

Panamá, 9 de noviembre de 2000.

Licenciado

Ángel M. Gómez G.

Personero Municipal del Distrito de Soná
Santiago-Provincia de Veraguas.

Señor Personero:

La Procuraduría de la Administración, recibió su Oficio N° 1792 de 9 de octubre de 2000, por medio de la cual tuvo a bien consultarnos sobre “a qué institución le corresponde cubrir los gastos de alimentación y transporte de personas detenidas preventivamente en Estaciones o Sub-Estaciones de Policía acantonadas en los Distritos de esa Provincia, cuando por algún motivo deban permanecer provisionalmente en las instalaciones.”

La anterior inquietud obedece a que el Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia sólo cubre estos gastos en la Cárcel Pública de Santiago, por lo que en algunas ocasiones las Alcaldías Municipales le hacen frente a estas necesidades. Sin embargo, se está dando otra situación que debe definirse por la importancia que tiene este asunto y que en conversación con otros Personeros y Jueces Municipales de ese Circuito Judicial, les está aconteciendo lo mismo, ya que la Policía Nacional al solicitar la alimentación para los detenidos en los Municipios les informan que estos gastos los debe cubrir el funcionario que ordenó la detención, por carecer ellos de presupuestos.

En concreto solicitan se les defina a qué institución le corresponde cubrir la alimentación y transporte de detenidos, si al Ministerio de Gobierno y Justicia, a las Alcaldías Municipales, al Órgano Judicial o al Ministerio Público.

Toca aquí analizar, en un primer momento, lo que entendemos por detención como práctica policial básica, para efectos de clarificar a qué institución le corresponde dar los alimentos y el transporte de los procesados y detenidos.

La detención según la doctrina ha de entenderse como la privación de libertad de movimiento que sufre un sujeto y cualquiera que sea la causa, ya sea encerrándolo en un lugar o no dejándolo salir de él o inmovilizándolo.

La jurisprudencia ha definido “la detención preventiva, como una medida cautelar, de carácter procesal penal, en virtud de la cual se priva de libertad a una persona mientras se cumplen las diligencias de instrucción del proceso seguido en su contra”.

Mucho han escrito los autores sobre el tema de la detención preventiva, el conocido procesalista FLORIAN, al referirse a esta institución señala que “el principio de libertad provisional del procesado tiene su más importante restricción en el caso de que el mismo sea reducido a prisión antes de que la sentencia de condena sea firme y más adelante anota que ‘únicamente exigencias sociales, jurídicamente valoradas justifican la detención preventiva: la seguridad de la persona y la garantía de las pruebas.’ (FLORIAN, Eugenio; Elementos de Derecho Procesal Penal; Editorial Barcelona, 1933, p. 14.)

La detención preventiva es una medida cautelar de carácter procesal penal, en virtud de la cual se priva de libertad a una persona mientras se cumplen las diligencias de instrucción del proceso seguido en su contra, o se reciban elementos de juicios concretos sobre la imputación que se le ha hecho como participante de un delito”. (Auto de 30 de diciembre de 1991; Sala de lo Penal; Solicitud de Fianza de Excarcelación interpuesta por Euclides Palacios). Revista Juris, Año 2, N°4, p.486, Sistemas Jurídicos, S.A.

Es provisional porque, basada la detención por regla general en la sospecha, ésta puede desvanecerse en cualquier momento, ya por su confirmación, ya desapareciendo en su totalidad o por revestir el hecho o la participación del detenido en la menor gravedad de lo que permite, e incluso obliga, la detención.¹ También se entiende que es provisional en el sentido, de que ha de ser confirmada dentro de los plazos legales por la autoridad judicial correspondiente.

Aclarado los aspectos conceptuales de la Detención Preventiva, nos avocaremos al contenido de su solicitud, analizando las disposiciones contenidas en la Ley 87 de 19 de julio de 1941, publicada en G.O. N°.8559 de 19 de julio de 1941, y el Código Administrativo referentes a la alimentación y transporte de los detenidos.

La Ley 87 de 1941, establece en su artículo 5, que la suprema vigilancia y reglamentación interna de los establecimientos penales y correccionales le corresponde al Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, asesorado por un Consejo de Cárceles que estará integrado por los siguientes funcionarios: El Procurador General de la Nación, quien lo presidirá; el Presidente del Tribunal Superior del Primer Distrito Justicia, el Jefe de la Cátedra de Derecho Penal en la Universidad Nacional, y el Inspector General de establecimientos penales y correccionales.

Habrá en la República de Panamá todos los establecimientos penales y correccionales que sean necesarios, creados por ley o por el Poder Ejecutivo, mediante facultad expresa que se le concede al efecto. (art.3 de la Ley 87/41)

La Cárcel Provincial de Panamá estará bajo la vigilancia y gobierno directo de un director quien tendrá a su orden el personal administrativo que determine el Poder Ejecutivo. Cabe destacar, que el control de la citada Cárcel estará a cargo del Gobernador de la Provincia de Panamá, pero los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público pueden remitir directamente órdenes de prisión o libertad al Director, de comparencia ante el Tribunal o Agente del Ministerio Público de los encarcelados, de incomunicación y otras semejantes.

¹ QUERALT, Josep Joan, Introducción a la Policía Judicial; 3era ed., Editorial J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1999. P 53)

Las órdenes de libertad y las de encarcelamiento serán visadas por el Gobernador de la Provincia en cuyo despacho se llevará un minucioso registro de todas ellas. (Ref. artículo 37 y 38 de la Ley 87/41)

La vigilancia y custodia de los encarcelados estarán a cargo de los Oficiales y Agentes de la Policía Nacional que determine el Poder Ejecutivo, y éstos bajo la dependencia de la Policía Nacional, de acuerdo con las indicaciones que formule el Director.

El Resuelto N° 264 de 9 de septiembre de 1992, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia dispone que el Departamento Nacional de Corrección es responsable de la suprema dirección, administración y supervisión de todas las instituciones penales de la República y su artículo 1, señala que la dirección del Centro Penal respectivo debe velar por su seguridad, integridad, buena alimentación, atención médica y salud mental de los internos de esos centros.

De igual manera, resalta que los internos tienen derecho a una alimentación equilibrada cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud; que sea de buena calidad, bien preparada y servida y supervisada por el personal técnico especializado en la materia del respectivo Centro Penitenciario. (Destacado nuestro.)

La Dirección Nacional de Corrección tiene la facultad de fiscalizar el cumplimiento de este resuelto y de coordinar el establecimiento de las disposiciones técnicas de los derechos y obligaciones de la población penitenciaria. (Ref. Resuelto 264/92)

El artículo 42 de la Ley 87 de 1941, establece que las Cárceles Provinciales de las demás Provincias y las Distritales son los establecimientos públicos que sirven para custodiar y asegurar a los reos condenados por las autoridades judiciales, a los que deban sufrir penas correccionales, a los sindicados por delitos, a los detenidos por la Policía, y en general, a todos aquellos a quienes las leyes o el Poder Ejecutivo destinen a sufrir una pena en dicho establecimiento. Habrá en la cabecera de cada Provincia una Cárcel Provincial, en la de cada Distrito una distrital. Las primeras serán costeadas por la Nación y la segunda por las Provincias.

La Ley 87 de 1941 en su artículo 43, párrafo primero, dispone que en los Distritos cuya cabecera lo sean también de Provincia, no habrá más que una Cárcel costeadada por la Nación; **pero la Provincia o el Distrito respectivo atenderán la manutención (alimentación) de los presos o detenidos que correspondan a la Cárcel distritorial.** (Resaltado de la Procuraduría)

La administración de las Cárceles Distritales estará a cargo del Alcalde del Distrito, su manejo interno lo hará el empleado que designe el mismo funcionario. Los Ayuntamientos Provinciales reglamentarán, todo los detalles del régimen carcelario provincial y distritorial, siguiendo las pautas indicadas en la Ley 87 de 1941. (Ref. artículos 45 y 46 párrafo segundo de la Ley 87 de 1941.)

De acuerdo al Resuelto N° 264 de 9 de septiembre de 1992, los Centros Penitenciarios o los concesionarios (ejemplo: Restaurantes etc.) organizarán los comedores y proveerán de los instrumentos requeridos para la distribución de los alimentos, en horarios previamente establecidos. El menú diario será puesto en lugar visible. (Ref. Artículo 52). Cada Director del Centro Penitenciario es responsable del cumplimiento eficaz y armónico de la institución bajo su cargo, ante la Dirección Nacional de Corrección.

En lo que atañe a las Cárceles de la Provincia, que es el establecimiento de la Nación, que se destina para asegurar y custodiar a los detenidos y a los enjuiciados por causa criminal, a los condenados por la misma causa, que de acuerdo con las disposiciones legales, no deben cumplir sus penas en la Colonia Penal de Coiba o en otras cárceles, y a los condenados por faltas policivas, estará bajo el control del Poder Ejecutivo, en Panamá. Sin embargo, en los Distritos cuya cabecera lo sea también de Provincia, no habrá más que una Cárcel costeadada por el Estado; no obstante, la Provincia o el Distrito respectivo atenderá la manutención de los presos o detenidos que correspondan a la Cárcel Distritorial.

En ese sentido, para los efectos de los Distritos cuya cabecera sea la de Provincia, atenderán la alimentación de los detenidos y procesados, el Ministerio de Gobierno y Justicia; y en aquellos distritos que no son cabeceras de provincia, será atendido por el Alcalde, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 87 de 1941, que dispone que el encargado de la administración de las Cárceles Distritoriales es el Alcalde del Distrito. Sin embargo, nos parece importante sugerir en esta parte, que el Municipio reglamente todo lo

relacionado con la administración, dirección, vigilancia, custodia, alimentos y transporte de los presos y detenidos.

Por otra parte, es importante traer como referente jurídico lo dispuesto en el artículo 1681 del Código Administrativo, que sobre el particular señala que el Juez, que condene a algún procesado a sufrir una pena en la Cárcel del Circuito, pasará al Gobernador o Alcalde copia del auto de proceder y de las sentencias condenatorias de primera y segunda instancias, con inserción de las respectivas notificaciones y del auto declarándolas ejecutoriadas, **para que por dichos empleados se dicten las órdenes del caso, a efecto de que el Alcalde compulse copia de las sentencias y del auto de proceder, y verifique los asientos necesarios en sus libros, haciéndose cargo del sentenciado.** (Subrayado de la Procuraduría)

Si el reo hubiere sido condenado a sufrir pena en el establecimiento de castigo de la capital de la República, el Juez enviará al Gobernador de Panamá las copias, poniendo al reo a su disposición para los fines que más adelante se expresarán.

Si las copias estuvieren en debida forma, el Gobernador extenderá pasaporte al reo o reos para que sean conducidos al lugar de su condena, y expedirá otro por separado a los encargados de su custodia y conducción, y dará orden a la respectiva oficina de Hacienda para que cubra las raciones que deberán abonarse. En cada uno de los expresados pasaportes anotará la referida oficina el importe de las raciones que suministre, expresando la fecha en que principie y aquella en que concluya el racionamiento de cada individuo procesado o detenido. Esta parte, administrativa, es interesante resaltarla debido a que debe existir un control interno de las raciones que se le dan a éstos, para efectos de brindar el correspondiente informe y los recibos que se enviarán a la Dirección Nacional de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Cuando los reos deban cumplir su condena en distintos establecimientos de castigo, no se confundirán en un solo pasaporte, ni podrán incluirse en uno a todos los que deben cumplir sus penas en una misma casa de corrección.

En el pasaporte del reo se expresarán la pena a que éste hubiere sido condenado; el tribunal que pronunció la sentencia y en qué fecha; el lugar a donde se conduzca; las prisiones con que haya de ser asegurado, cuando deba

serlo; y la filiación correspondiente. El Gobernador dejará copia del pasaporte, en un libro que llevará al efecto, el original se entregará al jefe de la escolta que haya de conducir al reo, quien entregará dicho pasaporte a la respectiva autoridad política que debe recibirlo.

En el caso de que la conducción sea por agua, ya porque sea más corto o seguro el tránsito, el Gobernador ordenará lo conveniente para que se pague el pasaje de los reos y de sus conductores con la economía posible, y cuando los conductores sean los mismos dueños, a estos se les abonará lo que corresponda al pasaje del reo etc. (Cfr. Artículo 1692, 1693, 1694, 1695 y 1696 del Código Administrativo)

Como podemos apreciar, de las disposiciones administrativas mencionadas, corresponderá al Ministerio de Gobierno y Justicia de los Centros Penitenciarios de la República, la manutención de los reos, procesados, y detenidos y para los efectos de la Provincia de Santiago de Veraguas, se hace cargo de la Cárcel Pública de Santiago y la Colonia Penal de Coiba y en cuanto al Distrito corresponderá atender la manutención de los detenidos, procesados etc., al Alcalde.

El Ministerio de Gobierno y Justicia, deberá proveer las partidas presupuestarias necesarias para hacer frente a la alimentación, atención médica y la salud mental de los reos o detenidos de los Centros Penitenciarios de la República, de igual manera el Alcalde de cada Distrito de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43, párrafo segundo de la Ley 87 de 1941.

En materia de tratamiento y atención de los detenidos o reclusos de los Cárcenes Públicas o Centros Penitenciarios es necesario que éstos sean visitados por los funcionarios competentes del Órgano Judicial y el Ministerio Público cada mes. Durante el acto de visita, el Director de la cárcel o quien haga sus veces, deberá permanecer en aquélla y acudir al llamamiento del Juez, Tribunal o agente del Ministerio Público, para informar cualquier asunto de interés. (Art 2529 C.J.)

El artículo 2535 del Código Judicial señala que las visitas tienen por objeto averiguar:

“1. El trato, asistencia y alimentación que se da a los presos o detenidos.

2. Las quejas que unos y otros tengan contra sus guardadores, custodios, defensores, defensores de oficio y fiscales;
3. La sanción a que están sujetos, con vista de sus respectivas sentencias; si se les somete a una sanción distinta y si se les priva de comunicación;
4. La ocupación en que están empleados, para examinar si es trabajo forzado o excesivo, contrario a la sanción que haya de sufrir o fuera de las horas y prescripciones reglamentarias del establecimiento;
5. Si se deja a los presos expuestos a la fuga, a riñas o a juegos u ocupaciones indebidas.
6. Si hay el orden o aseo y separación del personal de presos, que determina el reglamento del establecimiento;
7. Si se llevan con regularidad los registros que previene la ley;
8. Si se ha trasladado al imputado aun establecimiento penitenciario distinto de la sede del Juez que le juzga; y
9. Si hay presos o detenidos enfermos, y se les presta la asistencia debida, a cuyo efecto se visitarán a la enfermería.

Corresponderá de igual manera hacer visitas mensuales a los jueces, personeros municipales y **los alcaldes** cuyas respectivas circunscripciones no se hallen en las cabeceras de provincias y tengan detenidos a sus órdenes en dicha cárcel, así como el defensor de oficio si lo hubiere. En este acto dichos funcionarios estarán acompañados de sus secretarios.(Ref. Artículo 2538 del C.J.)

El artículo 2541 del Código Judicial, establece que en la visita deben ser leídas las listas de los negocios en que actúen los distintos funcionarios, las que expresarán el día de su iniciación, los nombres de los imputados o procesados, los delitos de que se les sindicó y el estado actual de cada proceso, en la fecha de la visita. El presidente de la visita se encargará de investigar las

causas de la detención, y si no existen orden escrita de alguna autoridad, dictará inmediatamente la orden de libertad respectiva.

Resumiendo lo antes expuesto, este Despacho es del criterio que el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia es el llamado a vigilar y reglamentar todo lo atinente a la administración, dirección y supervisión de todas las instituciones penales de la República encargadas de la manutención o alimentos, traslados, custodias de los procesados o detenidos a través de la Dirección Nacional de Corrección, ahora Dirección General del Sistema Penitenciario o la Gobernación de cada Provincia; y en los Distritos cuya cabecera sea la de la Provincia se encargará el Estado por medio del Ministerio de Gobierno y Justicia y en cuanto a los Distritos se encargará el respectivo Municipio, de los alimentos y transporte de sus detenidos y procesados de las respectivas Cárceles Públicas.

Sin embargo, este Despacho sugiere a todas las autoridades administrativas y municipales, reglamentar en debida forma todo lo relacionado con la administración, custodia, vigilancia, alimentación y transporte de los presos y detenidos a fin de introducir las mejoras convenientes en los establecimientos penales y correccionales en el orden material, administrativo y moral.

Sabemos que un punto frecuente de discusión, de las reglas sobre las necesidades básicas ha sido la necesidad de dar atención sobre la alimentación de aquellos presos o detenidos que no cuentan con apoyo del sistema penitenciario. Aun cuando el Estado por medio del Ministerio de Gobierno y Justicia debe proveer todas las necesidades básicas de sus detenidos o presos, en la práctica los funcionarios, a menudo permiten que los familiares lleven a la institución o Estación o Sub-estación policial alimentos a los detenidos. Esto se ha estado haciendo para hacer un poco más tolerable la vida de los presos o detenidos porque en ocasiones también ocurre que el sistema o los Municipios no cuentan con un presupuesto adecuado para entregar alimentos, vestuario, cama o artículos necesarios para suplir dichas necesidades. No obstante, esto no exime al Estado y al Municipio de cumplir con sus responsabilidades.

Por último, recomendamos al Ministerio de Gobierno y Justicia y a los Municipios, regular en aquellas detenciones, que sean por un corto período, la permisión de que los familiares lleven a la Estación o Sub-estación de Policía

los alimentos o productos para suplir las necesidades temporales de sus detenidos, hasta tanto se establezcan obligatoriamente en los presupuestos este renglón, tal como se reguló en el Resuelto N°264 de 1992, artículo 3, para los internos que sufren de enfermedades crónicas o sean sometidos a intervenciones quirúrgicas y cuya atención médica así lo indique, a recibir una dieta especial que debe ser procurada por sus familiares en el centro penal respectivo.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de usted, con toda consideración y respeto.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.