

, 18 de julio de 1995

Su Excelencia  
**RAUL MONTENEGRO DIVIAZO**  
Ministro de Gobierno y Justicia  
E. S. D.

Señor Ministro:

Mediante Nota N°971-D.L., calendada 28 de junio de 1995, el Despacho a su digno cargo nos elevó una Consulta relacionada con los programas de rehabilitación de los internos condenados que se encuentran en las cárceles de la República y que lleva a cabo la Dirección Nacional de Corrección de ese Ministerio; específicamente se refiere a los permisos laborales extra-muro, los que se conceden para que de manera progresiva se incorporen nuevamente a la sociedad, de modo que, cuando logren su libertad, puedan tener una vida útil y productiva.

Su consulta consta de cuatro (4) interesantes interrogantes, las cuales procederemos a absolver previas las siguientes consideraciones:

El sistema penitenciario representa en sí, un conjunto de actividades, funciones, objetivos, un medio de defensa social en sentido amplio y de manera estricta orientado hacia la rehabilitación del delincuente, por tanto constituye una forma de prevenir la delincuencia. Así, pues, rehabilitar o resocializar, es simplemente lograr que los infractores de la ley penal se conduzcan dentro del respeto al orden legal una vez alcanzada su libertad.

Lo antes señalado, constituyen las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y las mismas fueron puestas en práctica en el Centro de Rehabilitación "El Renacer", una institución con una infraestructura de máxima seguridad, en la cual se puso en marcha un sistema de mediana seguridad, cuando revirtió a Panamá con motivo de los Tratados Torrijos-Carter.

Cabe señalar, que la experiencia de "El Renacer" fue la primera en la historia del Sistema Penitenciario Panameño, y por la importancia que tiene para esta consulta, haremos algunos comentarios sobre su implementación.

Sobre este programa, la Dirección Nacional de Corrección en 1992, puntualizó:

"Lo que hoy es el Centro de Rehabilitación EL RENACER, fue antiguamente una prisión regida bajo leyes Federales del Gobierno de los Estados Unidos, (leyes del Estado de Florida) localizada en Gamboa, sector Pacífico con una extensión de 12 hectáreas de terreno.

Fundada en el año de 1912 por la Policía del Canal de Panamá con el objetivo de mantener el orden y la debida observancia de las leyes dentro del territorio de la antigua Zona del Canal, dicha Penitenciaria fue construida con estructuras de máxima seguridad, albergando una población Penal de 102 internos de los cuales el 97% eran Panameños y solamente un 3% eran ciudadanos Norteamericanos; recibiendo su primer detenido el día 2 de septiembre de 1912.

La vida penal se caracterizó por ser bastante rígida y represiva, siendo el orden mantenido mediante esposas, cadenas, grilletes y castigos corporales, incluso se llegó a practicar la pena de muerte a varios detenidos.

Con el transcurso de los años fue desapareciendo el carácter represivo tan severo de esta institución y se crearon programas educativos (primaria), entrenamientos laborales para promover la empleabilidad de los reclusos una vez fueran reintegrándose a la sociedad. Los reclusos por ejemplo construyeron puentes, carreteras, entre otras obras.

En virtud de los Tratados TORRIJOS-CARTER en 1977, la penitenciaria de la antigua Zona del Canal, revierte a la jurisdicción panameña el 31 de diciembre de 1980, adquiriendo la nueva denominación de Centro de Rehabilitación EL RENACER, con un equipo técnico interdisciplinario, con una suma de elementos, objetivos de tratamientos como lo son la educación, el trabajo, las relaciones con el

exterior, las dinámicas de grupo, el deporte, actividades culturales, religiosas, etc." (Programa de Resocialización del Centro de Rehabilitación de El Renacer, Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección Nacional de Corrección, 1992)."

Para la Década de los años ochenta (1984-1985), la mayoría de la población interna en el Centro El Renacer, estaba bajo enjuiciamiento, más sin embargo lo ideal hubiese sido tener una población total de condenados, pero los internos que eran transferidos de las cárceles del país a ese Centro, formaban parte de esa gran población que esperaba su sentencia por parte de las autoridades judiciales correspondientes.

Nuestro país en diferentes ocasiones ha sido fuertemente criticado por el llamado "tortuguismo judicial", el cual mantiene en las cárceles una gran cantidad de individuos presuntamente inocentes o culpables en espera de las resoluciones correspondientes a sus casos. Esto trae como consecuencia, el hacinamiento, el ocio, la violencia y las enfermedades en nuestras cárceles.

Los indicadores para los años ochenta, reflejaron un status legal de los internos del Centro de Rehabilitación "El Renacer", en una proporción de un 34% de internos condenados y 66% no procesados, evidenciando que más de la mitad del total tenían una sentencia ejecutiva.

Por estar el Centro dentro de un plan piloto, tanto condenados como procesados recibían un tratamiento institucional dirigido a su rehabilitación.

En esta época se puede advertir la existencia de servicios con personal interdisciplinario. La población de internos del Centro recibía apoyo legal antes de ingresar a la institución en el proceso de selección. El Abogado que formaba parte del equipo interdisciplinario de la Cárcel Modelo agrupaba a los posibles aspirantes de acuerdo a su status legal, distinguiendo, entre condenados y procesados. Los primeros debían tener una sentencia no menor de seis (6) meses ni más de seis (6) años. En el caso de los procesados se analizaba la gravedad del delito y se estimaba el tiempo que permanecería en el Centro para ser trasladado. Una vez realizada esta primera evaluación, se procedía al análisis psicológico de trabajo social y de medicina general para su definitivo traslado al Centro de Rehabilitación El Renacer.

El tiempo de permanencia en el Centro, resultaba importante por ser una forma de asegurar el período de aprendizaje de una carrera técnico-vocacional de las que se impartían en el Ciclo de Adiestramiento del Centro.

Una vez era trasladado el interno, se analizaba desde el punto de vista psico-técnico, social familiar, y criminológico. Pasado un tiempo prudencial se hacía un seguimiento de tipo legal para así determinar su verdadera situación.

Fuentes autorizadas sostienen que en base a un estudio realizado de los años 1981, 1982 y 1983 con una muestra representativa de 156 reclusos en cuanto a la reincidencia delictiva se refiere, se obtuvieron los siguientes resultados.

En el año de 1981, un total de 22.7% de los internos penitenciarios eran reincidentes; fue entonces cuando se inicia el Programa de Rehabilitación progresivo, existía poco personal especializado y el que laboraba no lo hacía de una forma permanente; de manera tal, que el personal de internos no era debidamente seleccionado.

Durante el año de 1982 la población reincidente decreció a un 17.1%, esto es explicable debido a la incorporación al Centro de un Equipo de Profesionales de diferentes disciplinas (Trabajo Social, Psicología, Criminología Sociología, Psiquiatría y Derecho) constituyéndose así los programas de rehabilitación propiamente dichos (Terapias grupales, individuales, familiares, laborterapia y actividades deportivas) y se implantó el primero (1°) de junio el Primer Ciclo Industrial.

En los diez años más siguientes, para la Década de los noventa, al igual que en otros países de América Latina, en nuestro país el proceso judicial continúa siendo sumamente lento, y, de ahí que el 75% de la población reclusa se encuentra en espera de su fallo y permanecen en este status muchas veces por espacio de tiempo mayor de tres años y en algunas ocasiones, cuando finalmente son llevados a juicio, sobrepasan el tiempo de la pena correspondiente por el delito cometido.

De lo expuesto hasta ahora, se infiere que el tratamiento del sistema penitenciario progresivo, se aplica única y exclusivamente a los reclusos ya condenados, es decir, aquellos sobre las cuales recae una sentencia definitiva en firme. Ello significa, que a los reclusos no sentenciados, no se les incluye en el mencionado sistema de rehabilitación progresivo.

A pesar de la experiencia llevada adelante en el Centro El Renacer, es conveniente anotar que era necesario formalizar legalmente los instrumentos y darle base jurídica a este programa y concretar así la modernización del sistema penitenciario en nuestro país.

Es en 1992 cuando se expide un Resuelto del Ministerio de Gobierno y Justicia que recoge principalmente los principios aprobados en las convenciones de Naciones Unidas sobre la Prevención de los Delitos y Tratamiento de los Delincuentes y dentro de estas normas mínimas requeridas que deben ser respetadas en los centros de internamiento. Este instrumento jurídico, aunque es un avance, no constituye el más eficaz y suficiente para hacer frente a la complejidad del mundo del delito y a la insuficiencia de programas y recursos del Estado para la atención de los graves problemas del aumento de la delincuencia. Valga mencionar que en el texto de este Resuelto no se menciona un programa de permisos laborales "extra-muros", aunque se conoce, que las comisiones nombradas para estudiar lo relativo al sistema penitenciario, esta forma de rehabilitación ha sido motivo de atención, pero hasta donde hemos investigado no existe reglamentación al respecto y dado que el mismo implica una cierta forma de libertad parecería que su implementación requiere un estudio cuidadoso y reglas estrictas en su aplicación con un mínimo margen de error y suficientemente supervisado y controlado por personal calificado como garantía de su aplicación científica y no como un privilegio para unos pocos sino como programa estructurado dirigido a la reincorporación de los transgresores de la ley, en condiciones de ser rehabilitados.

Luego de estas reflexiones, procedamos a darle respuesta a sus interrogantes:

PRIMERA INTERROGANTE:

"¿Cuál sería el marco legal con que cuenta el Ministerio de Gobierno y Justicia para desarrollar el principio constitucional plasmado en el artículo 28?"

El artículo 28 de la Constitución Política, dispone:

"ARTICULO 28: El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social. Se prohíbe la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

Se establecerá la capacitación de los detenidos en oficios que les permitan reincorporarse útilmente a la sociedad.

Los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación."

La norma constitucional reproducida, nos señala los principios sobre los cuales se debe fundar el sistema penitenciario en Panamá, el cual debe aspirar a respetar los derechos de los reclusos, y por otra parte establece la obligación que tiene el Estado a proporcionar los medios tendientes a lograr la verdadera resocialización de todos los reclusos, sin ningún tipo de restricciones, y privilegios.

Ahora bien, cabe señalar que lo dispuesto en el artículo 28 de la Carta Política, fue una innovación del Constituyente de 1972, pero lamentablemente después de esta fecha no se ha dictado una Ley que desarrolle en forma íntegra tal disposición; no obstante, esta omisión debemos resaltar que en nuestro Derecho Positivo, existe una legislación en materia de cárceles la cual es la siguiente: a) Ley N°87 de 1° de julio de 1941 - Sobre establecimientos penales y correccionales, b) El Decreto Ejecutivo N°467 de 22 de julio de 1942 "por el cual se crea, bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, el Departamento de Corrección, el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño, una Clínica Psiquiátrica, y se dictan otras medidas", y c) el Resuelto N°264 de 9 de septiembre de 1992, que constituye el Reglamento Interno de las cárceles.

Obsérvese que en el Decreto Ejecutivo N°467 de 1942, en su artículo 2°, le atribuye al Departamento de Corrección (hoy Dirección Nacional de Corrección), la facultad de la suprema dirección y administración de los centros correccionales.

Esta disposición reglamentaria, dice así:

"ARTICULO 2°: El Departamento de Corrección será responsable de la suprema Dirección y Administración de los tipos de institución penal existentes y de los que por el presente Decreto se establecen y que a continuación se expresan:

1° De cárceles para adultos condenados a treinta días o menos de arresto y para los detenidos provisionalmente en espera de resolución judicial o administrativa;

2° De Colonias Agrícolas Provinciales que harán las veces de cárceles provinciales para los adultos condenados a más de treinta días de arresto y menos de tres años de prisión;

3° De una Colonia Agrícola para delincuentes clasificados como corregibles y que deben cumplir sentencias de más de tres años de prisión, de confinamientos fijo por tres años o de cualquier término de reclusión;

4° De una prisión que llene los requisitos de una máxima seguridad para los delincuentes peligrosos y reincidentes de más grave historial penal;

5° De la Colonia Penal de Coiba que podrá ser designada para servir los propósitos expresados en el ordinal anterior."

Este Despacho, considera que tanto la Ley 87 de 1941, el Decreto N°467 de 1942, así como el Resuelto N°264 de 1992, son los instrumentos jurídicos que facultan al Ministerio a su cargo para desarrollar el Artículo 28 de la Constitución Política.

Nos permitimos recomendar, que a nivel de la Asamblea Legislativa se debe dictar una Ley que regule todo lo relacionado con el sistema penitenciario, siguiendo los principios señalados en el Artículo 28, ya citado. También sería factible en su calidad de Ministro de Gobierno y Justicia, impulsar un Decreto Ejecutivo que reglamente esa materia, hasta tanto se regule en la ley. ✓

#### SEGUNDA INTERROGANTE:

"¿Debe el Ministerio mantener informado a la autoridad judicial que expidió la sentencia condenatoria sobre el programa de rehabilitación que adelante con el detenido?"

En la Ley N°87 de 1941, tenemos que en su Artículo 5°, en su primera parte, se alude a la vigilancia y reglamentación interna de los establecimientos penales, así como la creación del Consejo de Cárceles.

"ARTICULO 5: La suprema vigilancia y reglamentación interna de los establecimientos penales y correccionales le corresponde al Poder Ejecutivo, por órgano del Ministerio de Gobierno y Justicia, asesorado por un Consejo de Cárceles que se compondrá de los siguientes funcionarios: el Procurador General de la Nación, quien lo presidirá; el Presidente del Tribunal Superior del Distrito, el Jefe de la Cátedra de Derecho Penal en la Universidad Nacional y el Inspector General de establecimientos penales y correccionales."

La norma transcrita, contiene los siguientes supuestos:

a) La vigilancia y reglamentación interna de los establecimientos penales y correccionales, le corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia; y,

b) Crea el Consejo de Cárceles, el cual estará conformado, entre otros, por funcionarios del Ministerio Público, del Organismo Judicial y de la Universidad de Panamá.

Esta norma reafirma la competencia que tiene el Ministerio de Gobierno y Justicia, en lo atinente a la vigilancia y reglamentación de los centros penitenciarios en nuestro país. De la investigación que hemos realizado, podemos señalar que lamentablemente, en la actualidad no funciona el Consejo de Cárceles, organismo colegiado que sería de gran utilidad ya que a través del mismo se le brindaría un asesoramiento a las autoridades del mencionado Ministerio en los temas de carácter penitenciario.

Debemos señalar que en nuestro sistema jurídico no existe ninguna disposición legal y reglamentaria que obligue a las autoridades del Ministerio a su cargo, mantener informada a la autoridad judicial que expidió la sentencia condenatoria sobre el programa de rehabilitación que se adelante con el detenido.

Es importante hacer notar, que cuando se establezcan legalmente los Permisos Laborales Extra-Muro, sería conveniente se informe a los funcionarios jurisdiccionales, y a la Policía Nacional sobre las labores de rehabilitación que se llevan a cabo con determinado detenido. Tal proceder, permitirá una coordinación entre las autoridades de corrección, y los funcionarios jurisdiccionales y de Policía y la misma, evitará que se susciten conflictos. Ejemplo: El que la autoridad jurisdiccional y la policiva, encuentren en un lugar de trabajo a una persona que ha sido condenada, y dichas autoridades no tengan conocimiento del permiso laboral extra-muro que se le haya concedido.

Por la relación íntima que guardan entre sí, nos permitimos analizar en forma conjunta las dos últimas interrogantes:

#### TERCERA INTERROGANTE:

¿Es suficiente el contenido y alcance de la Resolución 264 expedida por el Ministerio de Gobierno y Justicia el 9 de septiembre de 1992, para regular el programa de permiso laboral extra-muro para beneficio de la población penitenciaria en aras de una efectiva rehabilitación?

#### CUARTA INTERROGANTE:

"¿Dentro del ordenamiento jurídico positivo y las corrientes modernas sobre doctrina penitenciaria, considera usted fundado o no, los permisos laborales extra-muro otorgados por la Dirección Nacional de Corrección?"

En cuanto al Resuelto N°264 de 9 de septiembre de 1992, éste no ha sido publicado en la Gaceta Oficial, tal como lo exige el artículo 1 del Decreto de Gabinete N°26 de 7 de febrero de 1990 - por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Gaceta Oficial, el cual dispone:

"ARTICULO 1: La Gaceta Oficial es el órgano de la publicidad del Estado, en el que se hará promulgación de las leyes, Decretos expedidos por el Consejo de Gabinete, Decretos Ejecutivos, Resoluciones, Resueltos, Acuerdos y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general."

Por lo tanto, le sugerimos que se realicen las gestiones tendientes a que el mencionado Resuelto sea publicado en la Gaceta Oficial, para que el mismo sea de conocimiento de la sociedad en general, y cumpla por lo tanto, con la finalidad de regular las actividades de los Centros Penitenciarios.

El Considerando de ese Resuelto, señala sus objetivos principales, a saber:

"CONSIDERANDO:

Que el Departamento Nacional de Corrección es el responsable de la suprema dirección, administración y supervisión de todas las instituciones penales de la República;

Que se hace necesario reglamentar las actividades de los Centros Penitenciarios respecto a los derechos y obligaciones de los internos, para organizar debidamente los programas de asistencia educativa, laboral, atención profesional, disciplina, seguridad y otras; que les corresponde y tienen derecho la población penal;

Que los programas y las actividades de la población penitenciaria deben estar orientado a la reinserción social y con garantías efectivas de respeto a los Derechos Humanos de los internos (as), sin establecer distinción por razón de raza, sexo, opinión política, nacionalidad, creencias religiosas, condición social o cualquier otra circunstancia. de naturaleza análoga;

Que debido a estos hechos y la necesidad de implementar los derechos y obligaciones de la

población penitenciaria y humanizar el tratamiento penitenciario en todo el país, por lo que;"

Este Resuelto, consta de sesenta y dos (62) artículos, que tratan de los derechos y obligaciones de la población penitenciaria.

De los artículos 25 a 29 y el 44, del Resuelto en comento, se alude al ejercicio de actividades laborales que pueden realizar los reclusos, dentro del Centro Penitenciario.

Esta Procuraduría considera que, del alcance y contenido de ese Resuelto, no emana la facultad que tiene el Ministerio de Gobierno y Justicia, para regular el Programa de Permiso Laboral Extra-Muro, y ello es así, por la sencilla razón, que en ninguno de sus artículos se menciona este tipo de Permisos.

Con respecto a la cuarta interrogante, nuestro criterio es el siguiente:

En nuestro Derecho Positivo, no existe ninguna norma legal y reglamentaria que se refiera a los Permisos Laborales Extra-Muro. En efecto, al analizar y estudiar, el Código Penal, el Código Judicial, la Ley 87 de 1941, el Decreto Ejecutivo 467 de 1942, y el Resuelto 264 de 1992, nos hemos percatado que nuestra legislación penal no regula dicha materia, razón por la cual existe un gran vacío legal en esa área del Derecho Penal y de la Criminología.

En este aparte, es de interés hacer mención que en otras legislaciones latinoamericanas si se regulan los mencionados Permisos, ejemplo de ello lo podemos observar en Costa Rica, en donde el Organismo Ejecutivo en coordinación con el Ministerio de Gobernación Política, Justicia y Gracia, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 140, incisos 3 y 18 de la Constitución Política, dictaron el Reglamento del Centro de Adaptación Social "La Reforma", estableciendo el Sistema Penitenciario Progresivo.

Es importante destacar, que a pesar de que en nuestro ordenamiento jurídico no existe ninguna disposición jurídica que permita el otorgamiento de esos Permisos, en la práctica los mismos se han concedido esporádicamente, siguiendo los lineamientos de la doctrina y de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Sobre el particular, tenemos que a nivel del Centro de Rehabilitación El Renacer, se implementó como Plan Piloto el Sistema Penitenciario Progresivo, siguiendo las directrices de las "Reglas Mínimas para el tratamiento de Reclusos", aprobadas por el Primer Congreso de Naciones Unidas, sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de 30 de agosto de 1955, y el sistema aplicado en Costa Rica.

Vale hacer énfasis, en que para poder ejecutar el Sistema Penitenciario Progresivo en nuestro país se deben considerar los siguientes aspectos aplicables a los reclusos: a) Disciplina, b) aseo e higiene, c) educación, d) trabajo, e) convivencia y recreación, f) relaciones con el exterior, g) horario tipo y h) regresiones. Además, se debe contar con un personal altamente calificado de Trabajadores Sociales, Sicólogos, Abogados, Criminólogos, Sociólogos, Terapistas Grupales, Laboratoristas, etc.

Debe complementarse con una Bolsa de Trabajo, la cual le va a garantizar al recluso la oportunidad de trabajar. En este programa, solo pueden participar los reclusos que tengan la condición de condenados.

De lo expuesto se concluye:

Que los Permisos Laborales Extra-Muro, otorgados por la Dirección Nacional de Corrección, no tienen fundamentoo legal dentro de nuestro ordenamiento jurídico, ya que tal como se manifestó en párrafos precedentes, los mismos no se encuentran regulados en la legislación patria.

Esta Procuraduría, considera que nuestro país debe modernizar su sistema penitenciario, de una vez por todas, razón por la cual dentro de éste, se deben realizar los estudios pertinentes a fin que se implante el Sistema Penitenciario Progresivo, el cual va a permitir la concesión de los llamados Permisos Laborales Extra-Muro, los cuales deben ser concedidos por las autoridades de corrección.

Esperando que nuestra orientación jurídica le sea de utilidad, le expreso mi aprecio y consideración distinguida.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

14-1/AMdeF/mcs.

Adj.: Cuadro sobre el Sistema Penitenciario Progresivo.