



MANUAL DE SEGUIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES

Panamá, 2017

Ministerio Público

Procuraduría General de la Nación

Autoridades Institucionales

Kenia I. Porcell D.

Procuradora General de la Nación

Rolando Rodríguez Cedeño

Secretario General

David Díaz Martín

Subsecretario General

*Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio
de la Procuraduría General de la Nación*

Introducción

Con la reforma procesal penal adoptada mediante la Ley 63 de 2008, inició todo un cambio en lo que atañe a la aplicación de las medidas cautelares, pues se produjo un desplazamiento en cuanto a su decisión del ámbito de la Fiscalía donde se aplicaban usualmente, de forma unilateral y reservada, hacia el ámbito jurisdiccional, con vigencia de principios de bilateralidad, inmediación y publicidad.

El cambio procesal introdujo además la oralidad en el escenario de la aplicación de las medidas cautelares, pues mediante técnicas de litigación en audiencia el fiscal sustenta su solicitud, el defensor expresa su parecer sobre lo anterior, mientras que el Juez de Garantías toma de la decisión relacionada con la afectación de la libertad ambulatoria de la persona.

Una vez inició la imposición de las primeras medidas cautelares, surgió un aspecto interesante: ¿a quién correspondía darle seguimiento a las mismas? Sería a la Oficina Judicial o a la Fiscalía. El cuestionamiento lo solucionaron los propios Jueces de Garantías al resolver que el Ministerio Público es el más interesado en el seguimiento de la medida cautelar debido a que requiere que el imputado esté disponible y se presente a las diligencias necesarias para que se resuelva el caso. En consecuencia, se procedió con la creación de una Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares que pudiera cumplir con esta labor en el Ministerio Público.

Luego de cinco años de iniciada la puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio, los datos estadísticos revelan una cifra importante en materia de aplicación de medidas cautelares, usualmente tendiente a favorecer las opciones que menos afectan a la libertad, por encima de aquellas que son limitativas en extremo. Ello ha dado lugar, en consecuencia, a un volumen importante de casos que llegan a las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares que requieren atención y profesionalización de la gestión.

Con el propósito de mejorar el mecanismo a través del cual el Ministerio Público atiende el seguimiento de medidas cautelares, se ha generado este manual que inicia desarrollando aquello que corresponde al escenario jurídico que sustenta la imposición de este tipo de control de riesgos procesales para luego proceder a los detalles relacionados con su seguimiento y/o supervisión.

Se trata de un paso más en el desarrollo de instrumentos que contribuyen con la instalación de la reforma procesal penal de corte adversarial.

Panamá, 31 de mayo de 2017.

Índice

Contenido

Seguimiento de medidas cautelares	6
A. Introducción sobre las medidas cautelares en el sistema acusatorio.....	6
B. La libertad ambulatoria y los fundamentos para su limitación.....	6
C. Medidas cautelares personales	7
1. Concepto	7
2. Requisitos o presupuestos	7
a. Supuesto material	7
b. Exigencias de cautelaridad.....	8
3. Principios.....	8
a. Necesidad	8
b. Excepcionalidad y subsidiariedad.....	8
c. Provisionalidad	8
d. Proporcionalidad.....	8
e. Carácter humanitario	9
4. Clasificación legal.....	9
a. Obligación de presentarse periódicamente a la autoridad u oficina	
b. designada por el Juez.....	10
c. Prohibición de salir del ámbito territorial que se determine	11
d. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones, visitar ciertos	
e. lugares o comunicarse con determinadas personas.....	11
f. Abandono inmediato del domicilio cuando se trate de agresiones y la	
g. víctima conviva con el imputado	11
h. Prestación de caución económica adecuada.....	11
i. Suspensión del ejercicio del cargo público o privado, cuando se le	
j. atribuya un delito cometido en su ejercicio	12
k. Obligación de no realizar alguna actividad, si pudiera corresponder	
l. a la pena de inhabilitación	12
m. Obligación de mantenerse en su propio domicilio o en el de otra	
n. persona	12
o. La colocación de localizadores electrónicos	12
p. Detención provisional	13
5. Exigencia cautelar existente vs medida cautelar personal aplicable	13
6. Competencia.....	14
7. Breves anotaciones sobre el procedimiento relacionado con la limitación	
de la libertad en Panamá	15
a. El control de la aprehensión	15

8. Audiencia para petición de medidas cautelares personales	15
a. El rol de quien la pide	16
i. Acreditación del delito y la vinculación	16
ii. Acreditación del riesgo procesal	18
iii. Otro aspecto a considerar	20
b. El rol de quien se opone	20
c. El rol de quien decide	20
D. Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares	21
1. Función	21
2. Estructura organizativa.....	21
3. Principios en que se fundamenta la labor de las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares	21
a. Legalidad	21
a. Presunción de inocencia	21
b. Respeto a los derechos humanos	21
c. Protección de la víctima	22
d. Gratuidad.....	22
e. Objetividad.....	22
f. Desformalización.....	22
g. Reserva.....	22
4. Lineamientos de actuación de las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares	22
5. Supervisión de medidas cautelares.....	24
a. Concepto y propósito.....	24
b. Procedimiento de supervisión de las medidas	25
6. Evaluación de la labor de la Unidad	27
Anexo I. Formulario de Seguimiento de Medida Cautelar no privativa de libertad.....	29
Anexo II. Formulario de Seguimiento de Medida Cautelar privativa de libertad.....	31
Anexo III. Perfiles y funciones de personal ejecutivo	32
Anexo IV. Flujo general de procesos de la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares.....	35
Anexo V. Revisión y participantes del Taller de Validación	36
Anexo VI. Resolución No. 28 de 5 de junio de 2017	37
Fuentes consultadas	39

Contenido

Seguimiento de medidas cautelares

A. Introducción sobre medidas cautelares en el sistema acusatorio:

La Constitución Política de la República de Panamá declara que toda persona es inocente hasta que se demuestre su culpabilidad en juicio público, que le haya asegurado todas las garantías de su defensa. Ello es compatible con el artículo 8.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Para limitar la libertad ambulatoria de una persona, es indispensable contar con elementos que acrediten el supuesto material (delito y vinculación), así como de las exigencias cautelares que permitan establecer que de no aplicarse una medida cautelar hay riesgo que el juicio no se pueda realizar o que se afecten derechos de terceros.

La esencia consiste en que las medidas cautelares no sean utilizadas como penas anticipadas, sino que cumplan el propósito para el cual fueron creadas, es decir, garantizar que el juicio se pueda realizar de la mejor manera posible, a efectos que se determine la inocencia o la culpabilidad de una persona.

B. La libertad ambulatoria y los fundamentos para su limitación.

Uno de los principales derechos que posee el ser humano es el de la libertad. Esa facultad que le permite tomar decisiones en el marco de un Estado de Derecho y ejercer atribuciones que el mismo ordenamiento jurídico confiere a los particulares. La libertad ambulatoria permite que el ser humano se desplace dentro del territorio de un país o fuera de éste, sin más limitaciones que aquellas que imponen las normas migratorias, de salud o seguridad.

Como parte de las medidas coercitivas con que cuenta el Estado panameño para garantizar el ejercicio del *ius puniendi* o derecho a sancionar, tenemos las medidas cautelares. Éstas limitan inicialmente el derecho a la libertad ambulatoria, pero pueden incidir en otros aspectos como la libertad del trabajo o la libertad patrimonial. En consecuencia, se debe tener presente cada una de las exigencias legales cuando se toman decisiones de esta naturaleza.

Un aspecto a considerar en este punto también, lo son los artículos 21 y 22 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

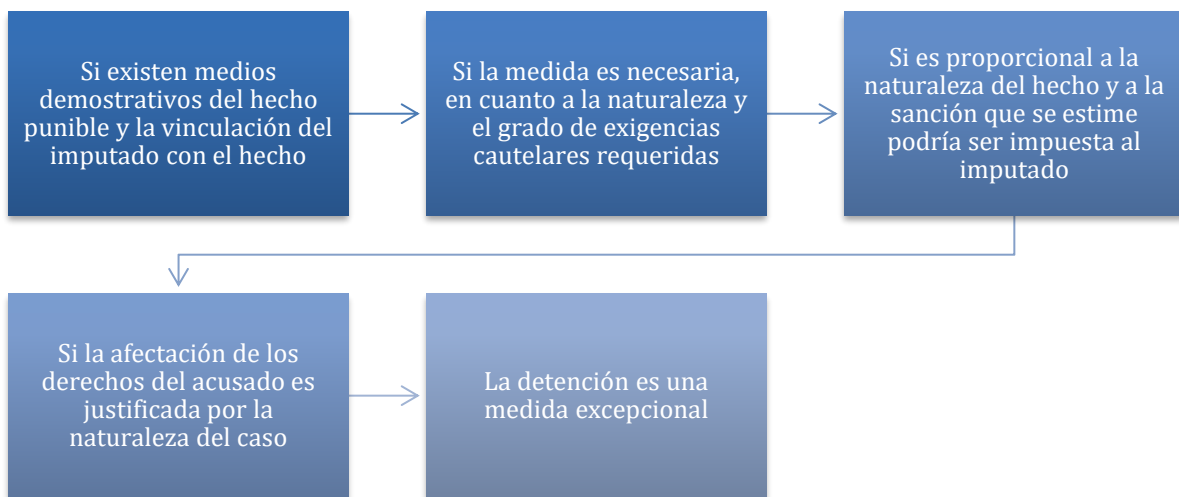
C. Medidas cautelares personales:

1. Concepto:

Las medidas cautelares personales son instrumentos jurídicos que tienen como propósito asegurar los fines del proceso. Contribuyen a que la persona presuntamente vinculada a la comisión de un delito, atienda los requerimientos del proceso judicial hasta la resolución de la causa.

2. Requisitos o presupuestos:

El artículo 222 del Código Procesal Penal establece los requisitos indispensables para la aplicación de las medidas cautelares, los cuales son:



A efectos de dar mayor claridad, procedemos a explicar cada uno de estos requisitos:

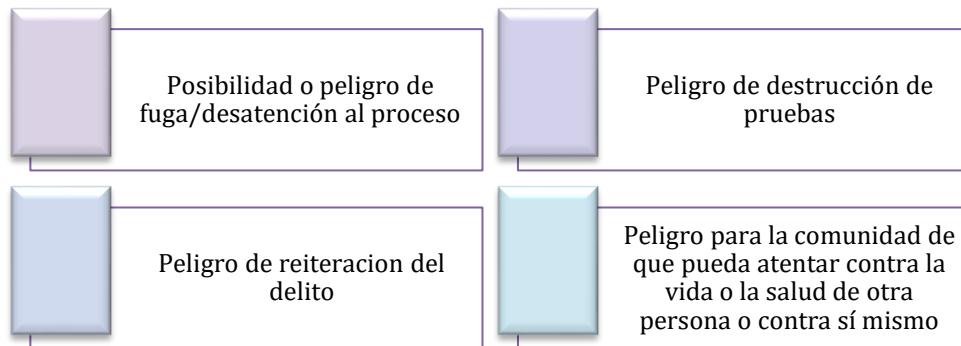
a. Supuesto material.

Se trata de que quien solicita la medida cautelar debe mostrar un mínimo de elementos de convicción que le permitan establecer que los hechos son consistentes con la existencia de un **delito** tipificado como tal por la ley penal. Además debe contar con elementos para demostrar la **vinculación** de la persona imputada con ese delito.

b. Exigencias de cautelaridad.

Son aquellos elementos que permiten fundamentar la necesidad de la imposición de una determinada medida cautelar, porque de lo contrario se pueden afectar los fines de proceso o las personas previamente ofendidas como consecuencia del delito.

Se trata de la existencia de una situación cuya concurrencia produce un riesgo de que el juicio eventualmente no se realice o que se afecten derechos de terceros, si no se impone determinada medida cautelar. Estos riesgos son descritos en el artículo 227 del Código Procesal Penal como:



Si se impone una medida cautelar sin que se demuestre la existencia de alguna de estas exigencias, se estaría violentando el principio de presunción de inocencia que consagra y protege la Constitución Política de nuestro país. Se hace la salvedad que no basta con enunciar la exigencia, sino que hay que expresar qué elementos demuestran, en concreto, que ese riesgo efectivamente existe.

3. Principios:

Estos se derivan del artículo 12 del Código Procesal Penal que establece lo siguiente:

Artículo 12. Control judicial de afectación de derechos fundamentales. Las medidas de coerción, restrictivas de la libertad personal o de otros derechos son excepcionales. El Juez de Garantías, al decretar alguna de estas medidas, observará el carácter excepcional, subsidiario, provisional, proporcional y humanitario de estas.

La detención provisional está sometida a un límite temporal razonable para evitar que se convierta en una pena anticipada. La

detención provisional no puede exceder de un año, excepto en los supuestos señalados en este Código.¹

a. Necesidad:

Relacionado con la existencia de una exigencia cautelar que justifique la imposición de la medida, de lo contrario, si se fundamenta tan solo en la posible pena del delito, por ejemplo, sería una pena anticipada, prohibida en nuestro ordenamiento jurídico.

b. Excepcionalidad y Subsidiariedad:

En el evento que exista un riesgo que haga necesaria la aplicación de una medida cautelar, éstas deben ser analizadas desde la más leve hasta la más grave.

El propósito de las medidas cautelares es minimizar los riesgos establecidos. Por ende, la medida cautelar que se aplique debe estar dirigida a minimizar ese riesgo específico. Si no hay manera de minimizarlo, la única opción es la detención provisional.

c. Provisionalidad:

Las medidas cautelares son temporales, deben estar vigentes solamente mientras se mantengan las exigencias que dieron origen a su imposición. Por lo tanto, si las circunstancias varían, pueden ser revisadas y modificadas. Por ejemplo, si se ordenó una separación del cargo público en base a la única exigencia de evitar pérdida de evidencia, se hizo una auditoría, se obtuvieron todos los elementos para procesar a la persona, podría ser que esta retorne a su cargo porque ya el riesgo planteado desapareció. Distinto es si además de peligro de pérdida de la evidencia, la medida cautelar se justifica también en el peligro de reiteración del delito.

Las medidas cautelares personales están sujetas a un límite máximo de tiempo, usualmente aquel que dure el proceso. Para la detención preventiva, el plazo es de hasta 1 año en casos simples y hasta 3 años para casos complejos.

d. Proporcionalidad:

La medida cautelar debe estar relacionada directamente con el riesgo existente. A menor riesgo, más leve la medida y a mayor riesgo, más severa la medida. Sin riesgo no procede la imposición de medida cautelar.

La proporcionalidad de la medida cautelar se mide en función del riesgo existente y no de la pena que se pueda imponer. Este es un factor a considerar, pero no el único.

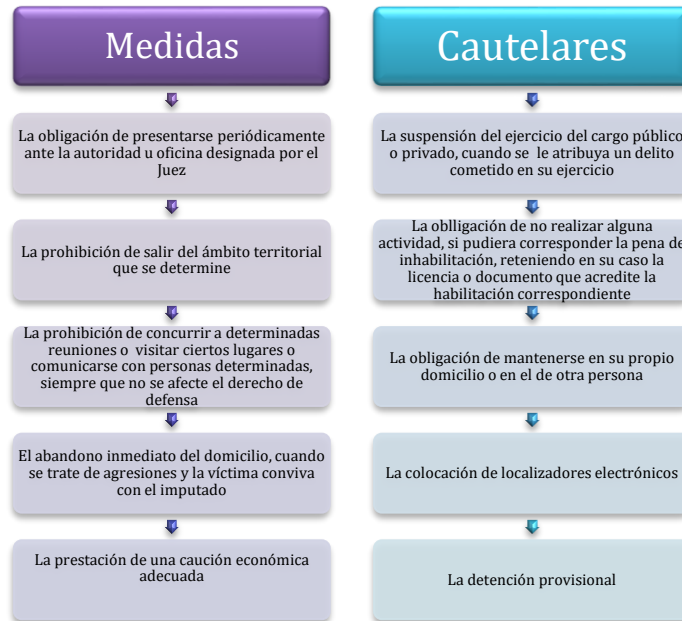
¹ Además de la regulación existente para casos complejos, es relevante atender el contenido de la Ley 121 de 2013 que extiende el plazo de detención provisional en casos relacionados con delincuencia organizada.

e. Carácter humanitario

La medida cautelar impuesta debe propender al respeto de la dignidad humana.

4. Clasificación legal

Son variadas las medidas cautelares que reconoce la ley panameña y que es posible aplicar de acuerdo a las necesidades del caso concreto, a saber:



a. Obligación de presentarse periódicamente a la autoridad u oficina designada por el Juez.

Esta es la medida cautelar más utilizada. Consiste en el deber de la persona imputada de comparecer personalmente a reportarse ante la autoridad que el juez señale y en los plazos que el mismo disponga.

Respecto de ella el cambio fundamental es que hay libertad para fijar el lugar de notificación, el cual puede ser, por ejemplo, la autoridad más cercana al domicilio del imputado o la autoridad más cercana a la sede del tribunal (usualmente se prefiere despachos de investigación).

Anteriormente, mientras el caso estaba en la fiscalía la persona se notificaba en este despacho y cuando pasaba al Órgano Judicial se notificaba en el juzgado correspondiente. Con esta modificación, los Jueces de Garantías depositan en el fiscal el deber de dar seguimiento al cumplimiento de dichas obligaciones, por ser el ente de persecución criminal el interesado en que los imputados estén disponibles para las diligencias que haya que realizar en el proceso y, por ende, ante un incumplimiento son los que activarán la audiencia para requerir la aplicación

de una medida cautelar más severa. No obstante lo anterior, en otros países son las oficinas de servicios previos al juicio, creadas con independencia de los despachos del fiscal o del juez, las que se ocupan de tal seguimiento.

b. Prohibición de salir del ámbito territorial que se determine.

La redacción de esta disposición ha permitido no solo que se fije la prohibición de salida del país, sino de determinada provincia o cierto distrito, ya sea de aquel en el cual se encuentra la residencia o el trabajo del imputado. El inconveniente respecto de ello es que no existen los mecanismos idóneos para garantizar el seguimiento y cumplimiento de tales disposiciones. Sin embargo, si el imputado es descubierto, por ejemplo, cometiendo otro delito o incumpliendo las condiciones que se le han impuesto, fuera del área en la cual debe permanecer, es viable que se le modifique la medida cautelar.

c. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones, visitar ciertos lugares o comunicarse con determinadas personas.

Es una medida de control dirigida a evitar conflictos o que el imputado se encuentre en contacto con aquellos elementos que fueron detonantes para la comisión de la presunta acción criminal.

Se procura limitar así: las compañías inadecuadas, el abuso del alcohol o la comparecencia a centros educativos, de recreación o de otro tipo donde se señala se ha materializado el hecho punible, entre otros.

d. Abandono inmediato del domicilio cuando se trate de agresiones y la víctima conviva con el imputado.

Esta se aproxima más a una medida de protección, con la diferencia que en el evento de su imposición puede ser recurrida.

Básicamente consiste en el deber de la persona sobre la cual recaiga la medida, de salir del lugar en donde está fijado su domicilio dado que en el mismo se han suscitado los hechos violentos bajo investigación. Se pone distancia de esta forma entre el presunto agresor y la persona agredida o víctima, para evitar una reiteración delictiva o la comisión de un delito más grave.

e. Prestación de caución económica adecuada.

Esta medida cautelar está disponible para todos los delitos, sin más exigencias para el juzgador que verificar la situación particular del imputado, sus antecedentes, su condición económica y los riesgos que existen para el proceso.

Se trata de procurar la comparecencia del imputado a los actos procesales para los cuales sea requerido mediante la consignación a favor del estado de una suma de dinero que respalda o es garantía de su compromiso con el proceso.

f. Suspensión del ejercicio del cargo público o privado, cuando se le atribuya un delito cometido en su ejercicio.

Esta medida cautelar que estaba diseminada en distintos artículos del Código Judicial, se enuncia ahora expresamente como una medida precautoria que afecta el derecho al trabajo. La idea es que sea aplicada en casos en los cuales el delito se cometió en ejercicio del cargo y el hecho que la persona se mantenga en su puesto de trabajo puede afectar las investigaciones o someter a la víctima a una mayor afectación. Podrá aplicarse por ejemplo en casos de delitos contra la Administración Pública, delitos financieros, delitos sexuales en el ámbito de trabajo o en el área académica, entre otros.

g. Obligación de no realizar alguna actividad, si pudiera corresponder a la pena de inhabilitación.

Este es un anticipo a la pena accesoria consistente en la inhabilitación para la realización de determinados oficios, arte o industria y puede aplicar para la suspensión de la licencia de conducir, así como para inhabilitar temporalmente el ejercicio de ciertas profesiones liberales.

h. Obligación de mantenerse en su propio domicilio o en el de otra persona.

Antes conocida como casa por cárcel. Implica la privación de libertad domiciliaria que si bien es menos grave que la detención en centro carcelario, es sumamente limitativa de la libertad.

De determinarse que será el domicilio de otra persona el que se utilizará para mantener la privación de la libertad ambulatoria, debe demostrarse al tribunal que en efecto es la opción viable. El propietario de la residencia debe dar garantía de que allí puede mantener a la persona a quien se le sigue investigación.

i. La colocación de localizadores electrónicos.

Esta herramienta tiene como propósito conocer la ubicación de la persona imputada para monitorearla y poder detectar si cumple con un comportamiento adecuado o viola su libertad controlada. Estos localizadores pueden ser móviles (como en otros países que permiten que el imputado cumpla con todos sus deberes laborales y académicos, así como pueda realizar actividades sociales) o de punto fijo (como comúnmente se ha utilizado en nuestro país, en el

que realmente la colocación de localizadores electrónicos se ha aplicado como un instrumento para verificar el cumplimiento de la casa por cárcel).

j. Detención provisional.

Es la medida cautelar personal de mayor severidad. Implica la limitación de libertad en centro carcelario mientras dure el proceso o persistan las condiciones que la motivaron. Conforme al nuevo Código Procesal Penal esta detención provisional tiene como límites 1 año² para los casos simples y hasta 3 años para los casos complejos. Podrá alcanzar 4 años en casos de delincuencia organizada.

5. Exigencia cautelar existente vs medida cautelar personal aplicable:

A través del siguiente cuadro se demuestra que ante la existencia de un determinado riesgo existen maneras de lograr minimizarlo mediante la imposición de una medida cautelar que no necesariamente tiene que ser la detención preventiva.

Riesgo	Medida cautelar
Peligro de fuga / desatención al proceso	<ul style="list-style-type: none"> ↔ Obligación de comparecencia periódica ↔ Prohibición de salida del ámbito territorial que se determine (provincia o país. En este último caso se puede solicitar entrega del pasaporte) ↔ Prestación de caución económica ↔ Colocación de localizadores electrónicos ↔ Obligación de mantenerse en su propia casa ↔ Detención provisional
Peligro de destrucción de evidencia	<ul style="list-style-type: none"> ↔ Separación del cargo ↔ Prohibición de tener contacto con ciertas personas o visitar ciertos lugares ↔ Abandono del domicilio ↔ Obligación de mantenerse en su propia casa ↔ Detención provisional
Peligro de atentar contra la víctima	<ul style="list-style-type: none"> ↔ Abandono del domicilio ↔ Prohibición de portar armas ↔ Prohibición de uso de licencia de conducir ↔ Colocación de localizadores electrónicos ↔ Detención provisional ↔ Prohibición de portar armas

² La ley 66 de 2011 suspendió la puesta en marcha de esta disposición, hasta el mes de septiembre del año 2014 que era cuando se esperaba que se diera la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio en todo el país; no obstante la Ley 8 de 2013 aplazó la entrada en vigencia total del sistema hasta el mes de septiembre de 2016, pero nada se dijo del plazo de detención.

Peligro para la comunidad

- ↪ Prohibición de uso de licencia de conducir
 - ↪ Prohibición de ejercer una determinada profesión
 - ↪ Prohibición de concurrir a determinados lugares o tener contacto con ciertas personas
 - ↪ Colocación de localizadores electrónicos
 - ↪ Obligación de mantenerse en su propia casa
 - ↪ Detención provisional
-

Las medidas cautelares se pueden combinar, siempre que no sean excluyentes entre ellas.

6. Competencia:

De conformidad con el numeral 3 del artículo 44 del Código Procesal Penal, son los Jueces de Garantías los competentes para conocer de las peticiones sobre medidas cautelares que formulen los fiscales, atendiendo a las reglas en materia de circunscripción territorial.

En los casos que no admitan demora y no sea posible lograr la intervención del Juez de Garantías en tiempo oportuno, el artículo 45 del Código Procesal Penal faculta a los Jueces Municipales a resolver este tipo de solicitudes. Esta opción se da principalmente para casos en los que producto de las largas distancias que hay que recorrer, existe riesgo de que se pase el límite de las 48 horas máximas que tiene el Juez de Garantías para pronunciarse sobre la aprehensión de una persona y ante ese mismo funcionario podría realizarse la imputación y el debate sobre medidas cautelares personales a aplicar.

Sobre el particular, en áreas de difícil acceso, también hay que considerar el contenido del artículo 147 del CPP que trata de reposición total o parcial del plazo, por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Es importante tener presente también que los jueces que deben intervenir en la decisión de medidas cautelares no pueden declararse impedidos ni pueden ser recusados, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 60 del Código Procesal Penal, producto de las circunstancias de tiempo que usualmente rodean estas decisiones.

Las comunicaciones para hacer efectivas las medidas cautelares, en caso de no hacerlas el Juez, debe hacerlas el fiscal de la causa. Asimismo, el Fiscal debe informar a la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares cuando estas medidas cesen. Los reportes de las medidas cautelares deben anexarse a la carpeta de investigación fiscal y, en caso de archivar, deben archivar con esta.

7. Breves anotaciones sobre el procedimiento relacionado con la limitación de la libertad en Panamá:

a. El control de la aprehensión:

Cuando el Estado decide limitar la libertad de una persona, por considerar que ésta tiene alguna relación con un delito, sólo puede hacerlo cumpliendo lo dispuesto por la ley. Veamos:

- ↳ Si se trata de la policía, solo puede proceder en flagrancia (por persecución material inmediatamente después de cometido el delito; por persecución inmediatamente después de cometido el delito, producto de un señalamiento directo de quien vio a la persona cometerlo y siempre que en poder de quien se captura se encuentre alguna evidencia relacionada con el delito y por requisita de persona o registro de vehículo en base a motivo fundado). De igual forma pueden proceder cuando el fiscal dicta una orden fundamentada para que procedan con la captura o cuando la persona se ha fugado de centro carcelario.
- ↳ Si se trata del fiscal, tiene que elaborar una orden escrita en la que le explique a la policía los motivos en que fundamentan la aprehensión (delito, vinculación y de qué persona se trata en concreto).

Esa privación de libertad debe ser controlada por el Juez de Garantías quien velará que en el acto no se haya dado abuso de autoridad, tortura ni ninguna clase de afectación a los derechos humanos. También verificará que haya cumplido con los requisitos legales establecidos para realizar tal procedimiento. Al final de la audiencia declarará legal o ilegal la captura, según lo que se acredite en la audiencia. Seguidamente se procede a la formulación de imputación y de inmediato, de encontrarse reunidos los requisitos para tales finales se hace la petición de la medida cautelar cumpliendo con los requerimientos de litigación que más adelante se señalan.

8. Audiencia para petición de medidas cautelares personales:

La dinámica de la audiencia de solicitud de medida cautelar no se desprende de las normas del Código Procesal Penal, no obstante, en la misma interactúan las partes, quienes de forma argumentativa y con fundamento en los elementos incorporados a la carpeta de investigación, hacen sus peticiones. El Juez podría efectuar preguntas a los litigantes, con la finalidad de aclarar aspectos importantes que se hayan expuesto en la audiencia.

Concretamente, sobre el requerimiento oral de las medidas cautelares, el artículo 225 del Código Procesal Penal indica:

“Las medidas cautelares personales que impliquen privación de libertad serán solicitadas oralmente en audiencia y decretadas por el Juez de Garantías, previo requerimiento del Ministerio Público.

Las resoluciones que decreten cualquier medida cautelar personal deberán individualizar al imputado, enunciar los hechos, indicar las evidencias y explicar motivadamente las exigencias cautelares, en cualquier estado del proceso”.

a. El rol de quien la pide:

El fiscal que pide la aplicación de una medida cautelar concreta, debe cuestionarse previamente lo siguiente:

Hay elementos fácticos de la comisión de un delito?

Cuál es la vinculación del imputado?

Qué probabilidad existe de que la causa llegue a juicio?

Existe riesgo de que el juicio no se realice si no se aplica una medida cautelar?

Cuál es el riesgo?

Cuál es la medida necesaria y proporcional?

Luego de tener una respuesta para todas las interrogantes, que le demuestren que debe continuar con el caso y que se requiere una medida cautelar, quien pide la medida debe argumentar en la audiencia sobre la existencia del supuesto material (hecho delictivo y participación del imputado) así como también sobre la existencia del peligro procesal y proporcionalidad de la medida solicitada. Obsérvese que hay una presunción de que la persona debe mantenerse en libertad durante el proceso y que le corresponde al fiscal demostrar que existen motivos para limitar esa libertad.

i. Acreditación del delito y la vinculación:

La acreditación del supuesto material supone ir planteando o delineando la teoría del caso, la cual contiene los siguientes elementos:

- ↳ Jurídico: es el encuadramiento de los hechos dentro de las disposiciones legales establecidas en materia penal y su compatibilidad con las normas de procedimiento. En ese sentido es preciso conocer qué establece la norma sobre: sujeto activo, sujeto pasivo, verbo núcleo del tipo, objeto material, elementos normativos, subjetivos, descriptivos, agravantes, atenuantes, etc.

↳ Fático: Son los hechos relevantes que se refieren a la forma en que ocurrió el delito: lugar, fecha, hora, intervinientes, forma de ocurrencia, entre otros.

Hay que procurar liberar los hechos de toda consideración normativa, es decir, exponer los mismos de forma clara, sin calificativos jurídicos, y se recomienda tener en cuenta algunos aspectos que pueden ayudar, tales como:

- Cuándo sucedieron los hechos (elementos de tiempo)
- Dónde sucedieron (elementos de lugar)
- Quién lo hizo (elementos subjetivo activo)
- Qué hizo (conducta)
- A quién se lo hizo (elemento subjetivo pasivo)
- Circunstancias de modo (instrumentos utilizados)
- Otras circunstancias relevantes
- Resultado de la conducta
- Móvil de la conducta

↳ Probatorio: Consiste en determinar con qué evidencias contamos para acreditar los hechos relevantes del caso.

El Fiscal debe ser lo más claro posible, ya que debe convencer al juez que tiene un caso y que respecto del imputado existe un riesgo que si no se minimiza o controla puede producir que el juicio no se llegue a realizar; que se afecten derechos de terceras personas (comunidad) o que se vulneren nuevamente los derechos de la víctima.

Ejemplo:

En un caso concreto, nuestro aspecto jurídico será la norma establecida en el Código Penal, ya sea en su modalidad simple o con sus agravantes, de ser el caso. Lo que corresponde hacer es desglosar sus elementos dogmáticos que conocemos (sujeto activo, sujeto pasivo, verbo rector, objeto material, elementos normativos, descriptivos, subjetivos, agravantes, atenuantes), a partir de la norma jurídica, tal como se muestra a continuación:

Artículo 218. Quien, mediante violencia o intimidación en la persona, se apodere de una cosa mueble ajena será sancionado con prisión de siete a doce años.

Artículo 219. La pena será aumentada hasta la mitad, si el robo se comete:

1. Utilizando armas.
2. ...

Veamos el desglose de los elementos a los cuales le colocaremos algunos datos hipotéticos:

JURÍDICO – TIPO PENAL ROBO AGRAVADO		FÁCTICO		PROBATORIO
Sujeto activo	Quien	Quién lo hizo?	Juanito Serrano	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista rendida por Vladimir Pérez, en la cual describe los hechos - Reconocimiento fotográfico con resultado positivo practicado por Vladimir Pérez - Positivo de cédula y tarjeta base de Juanito Serrano
Sujeto pasivo	Otra persona	A quién se lo hizo?	Vladimir Pérez	<ul style="list-style-type: none"> - Certificado de nacimiento o cédula de identidad personal de Vladimir Pérez
Verbo núcleo del tipo	Apodere	Qué sucedió?	Se apoderó de 300 dólares y un celular Samsung Galaxy de propiedad de VP	<ul style="list-style-type: none"> - Talonario de cheque de Vladimir Pérez y factura de compra del celular Samsung Galaxy
Objeto material	Cosa mueble ajena			
Elementos descriptivo	Usando violencia o intimidación	Cómo?	Le dijo que si no le entregaba el dinero lo mataría	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista de Vladimir Pérez en la que indica de qué forma se dio la amenaza
Circunstancia de modo - agravante	Utilizando arma de fuego	Con qué?	Una pistola calibre 9 mm	<ul style="list-style-type: none"> - Arma ubicada en posesión de Juanito Serrano al momento de captura - Informe rendido por el agente capturador Felipe Jaime que lo aprehendió 2 semanas después en posesión de un arma 9mm debidamente registrada en la DIASP
		Cuándo?	El 16 de octubre del año X, a las 7:30 p.m.	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista de Vladimir Pérez - Entrevista de María Sanjur, su novia que lo acompañaba al momento en el que a Vladimir le robaron
		Dónde?	En el Parque Urracá, exactamente en la esquina con Avenida Balboa y el Banco BBVA	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de Vladimir Pérez y María Sanjur - Video de vigilancia del área de Avenida Balboa frente al Parque Urracá

De esta manera, durante la preparación para la audiencia, podríamos comprobar que para ese momento, los hechos acontecidos cumplen con los requisitos del tipo penal y que contamos con elementos de convicción mínimos para establecer la ocurrencia del delito y la vinculación de una determinada persona.

ii. Acreditación del riesgo procesal:

Ahora bien, no es suficiente argumentar sobre el supuesto material, pues quien pide la medida (el Fiscal) debe acreditar la existencia de un peligro procesal concreto y la proporcionalidad de la medida, tomando en cuenta que el Juez debe ponderar la limitación de la presunción de inocencia por la necesidad de persecución, es decir, por la garantía que el juicio se realice o versus el peligro en el que se encuentra la víctima o la comunidad.

El fiscal debe decir por qué pide la medida cautelar, y argumentar sobre la existencia de alguna exigencia cautelar concreta, tal como están listadas en el artículo 227 del Código Procesal Penal, antes explicado.

Para esto es recomendable mirar: el delito por el que está solicitando la medida cautelar; el resultado de la investigación y los elementos que faltan por acopiar a la carpeta.

De igual manera, es importante conocer los antecedentes del imputado; sus contactos familiares; su arraigo domiciliario; su historia laboral; su comportamiento durante el proceso; procesos pendientes; antecedentes penales.

En el caso hipotético que hemos planteado, no basta con tener el delito acreditado y la vinculación de Juanito Serrano con el mismo. Debemos explorar para determinar si respecto de él concurre alguna exigencia cautelar. Tradicionalmente diríamos que como el delito que se le imputa es un robo agravado cuya pena mínima es de 10 años y 6 meses, correspondería la detención preventiva, pero esto no es correcto, pues aparte de la gravedad de la pena, debemos preguntarnos:

Tiene trabajo? Qué tipo de trabajo tiene? (permanente, eventual, independiente o asalariado)	En la medida que no trabaje o trabaje de forma eventual, hay menor facilidad de ubicarlo.
Tiene ingresos? Qué tipo de ingresos tiene?	Una persona con alta capacidad económica, podría estar en posición de eludir a las autoridades más fácilmente que una persona que no cuenta con recursos. Siempre depende de las circunstancias del caso concreto.
Realiza estudios? En qué centro académico y qué año cursa? Asiste a clases con regularidad?	Esto ayuda a determinar si es cumplido con sus compromisos, realiza alguna actividad para superación profesional y no deseará dejar de realizarla.
Tiene domicilio? De qué tipo (propio o alquilado)? Desde hace cuánto tiempo vive allí?	Mientras menos tiempo tenga residiendo allí y si ello se combina con que se trata de un sitio alquilado, puede que haya menos probabilidad de que se le localice
Tiene familia? Alguien depende de él? Con quién reside?	Este elemento ayuda a establecer el círculo de respaldo de la persona y su nivel de arraigo en la comunidad
Tiene algún proceso penal pendiente? Se le impuso medida cautelar? Cumplió o no?	Dependiendo de la historia de cumplimiento o violación a las condiciones impuestas en otros procesos, también se puede ponderar qué tan confiable es la persona

Es importante señalar que estos factores, adicionados a otros que puedan existir en el caso concreto como el comportamiento durante la captura, por ejemplo, deben analizarse de forma

conjunta, no aislada. Ellos nos permiten establecer ante qué necesidad de cautela nos encontramos.

El debate entonces supone que se analicen todos los elementos en contexto para solicitar la medida cautelar más adecuada e idónea conforme a los hechos, los elementos de convicción recabados hasta el momento, pero sobre todo con relación al riesgo existente.

iii. Otro aspecto a considerar: el reconocimiento de tiempo:

De conformidad con el artículo 232 del Código Procesal Penal, el fiscal debe valorar muy bien la medida cautelar a solicitar y los verdaderos riesgos, porque la aplicación de varios de estos controles precautorios provocan ahora un reconocimiento de tiempo a favor del imputado. Por ejemplo, si pedimos el impedimento de salida del país para una persona que no suele viajar ni tiene los medios para hacerlo, le estamos dando automáticamente, en el caso que resulte condenado, una rebaja de 1 día por cada 5 días que se mantenga sometido a esta medida cautelar y si el proceso demora para llegar a juicio, puede que haya cumplido parte considerable de la pena sin mayor esfuerzo.

b. El rol de quien se opone:

En el caso de la defensa, ésta podrá argumentar en contra de lo que ha expuesto el Fiscal, es decir, en contra de la existencia de un supuesto material, procurando convencer al Juez que no hay un hecho punible o que, existiéndolo, no hay vinculación de su representado. Este punto se torna un poco complejo, porque en etapas tan iniciales en ocasiones resulta complicado demostrar que un hecho no se dio o que la persona que se presenta ante el tribunal no es la relacionada al delito. Sin embargo, es un elemento que debe ponderar el defensor.

Por otro lado, puede argumentar exclusivamente en contra de la supuesta necesidad de cautela, estableciendo que ésta no existe o que la medida solicitada es desproporcional. Debe tener cuidado en no contradecirse, esto es, que si alega que no hay delito o que su cliente no participó del hecho, no debería tener que entrar en el tema de exigencias de cautelaridad y viceversa.

La solicitud concreta de la defensa podría ir desde la libertad sin cautela de su representado, hasta la aplicación de una medida cautelar más benigna a la solicitada por el Fiscal.

c. El rol de quien decide:

El Juez tendrá que ponderar si los argumentos expuestos por el Fiscal son suficientes para limitar la presunción de inocencia e inclinarse por la necesidad de cautela y, por tanto, garantizar la realización del juicio y la protección de la víctima o de la comunidad.

En ese sentido, procederá a la aplicación de las medidas cautelares solicitadas, de lo contrario tendría que dar la razón a la defensa y dejar al imputado en libertad o aplicar una medida más benigna.

D. Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares:

1. Función:

Conforme al Modelo de gestión para los Despachos del Ministerio Público donde se implemente el Sistema Penal Acusatorio, la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares se encarga de darle seguimiento y/o supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares aplicadas dentro de las distintas causas, por disposición del Juez de Garantías.

Esta oficina deberá generar un reporte dirigido al fiscal del caso, en el cual reporte el cumplimiento o incumplimiento del imputado respecto de las condiciones impuestas por la autoridad judicial. En caso de incumplirse las medidas deberá informar inmediatamente para que el fiscal pueda evaluar y gestionar lo relativo a la revocatoria de la medida o su agravación con la aplicación de otras que puedan garantizar con mayor efectividad la comparecencia al proceso o evitar la fuga, la reiteración del delito, así como la afectación a la víctima o a terceros.

Estas unidades tendrán presencia en cada Fiscalía Regional.

2. Estructura organizativa:

La Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria, debe estar a cargo de un Coordinador de Supervisión e integrada, en la medida de lo posible, por supervisores de medidas cautelares y funcionarios de enlace con instituciones públicas y privadas que puedan contribuir en las labores de supervisión. Asimismo se podrá apoyar en personal que cumpla los roles de apoyo logístico y administrativo como asistentes operativos y/o personal secretarial.

3. Principios en que se fundamenta la labor de las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares:

- a. Legalidad:** Que la decisión sobre la aplicación de las medidas cautelares haya sido emitida por autoridad judicial de conformidad con las normas que rigen la materia en el Código Procesal Penal (arts. 2, 11, 12, 221 - 228 del CPP).
- b. Presunción de inocencia:** Toda persona debe ser tratada y considerada como inocente durante la investigación y el proceso, hasta tanto se le declare responsable del delito que se le imputa en sentencia que haga tránsito a cosa juzgada (art. 8 del CPP).
- c. Respeto a los derechos humanos:** Debido a que las partes del proceso penal serán tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser

humano (art. 14 del CPP). En consecuencia, se debe procurar que las actividades de seguimiento no afecten la vida del imputado y/o su entorno familiar, más allá de las condiciones establecidas por la Ley y ordenadas por la autoridad judicial competente.

- d. Protección de la víctima:** En atención a que tiene derecho a su protección durante el proceso. El Ministerio Público velará por esta y los tribunales la garantizarán conforme a la ley (art. 20 del CPP). Además debe haberse tenido en cuenta su seguridad y la de su familia cuando el Juez de Garantías o el Tribunal competente debe decidir o fijar la cuantía de una fianza de excarcelación u otorgar la concesión de una medida cautelar personal sustitutiva de la detención preventiva a favor del imputado (art. 80 numeral 3 del CPP).
- e. Gratuidad:** Dado que el servicio público de la justicia es gratuito (art. 27 del CPP).
- f. Objetividad:** La actuación de las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares debe basarse en los protocolos, manuales o pautas de actuación aprobados para tales efectos.
- g. Desformalización:** Las actividades que se practiquen deben ser realizadas atendiendo los principios de simplificación, economía procesal y eficacia, evitando ritualismos procesales o formalidades innecesarias. En consecuencia, se podrán realizar las actividades de seguimiento a través de teléfono, fax, correo electrónico o cualquier otro medio idóneo. En caso de incumplimiento, deberá acreditarse el mismo a través de informes, registros, certificaciones y otros mecanismos que contribuyan a establecer el alejamiento del imputado de las condiciones impuestas por el tribunal.
- h. Reserva:** La información que se mantenga en la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares relativa a datos personales de identificación e individualización del imputado deberán mantenerse reservados y solamente podrán tener acceso a ella los fiscales, así como en audiencia el resto de los intervinientes en el proceso penal.

4. Lineamientos de actuación de las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares:

En el desarrollo de su actividad, las Unidades de Seguimiento de Medidas Cautelares se regirán por los siguientes lineamientos:

- a. Velar porque los aprehendidos, mientras estén a órdenes del Ministerio Público reciban alimentación consecuente con la disponibilidad presupuestaria institucional y en coordinación con la Policía Nacional. Es importante establecer que los familiares de la persona aprehendida podrán proporcionar alimentación, siempre que las instalaciones de aprehensión transitoria así lo permitan y cumpliendo con las políticas de seguridad y procedimientos establecidos en la materia.
- b. Diseñar criterios de supervisión generales por medida cautelar y específicos para cada imputado, de acuerdo con sus características socio económicas y los requisitos procesales impuestos por la autoridad judicial competente.
- c. Dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas por autoridad judicial, de conformidad con las exigencias cautelares descritas en la ley procesal (peligro de fuga, peligro de destrucción o afectación de medios de prueba, peligro para la comunidad, peligro para la víctima por posibilidad de reiteración del delito) y mediante el apoyo de autoridades de policía, de ser necesario.
- d. Informar al imputado sobre las pautas que debe seguir para dar cumplimiento a las condiciones impuestas por la autoridad judicial al momento de definir la medida cautelar.
- e. Contribuir a propiciar la comparecencia del imputado al proceso.
- f. Notificación al fiscal sobre el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas por la autoridad judicial para que se cuente con información de calidad en las audiencias de revisión judicial de medidas cautelares y durante el proceso. La información sobre cumplimiento se proporcionará a solicitud del fiscal y sobre el incumplimiento se informará al fiscal tan pronto este se dé para que se tomen las medidas pertinentes.
- g. Atender a los requerimientos relacionados con sus funciones que le formulen los jueces que impusieron las medidas cautelares o el fiscal del caso.
- h. Propender a la asistencia social, psicológica, psiquiátrica de las personas que se encuentren cumpliendo medidas restrictivas alternativas a la detención provisional, en los casos que se aconseje su intervención y medie consentimiento del imputado, como así también para la víctima en caso de así requerirlo.
- i. Comunicarse periódicamente con la víctima para informarle respecto del grado de cumplimiento de las reglas de conducta, procurando, en aquellos casos en que la medida tienen que ver con la víctima, como ser una prohibición de acercamiento o impedimento de contacto, obtener información relevante. Será función también de la oficina mantener un abordaje interdisciplinario con la víctima a través de las restantes oficinas

del Ministerio Público (como la SEPROVIT y sus UPAVIT) o de otra entidad estatal.

- j. Recibir a las víctimas que deseen notificar la existencia de amenazas o, en general, el incumplimiento de parte del imputado de las condiciones de la medida cautelar impuesta por la autoridad judicial competente y generar reportes sobre ello.
- k. Generar datos estadísticos sobre la cantidad de imputados, tipo de medidas cautelares impuestas, mecanismos de seguimiento, cumplimiento o incumplimiento, entre otros. También sobre aquellos datos relacionados con las víctimas.

5. Supervisión de medidas cautelares:

a. Concepto y propósito:

El objetivo de esta supervisión de medidas cautelares es propiciar que el imputado cumpla con sus citaciones, comparezca a su audiencia y, en definitiva, haga frente al proceso penal sin que su libertad represente un peligro para la víctima, la comunidad o el proceso. Sería deber en este caso de la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares informar al fiscal acerca del cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas y que les fueron notificadas por la fiscalía luego de la imposición de tal medida y su confirmación judicial.

En el Manual de Servicios de Antelación al Juicio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, señala sobre este aspecto, lo siguiente:

“La supervisión consiste en proporcionar un seguimiento eficaz al cumplimiento de las condiciones de las medidas cautelares alternativas impuestas por el juez, a través del control de las mismas con un conjunto de estrategias y métodos que permiten comprobar que las condiciones impuestas están siendo efectivamente cumplidas. En la audiencia en la cual se discute la medida cautelar a imponer, el juez determinará si el imputado debe ser liberado sin condiciones o si le aplica una medida cautelar. Hay que tener en consideración que las condiciones impuestas y los tipos de supervisión deben estar relacionados con el riesgo procesal identificado y deben ser lo menos restrictivas posibles para asegurar la comparecencia al juicio y la no concreción de los otros riesgos procesales.”³

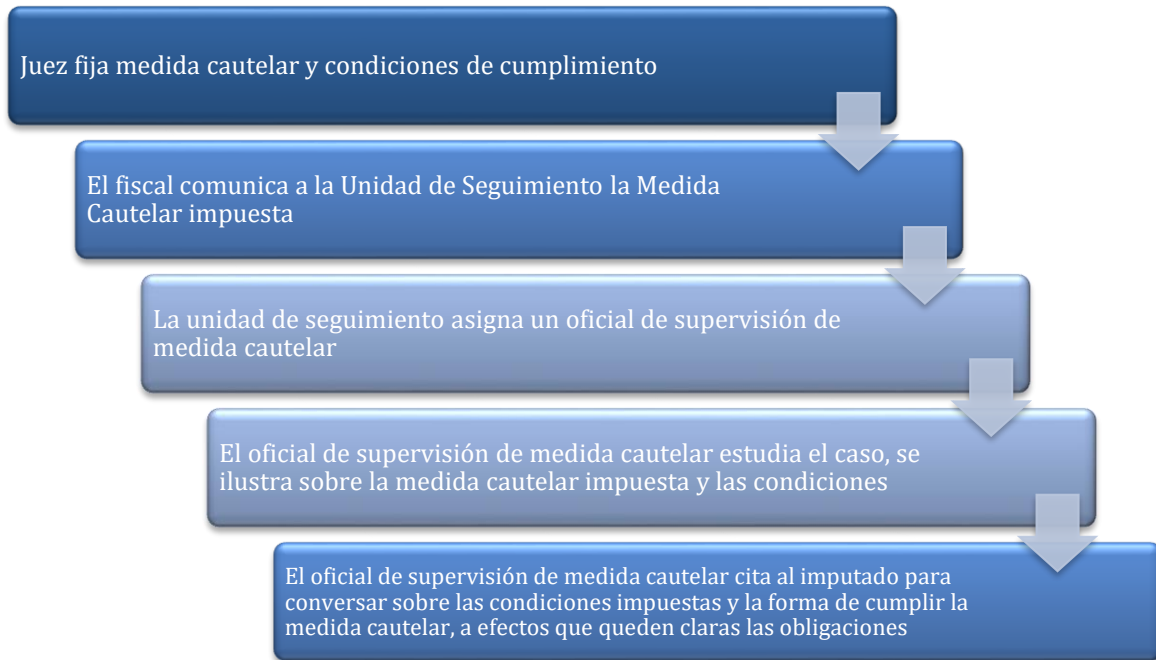
Lo ideal es que la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares no solamente conozca las condiciones impuestas por el Juez, sino que se conozca a la persona que las debe cumplir y se le indiquen las condiciones en que se hará la supervisión y las consecuencias que se producen en caso de incumplimiento.

³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Manual de Servicios de Antelación al Juicio. Santiago, 2011. Pág. 60.

A partir de allí, debe diseñarse el plan de supervisión y su frecuencia, pues esta atenderá a la medida cautelar impuesta y la periodicidad de ésta.

b. Procedimiento de supervisión de las medidas:

Lo recomendable es que se siga el procedimiento que a continuación se expresa:



Es importante destacar que el seguimiento o supervisión de la medida cautelar impuesta debe estar relacionada directamente con el riesgo procesal que se ha identificado representa el imputado, por lo que luego de la referida entrevista se debe generar un plan individual de supervisión que tome en cuenta sus condiciones personales.

Existen diferentes formas de supervisar las medidas cautelares, las cuales van a depender, por supuesto, de aquella que haya sido impuesta por el Juez. En el caso de haberse indicado que la persona debe mantener la misma residencia, es recomendable realizar visitas residenciales, por ejemplo. La Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares solo debe dar seguimiento al denominado depósito domiciliario mientras sea una medida cautelar. En caso de que se aplique el depósito domiciliario como medida sustitutiva, este debe ser monitoreado por cumplimiento.

Adicionalmente, para aquellas medidas cautelares personales restrictivas de derechos, tales como el impedimento de salida del país⁴, la prohibición de comparecer a determinados lugares

⁴ En caso que deba procederse a custodiar el pasaporte del imputado luego de la imposición de esta medida cautelar, debe ser el fiscal del caso, preferiblemente quien haga esta petición a la Unidad.

o contactar a determinadas personas, la unidad de seguimiento debería confirmar que se ha remitido, en el primer caso, la notificación a las autoridades de migración para darle efectividad a tal disposición. En el evento que se haya fijado en concreto el lugar al cual el imputado no debe comparecer, debe informarse a dicho lugar tal prohibición, a efectos que de darse el incumplimiento se comuniquen la oficina de seguimiento y se pueda realizar el reporte debidamente. Igualmente, si existe obligación de no acercarse a determinadas personas, las mismas deben conocer la prohibición a efectos que se conviertan en aliados respecto de la supervisión de la medida.

Una herramienta muy útil para supervisar el cumplimiento de las condiciones impuestas, sobre todo en aquellos casos en los que hay obligación de mantenerse recluido en una residencia o prohibición de comparecer a determinados lugares, es el brazalete de monitoreo electrónico, que si bien hasta el momento la tecnología que se utiliza en Panamá se limita a indicar si la persona obligada se encuentra o no en el lugar dispuesto (usualmente su residencia), tecnología más avanzada como lo es el Sistema de Posicionamiento Global (GPS por sus siglas en inglés) permitiría saber su localización en el momento que la oficina de seguimiento desee conocerla.

Finalmente, debe generarse un reporte que debe ser entregado al fiscal, dependiendo del momento en que se haya fijado que debe entregarse y la ubicación del caso, en el que se incluya en qué condiciones se ha dado el cumplimiento o el incumplimiento de la medida cautelar de carácter personal, a partir de la cual se mantiene, flexibiliza la medida impuesta o se agrava. En todo caso, un reporte debe ser presentado previo a la audiencia de juicio oral, para que pueda considerarse esta situación de cumplimiento o no al momento de tomar la decisión final sobre el caso.

Resumen de actuación

- **Entrevistas:** Una vez notificada la Unidad, se realiza una entrevista al imputado a efecto de corroborar información y recabar otra que tenga que ver con la medida o condición impuesta y sobre las redes familiares y sociales que pudieran brindar apoyo al imputado durante el proceso, esto aplicado a cada caso en específico, de igual manera se verifica la información vertida por el imputado a efecto de corroborar su veracidad y eficacia.
- **Asesoría y diseño de programa individual de seguimiento:** Una vez concluida la entrevista, se realiza un plan de seguimiento en conjunto con el imputado, esto para determinar la forma en que se dará cumplimiento ya sea a medidas o condiciones por parte de este último, tomando en cuenta sus actividades laborales, educativas, sociales, recreativas, etc., determinando así la mejor manera de estar en posibilidad de cumplir.
- **Seguimiento:** Una vez acordado el plan de seguimiento, se realiza la supervisión del cumplimiento de lo impuesto en audiencia por parte del personal de la Unidad, mediante llamadas, visitas, oficios, etc., tanto al imputado, como víctimas, ofendidos, testigos e incluso a su red de apoyo.
- **Reportes de cumplimiento o incumplimiento a la autoridad competente:** Estos se pueden emitir previa solicitud de las partes o de manera oficiosa por parte de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares, una vez que es verificado el cumplimiento o el incumplimiento por parte del imputado, por lo que para tal efecto se lleva en cada expediente una bitácora de las acciones de supervisión realizadas.

Es importante tener presente que el propósito o finalidad del seguimiento o supervisión de las medidas cautelares, en los términos que se expresa en el Manual de Servicios de Antelación al Juicio, antes citado:

“La supervisión permite incrementar el cumplimiento de las medidas cautelares alternativas y minimizar los riesgos procesales de distintas maneras. En primer lugar, promueve el cumplimiento de las condiciones impuestas pues el imputado sabe que está bajo supervisión, lo que en sí mismo sirve como método de persuasión. En segundo lugar, las estrategias permiten prevenir la no comparecencia al juicio, y cuando el imputado incumple determinadas condiciones, el servicio de antelación puede realizar ajustes para resguardar los fines procesales. En tercer lugar, cuando se brindan servicios de apoyo se pueden minimizar los riesgos procesales (apoyo psicológico en caso de violencia doméstica, por ejemplo).”⁵

Expresa Javier Carrasco Solís sobre estos servicios que “los beneficios de las medidas cautelares alternas a la prisión preventiva normalmente se pueden agrupar en tres categorías interrelacionadas: procesal, social e institucional. Procesal porque contribuye a que la persona comparezca a juicio sin fugarse; social porque asegura que el imputado... no pone a riesgo a la víctima o la sociedad, le permite mantener vínculos con su familia y a participar en programas de tratamiento; por último institucional porque contribuye a la reducción del hacinamiento carcelario.”⁶

6. Evaluación de la labor de la Unidad:

La Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares, debe ser evaluada internamente, a efectos de corregir los errores o prácticas inadecuadas en su funcionamiento. Para tales efectos debe realizarse una evaluación de los procedimientos aplicados, ilustrados con los siguientes datos estadísticos:

- Cantidad de medidas cautelares remitidas para supervisión en función de la cantidad de medidas cautelares supervisadas.
- Presentación del imputado sujeto a medida cautelar a las diligencias coordinadas.
- Presentación del imputado sujeto a medida cautelar al juicio o no.
- Cantidad de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil de apoyo contactadas.

⁵ CEJA. Op. Cit. Pág. 61.

⁶ CARRASCO SOLIS, Javier. Servicios de evaluación de riesgos y supervisión de las medidas cautelares. Mecanismos para el manejo de medidas cautelares. Revista Sistemas Judiciales del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <http://www.sistemasjudiciales.org/nota.mfw/89>

- Visitas de supervisión necesarias, visitas de supervisión coordinadas y visitas de supervisión efectivamente realizadas.
- Llamadas de supervisión necesarias – vs- llamadas de supervisión realizadas.
- Informes de seguimiento remitidos en tiempo -vs informes de seguimiento atrasados.
- Tiempo promedio de duración de las labores de supervisión.

También resultará útil escuchar las opiniones del propio personal respecto a las limitaciones presupuestarias y de personal existentes en la oficina para la realización de las actividades de supervisión.

Estos datos permitirán determinar la efectividad de los servicios y los cambios o ajustes que resultará necesario realizar para optimizar las labores que allí se realizan.

Anexo I

FORMULARIO DE SEGUIMIENTO DE MEDIDA CAUTELAR NO PRIVATIVA DE LIBERTAD

Formulario N° _____ Noticia criminal o número de caso _____

Fecha: _____

I. Datos personales

Nombre: _____
Nombre Apellido

Apodo: _____

Edad: _____

Cédula: _____

Dirección: _____
Corregimiento Barriada

Calle

Casa

Teléfonos: _____
Celular Residencial

Persona responsable: _____

II. Datos sobre el caso:

Supuesto delito: _____

Fecha del suceso: _____

Lugar del suceso: _____

Víctima: _____

Autoridad que estableció la medida cautelar: _____

Fecha de imposición de la medida cautelar: _____

III. Tipo de medida cautelar impuesta

- La obligación de presentarse periódicamente ante la autoridad u oficina designada por el Juez
Tiempo de recurrencia (cada cuántos días o en qué días debe comparecer): _____
- La prohibición de salir del ámbito territorial que se determine:
Ámbito territorial fijado (nacional, provincial, otro - especificar): _____
- La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa
Lugares a los que no debe concurrir: _____
Personas con las que no se debe comunicar: _____
- El abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de agresiones y la víctima conviva con el imputado
Domicilio al cual no debe acercarse: _____
Dirección
- La prestación de una caución económica adecuada
Monto de fianza fijado: _____
Condición adicional impuesta: _____
- La suspensión del ejercicio del cargo público o privado, cuando se le atribuya un delito cometido en su ejercicio
Institución: _____

- Cargo público: _____
- La obligación de no realizar alguna actividad, si pudiera corresponder la pena de inhabilitación, reteniendo en su caso la licencia o documento que acredite la habilitación correspondiente
Actividad que no puede realizar mientras dure la medida: _____
 - La obligación de mantenerse en su propio domicilio o en el de otra persona:
Dirección domiciliaria: _____
 - La colocación de localizadores electrónicos: _____

IV. Actividades que realiza el imputado

Estudia _____
Especificar

Trabaja _____
Especificar

Practica deporte _____
Especificar

V. Controles y seguimiento de las condiciones impuestas

Visitas:

- Lugar: _____
- Fecha: _____
- Hora: _____
- Observación: _____

Llamadas:

- Fecha: _____
- Contacto: _____
- Observación: _____

Reportes:

- Estudios: _____
- Laboral: _____
- De localización: _____
- Observación: _____

VI. Dificultades durante el cumplimiento de la medida _____.

VII. Otras observaciones:

_____.

Responsable del seguimiento: _____

Anexo II

FORMULARIO DE SEGUIMIENTO DE MEDIDA CAUTELAR PRIVATIVA DE LIBERTAD

Formulario N° _____ Noticia criminal o número de caso _____

Fecha: _____

I. Datos personales

Nombre: _____
Nombre Apellido

Apodo: _____

Edad: _____

Cédula: _____

Dirección: _____
Corregimiento Barriada

Calle

Casa

Teléfonos: _____
Celular Residencial

Persona responsable: _____

II. Datos sobre el caso:

Supuesto delito: _____

Fecha del suceso: _____

Lugar del suceso: _____

Víctima: _____

Autoridad que estableció la medida cautelar: _____

Fecha de imposición de la medida cautelar: _____

III. Datos sobre la detención:

Centro carcelario en el cual se cumple: _____

Fecha de ingreso al centro carcelario: _____

Reporte de incidentes en el centro penitenciario:

Cambio de medida cautelar:

Si _____ tipo de medida: _____ Fecha de aplicación: _____

No _____

Fecha de finalización de la detención provisional: _____

IV. Otras observaciones:

Responsable del seguimiento: _____

Anexo III

PERFILES Y FUNCIONES DEL PERSONAL EJECUTIVO

Perfiles del personal ejecutivo⁷

Coordinador

- **Formación profesional**
 - Licenciatura en Derecho, Psicología o afines
 - Estudios de especialización en materia de justicia penal (deseable)
- **Experiencia**
 - Mínimo 3 años en:
 - Sistema de justicia penal
 - Trabajo con personas relacionadas con procesos penales.
- **Habilidades**
 - Facilidad para trabajar bajo presión
 - Organizado/a, proactivo(a)
 - Habilidad para trabajar con público
 - Comunicación asertiva (verbal y escrita)
 - Capacidad para trabajar en equipo
 - Facilidad para compartir información y sus conocimientos
 - Creativo/a
 - Discreción en el manejo de información reservada

Supervisor de seguimiento

- **Formación profesional**
 - Licenciatura en Derecho, Psicología Trabajo social, criminología o afines
- **Experiencia**
 - Mínimo 1 año en:
 - Sistema de justicia penal
 - Trabajo con personas relacionadas con procesos penales.
- **Habilidades**
 - Facilidad para trabajar bajo presión
 - Organizado/a, proactivo(a)
 - Habilidad para trabajar con público
 - Comunicación asertiva (verbal y escrita)
 - Capacidad para trabajar en equipo
 - Creativo/a
 - Discreción en el manejo de información reservada

⁷ Sujetos a los ajustes que pueda realizar la Dirección de Recursos Humanos a través del Departamento de Carrera del Ministerio Público.

- Capacidad para relacionarse con otras personas

Oficial de enlace con instituciones públicas y privadas

- **Formación profesional**
 - Licenciatura en Derecho, Psicología Trabajo social, criminología o afines
- **Experiencia**
 - Mínimo 1 año en:
 - Sistema de justicia penal
 - Trabajo con personas relacionadas con procesos penales.
- **Habilidades**
 - Facilidad para trabajar bajo presión
 - Organizado/a, proactivo(a)
 - Habilidad para trabajar con público
 - Comunicación asertiva (verbal y escrita)
 - Capacidad para trabajar en equipo
 - Creativo/a
 - Discreción en el manejo de información confidencial
 - Capacidad para relacionarse con otras personas
 - Facilidad para la gestión de proyectos
 - Conocimientos sobre los programas de gobierno y de la sociedad civil en materia de justicia

Funciones del personal ejecutivo

Coordinador

- Constituye el enlace con el Fiscal Superior.
- Supervisar el trabajo de su equipo/subalternos (en cuanto a gestión y seguimiento).
- Organizar y distribuir el trabajo de seguimiento.
- Velar porque se mantenga la reserva de la información relacionada con la supervisión de las medidas cautelares y que solo sean de conocimiento del fiscal competente.
- Supervisa que se lleve la información estadística necesaria para documentar la gestión de supervisión de medidas cautelares.

Supervisor de seguimiento

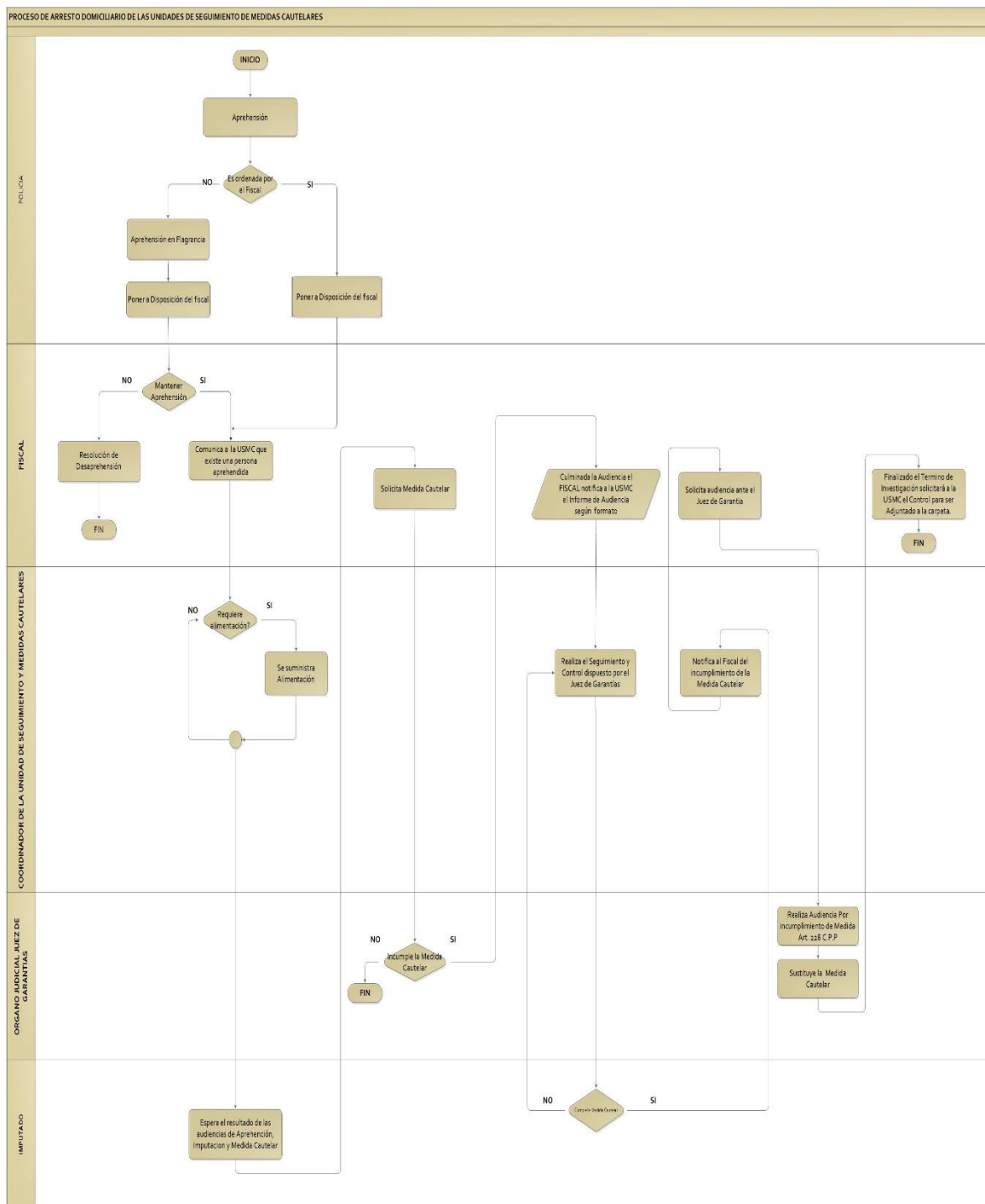
- Estudio de los casos asignados para dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas.
- Entrevista a los imputados con medida cautelar personal.
- Elabora el plan individual de supervisión de las medidas cautelares.
- Supervisa el cumplimiento de las medidas cautelares y custodia documentos.
- Realiza reportes de cumplimiento o incumplimiento.

Oficial de enlace

- Contribuye a la supervisión de las medidas cautelares que están relacionadas con las funciones de otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil.
- Mantiene y actualiza la base de datos sobre instituciones, organizaciones y programas que pueden contribuir en la supervisión de medidas cautelares.

Anexo IV.

FLUJO GENERAL DE PROCESO DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES.⁸



⁸ Elaborado por Juan José Vega y Grisel Morán.

Anexo V.

REVISIÓN Y PARTICIPANTES DEL TALLER DE VALIDACIÓN.

Este manual fue sometido vía electrónica a la revisión de los fiscales a nivel nacional y fue ajustado conforme a las recomendaciones y observaciones recibidas. Con posterioridad se realizó un **Taller de Revisión del Manual de Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio** el 27 de abril de 2017. En el cual participaron los siguientes funcionarios:

No.	PARTICIPANTE	OFICINA	LUGAR
1	Ricardo González	Oficina de Implementación Sistema Penal Acusatorio	Panamá
2	Gloribeth Hernández	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Panamá
3	Azucena Aizpurúa	Fiscalía Superior de Litigación	Panamá
4	Grissel Morán	Oficina de Implementación Sistema Penal Acusatorio	Panamá
5	Axcel Guerra Camarena	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Veraguas
6	Dídimo García	Asistente Operativo Unidad de Homicidio	Darién
7	Dora Araúz Barría	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Chiriquí
8	Edgardo Delgado	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Panamá Oeste
9	Emigdalia Adames	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Chiriquí
10	Ezequiel Velasco	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Panamá
11	Heileen Solís	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Herrera
12	Katheris Lange Dixon	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Bocas del Toro
13	Milagros Méndez	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Los Santos
14	Oris Cavalli	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Coclé
15	Rosario de Gracias	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	San Miguelito
16	Ruth Vanessa Cisneros	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	San Miguelito
17	Sheryl Sanguillén	Unidad de Seguimiento y Medidas Cautelares	Colón

Además se contó con los valiosos aportes de Gonzalo Rua, Consultor Internacional.

Anexo VI. – Resolución No. 28 de 5 de junio de 2017

MINISTERIO PÚBLICO
Procuraduría General de la Nación

RESOLUCIÓN N^o 28 (De 5 de junio de 2017)

"Por medio de la cual se adopta el Manual de Seguimiento de Medidas Cautelares del Ministerio Público."

LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que una de las atribuciones del Ministerio Público es perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

Que el numeral 5 del artículo 347 del Código Judicial desarrolla el texto constitucional, al señalar que el Ministerio Público debe perseguir e investigar los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen.

Que el artículo 329 del Código Judicial faculta al Procurador o Procuradora General de la Nación a crear nuevos Despachos de Instrucción, así como incorporar cambios en el número, nomenclatura, organización administrativa y ubicación de las Agencias del Ministerio Público.

Que a partir del día 2 de septiembre de 2016, entró en vigencia en el Primer Distrito Judicial de Panamá, la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, siendo la región judicial más extensa y con el movimiento delictual más notorio del país.

Que la reforma procesal penal generó un sinnúmero de transformaciones no sólo en cuanto al tratamiento de los conflictos penales sino también en la aplicación de ciertas figuras procesales como las medidas cautelares de carácter personal.

Que estos cambios procedimentales no soslayaron el hecho que el Ministerio Público subsiste desplegando su disposición de persecución delictiva como titular de la acción penal, por lo cual institucionalmente se demandó el acogimiento de un modelo de gestión a nivel nacional, con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia de la labor constitucional y legal conferida, pero ejerciéndola con sujeción al respeto de las garantías, principios y reglas que rigen el nuevo sistema de enjuiciamiento penal de corte adversarial.

Que mediante la Resolución N^o 66 de 25 de agosto de 2016, se adoptó el Modelo de Gestión a nivel nacional.

Que entre las variantes implementadas, se estableció la existencia de la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares, encargada de darle continuidad al acatamiento de las medidas cautelares decretadas por los jueces de garantías,

ejerciendo una supervisión para que en caso de incumplimiento de éstas, se le informe al fiscal actuante, a objeto de solicitar ante el ente jurisdiccional su revocatoria.

Que la Oficina de Implementación del Ministerio Público ha elaborado un Manual de Seguimiento de Medidas Cautelares con el propósito de optimizar la estructura por medio del cual el Ministerio Público atiende la secuencia de las medidas cautelares, pues los datos estadísticos reflejan una cardinal cifra de medidas cautelares distintas a la detención provisional, que exigen una especial vigilancia y profesionalismo de la gestión.

RESUELVE

PRIMERO: Adoptar el Manual de Seguimiento de Medidas Cautelares del Ministerio Público a nivel nacional.

SEGUNDO: Ordenar la publicación y distribución del Manual de Seguimiento de Medidas Cautelares del Ministerio Público a nivel nacional.

TERCERO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 329 del Código Judicial.

Dada en la ciudad de Panamá, a los cinco (5) días del mes de junio de dos mil diecisiete (2017).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La Procuradora General de la Nación,



Kenia I. Porcell D.



Secretario General,



El **Rolando Rodríguez Cedeño**

Fuentes consultadas

Manuales:

Ministerio Público. **Manual Básico de Capacitación del Sistema Penal Acusatorio.** Medidas Cautelares. Panamá, 2014. Sección elaborada por Delia A. De Castro D.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas. **Manual de Servicios de Antelación al Juicio.** Santiago, 2011.

CARRASCO SOLIS, Javier. **Servicios de evaluación de riesgos y supervisión de las medidas cautelares. Mecanismos para el manejo de medidas cautelares.** Revista Sistemas Judiciales del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
<http://www.sistemasjudiciales.org/nota.mfw/89>

Reglamento

INECIP. **Reglamento de la Oficina de Control de Medidas Alternativas para la jurisdicción de Paraná.** Argentina.

Textos legales:

Código Procesal Penal, aprobado mediante la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008.