

, 15 de julio de 1991.

Licenciado  
 Anayansi Argel Adames  
 Directora del Centro  
 Femenino de Rehabilitación  
 E. S. D.

Estimada Directora:

Procedo a dar respuesta a su atenta Nota fechada el 3 de octubre de 1990, en la cual usted elevó consulta a mi antecesora en el cargo, sobre la interpretación de ciertas normas de la Ley Nº4 de 17 de enero de 1966, por medio de la cual se dictan medidas en relación con la delincuencia femenina y el Centro de Rehabilitación.

Concretamente se nos consulta:

"1. De acuerdo a la Ley 4 del 17 de enero de 1966, el Centro Femenino de Rehabilitación, está facultado para otorgar permisos limitados a las internas, sia que medie la autorización del juez de la causa o funcionario de instrucción?

2. Está facultado el Centro Femenino de Rehabilitación para otorgar depósitos hospitalarios o domiciliarios a las internas, ya sea las razones, sin que se pierda la medida cautelar de detención preventiva, comunicándole posteriormente a la autoridad respectiva de la medida tomada?"

- o - o -

Gustosamente cumpro con absolver su interesante planteamiento previas las siguientes consideraciones:

Por estimarlo de importancia para esta consulta, nos permitimos esbozar ciertos comentarios relacionados con los sistemas penitenciarios en Panamá.

Mediante la Ley Nº87 de 1 de julio de 1941, se establecieron en Panamá los establecimientos penales y correccionales.

En los artículos 1 y 2 de ese instrumento jurídico, se establecieron los objetivos de esos establecimientos así:

"Artículo 1: Los establecimientos penales tienen por objeto la reclusión de los condenados a sufrir penas privativas de la libertad, teniendo en cuenta que las cárceles son lugares de seguridad y expiación, no de castigo cruel; por lo tanto queda prohibida toda severidad que no sea necesaria para la custodia y enmienda de los presos."

- o - o -

"Artículo 2: Los establecimientos correccionales tienen por fin esencial el mejoramiento moral y psíquico de los menores de edad y de las mujeres que en ellos se recluyan, su perfeccionamiento educacional y que le cobren amor al trabajo."

- o - o -

En el artículo cuarto de dicha Ley, se establecía un Reformatorio de Mujeres en el cual cumplirían las penas privativas de la libertad, las mujeres de 18 años en adelante. Más tarde, mediante el Decreto Ley N°467 de 22 de julio de 1942, se asigna al Departamento de Corrección la tarea de dirigir y administrar todas las instituciones penales existentes. Durante el año de 1942, fueron habilitados los edificios del Hospital Psiquiátrico de Los Santos para albergar allí el Reformatorio de Mujeres. En 1949, las mujeres eran enviadas a una Sección de la Cárcel Modelo.

Es con la creación del Centro Femenino de Rehabilitación, que surge la necesidad de una ley a tono con las tendencias modernas de tratamiento de la delincuente. Fue así como un grupo de estudiosos del derecho, preocupados por estos problemas, elaboraron la Ley 4 de 1966. Esta Ley incluye una serie de artículos inspirados en las nuevas tendencias de la penología moderna, recoge una serie de principios de carácter jurídico y social que permiten rehabilitar a la mujer delincuente dentro del respeto que se debe tener al ser humano y en base a diferencias individuales. Es muy difícil que las autoridades juzguen a priori cual es el tratamiento penitenciario más adecuado para cada delincuente. Es durante la condena cuando puede nacerse un estudio minucioso del condenado. No cabe duda que la elaboración de la Ley 4 de 1966, es posiblemente el inicio de un cambio en nuestro sistema penal para garantizar una mejor rehabilitación del delincuente en nuestro medio.

El Centro Femenino de Rehabilitación se creó con el fin de reintegrar a la mujer antosocial a la vida comunitaria como elemento útil. Es también finalidad de la institución convertir a la mujer en un ser capaz de vivir dentro de la ley, así como dotar a la mujer delincuente de la instrucción necesaria para la convivencia y, sobre todo, lograr cambio en su personalidad en cuanto a hábitos y actitudes. En fin, lograr una reeducación integral de la mujer delincuente. Estos propósitos se orientan hacia un fin primordial: la corrección y erradicación de la delincuencia femenina.

En el artículo sexto de la Ley en comento, se crea el Comité de Clasificación y Estudios de Casos del Centro Femenino de Rehabilitación, el cual está integrado así: el Director o Sub-Director del Centro, el Psiquiatra, el Psicólogo, un Trabajador Social y una Maestra de la Institución, conjuntamente con el Director del Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia o su Representante.

En cuanto a las funciones principales del mencionado Comité, en los artículos séptimo y noveno, se dice:

"Artículo Séptimo: Corresponde al Comité de Clasificación y Estudio la revisión de los casos de las internas del Centro Femenino de Rehabilitación para los efectos de la suspensión o extinción de la medida de seguridad impuesta."

- o - o -

"Artículo Noveno: Los acuerdos sobre la suspensión o extinción de las medidas de seguridad serán tomados por el Comité de Clasificación y Estudio, previa consideración de un informe detallado sobre la conducta, laboriosidad, corrección moral, estado físico y mental y progreso de rehabilitación en general alcanzado por la interna durante su permanencia en el Centro."

- o - o -

A continuación, me permito dar respuesta a sus interrogantes así:

En cuanto a su primera pregunta, tenemos que el Centro Femenino de Rehabilitación si está facultado para otorgar permisos limitados a las internas, ya que ello se desprende de lo preceptuado en el artículo vigésimo de la Ley 4, que dispone:

"Artículo Vigésimo: El Comité de Clasificación y Estudio del Centro Femenino de Rehabilitación podrá autorizar al Director del Centro, previo estudio del expediente correspondiente, para que permita a las internas realizar visitas domiciliarias por un período no mayor de seten y dos (72) horas."

- o - o -

La norma preinserta debe necesariamente ser aplicada mediante la verificación de que se ha dado cumplimiento a los presupuestos legales contenidos en el Artículo Primero, (1º) de la Ley 4 de 1966, que define con precisión a quiénes se les otorga la calidad de "Sujeto de Rehabilitación". En otros términos, la postulada para tal consideración, ha de estar necesariamente comprendida en algunas de las condiciones previstas en la norma antes dicha, que nos permitimos transcribir:

"Artículo Primero: Podrá ser declarada 'Sujeto de Rehabilitación', la mujer mayor de dieciocho (18) años de edad que se encuentre en los casos siguientes:

a) Las dipsómanas y Toxicómanas, que se embriaguen o intoxiquen en lugares públicos, y aún en lugares privados, cuando en ese estado alteren el orden y constituyan un peligro para los demás;

b) Las mujeres públicas o de reconocida mala vida que se dediquen a prácticas de desenfreno o libertinaje;

c) Las proxenetas, las que promuevan, favorezcan, faciliten la prostitución o la corrupción;

d) Las que exploten, directa o indirectamente, la prostitución, participando de los beneficios de este tráfico o naciendo de él su modo de vivir;

e) Las que siendo aptas para trabajar, vivan habitualmente de la mendicidad ajena, explotando a menores, enfermos o lisiados e incitándoles a mendigar;

f) Las que de cualquier manera y en forma habitual promuevan o favorezcan la embriaguez de menores de edad."

- o - o -

Tal como se determina en la norma transcrita, la calidad de Sujeto de Rehabilitación tiene definidos con inalterable precisión, que las mujeres reúnan condiciones o formas de conducta, con infracciones que riñan con la moralidad pública y

el orden doméstico, que son diferentes a los hechos tipificados como delitos por el Código Penal, y cuyo conocimiento está en manos del Ministerio Público y del Órgano Judicial. Véase que de conformidad con el Artículo 22 de la referida Ley 4, el Departamento (hoy Dirección) de Corrección, requiere de la constancia médica para proceder al depósito hospitalario o domiciliario por razones de maternidad o salubridad.

Hay que hacer distinción entonces en la calidad de las internas, el funcionario a cuyas órdenes están, la clasificación y los cargos por los que se les ha privado de la libertad, a fin de establecer si alcanzan o no, la categoría de Sujeto de Rehabilitación, en las condiciones proclamadas en el artículo primero.

Ahora bien, es nuestro criterio que a pesar que el Centro que usted dirige tiene la facultad prevista en la disposición reproducida, lo más recomendable es que para otorgar dichos permisos, se cuente con la autorización del juez de la causa o funcionario de instrucción. Esta opinión la fundamentamos en las siguientes razones: En nuestro Derecho Positivo, tenemos que en el Código Judicial, Libro III, Procedimiento Penal, al referirse a los Sujetos Procesales, menciona entre otros a la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito, los Jueces Municipales y la Asamblea Legislativa en los casos contemplados en el artículo 154 de la Constitución, quienes son los tribunales competentes para conocer de los procesos criminales. Por su parte, el Ministerio Público, que es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley, actúan como funcionarios de instrucción en los delitos que sean de competencia de los tribunales ordinarios.

Pues bien, el Centro Femenino de Rehabilitación actúa como ente custodio de las sindicadas y de las condenadas por la comisión de un delito; pero no hay que perder de vista que los casos judiciales de estas mujeres son del conocimiento de un funcionario de instrucción y de un tribunal penal. Por lo tanto, independiente de la situación legal que tengan en dicho Centro, ellas están bajo las órdenes de las autoridades del Ministerio Público y del Órgano Judicial, razón más que suficiente para que a dichas autoridades se les solicite la respectiva autorización, para otorgar los permisos a que alude el artículo vigésimo.

Por otro lado, en el Libro III del Código Judicial, existen disposiciones que de manera clara le atribuyen competencia a dichos funcionarios en lo atinente a la libertad que se le concede a las imputadas en casos especiales (ejemplo: artículo 2039). Es más, en la Ley N°3 de 22 de enero de 1991, por la cual se reforman y adicionan varios artículos del Libro Tercero del Código Judicial, se adicionan varios artículos relacionados con las medidas cautelares personales, las cuales

son aplicables por el juez o por el funcionario de instrucción. Entre dichas medidas, el artículo 29 de esa Ley, señala:

"Artículo 29: Se adiciona el Artículo 2147-B del Código Judicial así:

'Artículo 2147-B: Son medidas cautelares personales:

- a) La prohibición al imputado de abandonar el territorio de la República sin autorización judicial;
- b) El deber de presentarse periódicamente ante una autoridad pública;
- c) La obligación de residir en un determinado lugar comprendido dentro de la jurisdicción correspondiente;
- d) La obligación de mantenerse recluido en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, según sea el caso;
- e) La detención preventiva.

Las resoluciones sobre medidas cautelares personales sólo admitirán el recurso de apelación en el efecto dixerido'."

- o - o -

De la lectura y análisis de las normas sobre medidas cautelares personales, contenidas en la Ley 3 de 1991, nos podemos percatar de la ingerencia que en esta materia asume el juez de la causa y el funcionario de instrucción.

Sobre su segunda interrogante tenemos que en el artículo vigésimoprimer de la Ley 4, al referirse a los depósitos hospitalarios o domiciliario que puede resolver el Comité de Clasificación y Estudio, señala:

"Artículo Vigésimo-Primero: El Comité de Clasificación y Estudio del Centro Femenino de Rehabilitación podrá resolver el depósito hospitalario o domiciliario de las internas por razones sanitarias o de maternidad, durante el tiempo que estime conveniente."

- o - o -

De la norma transcrita, se colige en forma clara la facultad que tiene el Comité de Clasificación y Estudio del Centro Femenino de Rehabilitación, para resolver los depósitos hospitalarios o domiciliarios de las internas por razones sanitarias o de maternidad, claro está, que tal medida de ningún modo puede afectar lo relativo a la detención preventiva.

En la Ley 3 de 1991, tenemos que el artículo 31, por el cual se adiciona el artículo 2147-D del Código Judicial, en cuanto a la detención preventiva nos dice:

**"Artículo 31:** Se adiciona el Artículo 2147-D al Código Judicial así:

**'Artículo 2147-D:** Al aplicar las medidas, el Juez y el funcionario de instrucción deberán evaluar la efectividad de cada una de ellas, en cuanto a la naturaleza y el grado de las exigencias cautelares requeridas en el caso concreto.

Cada medida será proporcionada a la naturaleza del hecho y a la sanción que se estime podría ser impuesta al imputado.

La detención preventiva en establecimientos carcelarios sólo podrá decretarse cuando todas las otras medidas cautelares resultaren inadecuadas.

Salvo que existan exigencias cautelares de excepcional relevancia, no se decretará la detención preventiva cuando la persona imputada sea una mujer embarazada, o que amamente a su propio prole, o a una persona que se encuentre en grave estado de salud o que haya cumplido los sesenta y cinco años de edad.

Tampoco se decretará la detención preventiva, salvo en casos de exigencias cautelares excepcionales, cuando el imputado sea una persona tóxico-dependiente o alcohol-dependiente, que se encuentre sometido a un programa terapéutico de recuperación en una institución de salud legalmente autorizada, siempre que la interrupción del programa pueda perjudicar la desintoxicación del imputado.

El juez o funcionario de instrucción deberá comprobar que la persona dependiente se encuentra efectivamente sometida a un programa de recuperación'."

- o - o -

Fácil es apreciar que el legislador patrio, previó el que no se decretara la detención en aquellos casos en que "la persona sea una mujer embarazada, o que amamente a su propia prole, o a una persona que se encuentre en grave estado de salud o que haya cumplido los sesenta y cinco años de edad", salvo que existan exigencias cautelares de excepcional relevancia, como se indica en esta norma.

Ahora bien, considero que todo lo concerniente a los depósitos hospitalarios y domiciliarios, deben ser de conocimiento del funcionario de instrucción y del juez de la causa, a fin que emitan su opinión sobre los mismos. Por tratarse de tema bastante delicado, lo más prudente sería que exista una coordinación entre el Centro, el órgano Judicial y el Ministerio Público.

Con la esperanza de haber absuelto debidamente su interesante consulta,

Atentamente,

BONAFILIO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

VB:DB/ader.