

# PANAMA

## SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Lisbeth Bernal\*

Tomado de

ILANUD/COMISION EUROPEA. Proyecto de Sistema Penal y Derechos Humanos. Justicia Penal: El reto de la sobrepoblación penitenciaria. Situación penitenciaria y alternativas a la Justicia Penal y a la Prisión en los Países de América Latina. Documentos elaborados por los Ombudsperson, los Directores y Directoras de los Sistemas Penitenciarios, y los expertos y expertas en Alternativas a la Prisión de cada País. Taller de Investigación efectuado en San José, Costa Rica del 3 al 7 de febrero de 1997

---

### SUMARIO

*1. Normativa jurídica. 2. La administración penitenciaria. 3. Principales centros penitenciarios. 3.1. Ciudad de Panamá. 3.1.1. Complejo Penitenciario La Joya. 3.1.2. Centro de Rehabilitación El Renacer. 3.1.3. Centro Femenino de Rehabilitación. 3.1.4. Centro de Detención Tinajita. 3.2. Ciudad de Colón. 3.3. Colonia Penal de Coiba. 4. Situación de los detenidos. 5. Principales problemas del sistema penitenciario de Panamá. 6. Proyecciones del sistema penitenciario. 7. Conclusiones.*

---

### 1. NORMATIVA JURÍDICA

La Constitución Política de 1972 superó, en cuanto al régimen penitenciario, los principios de seguridad y expiación de la pena de las anteriores constituciones, a la vez que adoptó una nueva concepción teórica del problema al incorporar los principios de rehabilitación y defensa social, prohibiendo la aplicación de medidas que lesionen la integridad física, mental o moral de los detenidos.

Con respecto a la legislación, las normas que regulan el régimen penitenciario se encuentran disgregadas; algunas son obsoletas y otras no se relacionan con las concepciones de la actual Constitución Nacional. Esta situación ha llevado al Gobierno a trabajar en un nuevo proyecto legislativo, que comprenda coherentemente todas las materias relacionadas con el universo penitenciario y las normas aprobadas por los convenios internacionales.

---

\* Subdirectora Nacional de Corrección del Ministerio de Gobernación y Justicia.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA**

Por viejo mandato legal, la administración de los centros carcelarios corresponde al Órgano Ejecutivo, el cual la desarrolla por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Dirección Nacional de Corrección. A partir de 1992, cuando los centros penitenciarios dejan de ser dirigidos por los militares, recaen sobre esta, en primera instancia, todas las responsabilidades inherentes a la organización y funcionamiento del sistema penitenciario, así como el mantenimiento de las estructuras físicas de las cárceles y la asignación de personal de custodia.

## **3. PRINCIPALES CENTROS PENITENCIARIOS**

El país cuenta con ocho centros penales principales, situados en las ciudades de Panamá y Colón y en la isla de Coiba. Estos poseen una población total de 5500 internos, que representan el 80% de los detenidos en la República.

### **3.1 Ciudad de Panamá**

#### **3.1.1. Complejo Penitenciario La Joya**

Este consta de dos grandes centros penitenciarios, denominados La Joya y La Joyita.

El primero inició operaciones en 1993; se encuentra construido en una extensión de más de 2030 hectáreas, con capacidad para 1000 internos. Fue concebido para implementar programas de readaptación, con posibilidades de impartir un tratamiento individual al interno, estudiando sus inclinaciones e intereses para capacitarlo en aquellas labores que luego puedan servirle de sustento al reintegrarse a la sociedad. Actualmente, la estructura de este centro cubre un área de 17 hectáreas; el resto está siendo habilitado para desarrollar programas educativos, cursos de capacitación dirigidos a farmacodependientes, talleres agroindustriales y de producción, mecánica, sastrería, ebanistería, soldadura, cría de pollos, hortalizas, panadería, así como programas recreativos, entre otros.

La Joyita se construyó en 1996, como una solución frente a la demolida Cárcel Modelo y con la finalidad de implementar administrativamente la clasificación, así como el derecho de todos los internos a una estancia digna dentro de la prisión, de manera tal que implique, lo menos posible, molestias innecesarias a estas personas que se encuentran recluidas. El Centro Penitenciario La Joyita es el primero de esta modalidad, y en él se fomenta una prestación más eficiente y oportuna de los servicios profesionales y técnicos, muy especialmente en todo lo relativo a la seguridad del interno y del personal que labora en la institución. Tiene capacidad para 1200 internos.

La población promedio de ambos complejos es de 2300 internos.

### **3.1.2 Centro de Rehabilitación El Renacer**

Fue construido como prisión común regida bajo leyes federales del gobierno de los Estados Unidos. Se localiza en Gamboa, sector Pacífico, y posee una extensión de 12 hectáreas de terreno. Fue fundado en 1912 por la Policía del Canal de Panamá con el objetivo de mantener el orden y la debida observancia de las leyes dentro del territorio de la antigua Zona del Canal. Dicha penitenciaría, construida con estructuras de máxima seguridad, alberga a una población penal segregada de acuerdo con su raza, color y trabajo.

La vida penal en este centro se caracterizaba por ser bastante rígida y represiva. El orden se mantenía mediante el uso de esposas, grilletes, cadenas, castigos corporales y aislamiento; incluso se aplicaba la pena de muerte. Además, los reclusos vestían trajes de rayas, característicos de la época.

Revirtió a Panamá en 1980, en cumplimiento de los tratados Torrijos-Carter, y fue transformado en un ente rehabilitador del detenido en el real significado de la expresión, con gratificaciones por conducta como la visita conyugal, con diversos talleres (de ebanistería, soldadura, mecánica, carpintería), un programa progresivo de salida, escuela, actividades deportivas, culturales y religiosas, entre otros.

Cuenta con capacidad para albergar a 348 internos; para diciembre de 1996 contaba con 395 reclusos.

### **3.1.3 Centro Femenino de Rehabilitación**

Fue fundado en 1964 con el fin de dar un tratamiento a la mujer mayor de 18 años que infrinja la ley. En su inicio fue regentado por la Congregación de las Hermanas del Buen Pastor, quienes asumieron su dirección y control hasta febrero de 1984, cuando la administración del centro pasó a manos civiles.

Cuenta con diez hogares. Se han implementado distintos programas que tienden a la resocialización, adiestramiento y enseñanza de diferentes artes y oficios. En él funciona una escuela de alfabetización y enseñanza del arte popular, así como un programa de dependencia química dirigido a aquella parte de la población con problemas de adicción a las drogas. Cuenta con talleres de costura, manualidades, brillos y horquillas, proyecto porcicultor y un salón de belleza.

Tiene capacidad para albergar a 193 internas, y actualmente mantiene una población promedio de 430 reclusas.

### **3.1.4 Centro de Detención Tinajita**

Fue construido en 1996 para albergar a 400 acusados o sancionados por faltas administrativas, con el fin de descongestionar los centros penales propiamente dichos, con lo que se cumplen la Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. En este centro, se destina a los detenidos a trabajar en obras públicas una cantidad de horas diarias que se estime razonable, sin exceder de ocho, y conmutando cada día de trabajo en obras públicas por dos de arresto. Su población promedio es de 383 internos.

### **3.2 Ciudad de Colón**

En esta funcionan dos centros carcelarios. El primero fue fundado en 1925, dentro de la misma ciudad; se halla regentado por la Policía Nacional y tiene capacidad para 350 internos, aunque actualmente mantiene una población promedio de 576 internos. El segundo, denominado Nueva Esperanza, fue construido en 1996 fuera de la ciudad; cuenta con una capacidad para 850 internos, mas actualmente alberga a 796. Este último se habilitó no solo con el fin de bajar la elevada población penitenciaria del primero, sino también para implementar las dinámicas resocializadoras propias de un centro penal.

### **3.3 Colonia Penal de Coiba**

Coiba es la isla más grande del Pacífico americano. En ella se ubican 19 campamentos con capacidad para 300 reclusos. Desde 1921 fue concebida como un centro de rehabilitación por las labores que los reclusos realizan, como son las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y artesanales. Alberga a una población de 654 internos en promedio.

## **4. SITUACIÓN DE LOS DETENIDOS**

Desde el 20 de diciembre de 1989, momento en que se produce la invasión norteamericana a nuestro país, la criminalidad aumenta como resultado de la destrucción de los estamentos represivos y de seguridad. A partir de aquel suceso y hasta diciembre de 1996, el promedio nacional ha sido de 7322 internos.

De la población internada, alrededor del 80% permanece bajo situación indefinida de proceso judicial, y solo el 20% cumple sentencia. Esta alarmante morosidad judicial ha sido denunciada por el Ministerio de Gobierno y Justicia, y debe ser resuelta prioritariamente.

La Cárcel Modelo, construida en 1925 con capacidad para 250 internos, era un edificio en estado ruinoso, con galerías sobrepobladas, donde se presentaban situaciones de hacinamiento y de violación de derechos humanos de los reclusos.

Fue demolida el 10 de diciembre de 1996. A su cierre, esta, que había sido ampliada para albergar a 450 internos, llegó a recluir a más de 1595 reclusos.

Por tal motivo, en 1996 se inauguraron tres nuevos centros penales, de los cuales uno, como ya se mencionó anteriormente, se construyó específicamente para albergar a los sancionados administrativos, en tanto que otro se dotó de talleres de producción para recluir a los que han sido clasificados en grado de mínima seguridad, quienes participarán en programas de permisos de salida laboral y de estudio.

Con ello, hemos comenzado a cumplir las reglas mínimas de trato a los detenidos, establecidas por las Naciones Unidas.

## **5. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE PANAMÁ**

De entre los problemas que aquejan al sistema nacional, podemos señalar los siguientes:

1. Partimos del hecho de que la Dirección Nacional de Corrección, rectora del sistema, adolece en su totalidad de la falta de un presupuesto adecuado que le permita cumplir con sus responsabilidades, lo cual imposibilita cubrir las necesidades mínimas, aun en situaciones de emergencia. Así, de los 8 792 029 balboas de presupuesto asignado, el 46% se utiliza para gastos de funcionamiento; el 42%, en gastos de alimentación; y solo el 12% se destina a los gastos de operación.
2. Asimismo, la Dirección Nacional de Corrección carece de una infraestructura administrativa. Tampoco cuenta con los recursos informáticos imprescindibles para siquiera llevar el registro de la población penal existente en las cárceles del país y menos aún para registrar su situación legal.
3. La incorporación de nuevos centros penales no cubre las expectativas para el alojamiento adecuado de los internos, dado el incremento de la delincuencia, y mucho menos para programas humanitarios que mejoren las condiciones de vida en prisión.
4. Existe una descoordinación entre el Órgano Judicial y el Ministerio Público, con la Dirección Nacional de Corrección y con las direcciones de los centros penales, lo cual dificulta e imposibilita en algunos casos la presencia de los internos en las diligencias judiciales.
5. La legislación es obsoleta; cuenta con una ley marco que data de 1942, y un sinnúmero de decretos, que vienen a reglamentar ciertas áreas de la actividad penitenciaria.

6. En el ámbito jurisdiccional, se abusa de la detención preventiva, por lo cual resulta clamoroso que se apliquen otros institutos, como la suspensión de condena o las medidas cautelares alternativas a la prisión, básicas para lograr una positiva reducción de la población carcelaria y un inevitable contagio criminal del penado.
7. La asistencia sanitaria es escasa. No existen programas de prevención, diagnóstico o tratamiento de enfermedades. A pesar de que cada centro penal de la capital cuenta con una clínica, asistida por un médico general por el término de cuatro horas diarias, se carece de instrumental médico, y las medicinas son escasas. Del mismo modo, no se cuenta con la asistencia de odontólogos. No se recibe el apoyo del Ministerio Público, a través del Instituto de Medicina Forense, para aquellos internos que se encuentran a su disposición.

No obstante lo anterior, la Dirección Nacional de Corrección realiza, en la medida de sus posibilidades, giras médicas periódicas a aquellos centros de las provincias centrales que carecen de servicios médicos.

8. La libertad condicional se concede en forma limitada, solo a los nacionales, con criterios discrecionales, y no constituye el puente de adaptación entre la prisión y la vida en libertad.
9. Las visitas de autoridades jurisdiccionales a los centros penales no se efectúa con la regularidad establecida en el Código Judicial, y los internos desconocen en muchas ocasiones su situación jurídica.
10. La empresa privada se manifiesta renuente a ayudar al sistema penal a través de programas de ayuda pospenitenciaria. En este sentido, la sociedad les cierra el ámbito laboral a los exreclusos: al solicitarles la presentación del récord policiaco, los excluye de la posibilidad de reintegrarse en forma efectiva y productiva a la sociedad.
11. El personal de custodia civil es escaso. Actualmente, el sistema penitenciario panameño cuenta con un custodio civil por cada ocho internos; en este caso la vigilancia debe ser reforzada por la Policía Nacional, que brinda el servicio de seguridad perimetral en todos los centros de la capital. Dicha situación varía en los centros penales del interior de la República, pues se encuentran en las instalaciones de las zonas de policía.

Como no se cuenta con una escuela penitenciaria que instruya a los aspirantes a custodio civil, la Dirección Nacional de Corrección también debe recurrir al apoyo de la Policía Nacional para el uso de las instalaciones educativas. Del mismo modo, no se realizan constantemente seminarios de capacitación y adiestramiento en técnicas para el tratamiento de reclusos. No existen incentivos para este personal, como serían las promociones y reglamentos de procedimiento, entre otros.

## 6. PROYECCIONES DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presidente de Panamá, doctor Ernesto Pérez Balladares, ha decidido dar pasos firmes en la pretensión de un plan de reforma integral del sistema penitenciario, el cual cuenta con el auspicio del Gobierno de España a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su objetivo consiste en modernizar y humanizar las condiciones de vida de los detenidos, de acuerdo con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

En virtud de lo anterior, se han formulado una serie de respuestas, de las cuales podremos cosechar frutos a corto, mediano y largo plazo.

- Se dotará, a la Dirección Nacional de Corrección, de una estructura orgánica eficiente y moderna que, en relación con la de los centros penales, proporcione un mayor grado de eficacia y agilidad a su gestión.
- Se dotará, a la Dirección Nacional de Corrección, de los recursos informáticos imprescindibles para abordar con éxito una reforma integral de la administración penitenciaria y una mejora sustancial de los instrumentos de gestión y control de los centros penitenciarios.
- Se implantará el Comité de Coordinación de la Actividad Penitenciaria. Su objetivo básico es la implementación de un mecanismo de control jurisdiccional directo de la actividad penitenciaria, que garantice el sometimiento del sistema a la legalidad, así como la defensa y respeto de los derechos humanos en el interior de los centros penales. Para ello, el Órgano Judicial y el Ministerio Público deberán designar cada uno a un funcionario para este trabajo.
- Se implementará un plan primario de salud, el cual tiene cuatro objetivos:
  - \* Diagnóstico básico de la situación sociosanitaria y definición de necesidades.
  - \* Desarrollo de un convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Gobierno y Justicia, a fin de que haya participación activa en la prestación de la asistencia sanitaria primaria, especializada y hospitalaria en los centros penitenciarios.
  - \* Aplicación de un plan de educación para la salud dirigido a los internos.
  - \* Adquisición de equipo sanitario.
- Se mejorarán y fortalecerán las comunicaciones entre el sistema jurisdiccional y el sistema penitenciario para impedir la acumulación de retrasos en la tramitación de los procesos, factor este que incidirá de forma importante en la lucha contra el hacinamiento. Para ello se centralizarán todas las peticiones de traslado que requieran los componentes de cada institución. Asimismo, se adquirirán dos vehículos a cargo de este proyecto, y se construirán celdas en las sedes de los tribunales y fiscalías.
- Se implementará un programa que facilite, a los internos, las comunicaciones íntimas<sup>7</sup>

con sus parejas, así como las reuniones familiares, a través de la construcción de hogares dentro del área perimetral del Complejo Penitenciario La Joya y el Femenino de Rehabilitación.

- Se ejecutará un programa de educación para adultos en el Complejo Penitenciario La Joya, mediante convenio celebrado con el Ministerio de Educación, no solo para la programación educativa, sino también para la dotación de docentes y mobiliario requeridos.
- Se apoyará la informatización básica de los centros penitenciarios de la ciudad de Panamá, como complemento a la reforma integral de la Dirección Nacional de Corrección.
- Se elaborarán los reglamentos internos o normas de régimen interno de los centros penitenciarios. Esto dotará, a tales centros, de un marco ordenado de actuación.
- Se implementará un plan de lucha contra el hacinamiento, que pretende disminuir las tasas de sobrepoblación actual en el sistema penitenciario panameño, y mediante el cual se abordarán los siguientes objetivos:
  - \* Capacitar a los corregidores y jueces nocturnos en el uso de medidas alternativas a la privación de libertad, mediante el desarrollo de cursos o jornadas.
  - \* Capacitar a los jueces y miembros del Ministerio Público en el uso de medidas cautelares alternativas mediante la realización de jornadas y seminarios, lo mismo que fomentar medidas sustitutivas del cumplimiento de la pena, como son la suspensión del proceso o de la condena y el reemplazo por días multa.
  - \* Desarrollar un programa dirigido a revisar la población penitenciaria que esté en situación de poder obtener la libertad condicional. Del mismo modo, desarrollar e implementar en el sistema penitenciario un régimen progresivo basado en el principio de "individualización científica", que establezca alternativas al cumplimiento en régimen cerrado.
  - \* Promover la participación de las organizaciones no gubernamentales en programas de apoyo a la libertad condicional, con el fin de facilitar el acceso a ella.
  - \* Definir e implementar una campaña divulgativa ante la opinión pública dirigida a concientizarla en torno al problema carcelario y en especial en torno a la necesidad de que las autoridades utilicen medidas penales no privativas de libertad como respuesta penal al delito.
  - \* Construir, en los terrenos del Complejo Penitenciario La Joya, dos nuevos pabellones para albergar a detenidos clasificados en mediana y máxima seguridad, con capacidad para más de 600 internos.
- Se ofrecerá, al personal de custodia penitenciaria, cursos sobre capacitación y entrenamiento en las técnicas básicas de corrección, en los próximos meses. En esta línea nos encontramos coordinando, con la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, la creación de la carrera penitenciaria.
- Se trabaja en el proyecto de ley que regulará el sistema penitenciario nacional, eng



cuya elaboración participan el Órgano Ejecutivo, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y las universidades.

- Se han concretado tratados de ejecución de sentencias penales con Estados Unidos, México, Colombia y España. Se encuentra en proyecto uno similar con Argentina, a fin de que los extranjeros condenados terminen de cumplir sus penas en sus países de origen. Del mismo modo, se está estudiando la posibilidad de suscribir esta clase de convenios con países cuyos internos tengan una gran representatividad en nuestros centros penales.

## **7. CONCLUSIONES**

El problema penitenciario en la República de Panamá no es único en el contexto del problema, toda vez que diversos países, sin excluir a los europeos, enfrentan a diario situaciones como las ya planteadas.

No sólo revelamos en detalle la realidad penitenciaria panameña, sino que relatamos nuestros avances y nuestro deseo de cooperación internacional en el tema tratado.

No obstante, lo anteriormente expuesto con todo realismo y sin tergiversaciones demagógicas, nos lleva a determinar que la República de Panamá, a través de los estamentos citados, se encamina en la dirección correcta.

# EL CONTRASTE CON LAS REGLAS MÍNIMAS

Aura Guerra de Villalaz\*

---

## SUMARIO

*1. Introducción. 2. Análisis del sistema penitenciario panameño a partir de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. 2.1. Regla 6: Principio fundamental. 2.2. Regla 7: Registro. 2.3. Regla 8: Separación por categorías. 2.4. Reglas 9, 10 y 14: Locales destinados a los reclusos. 2.5. Reglas 20 a 26: Alimentación. 2.6. Regla 21: Ejercicios físicos. 2.7. Reglas 22 a 26: Servicios médicos. 2.8. Reglas 27 a 34: Disciplina, sanciones y medios de coerción. 2.9. Reglas 35 y 36: Información y derecho de queja de los reclusos. 2.10. Reglas 37 a 39: Contactos con el mundo exterior. 2.11. Reglas 46 a 54: Personal penitenciario. 2.12. Reglas 71 a 76: Trabajo. 2.13. Reglas 77 y 78: Instrucción y recreo. 3. Menores de edad (menores de 18 años) presos en cárceles de adultos. 4. Conclusiones. 5. Fuentes de Información.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país las constituciones políticas de 1904, 1941, 1946, 1972 y sus reformas de 1983, han recogido normativamente los principios básicos de los derechos humanos, y como Estado miembro de las Naciones Unidas, Panamá ha participado en la elaboración, debate y aprobación de las declaraciones, pactos y convenciones más relevantes que sobre esta materia se han dictado durante el presente siglo.

En lo que se refiere a la vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, más conocida como Pacto de San José, esta fue ratificada por nuestro país e incorporada al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley 15 de 1977.

En lo que respecta a las penas privativas de libertad, el Código Penal regula la prisión como pena principal. Sobre esta señala que consiste en "la privación temporal de la libertad y se cumple en los lugares que la ley determina, de manera que ejerzan sobre el individuo una acción de readaptación social" y agrega que "La pena de prisión que se imponga por un sólo hecho punible puede durar de 30 días hasta 20 años" (art. 47 del Código Penal).

También se regula, en la legislación interna, la detención preventiva como medida cautelar personal y se aplica en los casos de flagrancia o de delitos cuyo mínimo penal sea de dos años de prisión o más.

A pesar de que la ley establece alternativas y sustitutivos para la detención preventiva a la vez que recomienda su aplicación en casos graves y como último recurso,

---

\* Vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia.

tanto los funcionarios de instrucción (Ministerio Público) como los jueces recurren a la detención preventiva con frecuencia.

Valga señalar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en el nuestro la detención preventiva no tiene un plazo máximo de aplicación y por ello da lugar a excesos.

Otro aspecto que es necesario anotar radica en que el lapso de la detención preventiva, en los casos en que el procesado resulte culpable, se abona y descuenta del *quántum* de la pena que se imponga.

En la fase de ejecución penal —cuya responsabilidad recae en el Ejecutivo, específicamente en el Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia—, nuestro país apunta un déficit en lo que se refiere a la administración penitenciaria, por lo que resulta vergonzoso expresar que, en la mayoría de los centros penitenciarios, el tratamiento de las personas privadas de libertad no se adecua a la normativa internacional vigente.

Las razones que se pueden esgrimir son las siguientes:

- a.- el limitado presupuesto,
- b.- el no constituir un tema prioritario en los programas de gobierno,
- c.- la falta de interés en adoptar una legislación que recoja las directrices penitenciarias modernas,
- d.- la dirección del sistema, por décadas (desde 1941), a cargo de la Policía o los militares,
- e.- la ausencia de programas de capacitación permanente para el personal en servicio,
- f.- la difusión de ideas represivas frente a las manifestaciones de una delincuencia creciente y violenta, y
- g.- la ausencia de programas de educación legal a la comunidad.

En nuestro país no tenemos leyes o códigos de ejecución penal, y hasta la fecha no contamos con una defensoría de los habitantes. A fines de diciembre de 1996 se aprobó la ley que crea la institución de la Defensoría del Pueblo (*ombudsman*), pero aún no ha entrado en vigencia.

Desde la década de los setenta, hemos contado con un Comité Panameño por los Derechos Humanos; posteriormente se creó la Coordinadora de Derechos Humanos; a partir de 1990 se creó una Comisión de Justicia y Paz promovida por la Iglesia Católica y, más recientemente, se cuenta con una Pastoral carcelaria. Estas organizaciones se han ocupado, en alguna medida, de vigilar el estado deplorable de nuestras cárceles y presentar denuncias públicas cuando se detectan situaciones de prolongación excesiva de privación de libertad, así como los casos de presos sin condena, maltratos, hacinamiento y torturas. Estos grupos son de iniciativa privada y su acción de vigilancia es limitada; sin embargo, promueven reuniones con las autoridades penitenciarias, con el personal del Ministerio Público y del Órgano Judicial y realizan estudios diagnósticos sobre la

realidad penitenciaria, a la vez que divulgan, por los medios de comunicación social, los casos de violación de los derechos de los detenidos.

## **2. ANÁLISIS DEL SISTEMA PENITENCIARIO PANAMEÑO A PARTIR DE LAS REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS**

### **2.1 Regla 6: Principio fundamental**

Las cárceles panameñas no registran ningún tipo de clasificación ni cuentan con celdas especiales para ninguna circunstancia en particular, aun cuando fuese la máxima seguridad.

La clasificación por sexo determina la existencia de centros aparte, en casos tales como los que se dan en las siguientes provincias:

Panamá:	La Modelo hasta el 29 de noviembre de 1996. Centro Femenino en el corregimiento de Panamá. La Joya, La Joyita, Renacer, Tinajita y La Chorrera.
Chiriquí:	En David, para varones. En Los Algarrobos, para mujeres.
Coclé:	En Natá, con celdas para mujeres y hombres. Antón, Aguadulce y Penonomé.
Veraguas:	En Santiago, para hombres y mujeres. Isla Penal de Coiba, para hombres.
Los Santos:	En Guararé está el Centro Femenino. En Chitré, para varones.
Colón:	En Cristóbal, para mujeres. Colón y Monte Esperanza, para varones.
Bocas del Toro:	Changuinola, para varones y mujeres. Isla de Bocas del Toro, para varones.
Darién:	La Palma, para mujeres y hombres.
San Blas:	De momento solo alberga a hombres.

Se respeta la fe religiosa de cada interno, se permite que la profesen, que hagan grupos de estudio y la asistencia foránea, ya sea de sacerdotes, dirigentes, pastores, etc.

Por motivos políticos, sólo se ha dado la separación de detenidos políticos o ex-miembros de las Fuerzas de Defensa, entre los años 80 a 89; y del 90 hasta la fecha, de ex-miembros militares bajo procesos judiciales.

En los centros penales no se presenta ningún otro tipo de distinción que dé lugar a prejuicios.

## **2.2 Regla 7: Registro**

Cada centro cuenta con una secretaría judicial, a cuya cabeza está el director, quien a su vez se halla supeditado al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Las secretarías llevan a cabo un registro anual, por tarjetas, de cada uno de los internos, con los datos que distinguen a cada unidad, el motivo de su internamiento y la autoridad competente bajo cuyas órdenes se encuentran.

Cuando se trata de condenados, además del control de la secretaría, se ponen a la orden del Departamento Nacional de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, el cual lleva el registro de entrada, salida, período de internamiento a razón de la pena impuesta y el establecimiento carcelario donde se cumple la condena.

## **2.3 Regla 8: Separación por categorías**

La extinta Cárcel Modelo, en la ciudad de Panamá, tenía una separación entre procesados y condenados. Existían cuatro celdas, clasificadas en máxima, alta, moderada, mínima y baja, clasificación que no se basaba en ningún análisis científico, sino que los directores del centro la fueron estableciendo a lo largo de los años.

Ese mismo patrón se trasladó, junto con los internos, a los actuales centros La Joya y La Joyita. Allí los internos homosexuales ocupan una celda aparte, por razones de su propia seguridad.

Una situación similar se presenta en las cárceles centrales de Colón, David y en la Isla Penal de Coiba; en esta última se han creado campamentos en diversos puntos de la isla.

En Natá, están ubicados en el mismo penal de las mujeres, con celdas separadas.

Para el resto del país no se ha establecido clasificación alguna.

El Centro Renacer, ubicado en Gamboa, área del Canal de Panamá, tiene un proyecto en el que se les enseña labores manuales a los internos y su participación depende de su conducta, pues pasa por la evaluación de una junta técnica, conformada por un equipo multidisciplinario.

El Centro La Joya cuenta con un programa similar. En Penonomé, por su parte, se aplica el sistema de cárcel semiabierta, en donde los internos van a laborar a un taller artesanal ubicado en Llano Marín y regresan a dormir al penal.

Los centros penales que cuentan con celdas para hombres y mujeres, no tienen establecimientos o pabellones separados, incluso hay algunos, como el de Natá, donde los baños son comunales.

Los menores de edad cronológica de 17 años y menos están ubicados en centros a cargo del Órgano Judicial, fundamentalmente en Panamá centro, Chorrera, Santiago y Chiriquí-Potrerrillo.

Tampoco se establece categoría alguna para su clasificación, lo cual propicia que los menores infractores se relacionen con aquellos que están bajo la protección del Estado por problemas en sus hogares.

Además de los centros señalados, también existen pequeñas celdas en cada destacamento de policía, en los distritos cabecera, donde se interna provisionalmente a los detenidos, en períodos de un día a un mes.

La mayoría de los centros están construidos en antiguos cuarteles de la Policía Nacional y no se establece categoría alguna para distinguir a los internos. Solo por medidas de seguridad y peligrosidad, algunos internos son ubicados en celdas de máxima seguridad.

#### **2.4 Reglas 9, 10 y 14: Locales destinados a los reclusos**

La construcción de los centros penales en Panamá data de los años veinte en adelante.

La mayoría presenta situaciones de total hacinamiento. En las celdas se albergan aproximadamente más de 10 internos, quienes pasan la casi totalidad del día en ellas. Solo tienen posibilidad de movilización por unos minutos en sus respectivos patios, si cuentan con estos. El centro cuya construcción es más reciente es el de La Joya, en el corregimiento de Pacora-Panamá, donde se programó cada celda para dos internos, pero con el traslado de los reclusos de la Cárcel Modelo, la distribución se alteró.

Por otra parte, no se tiene establecida clasificación alguna para ocupar las celdas debido a la alta población de internos.

La construcción de los centros no conlleva una planificación para albergar reclusos conforme a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, ante todo porque son edificaciones antiguas, construidas inicialmente en cuarteles militares y que con el tiempo se han ampliado para responder al aumento poblacional de los reclusos y que no se han guiado por estrategias de atención a dichos internos.

El Centro Renacer, construido por el gobierno de los Estados Unidos en los años cuarenta para los reclusos que se encontraban bajo la autoridad del sistema judicial

americano, se mantiene hoy bajo el sistema panameño y con una población mayor que la de su capacidad.

Las instalaciones no reúnen los requisitos necesarios de seguridad, higiene ni salud, entre otros aspectos. Como señaláramos en líneas anteriores, en el área de Natá, el baño es comunal para hombres y mujeres, y no cuenta siquiera con privacidad.

En la Isla Penal de Coiba y algunos cuarteles penales del país, aún se usa la letrina como servicio higiénico y todas están adjuntas a las barracas-dormitorios.

El mantenimiento del aseo se dificulta por razón del hacinamiento.

## **2.5 Reglas 20 a 26: Alimentación**

Como nos fuera imposible visitar las 33 cárceles de la República de Panamá, hemos recogido información general suministrada por reclusos, por la Dirección de Comedores Municipales del Distrito de Panamá y por la Dirección de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, respecto a las cárceles más importantes del país, las cuales se ubican, principalmente en las provincias de Panamá y Colón (Renacer, La Joya, La Joyita, Tinajitas y la Cárcel de Mujeres de Tocumen).

El sistema de alimentación de los centros penitenciarios varía. El gobierno central es responsable de la alimentación de los reclusos por delitos, y los municipios se ocupan de la alimentación de los reclusos condenados por faltas, por funcionarios de Policía (municipales).

El Departamento de Corrección otorga en concesión el servicio de alimentación para todas las cárceles del interior de la República y para determinadas cárceles en las provincias de Panamá y Colón, previos lineamientos del Ministerio de Gobierno y Justicia. El concesionario presenta semanalmente el menú programado a la sección judicial de la respectiva cárcel, para su aprobación. A pesar de que el Ministerio de Gobierno y Justicia exige una alimentación nutritiva para los reclusos, los alimentos que se dan dependen, en última instancia, del presupuesto aprobado.

Algunas cárceles —tales como La Joya, Tinajitas, La Joyita (nuevo centro penitenciario) y las cárceles de mujeres— se preparan su propia alimentación bajo la supervisión de la dirección administrativa.

En cambio, los respectivos municipios, mediante concesión del Ministerio de Gobierno y Justicia, suministran alimentos a la cárcel El Renacer y a la de Colón. Precisamente en estos días el Municipio de Colón está exigiendo, al Gobierno Central, el pago de \$700 000,00 adeudados por concepto de alimentación a las cárceles de Colón.

El presupuesto diario del Municipio para alimentación por detenido es de US\$1,75 para las tres comidas (desayuno, almuerzo y cena). El menú es variado e incluye a veces ensaladas; muy raras veces, frutas.

El presupuesto anual para 1996 para la alimentación de todas las cárceles de la República es de \$3 468 100,00. En él no están incluidas las erogaciones que por motivo de ley son responsabilidad de los municipios, respecto a determinados reos.

La cárcel El Renacer cuenta con una cocina relativamente bien equipada, toda vez que dicho establecimiento fungía como centro carcelario durante la extinta Zona del Canal. Sin embargo, personal del Municipio de Panamá adscrito a este centro, junto con un grupo de reclusos, entre quienes se paga \$620.00 mensuales, preparan la comida de los reclusos y, debido al deterioro de ciertos enseres, tienen que usar equipo del Municipio para dicho propósito.

A pesar de que la dietista del Municipio prepara los menús sin especificar lo que corresponde a cada día, no ejerce control alguno para determinar si en efecto se cumple con ellos. Por su parte, el supervisor del Municipio prepara un informe diario sobre los productos utilizados para la preparación de la comida. Además, se presume que la Junta Técnica de Corrección supervisa la alimentación.

Actualmente el Municipio suministra alimentación a un número promedio diario de 1800 reclusos de El Renacer y cobra, por dicha alimentación, la siguiente tarifa: \$0,30 por el desayuno, \$0,60 por el almuerzo y \$0,85 por la cena. El desayuno se compone de café negro o té; un panecillo largo (michita) y una rebanada de queso o huevo o una rebanada de salami.

Se nos ha informado de que, a la fecha, Corrección adeuda al Municipio de Panamá la suma de \$2 679 880 por concepto de alimentación de los reclusos de El Renacer y la extinta Cárcel Modelo.

Las cárceles de mujeres cuentan con agua potable y preparan su propia alimentación.

Todas las cárceles tienen acceso a agua potable permanente, y en algunas existen fuentes de agua fría.

## **2.6 Regla 21: Ejercicios físicos**

Algunas cárceles cuentan con cierta organización para que los internos ejerzan su derecho a practicar ejercicios físicos (denominados "hora de campo o de patio", generalmente se trata de una hora diaria). Solo la cárcel El Renacer tiene un gimnasio, equipo e instructor para dichos ejercicios físicos y están en el campo casi todo el día. Los internos de La Joya tienen "patio largo" dos veces por semana, cuando se portan bien; generalmente se ejercitan jugando baloncesto y fútbol. En cambio, los de La Joyita tienen "patio" dos veces al día (dos horas cada vez). El centro carcelario femenino es más amplio en ese aspecto ya que, además de ejercicios físicos, las reclusas practican ejercicios metafísicos.



## **2.7 Reglas 22 a 26: Servicios médicos**

El centro carcelario femenino cuenta con servicios médicos generales y especialistas, inclusive con un dentista. Sin embargo, no posee instalaciones especiales para las embarazadas ni para las convalecientes. Tampoco cuenta con guarderías infantiles, aunque se permite que los niños mayores de cuatro años convivan con sus madres. Se trata, en lo posible, de que los nacimientos no ocurran en la cárcel y, si por casualidad alguno ocurre allí, dicha circunstancia no se hace constar en la partida de nacimiento.

Ningún otro centro penitenciario cuenta con médicos permanentes en el establecimiento. Algunos centros cuentan con un paramédico además del médico general que presta servicio 4 horas diarias. Dichos médicos no tienen conocimientos psiquiátricos.

Tampoco cuentan los penales con dentistas permanentes. La Joyita recibe la visita del dentista una vez por semana y sólo para extracciones. El servicio se presta en clínicas públicas, y si el recluso tiene medios económicos suficientes, se le facilita su asistencia a una clínica privada.

Los paramédicos generalmente son egresados de escuelas secundarias, con algún entrenamiento en primeros auxilios.

Cuando el interno entra a un centro penitenciario, no es objeto de examen médico rutinario.

En los días de visita al penal, el médico examina al recluso sólo cuando este acude a él con alguna dolencia o malestar.

Los reclusos de los centros penitenciarios de las provincias centrales son atendidos directamente en hospitales públicos cercanos a la población.

La Isla Penal de Coiba cuenta con un paramédico. En caso de urgencia, se traslada a los reclusos en bote a Santiago de Veraguas, lo que implica tres horas de viaje por mar. (Los trámites burocráticos para el traslado de reclusos a hospitales privados o públicos son muy lentos y deben contar con la anuencia del médico.)

El paramédico atiende casos superficiales y debe consultar telefónicamente al médico cuando se presenta algún caso de urgencia; en dicha circunstancia, se envía al paciente al centro médico más cercano, con la anuencia del director del penal o del jefe de seguridad.

Si por enfermedad, el recluso requiere dieta especial, se autoriza a los familiares para que se la suministren.

En términos generales, el médico asignado al centro penitenciario asesora a la dirección del penal respecto a salud o alimentación de los reclusos, cuando determina malestar general en los reclusos (dolores estomacales, diarreas, vómitos, etc.).

A los reclusos con enfermedades infectocontagiosas se los ubica en celdas aisladas.

No siempre se señalan, al director del penal, las deficiencias mentales de los reclusos, para determinar la capacidad física de estos para el trabajo. Solo cuando el recluso está bajo tratamiento médico, y siempre que estime que alguna medida puede afectar al recluso, el médico presenta informe al director. Salvo esa situación el médico, en términos generales, no presenta informes respecto de la alimentación, aseo, higiene, ventilación o alumbrado del establecimiento carcelario; en caso de que exista plaga de insectos, recomienda fumigación. Tampoco interviene respecto de las reglas sobre ejercicios físicos.

## **2.8 Reglas 27 a 34: Disciplina, sanciones y medios de coerción**

Si bien de manera formal no se contempla la posibilidad del ejercicio de posiciones de mando entre los reos, en la práctica existe lo que se conoce como “reos de confianza”, quienes se constituyen en vigilantes, delatores o protectores de los otros reos, dependiendo de la posición económica o social del delincuente de que se trate.

En algunos de los reglamentos internos de los centros penitenciarios, se contempla la existencia de un proceso para la sanción de los reclusos que infringen los reglamentos disciplinarios internos. Sin embargo, en la práctica no existen las posibilidades o capacidades del personal para transmitir esta información ni para hacerla cumplir; tampoco se cuenta con las facilidades e instalaciones que tales procedimientos requieren.

Las sanciones físicas como medida disciplinaria constituyen una realidad cotidiana en nuestros centros carcelarios. Dadas las circunstancias de hacinamiento, falta de recursos y de capacidad técnica del personal y otros, tales medidas son inexcusables, pero se practican sistemáticamente.

Recientemente se otorgó un premio nacional de prensa a un camarógrafo de televisión que logró captar, desde una residencia vecina a un centro penitenciario, el momento exacto en que se les propinaba una paliza a los reclusos de la Cárcel Modelo —recientemente cerrada—, todos ellos desnudos, mientras trotaban por el patio y recibían golpes con palos en los glúteos y la espalda.

Las visitas médicas no cubren las necesidades mínimas de prevención y, en la mayoría de los casos, ni siquiera de curación.

## **2.9 Reglas 35 y 36: Información y derecho de queja de los reclusos**

No tenemos registro de que en las cárceles panameñas se haya suministrado jamás ningún tipo de información escrita sobre el régimen carcelario, a los reclusos. De hecho, los sistemas de clasificación que se aplican en algunos centros del país —no en todos—, generalmente se ven afectados y suspendidos por la cantidad de reclusos y la limitación física de las cárceles.

Se registran casos de quejas, especialmente durante las visitas a la cárcel que realizan los funcionarios del Órgano Judicial o del Ministerio Público.

## **2.10 Reglas 37 y 39: Contactos con el mundo exterior**

Primero, nos referiremos a las condiciones para visitar a las personas presas. En ese sentido, todos los centros cuentan con áreas destinadas a las visitas; en ellas generalmente se ve y escucha al reo a través de una malla o verjas de hierro, en un horario previamente establecido.

En cuanto a las condiciones de la requisa, se generan algunos problemas. Los centros o el personal no cuentan con equipo especializado para la detección de sustancias u objetos que puedan considerarse peligrosos y ajenos a los centros. De hecho, durante las requisas que se realizan a las comidas u objetos personales que se les llevan a los reclusos, se han encontrado sustancias tóxicas y hasta armas. Hace apenas unos días —y esto sucede periódicamente— se efectúan requisas internas, en las cuales es usual encontrar drogas y armas, generalmente punzocortantes, fabricadas por los propios reclusos.

Por otra parte, el sistema penitenciario panameño no cuenta con la modalidad de visita íntima como regla general; solo se da en casos aislados.

Ocasionalmente se han otorgado salidas controladas en algunos centros; por ejemplo, en el Centro Femenino.

Pasando a otro tema, son muchas las personas presas que no tienen quien las visite. Existen organizaciones no gubernamentales, cívicas, religiosas y estudiantiles que se dedican principalmente a atender a las necesidades de asistencia legal de estos reclusos; en algunos casos los visitan y les suministran artículos de higiene de uso personal y revistas; también organizan actividades recreativas en los centros.

Las comisiones de familiares de presos o de personas de la comunidad que participan en la gestión o solución de problemas comunitarios son escasas, pero la Iglesia Católica cuenta con una pastoral carcelaria.

Por último, el consumo de tóxicos, aunado a factores como el ocio y el hacinamiento, generan agresividad y usualmente hacen perder el control de las situaciones, tanto entre los reclusos como entre estos y la autoridad. En algunos casos se ha despedido a personal de custodios por su participación en el suministro de tales sustancias.

## **2.11 Reglas 46 a 54: Personal penitenciario**

Por medio del Decreto n° 467 de 22 de julio de 1942 se creó la Dirección de Corrección, que se encuentra adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia.

Este ente tiene, entre sus principales funciones, la dirección y administración de los centros penitenciarios a lo largo del país.

El mencionado Decreto establece que, para lograr una mejor coordinación de dichos centros, se deben crear dentro de su organización tres secciones: la de inspección, la de registro y estudio de casos y la de supervigilancia de prisioneros egresados.

Dicha Dirección, junto con el Ministerio de Gobierno y Justicia, se encarga de nombrar a los directores de las diferentes instituciones penales, quienes se encuentran bajo la supervisión del director nacional de corrección.

Los directores son servidores públicos o funcionarios estatales de naturaleza civil. No cuentan con una ley que determine su nombramiento, capacitación, estabilidad o régimen salarial. Su nombramiento se realiza mediante resolución emitida por el presidente de la República en conjunto con el ministro de Gobierno y Justicia. Tales funcionarios son de libre nombramiento y remoción, según lo establece el Código Administrativo.

Los deberes de los directores se centran en establecer programas en beneficio de los internos, detectar situaciones de peligro dentro de los centros, motivar a los custodios respecto de su papel como agentes de cambio, así como lograr un mayor grado de cooperación y responsabilidad.

A pesar de que no tienen un sistema elaborado de capacitación, dichos funcionarios asisten a reuniones periódicas, convivencias y seminarios en el nivel internacional, cuyos objetivos radican en lograr una mejor capacitación debido a la gran responsabilidad que genera su posición.

Actualmente se está elaborando un proyecto de ley a través del cual se regula el sistema penitenciario. Este comprende la situación laboral de los mencionados servidores, para que gocen de una estabilidad dentro del sistema estatal, de modo que se llenen los vacíos existentes hasta el momento en dicha materia.

## **2.12 Reglas 71 a 76: Trabajo**

En el Centro Femenino de Rehabilitación en la actualidad trabajan un total de 57 reclusas. Ellas laboran siete horas diarias, en un horario de 8:30 a.m a 12:00 m. y de 1:00 a 4:30 p.m., para un total de aproximadamente 35 horas semanales. En dicho centro opera una especie de fábrica interna donde confeccionan horquillas, brillos y maletines. Las reclusas perciben una cierta remuneración, la cual depende del porcentaje de ventas

de los productos arriba descritos. En este Centro se imparten, además, programas que capacitan a las internas para su futura reinserción laboral en la sociedad civil, tales como los cursos de manualidades y costura, e incluso la educación primaria.

En relación con el trabajo, tenemos conocimiento de que en la Cárcel de Colón los reclusos no trabajan y, por ende, no perciben ningún tipo de remuneración. Sin embargo, a fin de evitar la ociosidad, se ha instaurado un minitaller de manualidades, en el cual participan de 12 a 15 reclusos de los 751 que actualmente conforman la población de dicho centro penitenciario. Allí se confeccionan adornos de Navidad, trabajos con escarcha, flores y figuras de jabón.

En la Isla Penal de Coiba solo se encuentran laborando actualmente un total de seis reclusos (uno en la estación meteorológica y cinco en el Parque Turístico), lo cual constituye un porcentaje mínimo en relación con la totalidad de la población.

En el Centro Penitenciario Tinajitas, dada la constante variabilidad en la población, por las características particulares de dicha institución, no existen programas de trabajo para los reclusos, ya que se trata de un centro carcelario de carácter preventivo, de traslado de reclusos hacia otros establecimientos penitenciarios y a sus respectivas diligencias judiciales.

En el Centro Penitenciario El Renacer existen diversos tipos de tratamientos de resocialización. En primer lugar, está el denominado individual, que consiste en un estudio de la situación procesal de cada sindicado en el cual se toma como base la infracción penal cometida y la personalidad del individuo. Por otro lado, existe un tratamiento grupal, referente a actividades conjuntas de los internos dentro del centro, ya sean terapéuticas, laborales, culturales, deportivas e interfamiliares. Y finalmente se encuentra el tratamiento institucional, cuya finalidad es lograr la readaptación social del interno.

De los tratamientos antes descritos debemos destacar algunos aspectos relevantes. El aspecto educacional intenta eliminar nociones negativas desarrollando la capacidad intelectual y moral de los internos; se realizan charlas sobre diversos temas: de salud (dirigidas por el Ministerio de Salud), maltrato, violencia intrafamiliar, drogadicción, alcoholismo (dictadas por Alcohólicos Anónimos), etc. El aspecto laboral, por su parte, se considera uno de los elementos más importantes de la resocialización; así, en el Centro Penitenciario El Renacer se desarrollan labores de ebanistería, sastrería, tornería, electricidad y soldadura; aunado a lo anterior, está la sección de artesanía, una de las más desarrolladas: los trabajos de los internos en madera, hilo, confección de sombreros, etc., son muy solicitados.

En el Centro El Renacer existe un total de 354 internos, de los cuales 116 realizan labores tales como artesanías, clínicas, agricultura, etc., lo que representa un 32,8 por ciento de la población.

### **2.13 Reglas 77 y 78: Instrucción y recreo**

En el Centro El Renacer existe un programa de educación pública establecido mediante convenio entre el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de Educación. Consta de una escuela primaria y un primer ciclo secundario y vocacional, con profesores del Ministerio de Educación y cuyos cursos tienen la aprobación y el reconocimiento de dicha cartera. En la actualidad 42 internos están autorizados para participar en este programa.

Adicionalmente debemos señalar que existen cursos de italiano, inglés y español para reclusos, a cargo de internos de estas nacionalidades con el apoyo de la Academia Italiana.

En la Cárcel La Joya existen programas de instrucción intramuros, es decir, dentro de las instalaciones de la cárcel. En este sentido, se han impartido planes de instrucción formales, ya sea de educación primaria como de alfabetización de adultos. Este último generalmente se aplica a campesinos que no han recibido instrucción alguna y que están recluidos en dicha institución. Tales programas son totalmente voluntarios.

Se hace la salvedad de que, si bien estos programas se han estado impartiendo regularmente desde los inicios en La Joya, en la actualidad se hallan suspendidos, ya que se da una situación especial y temporal de gran hacinamiento con motivo de la demolición de la Cárcel Modelo, que se efectuó el 10 de diciembre del año en curso —en el día de los derechos humanos—, lo cual trajo como consecuencia el traslado de un sinnúmero de reclusos a La Joya. Se prevé que con posterioridad, una vez reubicados algunos reclusos en las otras instituciones carcelarias, se podrá volver a instaurar dichos programas.

También existe un subprograma de terapia ocupacional, que se tiene como de carácter informal. Entrena en ocupaciones tales como tapicería, elaboración de piñatas, escarchado, soldadura, cultivo de hortalizas, juguetería y sastrería. Este último es el más desarrollado, por cuanto existe un nexo con una empresa nacional para la práctica de los reclusos en entrenamiento.

Por otro lado, hay planes recreativos que incluyen ligas de voleibol, fútbol, baloncesto y balón suave, todos ellos dirigidos a bajar el nivel de ansiedad de los reclusos producto del encierro. Luego del juego se les indica que el objetivo es que perciban que en esta vida unas veces se gana y otras se pierde, ello con el fin de evitar que delincan.

Adicionalmente, los reclusos cuentan con televisores en los diferentes pabellones, pero no tienen acceso a aparatos de radio ni a periódicos.

Por su parte, en La Joyita se imparten programas de instrucción extramuros, es decir, fuera de la institución. Ello es así por cuanto esta es una especie de cárcel preventiva en donde se mantienen las personas que han sido detenidas provisionalmente. También funciona como una especie de cárcel filtro, o sea, que es en dicha institución donde se hace una clasificación de los reclusos a fin de decidir en qué cárcel se los va a recluir. Asimismo, cumple funciones de centro de recepción de los reclusos de diversas

instituciones carcelarias que van a ser trasladados a las diferentes entidades judiciales para cumplir con las diligencias judiciales correspondientes.

En este centro se cuenta actualmente con los servicios de una trabajadora social y un psicólogo.

En relación con los programas recreativos extramuros, existen campamentos adscritos a La Joyita, los cuales son dirigidos por profesionales en el área. Se imparten cursos de barbería, porcicultura, ganadería, bloquería, mecánica, acuicultura y reforestación (este último se está implementando poco a poco). Los reclusos son trasladados fuera de las instalaciones de La Joyita hacia estos centros con seguridad suficiente; salen en la mañana y regresan en la tarde. El objetivo es que aprendan a bajar la ansiedad del encierro y que se entrenen en una profesión. Los fines de semana no salen. Uno de los objetivos a largo plazo es que los reclusos puedan asistir posteriormente a otras instituciones, tales como el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) a fin de que reciban otro tipo de instrucción en otros oficios o que perfeccionen los practicados en los campamentos.

En el ámbito recreativo se les permite jugar fútbol e incluso tienen ligas de fútbol. También tienen acceso a la radio, la televisión y a los periódicos.

Por otro lado, la Cárcel de Coiba no cuenta con programas educativos de carácter formal. Existe, más bien, una comunidad de sacerdotes que les imparte instrucción religiosa. Además se imparten programas educativos informales de salubridad, dirigidos principalmente a prevenir el sida y el consumo de drogas.

Existe igualmente un programa de ecoturismo en el Parque Turístico de Coiba, donde en la actualidad trabajan cinco presos. Adicionalmente, hay un recluso que trabaja en la estación meteorológica; allí estudia la lluvia y los sismos. También se cuenta con programas agrícolas de siembra de arroz y de ganadería, dirigidos por un ingeniero agrónomo.

En el ámbito recreativo se practican deportes tales como fútbol y baloncesto. También se les permite, a los reclusos, el ver televisión; sin embargo, no todos tienen acceso a los periódicos y a la radio.

Ahora bien, con respecto a la Cárcel de Colón, no existen programas organizados de instrucción para los internos.

En la actualidad, debido al poco terreno (áreas verdes) que posee dicha institución, se ha acondicionado, por iniciativa del propio personal del centro, un pequeño taller de manualidades, cuyo fin es evitar la ociosidad dentro de la población interna. En un principio, dicho taller se enfocaba solamente hacia los internos condenados; sin embargo, debido a los traslados masivos que se han dado hacia dicho centro, se está trabajando tanto con la población enjuiciada como con los que ya han sido condenados.

Esta cárcel tiene una población de 751 presos, de los cuales solo de 12 a 15 trabajan en ese pequeño taller, debido a la falta de maquinaria y equipo. Este programa consiste en la elaboración de manualidades tales como adornos de Navidad, trabajos en escarcha, flores, figuras de jabón, etc., bajo la supervisión de una persona enviada por el Ministerio de Gobierno y Justicia y especializada en programas de instrucción. No obstante lo anterior, no se están siguiendo los pasos de rehabilitación, aprendizaje y producción.

El proceso de selección de los reclusos que participan en dicho programa se inicia con la evaluación de la trabajadora social, quien de manera preliminar, analiza el interés del interno o sus habilidades manuales. Seguidamente, se lo envía al Departamento de Psicología, donde la psicóloga determina un perfil de sus emociones, comportamientos y ansiedades, con el objeto de verificar que el recluso en cuestión puede trabajar dentro del taller. Finalmente, se procede a averiguar el aspecto legal del individuo en cuestión; para esos efectos, el abogado o defensor del sindicado o condenado establece su situación y la determinación del delito (gravedad de este). Sin embargo, es necesario recalcar que el punto más importante para la selección del recluso lo constituye el perfil psicológico.

Por último, en el Centro Femenino de Rehabilitación sí existen programas formales de instrucción para las detenidas, tales como educación primaria completa de tres niveles, ofrecidos por el Ministerio de Trabajo. En la actualidad, se está gestionando, ante el Ministerio de Educación, un primer y segundo ciclo (vocacional) para 1997, ya que muchas de las detenidas han cursado primaria y primer ciclo.

El propio Centro de Rehabilitación brinda otros cursos, como los de manualidades, costura y buenos modales; también se imparten charlas informativas sobre salud y adicción, familia, entre otros. Estos cursos son impartidos por instructores del centro mismo (psicólogos, médicos, etc.). Cabe agregar que los cursos de primaria cuentan con la aprobación del Ministerio de Educación.

La proporción de detenidas que cursan los programas varía, ya que depende de muchos factores. En primer lugar, tiene que ver con la disposición de la detenida para tomar los cursos, pues no son obligatorios. En segundo lugar, depende de la conducta de la detenida; por ejemplo, si es agresiva no es recomendable que tome cursos de costura, ya que en estos se usan tijeras, agujas, etc., utensilios que ponen en peligro la seguridad de las otras detenidas y de las custodias. Por último, se toma en cuenta el aspecto económico, por cuanto muchos de los materiales para los cursos deben ser costeados por la propia detenida.

Las trabajadoras sociales estudian, para estos programas, la disposición de las detenidas a fin de recomendarlas posteriormente.

Existen diferencias en el desarrollo de los programas de instrucción en las cárceles de mujeres con respecto a las de hombres, por cuanto cada centro penitenciario tiene sus propias necesidades y, además, su propio presupuesto, que administra de acuerdo con dichas necesidades.



### **3. MENORES DE EDAD (MENORES DE 18 AÑOS) PRESOS EN CÁRCELES DE ADULTOS**

La jurisdicción especial de menores fue establecida en nuestro país desde 1951 mediante la Ley 24 de ese año. Desde ese momento, los menores sometidos a internamiento por infracciones penales o como medida de protección en situaciones de peligro o alto riesgo social, han sido confinados a centros de observación, granjas o lugares especiales para ellos.

Sin embargo, cuando algunos menores acusados de infracciones graves han sido privados de libertad en lugares donde no hay centros apropiados, se los ha detenido en cárceles de adultos por breve tiempo, mientras se los traslada y pone a las órdenes de los tribunales de menores.

Se han registrado casos aislados de menores en cárceles de adultos, pero tan pronto se denuncia o conoce el hecho, los jueces de menores reclaman su traslado inmediato.

Cuando se desconoce la edad de la persona porque carece de documentos en que conste la fecha de nacimiento, se la somete a exámenes médicos a fin de conocer, por medios científicos, su edad cronológica.

Como situaciones excepcionales superadas, se puede anotar el caso de tres adolescentes de entre 16 y 17 años, autores de concurso material de delitos graves (homicidio, robo, violación carnal y asalto a mano armada), a quienes por su alta peligrosidad se los trasladó a una cárcel de adultos en celda separada hasta que se concluyó el proceso en su contra.

Durante los últimos cuatro años de esta década se han registrado casos de delitos graves cometidos por menores organizados en pandillas fuertemente armadas. Las víctimas de más notoriedad han sido conductores de taxis y de autobuses; esto ha traído como consecuencia una reacción adversa al tratamiento de los casos de menores y una fuerte presión social encaminada a reducir la minoría de edad a 14 y 15 años. En ese sentido, se han presentado dos proyectos de ley a la Asamblea Legislativa y, aunque no han recibido su aprobación final, han sido objeto de consultas y estudio en primer debate.

A partir de 1995 entró en vigencia un Código de la Familia, que también contiene un libro dedicado a la justicia de menores. Durante estos dos años se ha avanzado notoriamente en esta materia para el debido cumplimiento de las Reglas de Beijing y las Reglas de Riad de las Naciones Unidas. El problema económico constituye la mayor limitación para el desarrollo y aplicación de las recomendaciones de los organismos internacionales que se ocupan de la protección de los menores.

### **4. CONCLUSIONES**

1. En materia de ejecución penal, nuestro país acusa un gran retraso. Los esfuerzos, investigaciones y estudios realizados por el Instituto de Criminología, la Facultad de Derecho, el Colegio de Abogados, los comités de derechos humanos, distintas ONG y la Iglesia Católica a través de varios lustros, no han sido suficientes para reestructurar y modernizar el sistema penitenciario.
2. La falta de una legislación adecuada, de personal calificado, mejores infraestructuras y recursos suficientes, han impedido la aplicación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.
3. Por otro lado, el crecimiento de la población penitenciaria demuestra el empleo excesivo de la pena de prisión y el poco uso de las medidas sustitutivas de las penas privativas de libertad.
4. La presión social ejercida a través de los medios de comunicación de masas incita a una mayor represión frente a cualquier hecho delictivo. La participación de la comunidad en programas de rehabilitación o de alternativas a la prisión es casi nula.

## **5. FUENTES DE INFORMACIÓN**

Código de la Familia, de 1995.

Código Judicial, edición 1992.

Código Penal, edición 1994.

Convención Americana de los Derechos Humanos, 1969.

Entrevistas a detenidos en los centros penitenciarios de las ciudades de Panamá y Colón.

Entrevistas a los directores de centros penitenciarios de Panamá.

*Estadísticas Criminales*, Comisión Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales (CONADEC), 1996.

*Estadísticas Judiciales*, Departamento de Estadísticas del Órgano Judicial, 1996.

*Estadísticas Penitenciarias*, Ministerio de Gobierno y Justicia.

*Estudio diagnóstico de la realidad penitenciaria*, Comisión Nacional de Justicia y Paz, 1996.

Ley 4 de 1966, mediante la cual se crea el Centro Femenino de Rehabilitación.

*Memoria del Ministerio de Gobierno y Justicia*, 1996.

*Panamá en cifras*, Publicación de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.

# ALTERNATIVAS A LA JUSTICIA PENAL Y A LA PRISIÓN

Aura Guerra de Villalaz et alii\*

---

## SUMARIO

*1. Vías de resolución de conflictos diversas de la justicia penal. 2. Nivel de la justicia penal. 2.1. Fase anterior al juicio. 2.1.1. Facultades de la Policía o del Ministerio Público de retirar los cargos contra el imputado o imputada (Reglas de Tokio 5.1.). 2.1.2. Alternativas a la prisión preventiva. 2.1.2.1. Mecanismos de "citación directa" y procesamiento sin privación de libertad. 2.1.2.2. Diversas formas de excarcelación existentes: con garantía económica y sin ella. 2.2. Fase de juicio y sentencia. 2.2.1. Existencia y uso de medidas cautelares personales. 2.2.2. Experiencia y uso de sanciones no privativas de libertad. 2.2.3. Reglas de Tokio. 2.2.4. Condena condicional. 2.2.5. Multa. 2.2.6. Reparación. 2.2.7. Trabajo comunitario. 2.2.8. Perdón. 2.3. Fase posterior a la sentencia. 2.3.1. Libertad condicional. 2.3.2. Trabajo extramuros. 2.3.3. Egresos administrativos. 2.3.4. Otros. 2.4. Limitaciones a las sanciones no privativas de libertad y a los beneficios liberadores. 2.4.1. Reincidencia. 2.4.2. Habitualidad. 2.4.3. Condenas anteriores. 2.4.4. Procesos anteriores. 3. Información empírica. Trabajo de campo. 4. Conclusiones.*

---

## 1. VÍAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DIVERSAS DE LA JUSTICIA PENAL

En Panamá, a diferencia de otros países de la región, la adopción de sistemas alternativos para la solución de conflictos en asuntos penales no ha recibido apoyo de la comunidad ni de los sectores gobernantes.

Solo en materia laboral se han institucionalizado formas conciliatorias y de concertación para evitar conflictos de esa naturaleza. En el campo del derecho de familia se han intentado, con escaso éxito, programas de resolución alternativa de conflictos.

En la etapa sumaria o de instrucción del proceso existe el desistimiento de la pretensión punitiva para delitos que no sean graves, previa reparación del daño o convenio en ese sentido.

En la sociedad panameña se han agudizado las manifestaciones de litigiosidad exaltadas por los medios de comunicación que entorpecen los esfuerzos dirigidos a la creación de los programas del tipo RAC al momento actual.

## 2. NIVEL DE LA JUSTICIA PENAL

---

\* Camilo Valdés, Antonia de Arauz, Publio Muñoz, Damarys de Almengor. CEIJAP.

## **2.1 Fase anterior al juicio**

Al tenor del sistema procesal penal vigente en nuestro país, la fase anterior al juicio comprende las diligencias preliminares, a cargo de la Policía, y el sumario o fase de instrucción, que compete al Ministerio Público, el cual desempeña el papel de funcionario de instrucción.

### **2.1.1 Facultades de la Policía o del Ministerio Público de retirar los cargos contra el imputado o imputada (Reglas de Tokio 5.1)**

Luego del análisis de la Ley n° 20 de 29 de septiembre de 1983, "Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá"; la Ley n° 16 de 9 de julio de 1991, "Por la cual se aprueba la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público"; y la Resolución n° 25-94 de 15 de noviembre de 1994, "Por la cual se aprueba el Reglamento interino de la Policía Técnica Judicial"; es importante señalar que ni la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial ni el Ministerio Público tienen la facultad de retirar, en la fase anterior al juicio, los cargos contra el imputado.

La Ley 1 de 1995 adicionó un artículo al Código Judicial, el 1982-A, el cual establece que "en los casos en que es posible la suspensión condicional de la pena, el Ministerio Público o el imputado pueden solicitar, hasta la resolución que fije la fecha de la audiencia, la suspensión condicional del proceso. Si el imputado está de acuerdo con la suspensión y admite los hechos que se le imputan, el Juez puede decretar la suspensión condicional del proceso, siempre que el imputado haya reparado los daños causados por el delito, afiance suficientemente la reparación incluso mediante acuerdos con el ofendido, y asuma formalmente la obligación de reparar el daño en la medida de sus posibilidades".

Esta institución se asemeja a la *probation* del sistema anglosajón, pero la decisión compete a las autoridades judiciales a pedido del funcionario de instrucción o del imputado. No es un retiro de cargos, sino una suspensión condicional del proceso, el cual solo se archiva si el imputado cumple satisfactoriamente, en el plazo previsto (de uno a cuatro años), las condiciones impuestas.

Al no existir una norma que faculte a dichas instituciones para retirar los cargos a los imputados en la fase anterior al juicio, lo que se da en la práctica es que, una vez agotada la investigación tendiente a comprobar el hecho punible y entrada ya la fase procesal o del juicio, el agente del Ministerio Público, es decir, el fiscal de la causa, podrá pedir el sobreseimiento del imputado, ya sea provisional o definitivo, debido a que no se puede mantener en forma indeterminada la situación de un imputado.

Debemos precisar que el sobreseimiento definitivo pone término al proceso respectivo contra la persona en cuyo favor se decreta, mas el sobreseimiento provisional

no. Este último concluye temporalmente el proceso; así, en cualquier tiempo en que se presenten nuevas pruebas, podría reabrirse la investigación.

En la actualidad cursa, en la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley presentado por el procurador general de la Nación, que establece el principio de oportunidad reglada, como facultad del Ministerio Público para retirar cargos o archivar procesos con delitos de bagatela.

## **2.1.2 Alternativas a la prisión preventiva**

En cuanto a las alternativas a la prisión preventiva en Panamá, creemos conveniente mencionar las que se encuentran consagradas en el libro III (“Procedimiento penal”), título II del sumario, capítulo VI (“Medidas cautelares y excarcelación del imputado”), como las disyuntivas a la prisión preventiva. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: la prohibición, al imputado, de abandonar el territorio de la República sin autorización judicial; el deber de presentarse periódicamente ante una autoridad pública; la obligación de residir en un determinado lugar comprendido dentro de la jurisdicción correspondiente; y la obligación de mantenerse recluido en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, según sea el caso.

### **2.1.2.1. Mecanismos de "citación directa" y procesamiento sin privación de libertad**

Los medios o mecanismos de "citación directa" y procesamiento sin privación de libertad dentro de nuestro ordenamiento jurídico son aquellos establecidos en nuestro Código Judicial, en el cual se prevé la citación de los testigos, peritos o facultativos para que comparezcan ante el funcionario de instrucción; esta se verificará por medio de una boleta firmada por dicho funcionario, la cual deberá expresar el día, hora y lugar donde se debe presentar la persona objeto de la citación. Aunado a lo anterior, todas las personas citadas —ya sea en calidad de testigos, peritos o facultativos— por el funcionario de instrucción, deben comparecer a rendir la declaración o practicar la diligencia que se les exija.

En Panamá, el 80% de los delitos que se denuncian e investigan no conllevan privación de libertad simultánea, de manera tal que el procesamiento se desarrolla sin que al procesado se lo prive de libertad, y esto solo ocurrirá cuando, al dictarse la sentencia correspondiente, se le imponga una sanción de prisión.

También hay casos de procesamiento sin privación de libertad, cuando la persona obtiene su libertad provisional mediante fianza. En iguales condiciones que lo anotado anteriormente, el excarcelado bajo fianza no perderá su libertad durante el proceso, a no ser que se le cancele por las causas previstas en la ley o porque se dicte una sentencia condenatoria en su contra en la que se le aplique una pena privativa de libertad.

### **2.1.2.2 Diversas formas de excarcelación existentes: con garantía económica y sin ella**

En cuanto a las diversas formas de excarcelación con garantía económica, podemos apuntar que en nuestro medio tenemos las fianzas contempladas en el artículo 2162 del Código Judicial vigente, que establece como principio general lo siguiente:

"Todo sindicado o imputado podrá prestar fianza de cárcel segura, bien para no ser detenido, o bien después de serlo, para obtener su libertad durante el proceso, salvo aquellos casos en que no admiten excarcelación, según este Código.

La excarcelación se concederá a solicitud del imputado, de un abogado o de cualquier otra persona, en cualquier estado en que se encuentre el proceso y deberá ser resuelta sin ningún trámite, en un término no mayor de veinticuatro horas".

Estas cauciones pueden ser prendarias, hipotecarias, en dinero (bonos, pólizas) y obligan al fiador como garante de la comparecencia del imputado ante el tribunal en todos los casos y diligencias que requieran su participación.

Por otra parte, la libertad personal del imputado sólo podrá ser limitada mediante la aplicación, por el Juez competente o por el funcionario de instrucción, de las medidas cautelares personales contra aquel. Las diversas formas de excarcelación sin garantía económica consagradas dentro de nuestro sistema jurídico nacional son las siguientes: la fianza personal, la fianza juratoria y las medidas sustitutivas o alternas a la detención preventiva (como el arresto domiciliario; la prohibición de salir del país; la obligación de presentarse periódicamente ante el tribunal; la obligación de residir en un determinado lugar; y la obligación de mantenerse recluido en un centro de salud, cuando se trate de drogodependientes o personas con patologías sujetas a tratamiento incamado).

## **2.2 Fase de juicio y sentencia**

### **2.2.1 Existencia y uso de medidas cautelares personales**

En Panamá, el proceso o juicio se inicia propiamente con el auto que califica el sumario levantado por el agente del Ministerio Público, que actuó como funcionario de instrucción, y se llama a juicio al encausado.

Durante esta etapa, el juez puede mantener la detención preventiva o decretarla si lo cree necesario, con sujeción a lo que dispone el artículo 2147-A del Código Judicial, adicionado mediante Ley 3 de 22 de enero de 1991, que agregó toda una sección, la cual va hasta el artículo 2147-J; dicha norma es del tenor siguiente:

"La libertad personal del imputado sólo podrá ser limitada mediante la aplicación, por el Juez o por el funcionario de instrucción, de las medidas cautelares previstas en esta sección.

Nadie será sometido a medidas cautelares si no existen graves indicios de responsabilidad en su contra. Tampoco podrán ser aplicadas si concurrieren causas de justificación, eximentes de punibilidad o causas de extinción del delito o de la pena que pudiere serle impuesta."

Como medidas cautelares personales, el artículo 2147-B del mismo Código e introducido por la señalada Ley, expresa las siguientes: la prohibición, al imputado, de abandonar el territorio de la República, sin autorización judicial; el deber de presentarse periódicamente ante una autoridad pública; la obligación de residir en un determinado lugar comprendido dentro de la jurisdicción correspondiente; la obligación de mantenerse recluido en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, según sea el caso; y la detención preventiva.

Cabe observar que, contra las resoluciones que decreten las medidas cautelares personales antes mencionadas, solo cabe el recurso de apelación, el cual se concede en el efecto diferido, o sea, que suspende el cumplimiento de la medida, pero no impide que el juez siga conociendo del proceso en lo que no atañe a dicha medida.

A pesar de que estas medidas se introdujeron desde 1991, se han ido aplicando paulatinamente debido a circunstancias políticas, que afectaban a gran número de reos al momento en que entraron a regir, y el temor del juzgador ante lo novedoso de las medidas.

Otro aspecto importante es que tales medidas serán aplicables únicamente en estos casos:

- a) cuando existan exigencias inaplazables relativas a las investigaciones relacionadas con situaciones concretas de peligro para la adquisición o la autenticidad de las pruebas,

- b) cuando el imputado se dé a la fuga o exista peligro evidente de que intenta hacerlo, y el delito contemple pena mínima de dos años de prisión,
- c) cuando, por circunstancias especiales por la personalidad del imputado, exista peligro concreto de que este cometa delitos graves, mediante el uso de armas u otros servicios de violencia personal.

Para la aplicación de una medida cautelar, el juez y el funcionario de instrucción deberán evaluar la efectividad de cada una de ellas, en cuanto a la naturaleza y al grado de las exigencias cautelares requeridas en el caso concreto.

Cada medida será proporcional a la naturaleza del hecho y a la sanción que se estime podría recibir el imputado.

Para la aplicación de la medida, solo se tendrá en cuenta la pena prevista en la ley para cada delito, no así otras circunstancias, salvo el arrepentimiento cuando por actos posteriores a la ejecución del hecho el agente haya disminuido o al menos intentado disminuir sus consecuencias.

En caso de infracción de los deberes inherentes a una medida cautelar, el juez podrá decretar su sustitución o acumulación con otra más grave, habida consideración de la naturaleza, motivos y circunstancias de la infracción.

### **2.2.2 Experiencia y uso de sanciones no privativas de libertad**

El proceso o juicio termina con la sentencia. Esta podrá imponer, al procesado, pena de prisión; sin embargo, la ley contempla la posibilidad de penas no privativas de la libertad, según la naturaleza del ilícito, su gravedad, circunstancias en que se dio, etc.

La pena corta de privación de libertad, o sea, cuando esta no sea mayor de tres años siempre que se trate de delincuente primario (según el artículo 2398 del Código Judicial) y no mayor de un año en los demás casos, podrá ser reemplazada —según el artículo 82 del Código Penal— por días multa o por reprobación pública o privada.

Por otra parte, el sancionado con pena de prisión que haya cumplido dos tercios de su condena con índices de readaptación, buena conducta y cumplimiento de los reglamentos carcelarios, podrá obtener la libertad condicional. Con este beneficio adquirirá las siguientes obligaciones:

1. residir en el lugar que se le fije y no cambiar de domicilio sin autorización previa,
2. observar las reglas de vigilancia que señale la resolución del Órgano Ejecutivo que concedió tal libertad condicional,
3. adoptar un medio lícito de subsistencia,
4. no incurrir en la comisión de nuevo delito ni de falta grave y
5. someterse a la observación del organismo que designe el Órgano Ejecutivo.



Cuando el reo sea reincidente, el plazo para conceder la libertad será aumentado prudencialmente.

### **2.2.3 Reglas de Tokio**

En primer lugar, podemos apreciar que la tercera regla se cumple, ya que en Panamá la introducción, definición y aplicación de las medidas no privativas de libertad está prevista en la Ley 3 de 1991. Panamá sigue muy de cerca las Reglas de Tokio, pues las sanciones verbales están contempladas, como decíamos, en el artículo 82 del Código Penal; la liberación condicional, en el artículo 85 y siguientes; las penas privativas de derechos, en el artículo 46, donde se contempla también el comiso y las sanciones económicas; las acciones civiles para indemnizar a la víctima, en los artículos 1986 a 1997 del Código Judicial; la suspensión de la pena, en el artículo 2398 del Código Judicial; y el régimen de prueba o vigilancia judicial, en los artículos 85 a 88 del Código Penal.

El arresto domiciliario y la obligación de reportarse a una autoridad específica en forma periódica se prevén, como decíamos antes, como medidas cautelares personales, pero la vigilancia de las autoridades podrá imponerse también en los casos de suspensión condicional de la pena.

### **2.2.4 Condena condicional**

El beneficio de suspender la pena no mayor de tres años cuando se encuentren reunidas las condiciones que permitan hacerlo siempre que se trate de delincuente primario, lo encontramos recogido en el artículo 2398 del Código Judicial. En los demás casos, solo se puede suspender la pena no mayor de dos años, siempre por el término de dos a cinco años contados a partir de la fecha en que la sentencia quede ejecutoriada y atendidas las circunstancias del hecho y la extensión de la pena impuesta.

Para que proceda tal suspensión deben darse las siguientes condiciones:

1. que el reo haya observado, antes de la comisión del hecho punible, una vida ejemplar de trabajo y cumplimiento de sus deberes y que, con posterioridad al acto delictivo, haya demostrado arrepentimiento;
2. si perpetrare un nuevo hecho punible durante el tiempo de la suspensión.

En ambos casos, la revocatoria implica el cumplimiento íntegro de la pena.

### **2.2.5 Multa**

Como ya lo hemos dicho, el artículo 82 del Código Penal autoriza el reemplazo de la pena no mayor de un año por días multa.

El Código Penal de 1982, vigente, incluye el día multa como pena principal y aparece en un número considerable de delitos como pena única, o bien conjuntamente con penas de prisión, y como facultad alterna del juzgador.

El artículo 48 se refiere a ella en los siguientes términos, al describirla así:

“la obligación de pagar al Estado una suma de dinero, que se determinará de acuerdo con la situación económica del procesado, en atención a su caudal, rentas, medios de subsistencia, nivel de gastos u otros elementos de juicio que el Tribunal considere apropiados.

Si el reo viviere del producto de su trabajo, el día-multa no podrá exceder del 50% de su salario diario.

El mínimo es de 25 días-multa y el máximo de 365 días-multa”.

### **2.2.6 Reparación**

La reparación del daño causado la contempla el Código Judicial en sus artículos 1986 a 1997, y el Código Penal (arts. 119-138) al regular la responsabilidad civil derivada del delito.

### **2.2.7 Trabajo comunitario**

El trabajo comunitario sólo se prevé para las faltas que son investigadas ante las autoridades administrativas de policía, según el artículo 878 del Código Administrativo.

### **2.2.8 Perdón**

Nuestra legislación no contempla el perdón judicial.

El artículo 1984 del Código Judicial permite el desistimiento de la pretensión punitiva en los siguientes delitos: hurto; lesiones y homicidio por imprudencia; lesiones personales; estafa; apropiación indebida; usurpación, siempre que en su ejecución no hubiere violencia, amenazas, abuso de confianza o clandestinidad; daños; incumplimiento de los deberes familiares; expedición de cheques sin suficiente provisión de fondos; calumnia e injuria; contra la inviolabilidad de domicilio, salvo los ejecutados con violencia sobre las personas, con armas o por dos o más personas; contra la inviolabilidad del secreto y otros fraudes.

Por su parte, el artículo 92 del Código Penal admite el perdón del ofendido en los delitos de acción privada; sin embargo, establece que no hará cesar la ejecución de la condena sino en los casos en que lo determine expresamente la ley.

Por otro lado, la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 179, autoriza al Órgano Ejecutivo a "decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes", y su artículo 153 faculta a la Asamblea Legislativa para "decretar amnistía por delitos políticos".

## **2.3 Fase posterior a la sentencia**

En nuestro país la función jurisdiccional concluye con el dictado de la sentencia definitiva y la aplicación de la pena correspondiente, cuando haya mérito probatorio de culpabilidad del procesado y no medie excluyente de ninguna naturaleza.

La ejecución penal compete al Órgano Ejecutivo a través de la Dirección de Corrección (administración penitenciaria). Por lo tanto, ante la ausencia de la figura del juez de ejecución penal, es el Ejecutivo quien decide sobre las medidas sustitutivas de la prisión en la fase posterior a la sentencia.

A continuación, nos referiremos a la libertad condicional y otros beneficios liberadores.

### **2.3.1 Libertad condicional**

Desde la década de los veinte (Código Penal de 1922) se ha aplicado esta institución penal liberatoria, como una forma de individualización penal administrativa a cargo de las autoridades penitenciarias.

En la actualidad, para ser beneficiado con esta medida basta el cumplimiento de dos tercios de la pena, acatar los reglamentos y observar buena conducta.

En la práctica la libertad condicional no opera automáticamente, y se le ha negado a personas de nacionalidad extranjera dadas las limitaciones para vigilar su comportamiento como reos liberados condicionalmente.

### **2.3.2 Trabajo extramuros**

Este beneficio no se halla debidamente regulado. Se han trabajado algunos proyectos piloto, pero con resultados desalentadores.

### **2.3.3 Egresos administrativos**

La ley prevé la posibilidad de que los internos obtengan permisos especiales para fines específicos, como son la asistencia a funerales de parientes cercanos, la visita a familiares con enfermedades terminales, o bien, salidas temporales para asistir a

acontecimientos de trascendencia familiar o para recibir asistencia médica especializada.

#### **2.3.4 Otros**

En Panamá se han elaborado algunos proyectos de remisión de la pena por trabajo, los cuales no han tenido resultados positivos.

En cuanto al indulto, cada año el Órgano Ejecutivo otorga, en distintas fechas, indultos a sentenciados por diversos delitos, generalmente a personas sin antecedentes, en casos en que los delitos presentan una baja entidad del daño causado o escasa victimización.

Durante los últimos dos años se han dictado decretos ejecutivos de indulto por delitos políticos, que han generado reacciones negativas de sectores representativos de la comunidad y han sido demandados en acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

### **2.4 Limitaciones a las sanciones no privativas de libertad y a los beneficios liberadores**

La facultad del juez para conceder beneficios liberadores que reemplacen la pena de prisión, está condicionada y a veces limitada en función de los siguientes aspectos: la conducta anterior del reo, la gravedad del ilícito, las circunstancias en que se dio el hecho punible y el respeto que el reo haya observado de los reglamentos del establecimiento penitenciario.

Por ello, para el reemplazo de las penas cortas de privación de libertad se exige que se den los mismos requisitos exigidos para conceder la suspensión condicional de la pena y que se trate de delincuente primario, es decir, que no se trate de reo reincidente (artículo 2398 del Código Judicial).

Para reemplazar la pena de prisión por días multa o por reprensión pública o privada, se requiere que aquella no sea mayor de un año (artículo 82 del Código Penal).

El plazo para conceder la libertad condicional es más largo cuando se trata de un reincidente (artículo 89 del Código Penal).

El término de suspensión de la pena será de dos a cinco años, atendiendo a las circunstancias del hecho y la extensión de la pena impuesta (artículo 77 del Código Penal).

A los delincuentes habituales y profesionales se les aplicarán medidas de seguridad apropiadas a su conducta.

### **2.4.1 Reincidencia**

Es reincidente quien comete un nuevo hecho punible después de haber sido sancionado por sentencia firme de un tribunal del país o del extranjero, siempre que tal sentencia extranjera se refiera a delito previsto en la ley panameña (artículos 11 y 71 del Código Penal).

Por otra parte, según el artículo 72 del mismo Código, no hay reincidencia en los siguientes casos:

1. cuando el nuevo hecho punible sea doloso y el anterior culposo, o viceversa;
2. cuando hubieren transcurrido cinco años después de cumplida la condena anterior, y el sujeto hubiere observado buena conducta desde esa época; y
3. cuando se cometan hechos punibles de naturaleza política o militar.

### **2.4.2 Habitualidad**

Delincuente habitual es aquel que, después de haber sido sancionado, comete otro hecho punible y del cual se demostrare su inclinación a delinquir (artículo 73 del Código Penal). Delincuente profesional es quien ha hecho de su conducta delictiva un modo de vivir.

Tomando en cuenta la peligrosidad del delincuente habitual, la pena se le aumentará de una sexta a una tercera parte (artículo 70 y 74 del Código Penal).

### **2.4.3 Condenas anteriores**

Las condenas anteriores se tomarán en cuenta para imponer medidas de seguridad, según la naturaleza de aquellas y el tiempo en que se hayan dado. Así, los delitos políticos y los militares no deben afectar las medidas de seguridad impuestas al reo. Tampoco deben tomarse en cuenta cuando una fue impuesta por un hecho doloso y la otra lo fue por un hecho culposo, o viceversa.

El tiempo que exista entre una y otra también influye en cuanto a la reincidencia y, por tanto, podría descartarse el que se lo tome en cuenta para la agravación de la pena o la medida de seguridad que se imponga (art. 72 del Código Penal).

Sin embargo, tratándose de condenas impuestas por delitos dolosos y en lapso reducido, deben tomarse como circunstancias que agravan la pena e imposibilitan la concesión de medidas liberadoras.

### **2.4.4 Procesos anteriores**

Los procesos anteriores, en sí, no necesariamente afectarán la conducta del enjuiciado; lo importante es que se le compruebe o no la comisión de un hecho punible. Si el reo es declarado inocente, tal proceso no debe incidir en otro caso, pero si la sentencia es condenatoria, necesariamente tendrá que quedar registrada en sus antecedentes y, por tanto, demostrará la posible inclinación a la comisión de delitos, por lo que se considerará a la hora de investigar y castigar al reo, por cualquier otro delito en que incurra. Las medidas de seguridad que se le impongan serán más severas y más limitadas.

### **3. INFORMACION EMPÍRICA. TRABAJO DE CAMPO**

A partir de marzo de 1983, el Código Penal prevé, como alternativas a la aplicación y ejecución de la pena, las siguientes:

1. El reemplazo de las penas cortas privativas de libertad, a través de la conversión a días multa o reprensión pública o privada.
2. La suspensión condicionada de la ejecución de la pena.

Los artículos 83 y 84 del Código establecen los requisitos que deben concurrir en el primer supuesto, en tanto que los artículos 77 y 78 se refieren al segundo caso. Veamos:

"Artículo 83: Condiciones de la conversión de las penas cortas. La pena de prisión que no exceda de seis meses podrá ser sustituida por la reprensión pública o privada o por días-multa no menor de 25 ni mayor de 75.

La reprensión pública la recibirá personalmente el sancionado en la audiencia del Tribunal a puerta abierta.

La reprensión privada se hará en cambio, a puerta cerrada ante el Tribunal constituido para ese fin."

La reprensión irá acompañada de la advertencia conminatoria de que si delinque de nuevo en el plazo de un año se le hará cumplir, junto a la nueva pena por el hecho en que ha incurrido, la que le fue sustituida por la reprensión.

"Artículo 84: Sustitución de la prisión por días-multa. La pena de prisión que exceda de seis meses y no sea mayor de un año, podrá ser sustituida por el Juez por la de días-multa, no menor de 25 ni mayor de 75."

"Artículo 77: Suspensión condicional de la pena. Se confiere a los Tribunales la facultad de suspender condicionalmente de oficio o a petición de parte, la ejecución de la pena cuya duración no exceda de 2 años de prisión.

El término de esta suspensión será de 2 a 5 años a partir de la fecha en que la sentencia quede firme y atendidas las circunstancias del hecho y la extensión de la pena impuesta.”

“Artículo 78: Requisitos para la suspensión de la pena. Serán condiciones indispensables para suspender la ejecución de la pena:

Que el reo haya observado antes de la comisión del hecho punible, una vida ejemplar de trabajo y cumplimiento de sus deberes y que con posterioridad al acto delictivo haya demostrado arrepentimiento;

Que se trate de delincuente primario;

Que se comprometa a hacer efectiva la responsabilidad civil, si se le hubiere condenado a ello, en un término prudencial que el Tribunal señalará, a menos que causas justificadas le impidan cumplir dicha obligación.

Para que proceda la suspensión condicional de la ejecución de la pena en los delitos contra el honor, será necesario que el reo haya cumplido con la indemnización civil a la que se le haya condenado”.

Los datos estadísticos que se recogen en los tribunales de justicia penal y en el Departamento de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República, se refieren al número total de casos que ingresan anualmente al sistema y a los que salen con resoluciones judiciales definitivas. También se cuenta con datos sobre las audiencias realizadas y las que no se pudieron llevar a cabo. Es posible tener acceso a datos sobre las sentencias condenatorias y absolutorias, pero de manera global sin que se dé importancia a la clase de sanción impuesta, ni a los casos de reemplazo de penas cortas privativas de libertad o a la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

Según informaciones procedentes del Centro Latinoamericano de Demografía, a 1996 Panamá tenía una población de 2 705 000 habitantes y el número de tribunales que laboró en todo el país fue un total de 168, de los cuales 40 atendieron asuntos penales exclusivamente y 64 se ocuparon tanto de casos civiles como penales y de familia.

Durante 1995 ingresaron a los tribunales de justicia penal de todo el país 17 017 procesos y en ese mismo período se concluyeron 16 562 casos.

Las posibilidades de terminación de un proceso penal varían, pues la ley procesal permite el archivo del caso por: a) desistimiento de la pretensión punitiva, b) sobreseimiento provisional, c) sobreseimiento definitivo, d) todas las causas que extinguen la acción penal o la pena (muerte del procesado, amnistía, indulto, prescripción, perdón del ofendido, excusa absolutoria, rehabilitación), e) sentencia absolutoria y f) sentencia condenatoria.

A fin de contar con alguna información que nos permita apreciar mejor el uso de las medidas sustitutivas a las penas privativas de libertad durante el juicio y con posterioridad a este, logramos obtener, de dos de los juzgados del Circuito Penal del área metropolitana, el número de sentencias condenatorias dictadas en 1996 y, a su vez, en cuántas de ellas se optó por emitir una de las medidas sustitutivas de la prisión que contempla nuestra legislación.

Uno de los juzgados seleccionados fue el número 4, que tramitó un promedio de 450 procesos al año.

Las cifras son las siguientes:

Sentencias condenatorias dictadas en 1996	87	
Reemplazo por días multa o amonestación pública o privada		12
Suspensión condicional de la ejecución de la pena	19	

Estos substitutivos se aplican de oficio por el juez al momento de dictar la sentencia o posteriormente a petición del procesado o su defensor. En estos casos se les imprime el trámite correspondiente y es indispensable dictar una resolución adicional que resuelva sobre la solicitud impetrada.

En ese orden de ideas, nos encontramos que, de las 12 sentencias condenatorias dictadas, seis se decidieron en la propia sentencia, mientras que las otras seis requirieron la expedición de una resolución adicional, esto es, que fueron solicitadas por la defensa.

En cuanto a los 19 casos favorecidos con la medida de suspensión condicional de la ejecución de la pena, 14 fueron resueltos en la propia sentencia condenatoria, mientras que los cinco restantes fueron decididos a instancias del representante de la defensa, a través de resolución separada.

En la práctica los substitutivos penales, durante el juicio o con posterioridad a este, se imponen en proporciones muy bajas.

La muestra seleccionada indica que un 26,9% de las personas con sentencia condenatoria fueron favorecidas con este tipo de medidas.

La interpretación del articulado que regula esta materia señala que se trata de una potestad del juzgador y que su adopción no es obligatoria, por lo que el juez puede acceder o no a la pretensión. Otra corriente de opinión se inclina por la obligatoriedad de la norma, en el sentido de que, una vez que se dan los presupuestos exigidos por ella, el juez debe otorgar la medida substitutiva, porque de esta manera se acatan los principios de *favor libertatis* y de favorabilidad al reo, que forman parte del fundamento garantista del derecho penal contemporáneo.

El segundo tribunal seleccionado fue el número 11 de Circuito, Ramo Penal, también del área metropolitana de la ciudad de Panamá.

Valga aclarar que el Primer Circuito Judicial lo conforman 15 tribunales de circuito, los cuales absorben casi el 50% de los procesos penales que ingresan anualmente al sistema de justicia en todo el país.

En relación con la aplicación de substitutivos a la pena de prisión, este Tribunal, a diferencia del anterior, no aplicó las medidas alternas de oficio, sino que esperó a que



las partes interesadas hicieran la petición formal y entonces procedió a decidir sobre la sustitución, bien por un reemplazo de penas cortas privativas de libertad o por la suspensión condicional de la pena, según el caso.

Los datos suministrados son los siguientes:

Sentencias condenatorias dictadas durante 1996	80
Reemplazo de prisión por días multa	20
Reemplazo de prisión por reprensión pública o privada	0
Suspensión condicional de la ejecución de la pena	16

#### 4. CONCLUSIONES

1. En Panamá los sistemas RAC no han logrado calar positivamente como instrumentos de solución de conflictos en lo penal. Por el contrario, el prolongado período de un régimen autoritario, de privación de libertades fundamentales, ha generado un síndrome social de litigiosidad y de protestas continuas en todos los niveles sociopolíticos.
2. Nuestro país participó en los debates del VIII Congreso de las Naciones Unidas celebrado en La Habana en setiembre de 1990, cuando se aprobaron las Reglas Mínimas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad, o Reglas de Tokio, conocimiento vivo que permitió elaborar la Ley 3 de 1991 en la que se incorporaron algunas de las alternativas a la detención preventiva antes del juicio.
3. En la fase anterior al juicio, a cargo del Ministerio Público, se puede dar el desistimiento de la pretensión punitiva como forma extraordinaria de terminación del proceso y la suspensión condicional del proceso a petición del imputado o del funcionario de instrucción, previa la reparación del daño causado por el delito.
4. Durante la fase de juicio, la legislación recoge como sustitutivos de la privación de libertad, las distintas formas de excarcelación bajo fianza y los sustitutivos a la detención preventiva, tales como la prohibición de salida del país, la comparecencia periódica al tribunal, el arresto domiciliario, o la prohibición de salir de una determinada área territorial.
5. Como sustitutivos durante la fase posterior a la sentencia, la ley panameña contempla el reemplazo de penas cortas privativas de libertad, la suspensión condicional de la ejecución de la pena y la libertad condicional.
6. La legislación penal tiene, a la par de la pena de prisión, la pena patrimonial de días multa, y permite la extinción de la pena por la vía del indulto, la amnistía, el perdón del ofendido, la prescripción y la rehabilitación.
7. Tanto los sustitutivos de la detención preventiva como las sanciones no privativas de libertad se aplican en nuestro país, pero en forma restringida debido a la falta de educación legal de la comunidad, que interpreta estas medidas alternas como formas de impunidad y promoción de la delincuencia.