocolos y/o procedimientos desarrollados para la búsqueda, localización y liberación de personas sometidas a desaparición forzada, tanto durante la dictadura militar y después, así como para la identificación y restitución de sus restos en caso de fallecimiento, el Instituto de Medicina Legal, conjuntamente con la fiscalía, utilizan los “*Estándares forenses mínimos para la búsqueda de personas desaparecidas y la recuperación e identificación de cadáveres*”, que está sustentado, entre otras, en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém Do Pará, en 1994 y avalado por la Cruz Roja Internacional.

36. Por medio del IMELCF, en coordinación con la Fiscalía Superior de Descarga del Área Metropolitana, se ha continuado con el proceso de identificación de restos humanos de víctimas de la dictadura, mediante exámenes de comparación de ADN con familiares de las víctimas. Podemos aportar en cifras la cantidad de cuatro (4) víctimas que cuentan con certificado de defunción y han sido identificados mediante prueba de ADN comparativa con sus familiares, de igual manera se mantienen dieciséis (16) víctimas pendientes de realizarles pruebas de ADN comparativa con sus familiares

37. Las medidas de protección pueden aplicarlas directamente el Fiscal a cargo de la investigación, el juez de Garantías o el Tribunal de Juicio cuando las circunstancias lo justifiquen, como lo prevén el Arts. 331, 332, 333 y 336 del CPP. Pueden extenderse a los allegados a la persona desaparecida aun cuando no intervengan en el proceso penal.

38. A los familiares de las víctimas en los procesos reabiertos para identificación de restos de víctimas (14 casos) se les ordenó acompañamiento de los psicólogos de UPAVIT (Unidad de Protección de Víctimas) con el asesoramiento de la Cruz Roja Internacional.
39. La suspensión de funciones del servidor público imputado por un delito de desaparición forzada no es inmediata. Requiere de la imposición de una medida cautelar de detención provisional por el Juez de Garantías, que, de concederla, se podría mantener durante el proceso, si su situación jurídica no varía justificando el reemplazo de dicha medida cautelar por una menos severa.
40. El Fiscal puede prescindir de la colaboración de fuerzas del orden o de seguridad cuando uno o más de sus miembros estuvieran enfrentando cargos por delito de desaparición forzada, como autor o cómplice.
41. Con relación a los casos de desaparición forzada, en materia de extradición es aplicable el Art. 516 del CPP, que consagra el Principio de Preferencia de los Tratados para efectos del procedimiento y, a falta de éstos, rige el derecho interno. (Título IX del Libro Tercero del CPP) o el Principio de Reciprocidad Internacional.
42. En ese sentido, como base jurídica para la extradición en lo relativo al delito de desaparición forzada, resulta aplicable la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada o la ICED, si se recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte.
43. En cuanto a los Tratados Bilaterales en los que Panamá es Estado parte, cabe indicar que desde 1928, los textos de los Tratados celebrados (Colombia, España, Costa Rica, Perú, Ucrania, Paraguay, Brasil, México y Uruguay) dejaron de utilizar un catálogo de delitos extraditables; y, en su lugar, utilizan una cláusula general que exige al delito una pena mínima privativa de libertad para extraditar. Así, en caso de procesamiento, ésta sería uno o dos años de prisión y, en caso de cumplimiento de pena, al menos entre 6 meses a un año de prisión por cumplir. Eso incide en que esos Tratados el delito de desaparición forzada esté incluido entre aquéllos susceptibles de extradición.
44. Igualmente, en los casos que es invocado el Principio de la Reciprocidad Internacional, el Art. 517 del CPP Penal acoge la cláusula general antes indicada, estableciendo como límite para el procesamiento, aquellos delitos que tengan un año de pena mínima, y en caso de condena, una pena mínima por cumplir de seis meses.
45. El Título IX del Libro Tercero del CPP regula la extradición activa, pasiva y en tránsito. Específicamente, en cuanto al procedimiento de extradición pasiva, que tiene naturaleza mixta (jurídico – administrativa), contempla los requisitos procesales para la fase previa (aprehensión del requerido, detención provisional y aprehensión provisional de bienes); la fase de formalización; la fase de examen y decisión de la extradición (causales imperativas y facultativas de negación de la extradición); la fase de impugnación, a través del incidente de objeciones; y la fase de entrega de la persona. Además, contempla el procedimiento de extradición simplificada, la entrega diferida y temporal (entrega simple y condicionada).
46. Por otro lado, el Art. 518, numeral 7, del CPP establece que no se considerarán delitos políticos aquellos respecto de los cuales la República de Panamá, mediante convención multilateral o tratado o acuerdo bilateral, haya asumido alguna obligación de no considerarlos como delitos de naturaleza política para los propósitos de extradición, con lo cual se cumplen las previsiones del Art. 13, párrafo I, de la ICED.
47. Finalmente, desde el 24 de julio de 2011, fecha de entrada en vigor para Panamá de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Panamá ha celebrado un Tratado bilateral de extradición con un Estado Parte en la Convención (República Dominicana), utilizando la cláusula general que exige una pena mínima privativa de libertad para extraditar, en los términos antes descritos.
48. Las solicitudes de auxilio judicial o cooperación realizadas de conformidad con lo previsto en los Art. 14, 15 y 25, párrafo 3, de la Convención serán atendidas de acuerdo a la Ley 11 de 2015 “Que dicta disposiciones sobre asistencia jurídica internacional en materia penal”, publicada en Gaceta Oficial (GO) No. 27,752, sobre la base del respeto al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados, el acatamiento de los requisitos

formales mínimos, el sometimiento de la asistencia al principio de confidencialidad, la aplicación de la Ley del foro para el diligenciamiento y control de validez de los actos realizados, así como la exigencia de traducción al español y la legalización de la rogatoria.

49. La Ley 11 de 2015, prevé una lista no exhaustiva de los diferentes tipos de asistencia que pueden ser solicitados (comprendida la búsqueda y localización de personas), que incluye además una fórmula general que admite otras formas de cooperación, siempre que sean compatibles con las leyes nacionales; además, contempla la transmisión electrónica de rogatorias pasivas, como medio alternativo más expedito para dar curso a las solicitudes, sujetándola a un plazo para la recepción de los documentos originales, salvo que se haya convenido otro procedimiento.

50. La Ley 11 de 2015, no incluye la denegación de una solicitud de asistencia jurídica, sino la solicitud de información adicional en caso de estimarlo necesario. La posibilidad de ofrecer la asistencia más amplia posible está sometida a los requisitos que para cada diligencia contemple el derecho interno; además, habrá limitaciones en el diligenciamiento, si los procedimientos especificados en la solicitud son contrarios a los principios fundamentales de la Ley del foro y los postulados básicos de respeto a la dignidad humana.

51. Respecto a las solicitudes de asistencia jurídica internacional en materia penal, en relación con casos de desaparición forzada, desde el 24 de junio de 2011, fecha de entrada en vigencia para Panamá de la ICED; Panamá no registra solicitudes de asistencia jurídicas activas, pero registra la recepción de 8 solicitudes de asistencia jurídica pasiva diligenciada.

52. De ellas, 2 tuvieron como fundamento la Convención de Nassau (procedentes de Ecuador y Colombia) y el resto se fundamentó en Tratados Bilaterales, (Colombia y México); en ese orden, se presentó una en 2012, dos en 2015, tres en 2017, una en 2018 y una en 2019. Además, en una pluralidad de ocasiones se ha ofrecido asistencia consultar a Colombia y México, quienes a través de sus misiones han requerido información sobre personas desaparecidas en esas jurisdicciones.

#### **IV. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas (Arts. 16 a 23)**

53. En cuanto a los criterios que prevé el derecho interno para articular la prohibición de extraditar a una persona, cuando haya razones fundadas para creer que podría ser sometida a una desaparición forzada, el Título IX del Libro Tercero del CPP, en materia de extradiciones pasivas, prevé mecanismos que pueden ser articulados por el Órgano Ejecutivo en la fase previa, en la fecha de formalización y en la fase de examen y decisión de la extradición.

54. Por un lado, en la fase previa, existe la potestad del MINREX de verificar la procedencia de la solicitud de detención provisional antes de enviarla al CPP (Art. 525 del CPP).

55. De otra faz, en la fase de formalización, el MINREX debe verificar que la documentación presentada cumpla con los requisitos de forma establecidos en la ley, antes de remitirla al CPP para someterla al control jurisdiccional del arresto formal (Art. 528 del CPP).

56. Por otro lado, en la fase de examen y decisión de la extradición el MINREX debe examinar la documentación presentada y determinar mediante resolución ministerial, si la solicitud cumple los requisitos documentales y sustantivos necesarios y si el pedido de extradición es procedente o no (Art. de 524 del CPP), especialmente si concurren causales imperativas y facultativas para negar la extradición.

57. En esa línea de pensamiento, el Art. 518 del CPP regula entre las causales imperativas de negación de la extradición, las siguientes: La tercera causal es que a juicio del Órgano Ejecutivo la persona reclamada puede ser juzgada en el Estado requirente por un delito distinto del que motiva la solicitud de extradición o por un Tribunal de excepción o ad hoc, salvo la presentación de garantías diplomáticas suficientes. La séptima causal es que se trate de personas cuya extradición se solicite obedeciendo a móviles políticos, lo cual es atemperado por la obligación de no considerar como delitos de naturaleza política para los

propósitos de extradición, aquellos en los que exista un compromiso internacional a través de Tratados.

58. Asimismo, el Art. 520 del CPP disciplina las causas facultativas de denegación de la extradición, las cuales son competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo.

59. Estas son: 1) Que la persona buscada pueda ser víctima de tortura o tratamiento o castigo cruel, inhumano o degradante en el Estado solicitante. 2) Que la persona buscada no tenga las garantías mínimas de un juicio justo en procesos penales en el Estado solicitante. 3) Que el juicio se haya realizado en ausencia en el Estado solicitante y la persona condenada no haya sido notificada ni tenido la oportunidad de ejercer su defensa.

60. Finalmente, surtida la fase de impugnación, es potestad del Órgano Ejecutivo, por conducto del MINREX, conceder o no, según estime conveniente, la extradición de la persona requerida (Art. 536 del CPP).

61. Respecto al procedimiento de impugnación de una decisión que autorice la extradición pasiva, cabe indicar que está regulado en el Título IX del Libro Tercero del CPP.

62. En ese sentido, la resolución ministerial expedida por el (MINREX), que determina el cumplimiento de los requisitos documentales y sustantivos necesarios y si el pedido de extradición es procedente, debe ser notificada personalmente al individuo requerido (Art. 524 del CPP), quien está dotado de legitimación para recurrir y podrá presentar un plazo de 15 días hábiles, contado a partir de la fecha de su notificación, incidentes de objeciones a la extradición ante la Sala Segunda de lo Penal de la CSJ, que se sustanciará con audiencia del CPP (Art. 532 del CPP).

63. Este incidente se debe fundamentar en una lista cerrada de causales previstas en el Art. 533 del CPP, entre las cuales se encuentra que la extradición sea contraria a las disposiciones de la Ley o de algún tratado en que sea parte la República de Panamá. La presentación oportuna del incidente de objeciones provoca que la resolución ministerial no quede ejecutoriada, según el Art. 202 de la Ley 38 de 2000 que *“regula el procedimiento administrativo general”*, en concordancia con el Art. 995 del Código Judicial.

64. Agotada la tramitación de la incidencia, la autoridad judicial competente, resolverá dentro de los 5 días hábiles siguientes, si proceden o no las objeciones planteadas por la persona requerida (Art. 534 del CPP).

65. Si la autoridad judicial declara infundadas las objeciones, corresponderá al Órgano Ejecutivo tomar una decisión al respecto de la solicitud de extradición, a través de una Resolución Ejecutiva (Art. 536 del CPP), que en caso de infracción de garantías fundamentales puede ser objeto de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, regulada por el Libro IV del Código Judicial, ante el Pleno de la CSJ, el cual admitirá la demanda sin demora, si estuviere debidamente formulada y requerirá de la autoridad acusada que envíe la actuación o, en su defecto, un informe acerca de los hechos materias de la acción.

66. El funcionario requerido cumplirá la orden impartida dentro de las 2 horas siguientes al recibo de la nota requisitoria; suspenderá inmediatamente la ejecución del acto, si se estuviere llevando a cabo, o se abstendrá de realizarlo, mientras se decide la demanda, y dará enseguida cuenta de ello al tribunal del conocimiento.

67. Cumplido por el funcionario el requerimiento, el tribunal fallará dentro de los días siguientes denegando o concediendo el amparo, de acuerdo con las constancias de autos. Dictado el fallo, será notificado por edicto al actor y al funcionario que dictó la orden motivo de la acción.

68. En los casos de extradición, el procedimiento de extradición pasiva previsto en el Título IX del Libro Tercero del CPP, por ser de naturaleza mixta (jurídico-administrativa), asegura que el OJ intervendrá como controlador jurisdiccional del proceso y eso garantiza que cada caso sea verificado de manera individualizada, antes de proceder a la extradición.

69. Así, el Tribunal de Apelaciones intervendrá en la fase previa y en la fase de formalización, en calidad de Tribunal de Control de Garantías, conforme al numeral 8 del Art. 41 del CPP.

70. Asimismo, la Sala Penal de la CSJ intervendrá en la fase de impugnación para controlar la legalidad y sometimiento del proceso al control de convencionalidad, según el Art. 533 del CPP, que consagra las causales del incidente de objeciones.

71. En enero 16 de 2018, el Gobierno aprobó el Decreto Ejecutivo No. 5 que modificaba el sistema de asilo establecido en la legislación anterior (adoptada en 1998). Esto fue un avance positivo, ya que la nueva legislación refuerza el compromiso del país en garantizar protección internacional y reafirma el cumplimiento con los estándares del debido proceso. La nueva ley desarrolla los principios fundamentales de la protección fortaleciendo los mecanismos existentes para prevenir la no devolución, crea un marco regulatorio para el reconocimiento del estatuto de refugiado y designa a las autoridades competentes revisar y decidir sobre las solicitudes de asilo.

72. En Panamá la persona refugiada o solicitante a la figura de refugio, tiene derecho a no ser devuelto al país donde ocurrieron los hechos que le obligan a solicitar protección internacional, a no ser rechazado o puesto de entrada al país y no ser sancionado por ingresar al país de forma irregular, tal como lo fundamenta en el Decreto Ejecutivo No. 5 de 16 de enero de 2018.

73. En materia de extradiciones pasivas, el derecho interno en Panamá admite la presentación de garantías diplomáticas. Así, en la fase de formalización de la solicitud de extradición, la ley prevé como requisito, en los casos en que la pena de muerte que el Estado requirente presente una certificación de no ejecución de la pena, como garantía diplomática (Art. 521, numeral 6, del CPP).

74. Esto es concordante con la existencia de una causal imperativa de negación de extradición vinculada a que el delito tenga señalada pena de muerte en el Estado requirente, salvo que medie formal compromiso diplomático del Estado requirente de aplicar a la persona reclamada una sanción menos severa (Art 518, numeral 8, del CPP).

75. Asimismo, en la fase de examen y de decisión de la extradición, la legislación nacional establece como causal imperativa de negación de la extradición, la posibilidad de juzgamiento del requerido por un delito distinto al que motiva la solicitud o por un Tribunal de excepción o ad hoc, así como la viabilidad de presentación de garantías diplomáticas que se consideren suficientes para que el juicio sea realizado por una corte que normalmente esté regida bajo las reglas de la administración judicial para pronunciarse sobre temas penales el Art. 518, numeral 3, del CPP).

76. Finalmente, durante la fase de examen y decisión de la extradición el MINREX está facultado para solicitar información adicional al Estado solicitante, cuando considere que la información suministrada para sustentar la solicitud de extradición no es suficiente para tomar una decisión sobre ella, período en el cual está facultado para solicitar las garantías diplomáticas antes indicadas, y el Estado requirente tendrá el término fatal de 30 días para aportar los datos adicionales requeridos (Art. 524 del CPP).

77. Respecto al derecho que asiste a las personas privadas de libertad de comunicarse, el Fiscal debe garantizar el derecho de comunicación que tiene el sindicado con un abogado o su familia desde el primer momento de su aprehensión. Se trata de derechos constitucionales y legales que se cumplan oportunamente por la autoridad competente al disponer la aprehensión de una persona presuntamente vinculada al delito de desaparición forzada de otra, frente al Juez de Garantía, conforme con los Art. 32 de la Constitución Política, 4, 8, 10, 14 y concordantes del CPP. Este Juez ejerce control de convencionalidad sobre lo actuado.

78. Los centros penitenciarios de adultos son competencia de la Dirección General de Sistema Penitenciario, llevan un registro de todas las personas que son privadas de su libertad por orden judicial, según el reglamento del Sistema Penitenciario. El Centro de Detención Preventiva de Punta Coco, está bajo el amparo de la Dirección General de Sistema Penitenciario y aplican los mismos protocolos de ingresos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente. Con relación a los centros para adolescentes en conflicto con la ley penal, son regidos por la Ley 40 de 1999 que regula el régimen especial de responsabilidad penal para adolescentes. En otras palabras, desde el momento en que cualquier persona es privada

de libertad, las autoridades que tienen a cargo su custodia tienen la obligación de cumplir con los protocolos de identificación y filiación.

79. El Servicio Nacional de Migración, como Estamento de Seguridad del Estado panameño, se rige por el Decreto Ley 3 de 2008, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 320 del 08 de agosto de 2008 y modificado por el Decreto Ejecutivo No. 26 de 2009.

80. Con la promulgación del Decreto Ley No. 3 del 22 de febrero de 2008, toda infracción y sanción migratoria es de carácter administrativo y no punitivo; estableciendo políticas migratorias apegadas a la protección de los derechos humanos y creando una diferencia fundamental con la antigua ley migratoria, el Decreto Ley No. 16 de 1960.

81. Las infracciones y sanciones administrativas impuestas por el Servicio Nacional de Migración varían según la gravedad y naturaleza de la infracción, las cuales podrán ser amonestaciones, multas, devoluciones, cancelaciones, y como última medida, deportación o expulsión.

82. En este sentido, el Decreto Ley No. 3, en su Artículo 93 establece la creación de albergues preventivos de corta estancia destinados a mantener, a órdenes de la institución, a los extranjeros infractores de la legislación migratoria, los cuales solo podrán ser mayores de 18 años. El Decreto Ejecutivo No. 320, reglamentó el funcionamiento de estos albergues preventivos, los estándares y servicios mínimos, velando por el respeto de los derechos humanos.

83. Las personas menores de edad, serán puestas bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social y se comunicará al representante diplomático o consular de su país de origen o residencia, si éste estuviese acreditado en la República de Panamá, o a un gobierno amigo en caso que no lo estuviere.

84. A la fecha, el Servicio Nacional de Migración mantiene 2 albergues en territorio nacional; uno destinado a la población femenina y el otro destinado a la población masculina, con una capacidad total de 70 personas. Como dicha capacidad no es elevada, la institución establece una evaluación rigurosa en materia de seguridad nacional, para el uso de los albergues preventivos.

85. Durante la estadía de los migrantes en los albergues, los mismos tienen derecho a comunicarse con un abogado, así como ejercer las acciones legales para su defensa, familiares y con sus representantes diplomáticos o consulares de su país de origen o residencia, si éste estuviese acreditado en la República de Panamá, o de un gobierno amigo en caso que no lo estuviere. También se les brinda asistencia gubernamental con otras instituciones como lo son la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Defensoría del Pueblo, entre otros.

86. Asimismo, el Servicio Nacional de Migración, como institución migratoria del Estado, comunica a los representantes diplomáticos o consulares del país de origen o residencia, la condición migratoria de los migrantes que encuentran en estos albergues, así como el proceso administrativo a seguir, los cuales en su mayoría son expulsión o deportación.

87. El MNPT en Panamá, inició sus funciones en 2018, priorizando su atención en los lugares de detención, bajo la custodia del Estado, tomando como referencia los centros visitados por el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) durante su visita en 2017. La Ley 6 de 2017, que crea el MNPT, establece en su Art. 8, núm. 2, que el MNP tiene acceso expedito y total a los lugares de privación de libertad, y a la totalidad de sus instalaciones y servicios, sin restricción alguna.

88. En ese sentido, el MNPT ha realizado 169 visitas a:

- Centros Penitenciarios para hombres y mujeres (74 visitas; 51 visitas a centros masculinos y 23 visitas a centros femeninos);
- Centros de Custodia y Cumplimiento de Adolescentes en la Provincia de Panamá (13 visitas);
- Albergues de niños, niñas y adolescentes (18 visitas);

- Casa hogares de personas mayores (55 visitas);
- Estación Temporal Humanitaria de Peñita, Provincia de Darién (2 visitas);
- Centro de Detención Transitorio ubicado en la Base de Servicio Aeronaval de la Isla Punta Coco (1 visita);
- Estaciones de Policía (4 visitas), y
- Centro de Detención Transitoria de la Dirección de Investigaciones de la Policía en Ancón (2 visitas).

89. En algunas ocasiones, por desconocimiento de la normativa del MNPT, ha habido algunas demoras en el acceso a los centros; sin embargo, luego de comprender el alcance del mandato del MNPT, han permitido realizar las visitas sin mayores contratiempos.

90. A fin de que los funcionarios conozcan el mandato del MNPT, se han desarrollado talleres de capacitación dirigidos a los funcionarios que trabajan en los diversos centros bajo la custodia del Estado.

91. A pesar de lo anterior, en el Centro de Detención Transitorio ubicado en la Base de Servicio Aeronaval de la Isla Punta Coco, si bien se realizó una visita en conjunto con la Defensoría del Pueblo, hubo que avisarla y coordinarla previamente con el MINGOB el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), este último el ente que regenta las instalaciones de dicho lugar tanto en temas de transporte como en algunos temas logísticos por la dificultad de acceso geográfico al centro mencionado.

92. De igual forma, el MNPT ha tenido acceso a las ERM en la Provincia de Darién realizando dos visitas; está planeando visitar, en los próximos meses, centros de detención administrativa de migrantes y aún no ha contemplado realizar visitas a institutos de salud mental.

93. A pesar de que la pandemia ha afectado económicamente a todos los Estados del mundo, reflejándose esta situación en los presupuestos destinados para el sector público, incluyendo la Defensoría del Pueblo, el MNPT ha continuado y continuará realizando su mandato de manera efectiva e independiente a través de las visitas a los diferentes centros bajo la custodia del Estado.

94. El 24 de febrero de 2021, la Secretaría de DDHH, Acceso a la Justicia y Género de la Procuraduría General de la Nación realizó una conferencia virtual denominada “La Imprescriptibilidad de los Delitos de Lesa Humanidad: Lecciones aprendidas desde la Comisión de la Verdad”, en la cual participaron 24 personas, 11 mujeres y 13 hombres. La duración del evento fue de 2 horas.

95. La Academia de Formación Penitenciaria entidad de formación educativa dirigida a generar los procesos de enseñanza y aprendizaje requeridos para la prestación efectiva del servicio penitenciario, cuya finalidad es dotar al personal técnico y custodio de la Dirección General de Sistema Penitenciario y del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de las herramientas de formación necesarias para que logren los fines de su labor, ha realizado diferentes cursos, talleres, capacitaciones para el personal administrativo, técnicos y de custodia.

96. De igual forma, con la finalidad de continuar promoviendo la dignidad de las personas bajo la custodia del Estado, se ha impartido un Diplomado en prevención de la tortura y otros malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

## **V. Medidas de reparación y de protección de los niños contra las desapariciones forzadas (Arts. 24 y 25)**

97. En materia penal, dentro del marco de una investigación, de todo delito se deriva la responsabilidad civil por el daño causado para: quienes sean culpables como autores, instigadores o partícipes, y quienes hayan sido favorecidos con una eximente de culpabilidad, tal como lo estipula el Art. 128 del CP, extendiendo de manera solidaria el pago de los daños y perjuicios a las personas señaladas en el artículo 1645 del Código Civil, detallándose entre

estas, tanto el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio, quienes son responsable cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones.

98. El Art. 128 del CP establece que *“no exoneran de la responsabilidad civil la extinción de la acción penal ni la pena”*, por lo que no se excluye la reclamación de los daños y perjuicios originados por la comisión de un delito al configurarse el fenómeno jurídico de la prescripción, más aún, cuando en los delitos de desaparición forzada de personas son imprescriptibles tanto en el ejercicio de la acción penal como de la pena.

99. Por otro lado, la norma constitucional (Art. 206, numeral 2) como también la de categoría legal (Art. 97 del Código Judicial), asignan competencia a la CSJ, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, para conocer de los procesos que se originan en razón de las indemnizaciones que sean responsabilidad del Estado y de las restantes entidades públicas, en virtud de los daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad.

100. Una sentencia penal que individualice al autor (es) del delito de desaparición forzada de personas, sirve perfectamente para reclamar la indemnización por daños y perjuicios derivadas del delito, en caso que no se haya instaurado la acción restaurativa que trata el Art. 122 del CPP, en el proceso penal. Cabe señalar que, para el reconocimiento de la pretensión civil, en ningún caso es indispensable la intervención de la jurisdicción penal. Sobre desaparición forzada de personas requiere de un agente calificado, según se lee del Art. 152 del CP (modificado por la Ley 55 de 2016), en concordancia con el Art. 2 de la Convención, pues el ilícito penal es realizado *“por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo directo o indirecto, o la aquiescencia del Estado.*

101. Eventualmente, agotados los recursos internos, sin obtener respuesta, o la respuesta judicial ha sido defectuosa por autoridades judiciales panameñas, la víctima puede presentarse ante la esfera interamericana de DDHH para presentar su reclamación.

102. A su vez, complementariamente la República de Panamá es Estado Parte de la Convención Americana de DDHH y ha reconocido la competencia del Sistema Interamericano de Protección de los DDHH, por lo cual una vez agotados los recursos en el derecho interno, si la presunta víctima siente no se han garantizado sus derechos fundamentales y existen vulneraciones a las garantías que debe proveerle el Estado, puede acudir al Sistema Interamericano en contra del Estado panameño a fin de obtener una reparación digna y reparadora.

103. Sí, el plazo para la reclamación de una indemnización/reparación del daño derivado del delito de desaparición forzada está sujeto al término de la prescripción de la acción penal, conforme lo tuviera previsto la ley vigente al tiempo de ocurrencia de los hechos. De conformidad con el Art. 1706 del Código Civil, una vez se encuentre ejecutoriada la sentencia penal, el agraviado tiene hasta un año para interponer la acción civil correspondiente, ante la jurisdicción civil.

104. En Panamá, el Código Civil en sus Arts. 50 y 57, regulan la declaración de ausencia y la presunción de muerte del ausente, respectivamente. Por ser procesos que son de competencia de la esfera civil (declaración de ausencia o presunción de muerte del ausente), las pretensiones de estos procesos son distintas a las que son de conocimiento de la esfera penal. Por consiguiente, no se generan desde los procesos de declaración de ausencia o presunción de muerte del ausente, por vía civil, obligaciones para el Estado, más allá del reconocimiento de las pretensiones civiles, por ser procesos meramente declarativos. Iniciada una investigación penal por el hecho de la desaparición forzada de una persona, sí nace la obligación del Estado de esclarecer la suerte de la persona desaparecida.

105. De acuerdo a nuestras leyes, la desaparición de una persona permite activar los siguientes procesos:

- Declaración de ausencia;
- Presunción de muerte del ausente.

106. Ambos son procesos declarativos y que son clasificados por nuestra legislación, como procesos civiles no contenciosos (Arts. 1460 y siguiente del Código Judicial).

107. La Ley contempla medidas provisionales en caso que la persona hubiese desaparecido de su domicilio, sin saberse su paradero, las que pueden ser promovidas por parte legítima (cónyuge, padres, hijos y abuelos) o por el CPP. Solicitada la medida provisional, puede el Tribunal nombrar a quien represente al ausente. (Art. 47 Código Civil).

108. El proceso de declaración de ausencia, se interpone ante un Juez de Circuito Civil, y tiene como presupuesto básico para su interposición, que hayan transcurrido dos años sin haber tenido noticias del ausente, o desde que se recibieron las últimas, y cinco en el caso de que el ausente hubiere dejado persona encargada de la administración de los bienes. Transcurrido este término, podrá declararse la ausencia judicialmente. (Art. 50 Código Civil).

109. La interposición del proceso de declaración de ausencia, tiene los siguientes efectos:

- Designación de un Curador Ad Litem, para asegurar los intereses del ausente;
- La publicación de un edicto emplazatorio en un periódico de circulación nacional, citando a quienes tengan noticias del presente ausente, y lo informen al juzgado; y a los que se crean con derecho a la guarda, para que se presenten al proceso. (Art. 1461 del Código Judicial).

110. En este proceso interviene el CPP, velando por los intereses del ausente. (Art. 1466 del Código Judicial). La declaración judicial de ausencia no surtirá efecto hasta seis meses después de su publicación en la G.O. (Art. 52 del Código Civil).

111. El proceso de presunción de muerte del ausente, se interpone ante un Juez de Circuito Civil, y tiene como presupuesto básico para su interposición, que hayan transcurrido cinco años desde que desapareció el ausente, o se recibieron las últimas noticias de él, o tres meses si su desaparición se debe a casos de guerra, naufragio, incendio o cualquier otro siniestro, o accidente. Transcurridos estos términos, podrá declararse la ausencia judicialmente. Este proceso tiene los siguientes efectos:

- Declarada firme la sentencia de presunción de muerte, se abrirá la sucesión en los bienes del ausente. (Art. 59 del Código Civil);
- Designador de un Curador Ad Litem, para asegurar los intereses del ausente. (Art. 1467 del Código Judicial);
- La publicación de un edicto emplazatorio en un periódico de circulación nacional, citando a quienes tengan noticias del desaparecido, y lo informen al juzgado. (Art. 1467 del Código Judicial);
- La inscripción provisional de la demanda ante el Registro Público. (#2 Art. 1778 del Código Civil);
- La inscripción de la sentencia en que se declare la presunción de muerte por desaparecimiento (#2 del Art. 1776 del Código Civil);
- En la sentencia, se ordenará el Registro Civil, extender el folio de la defunción. (Art. 1467 del Código Judicial).

112. En la actualidad, no existe un anteproyecto o proyecto de Ley que contemple adoptar medidas legales a las personas desaparecidas, distintas a las ya existentes en el Código Civil y Judicial panameño, por motivo de desaparición forzada.

113. El título II del Libro II del CP, en su Capítulo I, denominado “Delitos contra la Libertad, tipifica la sustracción de menores en su Art. 158, el cual a su tenor reza lo siguiente:

“Art. 158. Quien sin fines de lucro sustraiga a un menor de edad o a un incapaz del poder de sus padres, tutor o persona encargada de su guarda, crianza o cuidado, o quien lo retenga indebidamente o lo saque del país sin la autorización de quien tenga la patria potestad o el cuidado de este será sancionado con prisión de tres a seis años”.

114. Y en el Art. 205 del CP se señala lo siguiente:

“Art. 205. Quien suprima o altere la identidad de un menor de edad en los registros del estado civil será sancionado con prisión de tres a cinco años. La misma pena se aplicará a quien, a sabiendas, entregue un menor de edad a una persona que no sea su progenitor o a quien no esté autorizado para recibirlo”.

115. La Ley civil panameña nada dice sobre el caso de una desaparición forzada, como presupuesto para anular la adopción. Las causales de nulidad de una adopción son genéricas, por tanto, pudiera plantearse dentro de esa generalidad, un hipotético caso de nulidad de adopción, si la procedencia del niño estuvo relacionada con un caso de desaparición forzada.

116. A nivel de la norma supranacional (Convención de los Derechos del Niño), los Arts. que abordan la adopción (20 y 21), no se refieren al supuesto de desaparición forzada.

117. En el caso de la Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores, los Arts. 14 y 16, remiten el tema de la anulación de la adopción a la ley de su otorgamiento, es decir, la Ley 46 de 2013. Este Convenio Internacional, tampoco se refiere a la nulidad de adopción, por causa de desaparición forzada.

118. No existe aún iniciativa legislativa tendente a ajustar la legislación nacional al Art. 25, párrafo 4 de la Convención.

## **Acrónimos**

Artículo (Art.)

Código Penal (CP)

Código Procesal Penal (CPP)

Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas (ICED)

Corte Suprema de Justicia (CSJ)

Derechos Humanos (DDHH)

Gaceta Oficial (GO)

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF)

Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura (MNPT)

Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

Ministerio de Gobierno (MINGOB)

Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)

Ministerio de Salud (MINSA)

Ministerio Público (MP)

Órgano Judicial (OJ)

Policía Nacional (PN)

Procuraduría General de la Nación (PGN)

Servicio Nacional Aeronaval (SENAN)

Servicio Nacional de Migración (SNM)

Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT)

---