

3 de octubre de 2003

Proceso de Inconstitucionalidad Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el **Licenciado José Antonio Sossa**, en su propio nombre y representación, en contra de los **artículos 65, 66 y 67 de la Ley 55 de 30 de julio de 2003** "por la cual se reorganiza el sistema penitenciario".

Concepto

Honorable Magistrado Presidente del Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de la presente Vista.

Fundamenta nuestra intervención el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. Normas acusadas de inconstitucionalidad.

Las disposiciones legales que se dicen violatorias de nuestro Estatuto Fundamental, son los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 55 de 30 de julio de 2003, que reorganiza el Sistema Penitenciario, cuyo texto indica:

"Artículo 65: El propósito fundamental del Programa de Permisos de Salida, es propiciar la resocialización y reinserción gradual del privado o la privada de libertad a la comunidad, como sujeto productivo."

"Artículo 66: El Programa de Permisos de Salida se ejecutará en los centros penitenciarios que, a juicio del Ministerio de Gobierno y Justicia, reúnan las características adecuadas para su viabilidad y aplicación, los cuales serán establecidos mediante Resuelto Ejecutivo.

Corresponderá al Director o a la Directora General del Sistema Penitenciario la función de otorgar los permisos de salida de que trata la presente Ley, previa evaluación favorable de la Junta Técnica."

- o - o -

"Artículo 67: El Programa de Permisos de Salida tiene las siguientes modalidades:

1. *Permiso de salida laboral.* Consiste en la salida de la privada o del privado de libertad condenado hacia un puesto de trabajo, sin custodio y dentro del horario establecido en el permiso respectivo.

2. *Permiso de salida de estudio.* Consiste en la salida de la privada o del privado de libertad condenado sin custodio, con el propósito de iniciar o continuar estudios formales en el centro educativo autorizado, dentro de la jornada y el horario establecido en el permiso respectivo.

3. *Permiso de salida especial.* Consiste en la salida de la privada o del privado de libertad condonado, con la vigilancia de custodios o sin ella, para atender situaciones especiales, tales como eventos familiares relevantes, recibir atención médica, laborales o de estudio, honras fúnebres de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, por enfermedad grave o convalecencia de dichos parientes, dentro de la jornada y horario establecido en el permiso respectivo.

4. *Depósito Domiciliario u Hospitalario.* Consiste en la reubicación del privado o privada de libertad en un recinto hospitalario o domiciliario de manera temporal, cuando sus condiciones clínicas no sean aptos para permanecer en el medio carcelario, certificado por el Instituto de

Medicina Legal, sujeto a los controles y seguimientos del Sistema penitenciario y de Medicina Legal.

Parágrafo: Para efectos de los numerales 1 y 2 de este artículo, el privado o la privada de libertad, además de cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo, tendrá que haber cumplido la mitad de la condena."

II. Las disposiciones constitucionales que se dicen vulneradas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:

A. Artículo 28 de la Constitución Política.

"Artículo 28: El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y de 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."

Concepto de la infracción.

Al exponer su inconformidad el señor Procurador General de la Nación manifestó que el precepto constitucional establece como su principal objetivo que mediante las penas privativas de la libertad se llegue a la protección social y la readaptación del condenado, para restituirlo a la sociedad en voluntad y capacidad para respetar la ley.

A continuación señala que nuestra Constitución Política establece como finalidad primordial del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan al individuo perfeccionarse gradualmente.

Acota, además, que la institución de las autoridades de la República para la protección de la vida de las personas

que se encuentren bajo su jurisdicción, además de plasmarse en la Constitución Política, también se encuentra consagrado en todos los pactos internacionales de derechos humanos suscritos por Panamá, que sirven como marco de inspiración para establecer en el régimen penitenciario todo un catálogo de derechos que permitan, en el caso de los privados de libertad, corregirse progresivamente, en este caso, para ser devuelto a la sociedad en capacidad de respetar la ley.

Teniendo presente los principios que regulan el sistema penitenciario, el señor Procurador General de la Nación es de la opinión que el artículo 28 constitucional resulta infringido en el concepto de violación directa, por comisión, ya que las normas que se acusan de inconstitucionales permiten la salida de los sentenciados a pena de prisión sin custodia del centro carcelario, por distintos motivos, lo que va en contra de los principios de seguridad y defensa social consagrados en el precepto constitucional invocado como infringido.

Se esgrime, además, que la norma constitucional que se dice infringida consagra el principio de rehabilitación del reo, que no conlleva a que los otros principios sean desconocidos. En tal sentido, se manifiesta que no se desconoce que el trabajo penitenciario es utilizado conjuntamente con la educación, como herramientas fundamentales para concretar la reforma, reeducación o resocialización del individuo, pero esta rehabilitación del reo puede llevarse a cabo dentro del sistema carcelario, tal como lo establece el artículo 53 del Código Penal, mas no fuera de los recintos y menos sin custodia de la autoridad, lo que claramente permitirá además de la "burla de la pena

impuesta", la posibilidad clara de la comisión de nuevos hechos delictivos.

B. Artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política.

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. ...

12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes."

- o - o -

Concepto de la infracción.

El Procurador General de la Nación manifiesta que la norma citada ha sido vulnerada en el concepto de violación directa, por omisión, debido a que los permisos laborales consagrados en las normas demandadas pretenden asimilarse a las facultades que la Constitución Política le otorga al Presidente de la República para rebajar penas, **conceder libertades condicionadas** y decretar indultos por delitos políticos, facultad no delegable y privativa del Presidente de la República, por lo que el artículo 66 de la Ley 55 de 2003, al concederle la facultad al Director(a) del Sistema Penitenciario para otorgar permisos de salida del centro carcelario, sin custodio, evitando el cumplimiento de la pena dictada por juez, violan lo consagrado en el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política.

Aún cuando nos encontramos en el plano constitucional, no podemos soslayar que los permisos especiales no deben ser una facultad otorgada al Director General del Sistema Penitenciario, sino que son de conocimiento del funcionario jurisdiccional que conoció la causa. Lo anterior se justifica por el hecho de que conceder permisos especiales

implica la suspensión o aplazamiento de la ejecución de la pena, y ante la falta de la figura del juez de ejecución de la pena, le corresponde al Juez de la causa, quien debe seguir conociendo todo lo relacionado con el aplazamiento de la ejecución de la pena, de conformidad con lo que establecen los artículos 75 al 84 del Código Penal, para decretar este tipo de permisos especiales.

A juicio del Licenciado José Antonio Sossa es importante destacar que los artículos 77 y 82 del Código Penal disponen que la suspensión condicional de la ejecución de la pena, al igual que en el reemplazo de las penas cortas de privación de libertad, son facultades conferidas a los tribunales jurisdiccionales, en tanto que la libertad condicional (artículo 86 del Código Penal) rebaja la pena, al igual que el indulto, son actos de gracia que ejerce el Presidente de la República, con fundamento en el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política.

Señala el Procurador General de la Nación, que el poder jurisdiccional es el organismo al que le corresponde conocer de los permisos especiales, al igual que como conoce de los subrogados penales y del aplazamiento de la ejecución de la pena, después de haberla dictaminado, fundamentado en el Capítulo II, Título V, Libro III, del Código Judicial y del contenido de los artículos 2517, 2544, numeral 2, del Código Penal.

c. Artículo 217 de la Constitución Política.

“Artículo 217: Son atribuciones del Ministerio Público:

1. ...

2. Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.”

- o - o -

Concepto de la infracción.

El Procurador General de la Nación conceptúa que el numeral 2 del artículo 217 de la Constitución Política ha sido vulnerado de manera directa, por omisión, porque dichas normas permiten que el Director(a) del Sistema Penitenciario, sin ningún tipo de control de los entes jurisdiccionales otorgue permisos a los reos para salir, sin custodia, de los recintos donde deben cumplir con sus penas, lo que conlleva a una suspensión de sus condenas, sin que tal decisión sea puesta en conocimiento y cuente con el consentimiento del Órgano Judicial que aplicó la pena de prisión correspondiente al Ministerio Público, que como defensor de la sociedad, en estos casos, debe velar por el cumplimiento o ejecución de las sentencias judiciales, según lo establece el precepto constitucional aludido.

d. Artículo 157, numerales 1 y 2 de la Constitución Política.

"Artículo 157: Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado..."

- o - o -

Concepto de la infracción.

El señor Procurador General de la Nación manifiesta que la facultad que le concede el artículo 66 de la Ley 55 de 2003 al Director (a) General del Sistema Penitenciario, para otorgar permisos de salida a las personas que han sido condenadas a pena de prisión por el Órgano Judicial, permite que un Órgano del Estado se inmiscuya en la competencia de otro Órgano violando el principio de separación de los

poderes que debe existir entre los Órganos del Estado, que no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para asegurar otros objetivos, tales como la equidad, evitar el despotismo y el control de la corrupción, contraviniendo, por lo tanto, la disposición constitucional citada que señala las prohibiciones que se le imponen al Órgano Legislativo, entre las que se destaca la de no dictar leyes que violen la letra o el espíritu de la Constitución, circunstancia que, en base a las consideraciones que anteceden, consideramos se han producido.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Luego de analizar las normas Constitucionales invocadas y el concepto de su supuesta infracción, corresponde a esta Procuraduría contrastar las disposiciones Constitucionales con el texto de los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 55 de 2003, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las últimas.

Antes de referirnos a dichas disposiciones Constitucionales y legales, es preciso que se indique que el artículo 2421 del Código Judicial señala un procedimiento breve que debe aplicarse una vez se dicte la sentencia penal; veamos:

"Artículo 2421: El Tribunal, luego que la sentencia quede ejecutoriada, remitirá una copia autenticada al Comisionado de Corrección para la ejecución de la sentencia, en la parte que no corresponda ejecutar al mismo tribunal.

Una certificación, de haberse puesto en ejecución la sentencia que el tribunal exigirá al Comisionado de Corrección, será agregada al expediente."

De la norma citada se colige que el Tribunal, una vez emite la Sentencia y la misma esté debidamente ejecutoriada, procederá a remitir copia autenticada al Ministerio de Gobierno y Justicia, para que a través de la Dirección General del Sistema Penitenciario se ejecute la sentencia en los diversos centros penitenciarios del país, sujeto a que se certifique que, efectivamente, se está ejecutando la misma, de manera que conste en el expediente judicial.

Paralelo a ello, el artículo 65 de la Ley 55 de 2003 contempla el Programa de Permisos de Salida a los privados(as) de libertad como mecanismo para propiciar su resocialización y reinserción gradual a la comunidad, como sujeto productivo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 66 el Programa de Permisos de Salida debe ejecutarse en los centros penitenciarios que, a juicio del Ministerio de Gobierno y Justicia, reúnan las características adecuadas para su viabilidad y aplicación, los cuales serán establecidos mediante Resuelto Ejecutivo.

Como consecuencia de ello, corresponde al Director (a) General del Sistema Penitenciario la función de otorgar los permisos de salida, **previa evaluación favorable de la Junta Técnica.**

El artículo 66 de la Ley 55 de 30 de julio de 2003 expresamente señala que el Director o la Directora General del Sistema Penitenciario tiene la función de otorgar los permisos de salida, previa evaluación favorable de la Junta Técnica.

Sin el cumplimiento previo de ese requisito no es factible que se estén otorgando permisos de salida laboral,

de estudio, especiales o de depósitos domiciliarios u hospitalario, porque la Ley no previó que dicha potestad quedara a juicio de una sola persona; es decir, del Director o Directora General del Sistema Penitenciario; la Ley dispuso que esa decisión se tomara con fundamento en el criterio de un Grupo de Especialistas, a los que les corresponde evaluar la condición del privado o privada de la libertad antes del otorgamiento de dicho permiso.

Por consiguiente, es un deber del Director o Directora General del Sistema Penitenciario convocar a la Junta Técnica previa la concesión de un permiso de salida y tener en cuenta sus recomendaciones.

A juicio de esta Procuraduría lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley 55 de 2003 no vulneran el artículo 28 de la Constitución Política; al contrario, constituye el desarrollo del precepto constitucional, en lo relativo a la capacitación de los detenidos en oficios que le permitan reincorporarse a la sociedad, fundamentándose en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social.

Tampoco se infringe el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política, porque los Permisos de Salida descritos en el artículo 67 de la Ley 55 de 2003 no suponen una rebaja de pena ni concesión de libertad condicional. Para una mejor visual, citamos el artículo 67 in comentario:

"Artículo 67: El Programa de Permisos de Salida tiene las siguientes modalidades:

1. *Permiso de salida laboral.* Consiste en la salida de la privada o del privado de libertad condenado hacia un puesto de trabajo, sin custodia y dentro del horario establecido en el permiso respectivo.

2. *Permiso de salida de estudio.* Consiste en la salida de la privada o del privado de libertad condenado sin custodia, con el propósito de iniciar o continuar estudios formales en el centro educativo autorizado, dentro de la jornada y el horario establecido en el permiso respectivo.

3. *Permiso de salida especial.* Consiste en la salida de la privada o del privado de libertad condonado, con la vigilancia de custodios o sin ella, para atender situaciones especiales, tales como eventos familiares relevantes, recibir atención médica, laborales o de estudio, honras fúnebres de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, por enfermedad grave o convalecencia de dichos parientes, dentro de la jornada y horario establecido en el permiso respectivo.

4. *Depósito Domiciliario u Hospitalario.* Consiste en la reubicación del privado o privada de libertad en un recinto hospitalario o domiciliario de manera temporal, cuando sus condiciones clínicas no sean aptos para permanecer en el medio carcelario, certificado por el Instituto de Medicina Legal, sujeto a los controles y seguimientos del Sistema penitenciario y de Medicina Legal.

Parágrafo. Para efectos de los numerales 1 y 2 de este artículo, el privado o la privada de libertad, además de cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo, tendrá que haber cumplido la mitad de la condena."

Para evitar las posibles confusiones que puedan suscitarse entre la potestad de indulto que la Carta Magna le confiere al Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia, y los Permisos de Salida, competencia de la Dirección General del Sistema Penitenciario, es importante diferenciar entre las normas del Código Penal (Art. 75 y ss.) y del Código Judicial (Arts. 2395 a 2406) que tratan sobre el aplazamiento de la ejecución

de la pena, la suspensión condicional y el reemplazo de las penas cortas de privación de libertad, insertas como facultades expresamente conferidas a los Tribunales o al Juez de la causa; de la atribución de la Dirección General del Sistema Penitenciario de otorgar "permisos de salidas y laborales extra muro" concedidos a los internos, la que pretende cumplir con **los principios del Sistema Penitenciario de seguridad, rehabilitación y defensa social**, a fin de lograr la reeducación y reinserción del individuo en la sociedad, de conformidad con las prácticas modernas de tratamiento científico en materia penitenciaria.

Ello significa que los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 55 de 2003 son cónsonos con lo dispuesto en el artículo 157, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, en el sentido que no se ha vulnerado la prohibición de la Asamblea Legislativa de emitir leyes que contraríen el espíritu de la Constitución, ni la prohibición de la Asamblea Legislativa de inmiscuirse en los asuntos de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado.

El Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias, que contiene la implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, al referirse a los permisos de salida destaca lo siguiente:

"17. La manera más natural de mejorar los contactos del preso con el mundo exterior es mediante distintas formas de salidas de la prisión (salidas a casa, licencias, etc)...

Una solución intermedia entre las visitas y las salidas se conoce en Alemania, como 'Besuchsausgang' (salidas en lugar de visitas): presos apropiados pueden reunirse con sus visitas fuera del recinto penal durante el tiempo de visita asignados a ellos." (Manual de Buena Práctica

Penitenciaria, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, Pág, 107.)

Por otro lado el Título X, del libro III del Código Judicial, regula lo referente a las visitas de cárcel, señalando que todos los establecimientos penales serán visitados por los funcionarios competentes del Órgano Judicial y del Ministerio Público, cada mes y que el Director de la cárcel o quien haga sus veces, deberá permanecer en aquélla y acudir **al llamamiento del Juez, tribunal o agente del Ministerio Público**, para informar sobre cualquier asunto de interés.

Los artículos 2538 a 2553 del Código Judicial permiten verificar por parte de las autoridades correspondientes cualquier situación que consideren pertinente relacionadas con los internos.

A nuestro juicio, el propio Código Judicial establece el mecanismo de que disponen las autoridades del Órgano Judicial y Ministerio Público, para auditar los establecimientos penales, por tanto, lo que se necesita es cumplir estrictamente con lo que establece la ley, en lo concerniente a las visitas mensuales de las cárceles.

En el evento en que se observe una infracción en torno a esa potestad del Órgano Judicial y del Ministerio Público, entonces, sí podría interponerse la acción judicial correspondiente, como mecanismo para enmendar esa situación. Es en esa situación en la que se aplicaría el artículo 217 del Estatuto Fundamental, relativo a la atribución del Ministerio Público de promover el cumplimiento y la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **constitucionales los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 55 de 2003**, porque no se vulneran los artículos 28; 179, numeral 12; 217, numeral 2, ni ninguno otro de la Constitución Política.

Renunciamos al resto del término.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:
Programa de Permisos de Salida
BORRADOR REVISADO POR MANUEL BERNAL

2 DE OCTUBRE DE 2003.

Indira
Exp. N°779-03
Entrada: 25-08-03
Magistrado: Salas
Asignado: 22-09-03
Proyecto: 01-10-03

VENCE HOY 2 DE OCTUBRE DE 2003