

Panamá, 12 de diciembre de 2000.

Licenciada
Olivia de Pomares
Legisladora de la República
Circuito 8-9
E. S. D.

Honorable Legisladora:

Pláceme dar contestación a su Nota S/N de 19 de septiembre de 2000, recibida en nuestras oficinas el día 26 de octubre de 2000, por medio de la cual nos solicita nuestras observaciones y comentarios en torno al Anteproyecto de Ley "por el cual se adicionan disposiciones al Código Administrativo referente a la prestación del trabajo comunitario en sustitución de la pena de arresto".

En primer lugar, deseo expresar mis respetos y sobre todo mis sinceras excusas por la tardía con que hago llegar mis comentarios y señalamientos, dado que para emitir éstos, se tuvo que examinar la legislación internacional y nacional en torno al trabajo forzoso; el cual es conocido en nuestra legislación como trabajo en obras públicas, sanción que estaba contenida en el numeral 1, del artículo 876 del Código Administrativo y que fue derogada por la Ley 21 de 1998.

Observaciones y Recomendaciones al Anteproyecto de Ley por el cual se adicionan disposiciones del Código Administrativo referente a la prestación del trabajo comunitario en sustitución de la pena de arresto.

Nos parece de gran trascendencia, la iniciativa legislativa de incorporar o adicionar, dicha sanción, en nuestro Código Administrativo, habida cuenta, que nuestras autoridades de policía a nivel Municipal, (Corregidores) no disponían de otras sanciones, para imponer a las contravenciones de menor gravedad, teniendo que aplicar en muchas ocasiones penas de mayor rigurosidad, como por ejemplo la de arresto, causando con ello, los hacinamientos en las Cárceles Públicas.

Vale destacar, que esta es una problemática que hoy por hoy viven, nuestros Municipios, ya que no cuentan con Cárceles Públicas adecuadas, ni con los recursos materiales, humanos y económicas pertinentes para mantener a los detenidos y reclusos en las condiciones exigidas por la Ley.

No obstante, hay que buscar las alternativas que se ajusten a la realidad de cada sociedad o país en donde se desenvuelve la ciudadanía y, para ello, existen reglas de conductas que cada una debe asumir, por que sí bien existen derechos inalienables a la condición humana de cada persona, también existen compromisos y deberes que acatar de acuerdo a las reglas de convivencia y la tranquilidad social.

La decisión de incluir, la pena de trabajo en obras públicas viene a disminuir, a nuestro juicio, los hacinamientos en las Cárceles; no es la solución a los problemas actuales pero en alguna medida atenúa la inclusión de personas por faltas que no son de gravedad, en la Cárceles Públicas. Ahora bien, entremos al análisis de otras normas legales y Convencionales sobre la pena de trabajo forzoso.

Mediante Ley 21 de 1998 se reforman y derogan disposiciones del Código Administrativo para adecuarlo al Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) sobre el trabajo forzoso. He aquí, la primera confrontación legal.

Concepción del Trabajo forzoso o Trabajo en Obras Públicas

El trabajo forzoso, es considerado por algunos juristas, como aquellos que realizan los penados en las instituciones destinadas a su reclusión, y concebido como aquellos que se originan dentro de las Cárceles; ya que el recluso no tiene opción entre ejecutarlo o no, pues su obligatoriedad va aneja o aparejada al sistema penitenciario y tiende a la rehabilitación del delincuente, evitando además los peligros de la ociosidad indefinida dentro de la prisión.

No obstante, ese *trabajo forzoso* se realiza, o debe ejecutarse, dentro de las normas humanitarias, de acuerdo con las condiciones físicas e intelectuales y es retribuido económicamente. El trabajo obligatorio puede inclusive representar una atenuación de la pena como sucede con los sistemas, por cierto poco practicado, el trabajo sin reclusión.

Pero, cuando se habla de *trabajos forzados*, se está aludiendo a los que, aun en los tiempos actuales, efectúan los delincuentes condenados a sanciones graves, generalmente deportados a colonias o lugares más o menos inhóspitos. Se trata de tareas duras, frecuentemente de obras públicas que a veces llegan a

agotar la vida del recluso. Una forma típica del *trabajo forzado*, y cruel era la pena de galeras.

De ese concepto de los *trabajos forzados* todavía quedan residuos en el mundo. Así, en la España falangista es sabido que se obligó a los presos políticos a ejecutar obras públicas en condiciones inadmisibles dentro de una concepción del Derecho Penal moderno. Y una constante literatura informa verazmente de las condiciones de crueldad con que se desarrollaban estos trabajos dentro de las Cárceles. (OSSORIO, Manuel; Diccionario de Ciencias Jurídicas, Política y Sociológicas: Editorial Heliasta, S.R.L; Argentina, 1994, p.976)

La Confrontación jurídica a la que hacemos referencia es sobre el concepto de trabajo forzoso y trabajo en obras públicas o en la comunidad en sustitución de otra pena o sanción, este último, como pena de menor rigurosidad. Así las cosas, y con el fin de aclarar los conceptos, nos abocaremos a la definición contenida en el Código Administrativo, artículo 882, que de igual manera fue derogado por la Ley 21 de 1998 y cuyo tenor literal decía:

“Artículo 882. La pena de trabajo en obras públicas es una pena especial distinta a la del presidio, consiste en la detención del penado, en un establecimiento de corrección del Distrito o de la Provincia a que él pertenezca, con el objeto de que sea ocupado en los trabajos públicos que interesen al respectivo Distrito o Provincia, conforme a los reglamentos que rijan estos trabajos.

...”

Efectivamente, las reformas introducidas al Código Administrativo, fueron enfáticas en la derogación de todo el artículo relacionado con trabajos en obras públicas, aparentemente partiendo de la premisa que todo trabajo que realice el penado equivale a trabajo forzoso y de esta forma el trabajo en obras públicas debía ser eliminado.

En esta parte, aludimos a lo que la doctrina comúnmente, le ha denominado “trabajos en las galeras”; que es el trabajo forzoso que realizaban los reos en las Cárceles, el cual es diferente, a nuestro juicio, al trabajo en obras públicas o comunitarias, ya que el primero, aún realizándolo, tenía que cumplir su sanción o pena privativa de libertad, y lo que se buscaba que el procesado no se mantuviera ocioso y se rehabilitará, recibiendo por ello, una compensación económica por parte del Estado, aún a pesar de sus esfuerzos físicos.

Cada país o legislación tiene una percepción distinta en cuanto a los trabajos en obras públicas, para Panamá, esta sanción permitía sustituir o atenuar la pena de detención en las Cárcenes Públicas por otra pena, conocida como trabajos en obras públicas o en la comunidad, de manera que el individuo resarcía la falta cometida ante la comunidad.

Ahora bien, que entiende el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (Roma, 4 de noviembre de 1950) por trabajo forzoso. Establecen en su artículo 4, que nadie podrá ser constreñido a realizar trabajo forzoso u obligatorio. No obstante, consideran que no es trabajo forzoso u obligatorio los siguientes:

a) Todo trabajo exigido normalmente a una persona privada de libertad en las condiciones previstas por el artículo 5, del presente Convenio, o durante su libertad condicional.

b) Todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio.

c) Todo servicio exigido cuando alguna emergencia o calamidad amenacen la vida o bienestar de la comunidad;

d) Todo trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

El artículo 5 de dicha Convención preceptúa lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley;

- a.) Si ha sido penado legalmente en virtud de una sentencia dictada por un tribunal competente.
- b.) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por ley.
- c.) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que haya después de haberla cometido..."

De igual manera, el Convenio de la O.I.T. dispone prístinamente que existen algunas formas de trabajo o servicio no comprendidas dentro de lo que se considera trabajo forzoso. En ese sentido, el artículo 2 en su numeral 2, literal b) del Convenio establece que no se encuentra comprendido dentro de lo que se considera trabajo forzoso lo siguiente:

“Artículo 2...

2...

b) Cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo; y cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado”. (Destacado nuestro.)

Del texto reproducido, se extrae con evidente claridad, que el Convenio permite algunas formas de trabajo en sustitución de otra pena a aquellos individuos que estén cumpliendo una condena, siempre y cuando cumplan con los siguientes requerimientos:

1. Que el trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada en una sentencia judicial o Resolución judicial se realice bajo el control de las autoridades públicas (Alcaldes, Corregidores, Jueces, etc.)
2. El individuo que realice el trabajo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.

Hecha las anteriores precisiones legales y doctrinales, este Despacho estima que el Anteproyecto de Ley debe incorporar dicha sanción como forma de conmutar la pena privativa de libertad impuesta por la comisión de faltas administrativas a través de la prestación de trabajo comunitario a solicitud del detenido previo cumplimiento de los requisitos antes aludidos en los Convenios y que deben ser considerados por las autoridades públicas al momento de analizar los requerimientos expuestos por el detenido.

Coincidimos con el criterio esbozado por la Comisión de Gobierno en el sentido, de que el trabajo en obras públicas o comunitario, no debe ser

