

MECANISMO DE SEGUIMIENTO

CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ (MESECVI)

PANAMÁ

INFORME PAÍS

Cuarta Ronda de Evaluación Multilateral



PANAMÁ INFORME PAÍS DEL CEVI CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN MULTILATERAL

I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe tiene por objeto evaluar los avances de la República de Panamá en la implementación de la Convención de Belém do Pará en el período 2018-2022, los obstáculos identificados, presentar observaciones y recomendaciones al Estado. Este trabajo se ha elaborado teniendo en cuenta las respuestas de la República de Panamá al sistema de indicadores del MESECVI, en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluación Multilateral. Se consultaron igualmente el Informe de País de Panamá correspondiente a la Tercera Ronda de Evaluación¹, el Informe de Implementación de las Recomendaciones del CEVI en el marco de la Tercera Ronda – Fase de Seguimiento², el IV Informe Hemisférico, Capítulo América Latina³, sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará, así como la legislación e información oficial emitida por el gobierno.

2. El presente informe se realiza con la respuesta del Estado de Panamá al sistema de indicadores seleccionado por el Comité para esta Cuarta Ronda. La República de Panamá respondió al conjunto de indicadores enviados por el CEVI, proporcionando una amplia y relevante cantidad de información. No obstante, se identificó un número significativo de indicadores sin respuesta, los cuales se detallan y analizan al final de cada apartado correspondiente. El CEVI agradece la disposición del Gobierno de Panamá para cumplir con los compromisos asumidos en el marco de la Convención de Belém do Pará y su mecanismo de seguimiento.

3. Las secciones en que se divide este informe tienen relación con la estructura predefinida por el CEVI: Legislación, Planes Nacionales, Acceso a la Justicia, Información y Estadísticas, Diversidad y Presupuesto. En cada sección se analizará el componente formal, el contexto financiero y compromisos presupuestarios y las capacidades estatales construidas para dar seguimiento a los derechos emanados de la Convención de Belém do Pará.

II. AVANCES EN LEGISLACIÓN. Artículo 1, 2, 3 y 7 incisos c, e, g, de la Convención Belém do Pará

4. Desde la adopción de la Convención de Belém do Pará, Panamá ha realizado esfuerzos significativos para fortalecer su marco jurídico de protección y garantía de los derechos de las mujeres. Destaca, en particular, la Ley N° 184 de 25 de noviembre de 2020 sobre violencia política, cuyo artículo 2 define este tipo de violencia como aquella que puede ocurrir en diversos ámbitos —incluido el familiar y en las relaciones interpersonales— cuando se afectan los derechos políticos de las mujeres, independientemente de la afiliación política de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de

¹ OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.261/17 24 de Agosto de 2017 Original: español

² OEA/Ser.L/II/7.10 MESECVI/CEVI/doc.275/20 15 de diciembre de 2020 Original: español

³ Disponible en: <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/Informe%20Hemisfe%CC%81rico%20-%20Capi%CC%81tulo%20LA.pdf>



afinidad. Esta ley representa un paso fundamental hacia el reconocimiento de la violencia política como una manifestación específica de la discriminación estructural que enfrentan las mujeres en el ámbito público y político, visibilizando las múltiples formas en que se limita su participación en condiciones de igualdad.

5. En la misma línea, el Decreto Ejecutivo N° 2434 de 24 de noviembre de 2021, que reglamenta la Ley 184, amplía el alcance conceptual y operativo de esta normativa. Su artículo 7 establece que la violencia política contra las mujeres puede manifestarse tanto en los espacios públicos como privados, en el entorno familiar, laboral o en organizaciones de cualquier naturaleza —públicas, privadas o mixtas— y que puede ser perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, por miembros o representantes de partidos políticos en cualquier nivel jerárquico, así como por personas aspirantes o candidatas a cargos de elección popular. El decreto, además, introduce una definición amplia de *relación interpersonal*, comprendiendo vínculos basados en emociones, intereses o actividades sociales en contextos como la familia, la pareja, la amistad o el trabajo. Este desarrollo reglamentario es de gran relevancia, pues reconoce que las dinámicas de poder y violencia política no se limitan al ámbito institucional, sino que pueden reproducirse en espacios cotidianos y relacionales, contribuyendo así a una comprensión integral del fenómeno y a la posibilidad de abordarlo de manera efectiva.

6. El informe del Estado también destaca otros avances normativos relevantes, entre ellos la Ley N° 321 de 29 de agosto de 2022, que aprueba el *Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo*, y la Ley N° 21 de marzo de 2018, que prohíbe la aplicación del subrogado penal del trabajo comunitario en delitos sexuales contra menores de edad. Ambas normas refuerzan la obligación estatal de garantizar entornos laborales y sociales libres de violencia y discriminación, consolidando la responsabilidad de sancionar adecuadamente los delitos que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y niñas.

7. Asimismo, en relación con el artículo 144 del Código Penal (Ley N° 14 de 18 de mayo de 2007), que permite el aborto en casos de violación o por causas graves de salud que pongan en riesgo la vida de la madre o del producto de la concepción, se valora su reglamentación mediante la Resolución N° 3715 de 10 de junio de 2022, que aprueba el *Protocolo para la Atención Integral de la Violencia Sexual en Niñas, Adolescentes y Mujeres*. Esta normativa, de alcance nacional, constituye un avance significativo en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, al establecer procedimientos claros para la atención de las víctimas de violencia sexual y asegurar el acceso a servicios de salud con enfoque de derechos humanos, género y edad. Su adopción representa un compromiso estatal con la implementación efectiva de las obligaciones derivadas de la Convención de Belém do Pará y de los estándares internacionales en materia de derechos de las mujeres.



8. El CEVI valora especialmente la adopción de acuerdos interinstitucionales que fortalecen la coordinación entre las instituciones del Estado responsables de garantizar los derechos humanos de las mujeres y el acceso a la justicia. En este marco, se destaca el Acuerdo No. 368-A del 8 de julio de 2019, mediante el cual el Órgano Judicial actualiza las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad*. Esta actualización es un hito relevante, pues reafirma el compromiso del Estado con la eliminación de las barreras estructurales que enfrentan las mujeres, las niñas y otros grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a la justicia en condiciones de igualdad, integrando un enfoque de género, edad y diversidad en la administración judicial.

9. Asimismo, se subraya la importancia del Convenio Interinstitucional de Cooperación y Asistencia Técnica, suscrito entre el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)⁴, y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF). Este convenio, reglamentado el 20 de julio de 2021, tiene como objetivo fortalecer la defensa y atención integral de las mujeres víctimas de violencia doméstica o de género. Su valor radica en la creación de un marco operativo de cooperación interinstitucional que favorece la respuesta coordinada y eficaz del Estado, garantizando que la atención, protección y reparación a las víctimas no dependan de acciones aisladas, sino de una política pública integral. Adicionalmente, tiene una vigencia de 10 años y fue refrendado por la Contraloría General de la República de Panamá en 2022, con lo cual las partes acuerdan implementar varias acciones importantes que dan cumplimiento a lo establecido en las leyes de la materia aplicables, y en diferentes tratados internacionales relacionados, incluyendo la Convención de Belém do Pará.

10. Se destacan las publicaciones institucionales orientadas a fortalecer la atención integral de la violencia contra las mujeres y la promoción de entornos seguros e igualitarios. Entre ellas, el CEVI celebra la emisión del *Manual de Normas y*

⁴ Durante el período de evaluación correspondiente a la Cuarta Ronda, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) fungía como autoridad nacional competente ante el Mecanismo de Seguimiento. El Ministerio de la Mujer de Panamá fue creado posteriormente, el 8 de marzo de 2023, mediante la Ley 375, por lo que su gestión queda fuera del alcance temporal del presente informe. No obstante, a lo largo del documento se hace referencia a programas que actualmente se encuentran bajo la conducción del Ministerio, pero que fueron creados y ejecutados durante el período de evaluación. Ello no implica una valoración del desempeño del Ministerio, sino que obedece a la forma en que el Estado reportó dichas iniciativas, identificando a esta nueva institución como su entidad responsable.

Aun cuando el año 2023 queda fuera del período de evaluación, el CEVI considera pertinente destacar que, al momento de la publicación del presente informe, el Estado panameño atraviesa un proceso de desmantelamiento institucional que pone en riesgo los avances logrados en la consolidación de mecanismos de atención a las mujeres, en particular a las víctimas de violencia. En este sentido, mediante comunicado del 24 de julio de 2025, el Comité de Expertas expresó su profunda preocupación ante el anuncio realizado por las más altas autoridades del Estado sobre la degradación del Ministerio de la Mujer al rango de Secretaría dentro del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Véase: <https://belemdopara.org/wp-content/uploads/2025/07/Comunicado-CEVI-Panama-Julio-2025.pdf>



Procedimientos para la Atención Integral de la Violencia y Promoción de Formas de Convivencia Solidaria en el Sistema Nacional de Salud (Ministerio de Salud, 24 de junio de 2021), así como su versión anterior de 3 de junio de 2019. Estos instrumentos constituyen herramientas esenciales para la estandarización de la atención a víctimas dentro del sistema sanitario, garantizando una respuesta oportuna, sensible al género y coordinada entre los distintos niveles de atención.

11. Asimismo, Panamá informa sobre la publicación del *Protocolo Nacional de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en las Relaciones de Pareja* (INAMU, 15 de abril de 2018) y del *Protocolo de Actuación Judicial sobre el Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas* (Órgano Judicial, 2 de enero de 2020), así como del *Manual de Atención con Pertinencia Cultural de los Centros de Atención del Ministerio de la Mujer* (2 de junio de 2022). Estos documentos reflejan un compromiso institucional con la creación de lineamientos claros para la atención de mujeres víctimas de violencia, incorporando enfoques diferenciados que reconocen la diversidad cultural, étnica y territorial del país.

12. De igual forma, el CEVI resalta la aprobación del *Protocolo para la Atención Integral de la Violencia Sexual en Niñas, Adolescentes y Mujeres* (Ministerio de Salud, 6 de octubre de 2022), instrumento que establece lineamientos técnicos y procedimientos estandarizados para la detección, atención, tratamiento y acompañamiento integral de víctimas de violencia sexual. Su adopción representa un avance sustantivo en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, al asegurar la articulación entre los servicios de salud, justicia y protección social, y al incorporar un enfoque de género, edad y derechos humanos que coloca a las víctimas en el centro de la respuesta estatal.

13. El CEVI también valora la publicación de la *Guía de Orientación para Mujeres en Situación de Violencia Doméstica en el marco de la pandemia de COVID-19* (Ministerio Público, 20 de marzo de 2020), la cual ofreció pautas fundamentales para garantizar la continuidad de los servicios de atención y protección durante el confinamiento. Este instrumento demostró la capacidad del Estado panameño para adaptar sus mecanismos de respuesta frente a contextos de crisis, visibilizando la necesidad de incorporar la gestión de riesgos y emergencias en las políticas de prevención y atención de la violencia.

14. El informe país no menciona si existe un presupuesto específico para la atención de la violencia de género; sin embargo, resalta la creación de mecanismos de asistencia judicial. Tampoco se presentó información sobre la inversión realizada en otras instituciones. Esta ausencia de datos genera preocupación en el CEVI, dado que la asignación presupuestaria clara y suficiente es un elemento esencial para garantizar la sostenibilidad y efectividad de las políticas públicas orientadas a la prevención, atención, sanción y reparación en casos de violencia contra las mujeres.

15. El informe Nacional de Panamá reporta que El Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer⁵ tiene 19 oficinas en funcionamiento a lo largo de todo el territorio nacional. De la misma forma reporta que el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para las

⁵ Ley 82 "Que Adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para Tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer".



Víctimas del Delito⁶ mantiene de 12 oficinas en funcionamiento a lo largo de todo el territorio.

16. En relación con la legislación que establece sanciones a funcionarios públicos, el Estado informa sobre la existencia del Tribunal Especial de Integridad y Transparencia, creado por la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 e instalado el 1 de marzo de 2023⁷, así como del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Central (Decreto Ejecutivo 246 de 2004). Este tribunal tiene como mandato garantizar la transparencia y la probidad en la función pública, con potencial para sancionar conductas indebidas de funcionarios que puedan incluir actuaciones discriminatorias o negligentes frente a casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, el Estado no proporcionó información que permita al CEVI determinar si este mecanismo ha sido utilizado efectivamente en relación con la protección de los derechos de las mujeres, aunque el Comité reconoce su potencial para contribuir a la prevención de prácticas discriminatorias y a la consolidación de una respuesta institucional con enfoque de derechos.

17. En cuanto a la legislación sobre medidas de protección —ya sea a solicitud de la víctima, de terceros o de oficio— antes y durante los procesos penales, civiles, laborales, electorales, administrativos o judiciales, el Estado informa sobre diversos instrumentos normativos. Entre ellos se destacan: el Código Procesal Penal (Ley 63 de 28 de agosto de 2008); la Ley 82 de 2013; la Ley 402 de 9 de octubre de 2023⁸, que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá; la Ley 409 de 16 de noviembre de 2023⁹, que crea el Sistema Judicial de Protección Integral de Garantías y Derechos de la Niñez y la Adolescencia; y la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que establece el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones.

18. El CEVI saluda especialmente, la inclusión en el informe de un importante trabajo y procesos sistemáticos de formación, capacitación y sensibilización a funcionarios/as del sector público sobre las herramientas legales de sanción, protección y promoción de los derechos de las mujeres, particularmente el derecho a una vida libre de violencia. Así como, mecanismos de intercambio, seguimiento y evaluación de los procesos formativos.

19. El CEVI expresa su profunda preocupación por el aumento sostenido y constante de los casos de violencia sexual contra niñas menores de 18 años, que pasaron de 1.424 en 2019 a 1.613 en 2022, con una disminución atípica en 2020 atribuible probablemente a las limitaciones de denuncia durante la pandemia de COVID-19. Estas cifras evidencian una problemática grave y persistente que requiere atención urgente, ya que reflejan un riesgo creciente para la integridad y los derechos de las niñas y adolescentes.

20. A esta situación se suma la ausencia de información clave que permita dimensionar de manera integral la violencia específica contra las mujeres, incluyendo datos sobre la aplicación de protocolos y reglamentos de derechos de las mujeres, casos de

⁶ Ley No. 31 de 28 de mayo de 1998.

⁷ Debido a su relevancia, se han considerado algunos avances ocurridos durante el proceso de edición del presente informe en el año 2023.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.



discriminación en el acceso a la educación libre de estereotipos, tasas de embarazos, partos e interrupciones en niñas y adolescentes, así como encuestas de prevalencia que midan las diferentes formas de violencia contra mujeres y niñas. La falta de estos datos impide comprender plenamente el alcance real de la violencia de género y dificulta el diseño e implementación de políticas públicas efectivas y focalizadas para su prevención, atención y erradicación.

III. AVANCES EN PLANES NACIONALES. Artículos 1, 2, 7 y 8 incisos c) y d) de la Convención de Belém do Pará

21. Durante el período analizado, Panamá reporta la vigencia de diversos planes estratégicos y programas nacionales que refuerzan el seguimiento a las recomendaciones del CEVI. Entre ellos, el Plan Estratégico Institucional 2020-2030 del Órgano Judicial, de alcance nacional, que involucra a todas las jurisdicciones y unidades del sistema de justicia, y el Plan Estratégico del Comité Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, que articula a múltiples instituciones estatales y de la sociedad civil, incluyendo al Ministerio de la Mujer, los ministerios de Seguridad Pública, Desarrollo Social, Educación, Trabajo y Salud, el Órgano Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y organizaciones como FundaGénero, APLAFA y el Consejo Nacional de la Mujer.

22. En materia de lucha contra la trata de personas, el Estado adoptó dos Planes Nacionales contra la Trata de Personas (2017–2022 y 2022–2027), coordinados por el Ministerio de Seguridad Pública y una amplia Comisión Nacional integrada por ministerios clave, la Defensoría del Pueblo, la empresa privada y la sociedad civil, con cobertura nacional. Complementariamente, el Ministerio de la Mujer desarrolla el Programa de Pensiones Alimenticias y Centros de Atención, y el Ministerio de Seguridad Pública lidera el Plan de Acción 2022–2025 del Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género.

23. A nivel local, el Estado reportó la implementación del Programa de Servicios Esenciales para mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia, liderado por el Municipio de La Chorrera, con la participación del Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Salud, SENNIAF, el Ministerio Público y la Policía de Niñez y Adolescencia.

24. Los planes y programas reportados reflejan un avance significativo en la adopción de un enfoque multisectorial y territorial para prevenir y atender la violencia contra las mujeres. Destaca la existencia de planes estratégicos de amplio alcance, como el Plan Estratégico Institucional del Órgano Judicial y el Plan Estratégico del Comité Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, que articulan a instituciones del sector justicia, seguridad, salud, educación y sociedad civil. A nivel local, programas como los Servicios Esenciales de La Chorrera complementan la respuesta nacional, mientras que la continuidad de los Planes Nacionales contra la Trata de Personas y la implementación de mecanismos innovadores, como el uso de brazaletes electrónicos, evidencian una atención diferenciada a distintas formas de violencia y un esfuerzo por cumplir con las recomendaciones del CEVI en materia de articulación institucional y ampliación de coberturas.



25. Si bien se declara que algunos programas y acciones se realizan con fondos públicos, no se indican montos ni se informa sobre compromisos presupuestarios o valores asignados para transversalizar el enfoque de género en el presupuesto general de gastos. Esta ausencia de información resulta preocupante, ya que, más allá de la voluntad política reflejada en la adopción de planes y programas, sin recursos adecuados estos no pueden alcanzar el impacto esperado ni garantizar la sostenibilidad de las acciones.

26. El informe destaca la implementación del Modelo de Atención con Pertinencia Cultural por parte del Ministerio de la Mujer, orientado a la evaluación social y atención de mujeres víctimas de violencia, lo que constituye un avance en la adaptación de los servicios a la diversidad sociocultural del país.

27. Asimismo, se reconoce la ejecución de diversas campañas públicas de sensibilización financiadas con fondos públicos, aunque sin especificación de montos ni mecanismos de seguimiento. Entre ellas se incluyen: “*No Normalices la Violencia contra la Mujer*” (SERTV, 2020), “*La No Violencia*”, “*Alto a la Violencia*” y “*Violencia Doméstica o Tolerancia a la Violencia contra la Mujer*” (Ministerio Público, desde 2019), “*Soy Persona, no un Objeto*” (Ministerio Público, 2021), “*Panamá Libre de Violencia*” (Ministerio Público, 2019) y “*Violencia Doméstica y Maltrato al Menor*” (Ministerio Público, 2019).

28. Si bien estas campañas son herramientas valiosas para la sensibilización social y la prevención, el CEVI observa la ausencia de medidas estructurales y permanentes que consoliden su impacto y promuevan una transformación real de los estereotipos de género que perpetúan la violencia y la discriminación. Preocupa especialmente la falta de información sobre su alcance, cobertura y resultados, lo que impide medir su efectividad, identificar desafíos de implementación y evaluar su contribución en el cambio de actitudes y conductas a mediano y largo plazo.

29. El Estado enumera un listado importante de organizaciones de la sociedad civil que participan en la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia, teniendo en cuenta en particular las organizaciones involucradas con las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, incluye organizaciones étnicamente diversas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad, con diferentes preferencias sexuales, por su identidad de género, migrantes, refugiadas, personas desplazadas o privadas de su libertad. El Estado reporta, entre otras: Colegio Nacional de Abogados (CNA)¹⁰, Comisión de la Mujer, Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos¹¹ (Fonamupp), Fundación de Asistencia Legal Comunitaria¹² (Fundalcom), Asociación de Mujeres Universitarias de Panamá (Amup)¹³, Instituto para el Desarrollo de la Mujer y la Infancia¹⁴, Comité Latinoamericano de la Defensa de los Derechos de las Mujeres¹⁵, Fundación para la Equidad de Género¹⁶, Asociación Panameña para el Planeamiento de

¹⁰ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

¹¹ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

¹² Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/transparencia/#1635698025634-7feab5b8-28b2>

¹³ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

¹⁴ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

¹⁵ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

¹⁶ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

la Familia¹⁷, Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada¹⁸ y el Centro de la Mujer Panameña¹⁹.

30. Adicionalmente, Panamá informa sobre 8 reuniones de trabajo en el periodo en estudio (2018 – 2022) y de coordinación con organizaciones de la sociedad civil en la red de apoyo a mujeres víctimas de violencia, se citan: Instituto Nacional de la Mujer, El Consejo Nacional de la Mujer, Órgano Judicial, Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Seguridad Pública, Defensoría del Pueblo, y las organizaciones previamente señaladas.

31. En conclusión, los avances reportados por Panamá en materia de planes nacionales y programas estratégicos reflejan un compromiso sostenido con la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. El desarrollo de instrumentos de planificación multisectorial evidencia la voluntad del Estado de fortalecer la articulación interinstitucional e integrar a diversos actores públicos y de la sociedad civil en la respuesta estatal. De igual manera, las iniciativas locales, los planes contra la trata de personas y las campañas de sensibilización contribuyen a consolidar un enfoque territorial y participativo que amplía la cobertura de las acciones públicas.

32. Sin embargo, persisten desafíos estructurales que limitan el impacto y la sostenibilidad de estos avances. La ausencia de líneas presupuestarias específicas, mecanismos de seguimiento y evaluación, y datos sobre los resultados concretos de las campañas y programas impide medir su eficacia a largo plazo. Asimismo, la falta de información sobre financiamiento y cobertura dificulta garantizar la transversalización efectiva del enfoque de género en todas las políticas públicas.

IV. ACCESO A LA JUSTICIA. Artículos 7 d), f) y 8 c) y d) de la Convención de Belém do Pará

33. El Estado Panameño informó que el Instituto de la Defensa Pública, adscrito al Órgano Judicial y con cobertura nacional, garantiza la defensa técnica de personas sin recursos en materias penal, municipal, de adolescentes y en asuntos de niñez, adolescencia y familia. Su actuación se sustenta en la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 (Carrera Judicial), la Ley 63 de 28 de agosto de 2008 (Código Procesal Penal), la Ley 40 de 1999 (Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia) y la Ley 409 de 16 de noviembre de 2023 (Sistema Judicial de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia)²⁰.

34. En este marco, el Estado destacó el Departamento especializado en Defensa Técnica de Niñez y Adolescencia, integrado al Instituto de la Defensa Pública, asegurando defensa técnica especializada en procesos penales y de familia para niños, niñas y adolescentes. El Estado reportó, además, el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para las Víctimas

¹⁷ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas>

¹⁸ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas/>

¹⁹ Fuente: Páginas Web <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/organizaciones-aliadas>

²⁰ Ver nota al pie 7.

del Delito²¹, de alcance nacional, que brinda asesoría, acompañamiento y representación legal sin costo en todas las etapas del proceso penal —incluida la fase de ejecución—, con atención diferenciada y orientación a la obtención de reparaciones proporcionales al daño.

35. El CEVI tomó nota de este conjunto de mecanismos y normas que, en su conjunto, configuran un marco con potencial para asegurar defensa técnica especializada, protección efectiva de derechos y acceso equitativo a la justicia de mujeres, niñas y adolescentes. El CEVI saludó estas iniciativas como expresiones de fortalecimiento institucional, destacando la ampliación a 72 defensores públicos en 2018 con cobertura en todas las provincias. No obstante, lamentó la ausencia de información actualizada sobre la continuidad y funcionamiento del servicio de asesoría legal gratuita en 2019, 2020, 2021 y 2022, lo que impide valorar su sostenibilidad e impacto.

36. El Estado indicó que, a través del Ministerio de la Mujer y los Centros de Atención Integral²², se ofrecen servicios integrales con pertinencia cultural para mujeres sobrevivientes o en riesgo en ámbitos públicos y privados. Sin embargo, no aportó datos que permitan evaluar eficiencia y efectividad: faltan desagregaciones sobre usuarias atendidas, tipos de casos, resultados (medidas de protección, sentencias, reparaciones) y recursos asignados.

37. Asimismo, en lo que respecta al Tribunal Especial de Integridad y Transparencia, si bien se reconoce su potencial para sancionar conductas indebidas de funcionarios, incluyendo eventuales actuaciones discriminatorias o negligentes frente a casos de violencia contra las mujeres, el Estado no aportó información que permita determinar si dicho mecanismo ha sido utilizado efectivamente para la protección de sus derechos.

38. De la respuesta estatal se desprende que el Poder Judicial no dispone de un presupuesto específico para atender la violencia de género; aun así, ha creado mecanismos de asistencia judicial, programas de formación y acciones de orientación comunitaria. El CEVI alentó avanzar en el etiquetado del gasto y presupuestos sensibles al género para cuantificar la inversión destinada al acceso a la justicia para las mujeres, tanto en el Poder Judicial como en las demás entidades intervenientes.

39. Panamá informó protocolos y marcos de actuación para investigación y acceso a la justicia con enfoque de género: protocolos de investigación sobre violencia contra las mujeres, femicidios/feminicidios, muertes violentas, violencia sexual, desapariciones y trata; Protocolo de Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Basada en Género —con énfasis en mujeres indígenas y migrantes—; y Protocolo de Actuación Judicial sobre Trata de Personas y actividades conexas. Asimismo, se actualizó en 2018 las 100 Reglas de Brasilia, adoptadas por Acuerdo No. 368-A de 8 de julio de 2019.

²¹ Ley No. 31 de 28 de mayo de 1998.

²² Disponible en: <https://mujer.gob.pa/>



40. Otras medidas relevantes incluyen el Convenio interinstitucional para la implementación, uso y monitoreo de brazaletes electrónicos como mecanismo de protección, el Protocolo de Atención, Prevención y Sanción en casos de violencia de género, acoso o discriminación en el Tribunal Electoral. En la misma línea, el país reporta la existencia de la Línea Abierta 182²³, un servicio de atención permanente (24/7) y de alcance nacional que brinda información, orientación y acompañamiento general sobre situaciones de violencia contra las mujeres, en el marco de la Ley N° 82 de 2013. Este mecanismo constituye un recurso esencial para la atención temprana y el acceso a servicios de protección y denuncia. De acuerdo con los datos presentados, en el año 2020 se registró un total de 7,347 mujeres atendidas a través de este servicio a nivel nacional.

41. En conjunto, estas herramientas consolidan un marco de actuación integral y de alcance nacional, orientado a garantizar la investigación con perspectiva de género y el acceso efectivo a la justicia para todas las mujeres, sin distinción de origen étnico, condición migratoria o situación social²⁴.

42. El CEVI saluda que durante la pandemia de COVID-19 el Estado haya fortalecido la atención a víctimas de violencia a través del Instituto Nacional de la Mujer, mediante la ampliación de sus líneas de orientación 182 (gratuita) y 323-3281, operativas las 24 horas del día, los siete días de la semana, y atendidas por personal técnico multidisciplinario —psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas— articulado con las instancias competentes.

43. Adicionalmente, se habilitó la plataforma Crime Stoppers como canal alternativo de denuncia, se implementó el Consultorio Virtual “Tía Elaine²⁵” del SENNIAF y se reforzaron los servicios de atención de emergencias. Estas medidas, diseñadas para responder a las condiciones excepcionales de confinamiento, tuvieron por objetivo ofrecer a las mujeres víctimas de violencia nuevas alternativas seguras y confidenciales para denunciar hechos de violencia, los cuales eran remitidos de forma inmediata a las autoridades competentes mediante la plataforma [www.tupista.org]. En su conjunto, estas acciones evidencian la capacidad institucional de adaptación y respuesta frente a contextos de crisis y representan avances en la accesibilidad, continuidad y efectividad de los servicios de protección y denuncia, en consonancia con las recomendaciones del CEVI.

²³ Disponible en: <https://mujer.gob.pa/>

²⁴ Fuentes: Páginas Web:

<https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/fliporgan/index.jsp?pdf=/bitstream/handle/001/951/Protocolo%20sobre%20acceso%20a%20la%20justicia%20para%20mujeres%20v%C3%adim%C3%ADticas%20de%20violencia%20basada%20en%20g%C3%A3nero%2c%20con%20c3%a9nfasis%20en%20mujeres%20ind%C3%A9ciones%20y%20migrantes.pdf?sequence=1&isAllowed=y><https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/24/2021/01/407/acuerdo-368-a-reglas-de-brasilia-actuallizadas.pdf> ;

<https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/fliporgan/index.jsp?pdf=/bitstream/handle/001/906/10020Reglas%20de%20Brasilia.pdf?sequence=1&isAllowed=y><https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/fliporgan/index.jsp?pdf=/bitstream/handle/001/909/Protocolo%20de%20Actuaci%C3%B3n%20y%20Conexas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁵ Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia -SENNIAF, intervención nivel Nacional.



44. Durante el período de evaluación de este informe se llevaron a cabo más de sesenta procesos formativos orientados a fortalecer la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en la función jurisdiccional. Estos incluyeron temáticas relacionadas con los derechos humanos de las mujeres y el acceso a la justicia, las obligaciones de los Estados y poderes judiciales, las herramientas para garantizar el derecho a la justicia, la atención a personas en situación de vulnerabilidad, la prevención de la revictimización, la ética y los valores judiciales con perspectiva de género, así como el análisis de los estereotipos de género en la justicia y las buenas prácticas en la elaboración de sentencias con enfoque de género.

45. Asimismo, se desarrollaron programas de formación especializada sobre violencia contra las mujeres y trata de personas, que comprendieron cursos y talleres sobre identificación y atención de víctimas, investigación de delitos complejos, explotación sexual y tráfico ilícito de migrantes. También se abordó la elaboración y aplicación de protocolos de actuación judicial en casos de trata, violencia doméstica y delitos sexuales, con especial atención a niñas y adolescentes.

46. Se organizaron además seminarios y conferencias en fechas clave (8 de marzo, 25 de noviembre, Día del Niño y la Niña) y en aniversarios de tratados, junto con acciones de sensibilización dirigidas a medios de comunicación y capacitaciones en derechos laborales, justicia penal y penitenciaria con perspectiva de género. Asimismo, se desarrollaron espacios con enfoque diferenciado sobre justicia indígena, derechos de mujeres afrodescendientes e indígenas y protección integral de la niñez y adolescencia. Estas actividades reflejan un esfuerzo sostenido y diversificado del Órgano Judicial para fortalecer las competencias de juezas, jueces y personal del sistema judicial en materia de igualdad de género, derechos humanos y acceso a la justicia para las mujeres, niñas y adolescentes, así como para visibilizar y erradicar los estereotipos de género en la administración de justicia.

47. El CEVI también valoró la formación del Ministerio Público (2019–2022) para fiscales y personal especializado en violencia contra las mujeres, incluyendo CEDAW, Convención de Belém do Pará y estándares interamericanos sobre debida diligencia.

48. Se reportaron también procesos de especialización en investigación y litigio de femicidio/feminicidio, trata de personas, explotación sexual y delitos sexuales agravados; actualización del protocolo de investigación de muertes violentas de mujeres por razones de género y uso de herramientas como cámara Gesell; además de módulos sobre atención a víctimas y testigos con enfoque psicosocial, autocuidado del personal y creación de una red de especialistas en género. Las capacitaciones incorporaron un enfoque diferenciado para territorios comarcales, mujeres indígenas, violencia en entornos digitales y otras situaciones de especial vulnerabilidad, junto con actividades conmemorativas, como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y el Día Internacional contra la Explotación Sexual y la Trata de Personas.



49. El CEVI señala que aún no se cuenta con información sobre impacto y resultados de estas capacitaciones en investigación, persecución penal y atención efectiva a víctimas, por lo que recomienda fortalecer el monitoreo de efectos y la medición de desempeño.

50. Panamá reporta múltiples acciones de formación y sensibilización dirigidas a fuerzas de seguridad, operadores de justicia, personal de salud y otros actores clave. Entre ellas, se incluyen jornadas de capacitación a la Policía de Género, actividades de sensibilización a la Policía Nacional, Fuerzas Especiales, el Tribunal Electoral y operadores de justicia, así como capacitaciones al MIDES sobre normativa nacional e internacional en derechos humanos.

51. En el ámbito de salud y atención especializada, se impartieron talleres sobre enfoque y construcción social de género dirigidos a profesionales de salud mental; capacitaciones sobre el manejo clínico de la violencia sexual (cuatro en 2021 y cuatro en 2022) con participación interinstitucional; talleres sobre el Modelo de Atención con Pertinencia Cultural en los centros del Ministerio de la Mujer; jornadas sobre el Manual de Normas para la Atención Integral de la Violencia (tres en 2021); y talleres sobre el correcto llenado del Informe de Notificación por Sospecha de Violencia (cinco actividades).

52. En investigación y análisis, se realizaron jornadas de divulgación sobre violencia de género (2015–2019), violencia durante la pandemia (2020) y sobre distintas formas de violencia familiar, sexual y de género (2021), con participación de diversas instituciones estatales.

53. También se llevaron a cabo acciones específicas dirigidas a poblaciones prioritarias, como mujeres migrantes y refugiadas, jóvenes y adolescentes. Entre ellas: actividades sobre violencia en el noviazgo (en alianza con universidades y fundaciones), formación sobre acceso a la justicia, capacitación en las Nuevas Reglas de Brasilia y jornadas sobre trata de personas. Finalmente, se organizaron dos conversatorios virtuales en conmemoración del 25 de noviembre, enfocados en el “Perfil de un agresor”, con participación de diversos sectores sociales e institucionales.

54. El Estado también informó sobre funcionarias que brindan atención directa a víctimas: en el Ministerio Público, 439 abogadas atendieron 18,435 casos; en el Ministerio de la Mujer se registraron tres grupos de trabajadoras sociales con 2,686; 1,828; y 2,454 casos atendidos, respectivamente. El CEVI advirtió la necesidad de reforzar capacidades: mientras las abogadas gestionaron en promedio 42 casos anuales, las trabajadoras sociales afrontaron alrededor de 127 casos, carga que podría afectar la calidad y oportunidad de la atención y que demanda ampliar recursos humanos y técnicos.

55. Si bien la disponibilidad de esta información y la identificación de las funcionarias responsables constituye un avance importante en materia de transparencia y rendición de cuentas, el CEVI advierte la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del Estado. En promedio, las abogadas del Ministerio Público gestionan alrededor de 42 casos por año, cifra que puede considerarse razonable, aunque elevada si se busca garantizar una atención integral y personalizada. No obstante, las trabajadoras sociales del Ministerio de la Mujer enfrentan una carga promedio cercana a 127 casos por año, lo que duplica o triplica los estándares recomendados en diversas políticas regionales de atención especializada. Esta sobrecarga laboral podría impactar negativamente en la



calidad, oportunidad y profundidad de las intervenciones, evidenciando la necesidad de ampliar los recursos humanos y técnicos destinados a la atención de mujeres en situación de violencia.

56. El Estado presenta información relativa al número de casos conocidos por órganos jurisdiccionales penales, tanto ordinarios como especializados, en delitos de violencia contra las mujeres para los años 2021 a 2022. En 2021 se reportaron 936 casos conocidos, 1.179 sentencias condenatorias, 131 sentencias absolutorias y 3.210 casos pendientes de resolución. En 2022 se registraron 6.755 casos, 1.866 sentencias condenatorias, 162 absolutorias y 4.156 casos pendientes. Si bien estas cifras permiten observar cierta evolución en el volumen de casos conocidos y resueltos por el sistema penal acusatorio, los niveles de causas sin resolución siguen siendo altos en todos los años evaluados. El número de casos pendientes continúa representando una proporción significativa, alimentada en gran parte por procesos con suspensión condicional, lo que pone en duda la capacidad del sistema para ofrecer una respuesta judicial oportuna y efectiva.

57. Aun así, de acuerdo con las cifras disponibles, se identifican los siguientes datos relativos a imputaciones por delitos de violencia contra las mujeres: en 2019 se registraron 738 imputados (699 hombres y 32 mujeres); en 2020, 647 imputados (586 hombres y 19 mujeres); y en 2021, un total de 936 imputados (894 hombres y 42 mujeres).

58. En el mismo sentido, el CEVI expresa su profunda preocupación por las cifras de femicidios/feminicidios reportadas por el Estado, que registran un total de 89 mujeres víctimas entre 2019 y 2022 (25 en 2019, 31 en 2020, 22 en 2021 y 21 en 2022). Si bien se observa una disminución relativa en los dos últimos años y se informa que en 2022 se iniciaron 25 procesos penales con 17 sentencias condenatorias y ninguna absolutoria, estos datos no permiten un análisis integral de la problemática, ya que no se encuentran acompañados de información sobre medidas de prevención adoptadas ni sobre las características socioeconómicas, etarias o étnicas de las víctimas. Esta ausencia de contexto impide identificar los patrones estructurales y los factores de riesgo que determinan la violencia letal contra las mujeres, así como evaluar la efectividad de las políticas estatales orientadas a su erradicación.

59. En cuanto a las resoluciones que otorgan reparaciones en casos de violencia contra las mujeres, el Estado informa que el Sistema Penal Acusatorio emitió 10,224 sentencias, mientras que el Órgano Judicial dictó 350 sentencias durante el período evaluado. Asimismo, se detalla la aplicación de medidas de protección para mujeres víctimas de delitos de violencia doméstica, violencia sexual, violencia de género y maltrato a menores, implementadas en el marco de las audiencias del Sistema Penal Acusatorio durante el año 2022. El informe señala que, en una misma audiencia, puede ordenarse una o varias medidas de protección, lo que dificulta establecer una correlación directa entre el número total de medidas adoptadas, las víctimas atendidas y los procesos judiciales correspondientes. Esta situación evidencia la necesidad de mejorar los sistemas de registro y desagregación de datos judiciales, a fin de permitir un análisis más preciso sobre la eficacia de las medidas de protección y las reparaciones otorgadas en casos de violencia contra las mujeres.



60. El CEVI saluda el esfuerzo de Panamá en su capacidad de mejorar considerablemente su capacidad de respuesta de los indicadores de acceso a la justicia, sin embargo, el Comité identifica claros desafíos que apuntan a la necesidad de continuar mejorando la calidad de la información de manera que permita un análisis más adecuado a la situación del Estado y sea de mayor utilidad para las autoridades que deben tomar decisiones.

61. Por ejemplo, la falta de detalle sobre la naturaleza de los casos y el tipo de decisiones adoptadas, resulta fundamental para una política criminal y de prevención de la violencia. En la respuesta del Estado se evidencia una ausencia del desglose de los tipos de violencia ni el tipo de decisiones emitidas (por ejemplo, condenas diferenciadas por delito, absoluciones por falta de pruebas, sobreseimientos u otras salidas procesales). Esta ausencia limita la capacidad de evaluar la eficacia del sistema de justicia en relación con las distintas formas de violencia contra las mujeres y de identificar posibles patrones de respuesta diferenciada según el tipo de delito. Asimismo, no se establece la relación entre las denuncias recibidas, los casos judicializados y el resultado de las decisiones, lo que impide un seguimiento completo de la ruta de acceso a la justicia.

62. En concreto a este Comité le preocupa que de acuerdo con las cifras aportadas por el propio Estado, se registran 3.210 casos pendientes de resolución, frente a 1.179 sentencias condenatorias y 131 absolutorias. Esto significa que el 71,02% de los casos permanece sin decisión final, lo que refleja un índice de impunidad preocupante. Esta situación plantea interrogantes sobre la capacidad del sistema judicial para ofrecer una respuesta oportuna y efectiva a la violencia contra las mujeres y garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y sin dilaciones indebidas.

63. Con relación al número de denuncias por hechos de violencia recibidas, investigadas y resueltas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos competentes, se cita a la Defensoría del Pueblo, la cual reporta 35 denuncias recibidas, 35 investigadas y únicamente 6 resueltas. Estas cifras plantean serias dudas respecto a la eficiencia de los procesos de resolución, así como sobre la celeridad y eficacia en la atención de los casos por parte de dicha institución.

64. Durante el período 2018–2020, se registraron 25 sentencias en 2018, 24 en 2019 y 12 en 2020, observándose posteriormente un aumento significativo en 2022, con 350 sentencias emitidas. Esta tendencia sugiere un avance progresivo en la aplicación de medidas de reparación, aunque también evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento efectivo de dichas reparaciones, con el fin de garantizar justicia integral para las mujeres víctimas de violencia.

65. Asimismo, el informe no especifica la naturaleza de los daños reparados, los criterios utilizados para otorgar dichas reparaciones ni el acceso efectivo de las víctimas a su cumplimiento. Esto impide evaluar la efectividad real de la reparación integral como medida de justicia transformadora y de garantía de no repetición.

66. Desde 2022, el Estado reporta como un avance la dotación, por parte del Ministerio de Salud, de kits de emergencia para la atención de víctimas de violencia sexual, los



cuales incluyen antibióticos, antirretrovirales, anticonceptivos de emergencia y la aplicación de los protocolos de aborto cuando corresponda. Esta medida constituye un progreso significativo al fortalecer la respuesta inmediata y la atención integral a mujeres y niñas sobrevivientes de violencia sexual. Sin embargo, el informe no proporciona información sobre aspectos esenciales para evaluar su efectividad, como el alcance geográfico de la medida, la disponibilidad de personal capacitado para su aplicación ni la frecuencia de uso de los kits en los distintos servicios de salud. La ausencia de estos datos limita el análisis del impacto real de esta iniciativa y resalta la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan medir su cobertura, calidad y sostenibilidad.

67. Este Comité quiere reiterar su preocupación por la falta de información cualitativa sobre reparaciones. Si bien se reporta un aumento significativo en el número de sentencias con reparación, no se cuenta con datos sobre su alcance real, la satisfacción de las víctimas o la aplicación de enfoques diferenciales (por ejemplo, para mujeres indígenas, rurales o con discapacidad).

68. Tampoco se aportó información sobre indicadores sustantivos como el divorcio unilateral, los mecanismos de protección con enfoque intercultural para mujeres indígenas y rurales, el registro de organizaciones que acompañan procesos penales, la existencia de tribunales especializados y las políticas de reparación integral para víctimas directas y colaterales. Estas omisiones dificultan la evaluación de la autonomía de las mujeres para salir de relaciones violentas, la participación de la sociedad civil en la defensa de sus derechos y el cumplimiento de los estándares internacionales de reparación integral y garantía de no repetición.

69. El CEVI reconoce los avances normativos e institucionales logrados con la Ley Integral, pero advierte que la ausencia de información clave limita la posibilidad de evaluar la efectividad de estas reformas y de identificar brechas persistentes. Contar con datos completos, desagregados y sistemáticos es fundamental para fortalecer las políticas públicas, garantizar un acceso real a la justicia y avanzar hacia la verdad y la reparación integral de las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia.

V. INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA. Artículo 8 h) de la Convención de Belém do Pará

70. En su reporte correspondiente al año 2020, el Estado reitera la vigencia de la Ley 82 de 2013, subrayando su carácter integral al asignar responsabilidades específicas a múltiples instituciones, entre ellas el Instituto Nacional de Estadística y Censo, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio Público, el Órgano Judicial, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Gobierno. Esta asignación interinstitucional refuerza el mandato estatal de recopilar, sistematizar y utilizar datos como insumo fundamental para el diseño, implementación y evaluación de medidas efectivas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.



71. Panamá informa sobre la presentación, por parte del Instituto Nacional de la Mujer, del III Informe del Estado ante la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), presentado el 14 de octubre de 2020, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno. De igual manera, el Estado cita la presentación, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Informe Nacional al Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), presentado el 17 de febrero de 2020, de conformidad con el párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos.

72. Finalmente, el país informa sobre la creación del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, coordinado por el Ministerio de Seguridad Pública, que recopila y publica datos periódicos sobre violencia contra las mujeres. En este marco, se emitió el Boletín Informativo sobre Femicidios en Panamá, publicado el 29 de junio de 2022, el cual constituye un esfuerzo relevante por fortalecer la generación de información estadística oficial y transparente en materia de violencia de género, aunque el informe no detalla aún su metodología, periodicidad ni mecanismos de articulación interinstitucional.

73. El CEVI valora los esfuerzos del Estado panameño por mantener una participación activa ante los mecanismos internacionales de derechos humanos mediante la presentación periódica de informes y el seguimiento de los compromisos asumidos. No obstante, observa con preocupación que, a pesar del mandato expreso de la Ley 82 de 2013 y de las obligaciones derivadas de la Convención de Belém do Pará, la información disponible sobre las capacidades institucionales para la producción de estadísticas especializadas en violencia contra las mujeres continúa siendo limitada, dispersa y carente de un enfoque integral. Esta situación dificulta la generación de datos comparables y actualizados que permitan evaluar con precisión el alcance y la efectividad de las políticas públicas implementadas en la materia.

74. El CEVI subraya que, a pesar de contar con un marco legal robusto que reconoce la obligación del Estado de recolectar, sistematizar y evaluar información sobre violencia contra las mujeres, persisten importantes brechas en la disponibilidad y desagregación de datos que limitan el monitoreo efectivo de las políticas y acciones implementadas.

75. Asimismo, el CEVI observa que el fortalecimiento de los sistemas estadísticos constituye un elemento clave para mejorar la trazabilidad y el impacto de las medidas adoptadas, así como para garantizar la rendición de cuentas y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. La falta de información desagregada por variables como edad, etnia, discapacidad, orientación sexual, identidad de género o territorio impide comprender plenamente la magnitud y las características de la violencia en sus diversas formas. Por ello, se recomienda avanzar hacia la creación de un sistema nacional unificado de información sobre violencia contra las mujeres, que integre datos provenientes de todas las instituciones competentes y permita orientar con mayor precisión las estrategias de prevención, atención y reparación.

VI. DIVERSIDAD. Artículo 9 de la Convención de Belém do Pará



76. El CEVI saluda los esfuerzos del Estado panameño para promover el acceso a la justicia de las mujeres en situación de vulnerabilidad, conforme al artículo 9 de la Convención de Belém do Pará. Se reconoce como buena práctica el desarrollo de medidas normativas de alcance nacional dirigidas a garantizar el acceso sin discriminación a los sistemas de justicia, incluyendo acciones para eliminar barreras físicas, sociales, culturales, económicas, informativas y comunicacionales. Asimismo, se valora positivamente el reconocimiento normativo e integración de formas de justicia indígena, en el marco de los derechos humanos, como expresión del respeto a la diversidad jurídica y cultural.

77. En particular, se destacan diversas políticas públicas orientadas a eliminar las barreras que enfrentan las mujeres pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a la justicia. Estas barreras, de carácter físico, social, económico, cultural, actitudinal, informativo y comunicacional, son abordadas a través de iniciativas específicas como el *Plan Estratégico de Personas con Discapacidad 2020–2024*, implementado por la Secretaría Nacional de Discapacidad y el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS) desde el 3 de diciembre de 2020. Asimismo, se menciona el *Plan Estratégico Institucional 2020–2030* del Órgano Judicial de Panamá y su *Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género*, vigente desde 2009, la cual comprende todas las jurisdicciones y dependencias administrativas del Órgano Judicial. Esta política fue actualizada e implementada el 1 de noviembre de 2020 y está dirigida a mujeres embarazadas, en situación socioeconómica desfavorable, migrantes, con discapacidad, privadas de libertad, niñas y adolescentes, refugiadas, desplazadas y rurales. Finalmente, se destaca la *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*, impulsada por el Instituto Nacional de la Mujer en coordinación con otras entidades como el Ministerio de Desarrollo Social. Esta política, de alcance nacional, fue puesta en marcha el 18 de diciembre de 2012.²⁶

78. Igualmente, se felicita la puesta en marcha de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, coordinada por el Instituto Nacional de la Mujer en articulación con otras instituciones. Estas acciones reflejan una voluntad institucional para atender las necesidades específicas de diversos grupos de mujeres.

79. También se valoran los esfuerzos del Ministerio de la Mujer en la provisión de servicios de atención a mujeres con discapacidad. Según los datos entregados, en 2019 se atendieron 3.070 mujeres con discapacidad, y en 2021, 1.369, sin embargo, no se reporta información para otros años ni se detalla el tipo de servicios prestados. Se recomienda fortalecer los sistemas de registro y evaluación de estos servicios, así como garantizar su sostenibilidad mediante una asignación adecuada de recursos. El CEVI se pone a disposición para acompañar al Estado panameño en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y financieras, y para continuar avanzando hacia una justicia verdaderamente accesible e inclusiva para todas las mujeres.

²⁶ Fuente: Páginas Web: <https://mujer.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/PPIOM-2012.pdf>



80. Adicionalmente, el Estado informó sobre las reglas y medidas²⁷ de alcance nacional, para garantizar el acceso a la justicia, a los tribunales y servicios de justicia por parte de los usuarios, personas o grupos en condición de vulnerabilidad sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno reconocimiento y goce de los derechos humanos que les son inherentes en todos los sistemas de justicia. Reconocimiento normativo e integración de principios y procesos de justicia indígena, en formas respetuosas de los derechos humanos y compatibles con la Convención de Belém do Pará.

81. Panamá ha incorporado en el módulo SIGERH (Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos) una encuesta destinada al registro de personas con discapacidad que se desempeñan como servidoras y servidores judiciales. Esta iniciativa, implementada por el Órgano Judicial a partir del 1 de enero de 2021, tiene como objetivo identificar y contabilizar al personal con discapacidad dentro de la institución, a fin de promover políticas inclusivas y garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación en el ámbito judicial.

82. El Estado señala que, para el año 2022, se encontraba en funcionamiento el Servicio de Evaluación Social, Orientación y Gestión de Casos de los Centros de Atención Integral (CAI), con cobertura nacional. Estos centros están ubicados en las cabeceras de provincia y en tres comarcas indígenas, conforme a las competencias establecidas en la Ley 82 de 2013. El servicio tiene como objetivos principales evaluar, junto con la usuaria, sus necesidades específicas —incluidas aquellas relacionadas con diferentes formas de violencia, salud, autonomía económica, vivienda y educación— y, a partir de este diagnóstico, desarrollar un plan integral de atención. También busca gestionar casos de violencia contra las mujeres en coordinación con el equipo multidisciplinario del Centro de Atención Integral a la Mujer (CINAMU) y con otras instancias externas; articular acciones de empoderamiento económico en alianza con instituciones públicas y privadas, así como con autoridades y organizaciones indígenas y de mujeres afrodescendientes; realizar visitas domiciliarias en función del nivel de vulnerabilidad y riesgo; e impulsar la implementación de planes de vida y seguridad integral para las mujeres atendidas.

83. El informe del Estado panameño también presenta información sobre la atención brindada a mujeres con discapacidad a través de los servicios sociales y de apoyo a víctimas de violencia, especificando que estos servicios son accesibles y diferenciados según el tipo de discapacidad. La institución responsable es el Ministerio de la Mujer, y la cobertura del servicio es nacional, a través de los Centros de Atención Integral. En cuanto a los tipos de discapacidad atendidos, se identifican mujeres con discapacidad visual, auditiva y física o motora. De acuerdo con los registros disponibles, en 2019 se atendieron 3,070 mujeres con discapacidad, mientras que en 2021 la cifra fue de 1,369. No obstante, no se dispone de información correspondiente a otros años, lo que dificulta realizar un seguimiento continuo de la cobertura y efectividad de estos servicios.

84. El CEVI valora también positivamente que el Estado incluye datos sobre la participación de mujeres afrodescendientes, indígenas, rurales y/o con discapacidad que ocupan cargos de decisión en el sistema de administración de justicia, incluidas

²⁷ Acuerdo 368-A del 8 de julio de 2019 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

autoridades de comunidades indígenas y rurales. Se señala la presencia de 6 magistradas en la Corte Suprema de Justicia, 42 magistradas en Tribunales Superiores, 271 juezas a nivel nacional, 206 defensoras públicas y de víctimas, así como 3.064 funcionarias de apoyo en la gestión judicial.

85. El CEVI observa con preocupación que el informe del Estado no incluye información sobre recursos financieros ni compromisos presupuestarios asociados a estas políticas, aspecto fundamental para garantizar su implementación sostenible. En cuanto a capacidades institucionales, se valora la inclusión de una encuesta sobre discapacidad en el Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos del Órgano Judicial, así como los servicios de evaluación social, orientación y gestión de casos prestados por los Centros de Atención Integral (CAI), cuya cobertura alcanza provincias y comarcas indígenas. Estos centros ofrecen atención integral a mujeres en riesgo o víctimas de violencia, incluyendo planes de empoderamiento económico, atención diferenciada a mujeres afrodescendientes e indígenas, y coordinación con redes públicas y comunitarias.

86. En conclusión, el CEVI reconoce los avances del Estado panameño en la creación e implementación de políticas, programas y servicios destinados a garantizar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de vulnerabilidad, en cumplimiento del artículo 9 de la Convención de Belém do Pará. Las medidas adoptadas —incluyendo la integración de la justicia indígena en armonía con los derechos humanos, la implementación de planes estratégicos de inclusión y discapacidad, y el fortalecimiento de los servicios de atención integral— demuestran una voluntad institucional sostenida de avanzar hacia una justicia más accesible, inclusiva y sensible a las diversas realidades de las mujeres en el país.

87. No obstante, el CEVI observa que estos esfuerzos requieren una consolidación más profunda a través de mecanismos de financiamiento sostenibles, sistemas de evaluación y monitoreo, y una mayor coordinación interinstitucional. La falta de información sistematizada sobre resultados, cobertura, asignación presupuestaria y evaluación del impacto limita la posibilidad de medir los progresos alcanzados. En este sentido, el CEVI alienta al Estado panameño a fortalecer la institucionalidad encargada del seguimiento y la rendición de cuentas, asegurando que los compromisos asumidos se traduzcan en una justicia efectiva, accesible y con enfoque de derechos humanos para todas las mujeres, sin distinción de condición, origen o territorio.

VII. PRESUPUESTO

88. El análisis del informe país revela una preocupante ausencia de información clara y detallada sobre los compromisos presupuestarios del Estado para atender la violencia contra las mujeres. Si bien se destacan algunas acciones institucionales, como la creación de mecanismos de asistencia judicial, no se precisa si existe un presupuesto específico asignado para su implementación ni se identifican montos destinados a otras instituciones relevantes. Esta omisión limita la posibilidad de evaluar la sostenibilidad y efectividad de las políticas públicas, ya que la voluntad política expresada en planes o programas debe necesariamente estar respaldada por asignaciones presupuestarias adecuadas para generar impacto real en la vida de las mujeres.



89. En particular, el informe señala que el Poder Judicial ha desarrollado acciones de formación y orientación comunitaria, pero carece de un presupuesto específico para la atención de la violencia de género. El Comité de Expertas valora estos esfuerzos, pero insiste en la urgencia de avanzar hacia el etiquetado del gasto público con perspectiva de género, lo cual permitiría visibilizar y cuantificar los recursos destinados al acceso a la justicia y garantizar el enfoque interinstitucional en la respuesta estatal. Asimismo, preocupa que no se haya brindado información financiera en áreas clave como la diversidad o el acceso a la justicia para mujeres en situación de vulnerabilidad múltiple.

90. Por último, los datos disponibles confirman que la inversión pública en esta materia sigue siendo limitada. En el año considerado, Panamá destinó menos de 5 millones de dólares estadounidenses a los mecanismos de atención, cifra que representa tan solo el 0,073 % del gasto público nacional y apenas el 0,011 % del PIB, lo que equivale a un gasto de aproximadamente 1 dólar por mujer. Estos indicadores evidencian la necesidad urgente de fortalecer los marcos presupuestarios con perspectiva de género, a fin de crear condiciones estructurales favorables para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas.

VIII. RECOMENDACIONES

91. Se agradece y felicita a la República de Panamá por la información remitida al CEVI y se toma nota de los avances alcanzados durante el período correspondiente a la Cuarta Ronda de Evaluación. El CEVI valora especialmente la voluntad de mejora demostrada por el Estado a través de la adopción de medidas orientadas a fortalecer los mecanismos de investigación y combate a la violencia contra las mujeres, así como la implementación de procesos formativos, acciones de sensibilización y esfuerzos de coordinación interinstitucional que contribuyen al cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos en el marco de la Convención de Belém do Pará.

92. Con relación a las recomendaciones 36 y 37 del Tercer Informe Hemisférico, se reconoce el esfuerzo del Estado en mejorar la implementación de los protocolos de atención a víctimas de violencia, incluyendo la capacitación de todo el personal a cargo de su implementación, sin embargo, se recomienda optimizar los esfuerzos necesarios para que la Fiscalía General atienda de forma especializada los casos de femicidio e informar sobre dichas acciones.

93. Se destaca la relevancia que el Estado otorga en su agenda pública a la implementación efectiva de los Planes Nacionales contra la Violencia hacia las Mujeres, en cumplimiento de la Recomendación General N.º 19 del Primer Informe Hemisférico. Se constata positivamente que dichos planes no se encuentran subsumidos dentro de otras estrategias generales, sino que constituyen instrumentos específicos de intervención. No obstante, si bien cuentan con financiamiento público, aún no disponen de líneas presupuestarias claras ni de asignaciones etiquetadas que garanticen su ejecución sostenida y el seguimiento de sus resultados. El Comité invita al Estado a incluir información actualizada en su próximo informe respecto a los avances en la planificación, financiación y monitoreo de estos planes nacionales.

94. Se reitera la recomendación de asegurar que los embarazos de niñas menores de 14 años sean considerados de alto riesgo y permitan la interrupción legal. Asimismo,



fortalecer los mecanismos de interacción efectiva entre sector salud y judicial en casos de violencia sexual contra niñas.

95. Se recomienda profundizar y reforzar el sistema de recolección de datos y de información sobre sentencias que incorporan la Convención de Belém do Pará, sentencias por causas de violencia de género, sentencias con reparación a víctimas, así como la información que solicita el MESECVI en sus indicadores. Del mismo modo, recolectar información desagregada en materia judicial sobre temas de violencia de género, y datos sobre múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres, incluyendo las tasas de violencia contra las mujeres.

96. En el contexto financiero y compromisos presupuestarios, el CEVI recomienda tomar nota de la relevancia del establecimiento de presupuestos sensibles al género para el análisis de la distribución de los recursos presupuestarios a la hora de crear condiciones favorables para remediar y compensar las desigualdades y erradicar la violencia contra las mujeres.

97. Asimismo, se invita al Estado panameño a mejorar la información y estadísticas relativas a pueblos indígenas, mujeres afrodescendientes, y mujeres con discapacidad, brindando información que dé cuenta sobre las cuestiones objeto de seguimiento de este informe.

98. El CEVI recomienda fortalecer los mecanismos de evaluación y monitoreo de los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia, especialmente los brindados por los Centros de Atención Integral (CAI), garantizando la recopilación sistemática de datos sobre cobertura, calidad del servicio, perfiles de las usuarias y resultados de las intervenciones, con el fin de mejorar la eficacia de las políticas públicas y asegurar la rendición de cuentas.

99. El Comité recomienda fortalecer la articulación entre las instituciones encargadas de la recopilación de información y estadísticas sobre violencia contra las mujeres, promoviendo la interoperabilidad de los sistemas existentes y la creación de una plataforma nacional unificada que facilite el análisis y uso de los datos para la toma de decisiones y la elaboración de políticas basadas en evidencia.

100. Se recomienda al Estado garantizar la sostenibilidad y cobertura geográfica de los servicios de salud especializados para víctimas de violencia sexual, incluyendo la distribución equitativa de kits de emergencia, la formación del personal sanitario y la evaluación de su impacto, asegurando el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de atención y reparación integral.

101. Se invita al Estado a fortalecer la participación activa de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y las comunidades indígenas y afrodescendientes en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y estrategias de prevención de la violencia, fomentando mecanismos de diálogo permanente e inclusivo que contribuyan a consolidar una respuesta estatal integral y efectiva.

102. Finalmente, el informe refleja el compromiso y el avance de Panamá con la Convención de Belém do Pará y la importancia de seguir fortaleciendo las estructuras y

normativas para combatir la violencia de género. Por lo anterior, es fundamental seguir trabajando coordinadamente con el MESECVI y con las expertas del CEVI para robustecer los mecanismos existentes y crear aquellos faltantes que posibiliten la aceleración de la aplicación de la Convención.

ANEXO

El Estado no presentó observaciones al Informe Preliminar de País.