

10 de octubre de 1995.

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

Señor Ministro:

Damos respuesta a su Oficio No. 2793-DNC.95.S, calendado 31 de agosto próximo pasado, mediante el cual solicita nuestro aporte a través del análisis y recomendación de los borradores de los Anteproyectos, por medio de los cuales se establece y desarrolla el funcionamiento de las Juntas Técnicas Penitenciarias, los Programas de Permisos Laborales Extra-Muros y de Estudio, y los Permisos Progresivos de Salida; los cuales fueron presentados a la consideración de su Despacho: uno por la Dirección Nacional de Corrección y, otro por el Procurador General de la Nación.

Luego de haber analizado debidamente los citados Anteproyectos, consideramos muy respetuosamente, que por lo delicado del tema, creemos oportuno y necesario, en aras de procurar el logro óptimo de un verdadero Sistema Penitenciario o un Reglamento idóneo de adaptación social, en nuestros Centros Carcelarios; observar las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y procedimientos para la aplicación efectiva de las reglas universales, concebida por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, que preparó una serie de reglas que la Sociedad Penal de las Naciones hizo suyas en 1934, las cuales fueron revisadas por esta para su presentación al Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebró en Ginebra en 1951; el cual adoptó las nuevas reglas por unanimidad el 30 de agosto, y recomendó su aprobación al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Por su parte el Consejo Económico y Social, durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas, sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, aprobó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos mediante Resolución 663 C I, de 31 de julio de 1957. Estas reglas especifican los principios y prácticas generales que se consideran

aceptables para el tratamiento de los reclusos y representan las condiciones adecuadas mínimas que aceptan las Naciones Unidas y que también han sido concebidas para proteger contra los malos tratos, particularmente en relación con la imposición de la disciplina y la utilización de instrumentos de coerción en las instituciones penales. La Asamblea General también recomendó que los Estados Miembros realizaran todos los esfuerzos posibles para llevar a la práctica las Reglas Mínimas en la administración de las instituciones penales y correccionales y que tuvieran en cuenta las Reglas en la elaboración de la legislación nacional.

En este orden de ideas debemos observar algunos artículos de suma importancia, establecidos en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptado por las Naciones Unidas, que no se cumplan en la actualidad en nuestros Centros Penitenciarios como son:

a) El artículo 8 que se refiere a la separación por categorías, esto es, las personas que están cumpliendo condenas, de los detenidos preventivamente; y

b) Los artículos 9 al 11 que aluden a las condiciones físicas de los locales destinados a los reclusos, en cuanto a la capacidad de alojamiento por celdas, higiene, ventilación, alumbrado, instalaciones sanitarias, etc.

En diferentes ocasiones hemos podido observar, a través de algunos medios de comunicación social (televisión), el estado deplorable en que se encuentran las instalaciones sanitarias, donde no se guarda la más mínima regla de higiene en beneficio de los reclusos, lo cual va en contra de toda condición humana.

Nos permitimos citar en estos momentos, algunos comentarios publicados en el Diario La Prensa, del miércoles 13 de septiembre del año en curso, los cuales fueron vertidos por el obispo de Darién, Monseñor Rómulo Emiliani, quien recorrió en abril de este año las inmediaciones de la Cárcel Modelo, expresando lo siguiente:

"Aquello era un 'antro espantoso', un cementerio de hombres vivos, una verdadera 'universidad del crimen'. Allí la tortura mental y física son el pan de cada día.

Es la peor cárcel del país, donde hay reyertas, violaciones, enfermedades, muertes y un hacinamiento asfixiante. Todo un infierno. En este medio hostil, lleno de agresividad tanto de custodios como de reclusos, lograr una verdadera rehabilitación del detenido es simplemente una utopía."

(El subrayado es nuestro).

Según el representante de la iglesia católica, la gente se pudre en la cárcel modelo, porque el hacinamiento es insoportable, al punto que ha degenerado en un centro de tortura física y mental para los detenidos.

Este pequeño paréntesis que hemos extraído de un diario de la localidad, intitulado "LA TORTURA MENTAL CONTINUA", deja al descubierto la gran problemática que están atravesando nuestros sistemas penitenciarios, razón por la cual urge le prestemos una pronta atención, en beneficio del sector que en el mismo sistema se encuentran y en beneficio de un mejor Panamá libre de delincuencia.

Otras reglas que consideramos deben tomarse en cuenta a la hora de realizar la implementación del Sistema Penitenciario en nuestras cárceles, aparece contenida en el artículo 46 ibidem, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo No. 46:

"46. 1) La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

2) La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público.

3) Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física. La remuneración del personal deberá ser adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces. Se

determinarán las ventajas de la carrera y las condiciones del servicio teniendo en cuenta el carácter penoso de sus funciones."

La administración de los centros de reclusión deberán procurar en todo momento que el personal que labore para la institución, sean personas altamente capacitadas, de forma tal que cualquier implementación que se requiera poner en marcha, cuente con la garantía de personas idóneas para facilitar y coadyuvar al desarrollo de dichas tareas.

Por otra parte, hacemos nuestras, las palabras expresadas en los artículos 58 y 59 de las mismas reglas, cuando se señala que: "el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo. --sigue señalando--, Para lograr este propósito, el régimen penitenciario debe emplear, tratando de aplicarlos conforme a las necesidades del tratamiento individual de los delincuentes, todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales, y de otra naturaleza y todas las formas de asistencia de que pueda disponer."

En este mismo sentido el numeral 2 del artículo 60 de las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, expresa lo siguiente:

Artículo 60:

"60. ...

2) Es conveniente que, antes del término de la ejecución de una pena o medida, se adopten los medios necesarios para asegurar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad. Este propósito puede alcanzarse, según los casos, con un régimen preparatorio para la liberación, organizado dentro del mismo establecimiento o en otra institución apropiada, o mediante una liberación condicional, bajo una vigilancia que no deberá ser confiada a la policía, sino que comprenderá una asistencia social eficaz."

Como vemos entre las reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, o se sugiere la necesidad de una resocialización o readaptación del delincuente a la sociedad, antes que el mismo salga nuevamente a su anterior medio útil, de convivencia social; se habla así, de un retorno progresivo a la vida en sociedad.

Ahora bien, para que ello sea posible deben llevarse a cabo, clasificaciones de los establecimientos penitenciarios primeramente, en los términos previstos en el artículo 63, numerales 2 y 3, del Reglamento en comento, que alude a sistemas o establecimientos abiertos y establecimientos cerrados, razón por lo cual debemos prestar mucha atención al significado de los mismos.

Para algunas legislaciones penitenciarias como la costarricense, se señala que la etapa Cerrada de máxima Seguridad, representa la primera etapa, de carácter cerrado, constituye un período de aislamiento en el que los contactos sociales y la libertad del interno se reducen al mínimo. Está sujeta a una estricta disciplina y vigilancia; por su parte, la etapa Abierta de Máxima Seguridad, representa la tercera etapa, de carácter abierto, constituye un período, durante el cual los internos gozan de un margen mayor de libertad y amplían sus oportunidades en el campo laboral y social.

El numeral 3 del citado artículo 63, señala que en algunos países se estima que el número de reclusos en establecimientos cerrados, no debe exceder a 500.

Si tomamos como ejemplo, y ubicamos la Cárcel Modelo como un establecimiento penitenciario "cerrado", observamos que según, la cantidad general de la población penal a nivel del mismo Centro, asciende a 1.869 detenidos (cifra hasta el mes de agosto de 1995), lo que evidentemente triplica el número máximo de reclusos que debería haber por centro carcelario de carácter cerrado; así mismo podemos notar, que la población penal en la Zona de Colón, asciende a 1,185 detenidos, un poco más del doble de lo señalado en el artículo 63, numeral 3 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Como lo hemos manifestado en anteriores criterios, el tratamiento del Sistema Penitenciario Progresivo, se aplica única y exclusivamente a los reclusos ya condenados, es decir, aquellos sobre los cuales recae una sentencia definitiva en firme y que estén en penitenciarias abiertas. Ello significa, que a los reclusos no sentenciados, no se les incluye en el mencionado Sistema de Rehabilitación Progresivo. Por otra parte debemos indicar, que este Sistema tantas veces aludido, consta de dos importantes elementos, a saber:

- 1.- Elemento Subjetivo:
  - Personal Técnico
  - (1) Psicólogo
  - (1) Sociólogo

- (1) Médico Psiquiatra
- (1) Criminólogo
- (1) Trabajador Social
- (1) Educador
- (1) Abogado

2.- Elemento Objetivo:

Psicoterapia  
Deportes  
Actividades Culturales  
Casa Conyugal  
Relaciones Exteriores  
Clasificaciones  
Educación  
Trabajo  
    Intra-Muro  
    Extra-Muro.

De los planteamientos anteriormente expuestos, se colige, que todo sistema penitenciario progresivo, se debe componer como mínimo, de estos dos elementos, de lo contrario no pudiéramos implementar ningún tipo de Sistema Progresivo Extra-Muro, en el sistema penal panameño.

Previas las anteriores consideraciones, nos permitimos formular algunos señalamientos y recomendaciones al señor Ministro de Gobierno y Justicia respecto a los dos anteproyectos que nos fueron remitidos para nuestra consideración:

1. De la redacción de ambos anteproyectos, se colige que existe una gran voluntad y deseo, de lograr un verdadero cambio de las conductas ilícitas y de los valores, del hombre privado de libertad.
2. Ambos anteproyectos hacen mención a una Junta Técnica, sin embargo tan sólo uno, señala, como se compondrá la citada Junta Técnica y cuáles son sus funciones específicas.
3. Somos del criterio jurídico, que el Anteproyecto Presentado por la Dirección de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, toma en cuenta las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobado por las Naciones Unidas, al establecer un programa de permisos progresivos de salida .
4. No obstante, para el establecimiento y desarrollo, lo mismo que para el funcionamiento de un verdadero Sistema

Penitenciario Progresivo, se debe conformar un grupo interdisciplinario, por profesionales y técnicos especialistas en materia penitenciaria, para posteriormente constituirse en las hoy conocidas Juntas Técnicas a que se refiere el anteproyecto.

5. Nuestro Sistema Penitenciario se encuentra en una verdadera crisis económica y cultural, por lo que debemos crear verdaderas políticas de trabajo, para desarrollar nuevas metas que nos lleven a bajar el índice de delincuencia y criminalidad.
6. El Sistema Penitenciario Panameño, debe reformarse para adecuarlo estrictamente a las reglas de las Convenciones y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos que hemos ratificado.
7. Por último, recomendamos consultar el Reglamento del Centro de Adaptación Social "LA REFORMA", implementado en la República de Costa Rica, el cual consta de tres Títulos, el cual recoge parte de los aspectos que deben ser tomados en cuenta como son:

#### TITULO I. REGIMEN DE ADAPTACION

- Capítulo 1. Del Régimen en General.
- Capítulo 2. Ingreso y Clasificación.
- Capítulo 3. De la Educación.
- Capítulo 4. Del Trabajo.
- Capítulo 5. De la Convivencia.
- Capítulo 6. De la Salud y alimentación.
- Capítulo 7. De las relaciones con el exterior.
- Capítulo 8. De los derechos y responsabilidades de los internos y de la tipificación de faltas.

#### TITULO II ORGANIZACION Y FUNCIONES

- Capítulo 1. Estructura General.
- Capítulo 2. De la Dirección.
- Capítulo 3. Del coordinador de Etapa.
- Capítulo 4. De la Secretaría.
- Capítulo 5. De los Servicios Administrativos.
- Capítulo 6. De los Servicios de Orientación.
- Capítulo 7. De los Servicios de Trabajo Social.
- Capítulo 8. De los Servicios Médicos.

- Capítulo 9. De los Servicios Agropecuarios.
- Capítulo 10. De los Servicios Industriales.
- Capítulo 11. De los Servicios de Seguridad.
- Capítulo 12. De los Servicios Docentes.
- Capítulo 13. Del Consejo Asesor.
- Capítulo 14. Del Consejo de Evaluación del Tratamiento.
- Capítulo 15. Del Area de Administración y Producción.

TITULO III  
REGIMEN INTERIOR DE TRABAJO

- Capítulo 1. De los deberes y obligaciones de los trabajadores.
- Capítulo 2. De las prohibiciones.
- Capítulo 3. De los derechos.
- Capítulo 4. De la jornada de trabajo.
- Capítulo 5. Del registro de asistencia
- Capítulo 6. De las llegadas tardías.
- Capítulo 7. De las ausencias.
- Capítulo 8. Del abandono del trabajo.
- Capítulo 9. De las sanciones.
- Capítulo 10. De las vacaciones.
- Capítulo 11. De las licencias
- Capítulo 12. De las licencias para estudios.
- Capítulo 13. De las incapacidades.
- Capítulo 14. De los salarios.
- Capítulo 15. Disposiciones varias.

Para concluir, recomendamos, con el debido respeto al señor Ministro de Gobierno y Justicia, que para la evaluación de un Anteproyecto de esta naturaleza, deberá constituirse una Comisión Interdisciplinaria, formada por profesionales y técnicos expertos en la materia penitenciaria, o sea, un Abogado, un Psicólogo, un Sociólogo, un Criminalista, un Trabajador Social, un Médico Psiquiatra y Educador.

Esperando haber atendido en debida forma su solicitud, reiteramos a Usted las seguridades de nuestro aprecio y consideración distinguidas.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION