

EL SISTEMA PENITENCIARIO PANAMEÑO

Por Antonio Loayza

Asesor del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá

I. Fundamento Legal.

La existencia y funcionamiento del sistema penitenciario panameño tiene su base legal en diferentes instrumentos jurídicos, tales como, la Constitución Política de la República de Panamá; la Ley 55 de 30 de julio de 2003, mediante la cual se reorganiza el Sistema Penitenciario; y el Decreto Ejecutivo No. 393 de 25 de julio de 2005, a través del cual se establece el Reglamento Penitenciario. Adicional a ello, se deben citar otros documentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos, convenios internacionales y otras leyes nacionales, que si bien es cierto, no fueron concebidas para regular directamente nuestro sistema penitenciario, ofrecen un marco general dentro del cual se debe desarrollar, tomando en consideración el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

Constitución Política de la República de Panamá

La Constitución Política es el instrumento jurídico de mayor jerarquía en el que se cimienta el Sistema Penitenciario panameño, específicamente en el artículo 28, que señala que “se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social”. En la mencionada disposición igualmente se prohíbe la aplicación de “medidas que lesionen la integridad física, mental o moral” de las personas que están bajo detención, y ordena la capacitación en oficios, como mecanismo para que se reincorporen útilmente a la sociedad. Señala además, que las personas menores de edad “estarán sometidas a un régimen especial de custodia, protección y educación”. El rango jerárquico de la Constitución Política, determina que los otros instrumentos jurídicos que desarrollen el tema, no pueden bajo ningún concepto contravenir los principios ahí establecidos.

Ley 55 de 30 de julio de 2003 o Ley Penitenciaria.

Es la normativa que actualmente regula al Sistema Penitenciario panameño. Fue promulgada el 30 de julio de 2003, y deroga la Ley 87 de 1 de julio de 1941, que hasta esa fecha, era la que reglaba nuestro sistema penitenciario. La ley 55 de 2003 nace como una respuesta a la necesidad de una legislación moderna que sustente y oriente las iniciativas, políticas y programas que harán posible las grandes transformaciones penitenciarias que reclama el país en los albores de su promulgación.

Esta ley introduce el concepto de “servicio público penitenciario”, como objetivo del Sistema Penitenciario Nacional, y le otorga una nueva estructura

orgánica moderna y más adecuada a la prestación de este servicio público. Establece los principios generales de la Carrera Penitenciaria y la Escuela de Formación Penitenciaria, consagra el régimen de derechos y deberes de los privados o privadas de libertad, destaca el principio de presunción de inocencia como rector del trato que se debe dispensar a las personas en detención preventiva. Incorpora el concepto de separación y clasificación de la población privada de libertad, de acuerdo a criterios criminológicos y penitenciarios; adopta el sistema progresivo técnico como fundamento conceptual del tratamiento penitenciario. Por último, y no menos importante, adopta como complementarias y supletorias, las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y el Conjunto de Principios Para la Protección de Personas Sometidas a Prisión de 1988.

Decreto Ejecutivo 393 de 25 de julio de 2005 o Reglamento Penitenciario

En este instrumento jurídico se reglamenta el contenido de la Ley 55 de 2003, tal como se ordena en su artículo 132, estableciendo los procedimientos de gestión de las instituciones creadas por ella; se prevén los mecanismos para la separación y clasificación de los privados de libertad en los centros penitenciarios; el manejo de los detenidos preventivos y condenados; los mecanismos de traslados y comisiones fuera y dentro de los establecimientos penales; los conductos para la tramitación de quejas y recursos administrativos; los procedimientos y requisitos para la concesión de permisos especiales, libertad condicional y otros beneficios; los mecanismos para el control y concesión de visitas; así como el desarrollo de un sistema doble de seguridad, denominado externa e interna.

El Reglamento Penitenciario, al igual que la Ley Penitenciaria, han sido elaborados de tal forma, que permita su consulta de manera sencilla al público penitenciario, ya que explica detalladamente, cómo se debe atender cualquier actividad penitenciaria.

Ley 28 de 1 de agosto de 2005 o Ley de Conmutación de Penas de Privación de Libertad por Estudio o Trabajo.

Esta ley modifica el Artículo 47 del Código Penal de la República de Panamá, que versa sobre la pena de prisión, adicionando un Capítulo denominado “Conmutación de Penas de Privación de Libertad por Estudio o Trabajo”, al Título III del Libro Primero del Código Penal, el cual está integrado por los Artículos 89-A, 89-B y 89-C. En términos generales, la Ley faculta a la Dirección General del Sistema Penitenciario, para autorizar la participación de los privados de libertad en programas de estudio o trabajo, como medidas alternas al cumplimiento de la pena de prisión, siempre y cuando las actividades autorizadas reúnan ciertas características, como por ejemplo, cuando se trate de programas educativos, la formalidad y el provecho

académico. De igual manera, en el caso de programas laborales, debe referirse a trabajo comunitario eficiente y voluntario. Adicional a ello, el aspirante debe tener un perfil básico, que consiste en estar cumpliendo una sola condena a órdenes de la Dirección General del Sistema Penitenciario y haber sido clasificado en alguno de los períodos del sistema progresivo técnico. A saber: probatorio, de prelibertad o de libertad vigilada. Este sistema de ejecución penal no aplica para ciertos delitos como secuestro, tráfico internacional de drogas consumado, terrorismo, homicidio atroz y algunas modalidades de violación carnal.

A los privados de libertad que participen de este sistema de ejecución penal se les reconoce un descuento de un día de prisión por un día de trabajo o estudio, si la pena tiene una duración de entre treinta días a tres años; un día de prisión por cada dos días de trabajo o estudio, si la pena tiene una duración de entre tres años hasta diez años; y un día de prisión por cada tres días de trabajo o estudio, si la pena tiene una duración de entre diez años hasta la pena máxima, que en nuestro país es de veinte años hasta tanto entre en vigencia el nuevo Código Penal que aumenta la pena hasta treinta y cinco años. La Ley 28 de 2005 está reglamentada por el Decreto Ejecutivo 547 de 30 de noviembre de 2005.

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos

Son un conjunto de medidas adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Su objetivo no es el de describir en forma detallada un sistema penitenciario modelo, sino solamente instituir, los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los privados de libertad, inspirándose en conceptos generalmente admitidos en nuestro tiempo y en los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados.

La primera parte de las reglas son concernientes a la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de privados de libertad, criminales o civiles, en prisión preventiva o condenados, incluso a los que sean objeto de una medida de seguridad o de una medida de reeducación ordenada por el juez. Contiene normas generales para el registro, alojamiento, condición de los locales, higiene personal, ropa y camas, alimentación, ejercicios, asistencia médica, disciplina y sanciones, medios de coerción, información y quejas, contacto con el exterior, biblioteca, depósito de pertenencias, traslados, notificaciones, inspección y el personal penitenciario.

La segunda parte contiene las reglas que no son aplicables más que a las categorías de privados de libertad a que se refiere cada sección. Contiene temas como el tratamiento, la clasificación e individualización, los privilegios, el trabajo, educación y recreo, relaciones sociales y ayuda postpenitenciaria; alienados y enfermos mentales, detenidos preventivamente y detenidos por casos civiles.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Es un documento acogido y proclamado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, partiendo del hecho de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; y que el desconocimiento y el menosprecio de estos derechos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

La Declaración tiene como ideal común el que todos los pueblos y naciones se esfuercen, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. Consta de treinta artículos que hablan sobre la igualdad de condiciones de todos los individuos y la igualdad ante la ley; el derecho a la vida; la libertad y la seguridad; la proscripción de la esclavitud y las torturas; el derecho al libre tránsito y a la libre expresión de las ideas, creencias y culto, entre otros derechos fundamentales.

II. BALANCE EN LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEGISLACIÓN PENITENCIARIA EN PANAMÁ

La Ley penitenciaria anterior se promulgó en 1941, siete años precedentes a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y dieciséis años antes de la adopción de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Esto significa que ya, en materia de derechos humanos, para la década de los cincuenta, nuestra Ley penitenciaria mantenía un atraso importante. Por otro lado, la referida Ley se mantuvo vigente por seis décadas, encontrándose a su paso con todo tipo de problemas dada su obsolescencia. Entre los más importantes se destacan el incremento vertiginoso de la población penitenciaria, especialmente a partir de 1990, cuando se duplicó de 5,000 a 11,000; las variaciones en la calidad y modalidad de los delitos como consecuencia del auge tecnológico y la importación de modelos delictivos de

otros países; la inadecuación de los modelos de administración, seguridad y tratamiento; y la insuficiencia de recursos humanos, materiales, económicos e infraestructura.

La eclosión de estos problemas ocurrió en 1996 con los denominados “Sucesos de la Cárcel Modelo”. Como consecuencia de esta nueva realidad, se fija una política de Estado, orientada a modernizar nuestro sistema, la cual se visualiza en atención a un diagnóstico penitenciario nacional. De sus resultados, se instituyeron planes concretos dentro de los cuales figuró el más importante, siendo este la creación de la nueva ley penitenciaria.

Definitivamente este es un paso que tiene como efecto un balance positivo. A sólo cuatro años de haberse aprobado, éstos son los cambios más significativos:

1. **Mayor eficiencia y eficacia en el proceso de gestión:** De un modelo administrativo vertical, donde se centralizaba totalmente la toma de decisiones en la figura del Director Nacional, se pasó a un modelo administrativo circular, en el cual, la toma de decisiones del Director General se sustenta en la asesoría y orientación de tres organismos colegiados: el Consejo de Política Penitenciaria, el Consejo Técnico y las Juntas Técnicas. Además, las tareas relacionadas al funcionamiento de la Institución se distribuyen por áreas temáticas, en once departamentos, los cuales cubren las áreas de administración, salud, seguridad, tratamiento y administración.
2. **Mejor definición de los procesos de tratamiento y rehabilitación:** La ley 55 de 2003 determina que nuestro sistema penitenciario se fundamenta en un sistema progresivo técnico. Con ello, pone de relieve que toda actuación del servidor público penitenciario, no importa el área temática donde se desempeña, debe ir orientada a la rehabilitación del privado condenado, basada en técnicas científicamente validadas.
3. **Realce del respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas:** La Ley penitenciaria coloca la relación con los privados/as de libertad dentro del marco del derecho público, define los deberes y derechos, tanto de los servidores públicos penitenciarios como de la población privada de libertad, y orienta toda su actuación en esa dirección.
4. **Mayor alcance en el proceso de reinserción social:** Con el nuevo ordenamiento jurídico se adecuó el sistema de reinserción social, al desarrollar programas específicos para ese fin. Dentro de los más importantes se destacan:
 - a) *Libertad condicional:* Programa mediante el cual, las personas condenadas que han cumplido 2/3 parte de la pena, pueden ser

puestos en libertad bajo ciertas condiciones de vigilancia, tales como: el reporte cada 15 ó 30 días, la tenencia de un puesto de trabajo; el compromiso de no portar armas ni involucrarse en nuevos hechos delictivos, y otros.

- b) *Permisos laborales y de estudio*: Permite a los privados de libertad que han cumplido la mitad de la pena aplicar para un permiso de trabajo o de estudio, fuera del centro penitenciario, si cumplen con ciertos requisitos como ser delincuentes primarios, baja severidad de la pena, interés personal, condición psicológica estable y otros.
- c) *Conmutación de pena por trabajo o estudio*: Programa mediante el cual los privados/as de libertad condenados/as, que realizan trabajos de tipo comunitario, o que estudian durante el cumplimiento de su condena, pueden descontársele días de su condena a razón de 1 día por cada día de trabajo o estudio, para las penas menores de tres años; 1 día por cada dos días de trabajos o estudios, para las penas entre 3 y 10 años; y 1 día por cada tres días de trabajo o estudio, para las penas mayores a 10 años. Por supuesto, los que aplican deben reunir ciertas características legales y psicológicas para poder favorecerse de este sistema.
- d) *Permisos especiales de salida*: Consisten en la concesión de permiso para que la persona privada de libertad tenga una salida vigilada o no, del centro penitenciario, para cumplir con diversos asuntos de índole académica, familiar, social o de tratamiento. Los permisos varían, desde aquellos para atender eventos familiares relevantes como fallecimientos, asistencia a actividades académicas, actividades culturales o recreativas, hasta permisos permanentes en razón de que la persona se encuentre en fase terminal de una enfermedad.
- e) *Tabla progresiva de permisos de salida*: Es una modalidad de permisos que se conceden en forma escalonada, mediante una tabla, a aquellas personas condenadas que trabajan dentro de las instalaciones del centro penitenciario. Los permisos se inician con una salida al mes y van aumentando progresivamente, cada tres meses, hasta alcanzar un máximo de 4 permisos al mes, desde el viernes hasta el domingo.

III. PROYECCIONES DEL SISTEMA PENITENCIARIO PANAMEÑO

La Ley penitenciaria panameña tiene sólo cuatro años y medio de haberse puesto en ejecución. Dos años después, en el 2005, se promulgó el

Reglamento Penitenciario, un instrumento conformado por 371 artículos que desarrollan detalladamente la Ley. Durante este lapso se han tenido avances en su cumplimiento que podemos situar en un 15%, tomando en consideración que es una Ley moderna, proyectada para ejecutarse plenamente en cincuenta años. Un 15% de avance se puede catalogar como bueno, y creemos que la tarea más difícil ya está siendo superada, la cual consiste en hacer cambiar los esquemas mentales del servidor público penitenciario, puesto que, cuando hay cambios, generalmente se encuentran tres tipos de reacciones. La primera y mayoritariamente aceptada, es el rechazo. La segunda, es la apatía, que también es muy común y por último, la menos sentida, la de respaldo al cambio.

A estos obstáculos, hay que agregar la falta de recursos humanos, económicos y materiales. Sin embargo, esta situación se puede superar en la medida que exista interés de parte de quienes tienen la responsabilidad de implementar los conceptos establecidos en la nueva Ley, que orientan a un cambio integral en nuestro sistema penitenciario.

Dentro de las proyecciones del sistema penitenciario está pues, acelerar el nivel de ejecución de la Ley, mediante la capacitación del personal existente y la contratación de nuevo personal. Así como, la sustitución de la seguridad policial por seguridad civil, en lo que respecta a los perímetros internos de los penales y usar a la policía nacional solo para la seguridad externa. Para estas tareas se cuenta con la recién creada Academia de Formación Penitenciaria, cuya misión fundamental es la de formar a todo el personal penitenciario que laborará en los diferentes centros penitenciarios.

De igual manera se está llevando a cabo la construcción de nuevas infraestructuras con características penitenciarias, para reemplazar las antiguas construcciones que, en algún momento fueron estructuras para otros fines, que se amoldaron a las necesidades de alojar personas privadas de libertad.

Las medidas implementadas permitirán lograr los objetivos propuestos con una visión clara fundamentada en principios científicos que alcancen una efectividad en la rehabilitación y reinserción social de los/las privados/as de libertad.