

18 de diciembre de 1995

Su Excelencia
MARTÍN TORRIJOS
Ministro Encargado del
Ministerio de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señor Ministro Encargado:

Mediante Nota N°1536-D.L., calendada el 25 de octubre pasado, el Despacho a su cargo, nos elevó una Consulta relacionada con el traslado de los detenidos que se encuentran en los Centros Penitenciarios, a los estrados de los Tribunales.

Específicamente se nos consulta:

- "a) Como quiera que cuestionamos la legalidad de la obligación del Ejecutivo de trasladar los detenidos a esos despachos, existe o no, basamento jurídico para solicitar que el Ministerio Público y/o el Organó Judicial asuma la labor de trasladar detenidos a las respectivas sedes para el cumplimiento de diligencias instructivas o judiciales requeridas?"
- "b) Qué fundamentación jurídica sustenta la obligación del Ejecutivo de asumir el compromiso de trasladar a los detenidos a los despachos del Ministerio Público y/o Organó Judicial, a requerimiento de Jueces o Fiscales?"

Gustosamente procedemos a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

El sistema penitenciario panameño, debería representar en sí, un conjunto de actividades, funciones, objetivos, y un medio de defensa social, orientado hacia la verdadera rehabilitación del delincuente, tendiente a que se conduzcan dentro del respeto al orden legal, una vez alcanzada su libertad.

Cabe señalar que el Derecho Procesal Penal a nivel mundial está evolucionando, razón por la cual ha tenido que ampliar sus objetivos originales, del estricto cumplimiento del jus puniendi para dar paso a otros objetivos tales como son: la tutela del derecho a la libertad, una mayor protección a las víctimas y la rehabilitación de los detenidos.

En este mismo sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través del Consejo Económico y Social, en el Primer Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, aprobó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, mediante Resolución 663 CI, de 31 de julio de 1957. Estas reglas especifican los principios generales que se consideran aceptables para el tratamiento de los reclusos como condiciones mínimas que aceptan las Naciones Unidas y que también han sido concebidas para protegerlos 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 de la ONU, 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 mismas en la elaboración de la legislación nacional.

Vemos con suma preocupación que día tras día nuestro Sistema Penitenciario y Carcelario, se deteriora más y más, sin que se logren los correctivos oportunos para evitar que esto suceda.

En nuestro ordenamiento jurídico existen pocas disposiciones, que regulan el sistema penitenciario. A nivel constitucional tenemos que el artículo 28 de la Constitución Política, dispone:

"ARTÍCULO 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, 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:

"ARTÍCULO 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"

En la Ley N°87, 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.

"ARTÍCULO 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 comprenderá 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 formulado, entre otros, por funcionarios del Ministerio Público, del Órgano Judicial y de la Universidad de Panamá.

Esa 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 realizada, 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.

Ahora bien, en nuestro Derecho Positivo no existe ninguna disposición legal y reglamentaria, que en forma clara y terminante obligue a la Dirección Nacional de Corrección, a realizar la función de trasladar a los detenidos a los tribunales para la práctica de diligencias judiciales. No obstante, ese vacío legal, de lo señalado en la Ley 87 de 1941, así como en el Decreto N°467 de 1942 y en el Resuelto N°264 de 1992, se infiere que todo lo atinente a la vigilancia y reglamentación interna de los centros carcelarios es atribución del Ministerio de Gobierno y Justicia, razón por la cual las autoridades de dicho Ministerio deben seguir cumpliendo con el deber de trasladar a los detenidos a los

respectivos tribunales cuando se requiera su presencia para la práctica de alguna diligencia judicial.

No obstante, somos conocedores de las limitaciones que en recursos humanos, materiales y financieros afronta el Ministerio a su cargo, para llevar a cabo dicha labor, la cual cada día se torna más peligrosa, ya que al no contar con automóviles y equipo humano calificado (custodios), puede dar lugar a que se produzcan evasiones y otras infracciones.

Me permito sugerir algunas recomendaciones, las cuales tienen como fin primordial buscar fórmulas necesarias para solucionar ese problema:

a) Se debe fortalecer el Presupuesto adscrito a la Dirección Nacional de Corrección, a fin que pueda cumplir con su labor en forma eficiente.

b) Promover una reunión con las altas autoridades del Órgano Judicial y Ministerio Público, con la finalidad de que cooperen con la Dirección Nacional de Corrección. Ejm.: los Jueces y Fiscales, podrían trasladarse 1 ó 2 veces por semana a los centros penitenciarios a realizar las diligencias judiciales pertinentes, hasta tanto se resuelva con la provisión de equipo rodante y otros a la Dirección de Corrección.

c) La crisis actual propicia, se conforme una Comisión de Alto Nivel, que formule recomendaciones para modernizar el sistema penitenciario nacional, pudiera ser el Concejo de Cárceles u otro organismo coordinador.

d) Independientemente de que no existe ninguna norma que obligue al Órgano Judicial y al Ministerio Público, par llevar a cabo la función de traslado a los detenidos a los tribunales, nor parece que ambos entes deben de colaborar con la Dirección Nacional de Corrección en esa labor.

Por último, debemos reiterar que tal como se expresó en párrafos precedentes en nuestro país las cárceles están bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Corrección, de allí, pues, que lo más viable y recomendable es que esa Dirección siga cumpliendo con la responsabilidad de realizar el traslado de los detenidos a los tribunales. Es más, esa función debe realizarse en forma continua y eficaz, ya que su retraso afecta de una u otra forma los procesos judiciales, y también le puede ocasionar perjuicios al detenido, y vulnerar el principio de una administración de justicia expedita.

Esperamos que nuestra orientación jurídica sea de utilidad,
con aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

1-14/AMDSF/mcs.

Adj.: Cuadros estadísticos relacionados con el control y
cantidad de salida de los reclusos de la Cárcel Modelo y
copia autenticada de la Nota N°3800-SJCM-95 de 13 de
noviembre de 1995, remitida por el Director de la Cárcel
Modelo a este Despacho.