

La reforma penal panameña

CARLOS ENRIQUE MUÑOZ POPE.

Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Panamá

SUMARIO: I. Introducción.—II. La “Comisión Revisora” del anteproyecto del Código Penal de 1970.—III. La parte general del anteproyecto revisado.—IV. La parte especial del anteproyecto revisado.—V. La cuestión penitenciaria.—VI. Conclusiones

1.—INTRODUCCION

El Código penal panameño de 1922, vigente a partir del 17 de enero de 1923 ha sobrevivido a diversos intentos de sustitución total en 1928, 1943 y 1952.

En 1969 se designa al licenciado Arístides Royo, profesor de Derecho penal de la Universidad de Panamá, para que redacte un «anteproyecto» en el plazo de «siete meses» (1). Posteriormente este plazo fue extendido a «diez meses» (2) y el 5 de marzo de 1970 Royo entregó al Gobierno Militar instaurado el 11 de octubre de 1968 el texto de su anteproyecto, al que acompañaba una «Declaración Preliminar» y una «Exposición de Motivos» (3).

Un amplio estudio sobre este anteproyecto ha sido realizado por Muñoz y Villalaz (4), quienes han puesto de manifiesto numerosos desaciertos recogidos en el texto elaborado por Royo.

(1) Decreto de Gabinete número 121 de 8 de mayo de 1969. Publicado en la “Gaceta Oficial”, número 16.365, de 21 de mayo de 1969.

(2) Decreto de Gabinete número 349, de 14 de noviembre de 1969. Publicado en la “Gaceta Oficial”, número 16.496, de 1 de diciembre de 1969.

El sistema utilizado por el legislador al fijar un determinado plazo para la elaboración del anteproyecto supone un trabajo elaborado con prisas, lo que no es recomendable en textos de esta naturaleza.

(3) El texto presentado al Ejecutivo fue denominado por Royo como “Proyecto de Código Penal” y constaba de 476 artículos y una “disposición final”; estaba acompañado, además, de una “Declaración Preliminar” y una “Exposición de Motivos”, que han sido suprimidas al efectuarse la impresión del texto del anteproyecto.

(4) Véase Campo Elías MUÑOZ R. y Aura E. G. DE VILLALAZ, *Observaciones al anteproyecto de Código penal elaborado por el Dr. Arístides Royo*, Universidad de Panamá, Imprenta Universitaria, Panamá, 1975, 179 págs.

Las críticas contra el texto de 1970 propiciaron la creación de una «Comisión Revisora» del anteproyecto con el objeto de actualizar y revisar el articulado del mismo y efectuar una armonización entre éste y el anteproyecto de Código Judicial que regulaba lo relativo al «procedimiento penal» en su Libro Tercero.

La labor de la «Comisión Revisora» se ha desarrollado durante 1976-1978 y el 19 de junio de 1979 le fue entregado al Presidente de la República el texto que ha resultado después de la revisión efectuada al anteproyecto de 1970.

Tomando en cuenta que el Ejecutivo ha remitido dicho texto revisado al Organó Legislativo para su discusión y aprobación, consideramos propicia la ocasión para centrar nuevamente nuestra atención sobre el anteproyecto revisado, prescindiendo de cualquier consideración sobre el texto original de 1970, al que hemos dedicado atención en otras oportunidades (5).

No se entienda esto como que circunscribimos la reforma penal única y exclusivamente a la reforma del Código penal, puesto que una correcta reforma penal requiere la modificación de las estructuras procesales, penitenciarias y de organización judicial, además de otros aspectos que salen del ámbito jurídico, como, por ejemplo, el económico.

II.—LA «COMISION REVISORA» DEL ANTEPROYECTO DE CODIGO PENAL DE 1970

La «Comisión Revisora» de los anteproyectos de Códigos fue concebida como el medio más eficaz para lograr una reestructuración profunda del anteproyecto de 1970 y quedó integrada por representantes de diversos sectores de la sociedad panameña.

En la citada comisión habían representados sectores educativos, profesionales, sindicales, universitarios, empresariales y miembros de la administración de justicia (jueces, magistrados y fiscales).

Lamentablemente la gran mayoría de los integrantes de la Comisión no eran especialistas en Derecho penal, lo que en cierta medida dificultó el trabajo de la Comisión y propició la incorporación de los profesores de Derecho penal de la Universidad de Panamá a los trabajos de la revisión cuando ya se llevaban más de dos meses de trabajo.

Esta mayoría de «legos» en la comisión y la participación de los «prácticos» que representaban al Organó Judicial y al Ministerio Pú-

(5) Confróntese, entre otros, nuestros siguientes trabajos: *Medidas de seguridad y responsabilidad civil en la revisión del anteproyecto de Código penal de 1970*, en *Actas. Primer Seminario de Actualización en Ciencias Penales*, Universidad de Panamá, Panamá, 1977, págs. 41 y ss.; *Perspectivas futuras del Derecho penal panameño*, en *ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES*, tomo XXXI (1978), págs. 339 y ss.; *En torno al Código penal vigente y su posible reforma*, en "Lex", Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, segunda época, mayo-agosto de 1979, núm. 13, págs. 83 y ss.

blico (Ministerio Fiscal en España) hizo presentir la posibilidad de trasplantar al nuevo texto el viejo Código de 1922, pues en más de una ocasión se prefirió «mantener la redacción de las disposiciones del Código penal vigente por considerar que en la práctica han resultado más efectivas» (6).

De esta forma el texto resultante de los trabajos de la «Comisión Revisora» (7) mantiene en algunos aspectos la influencia del Código de 1922.

Esta experiencia panameña parece no dejar duda acerca de los peligros de crear comisiones codificadoras en las que los especialistas en la materia objeto de interés estén en evidente minoría. Somos convencidos de que en la revisión del anteproyecto panameño de 1970 la participación directa de «legos» ha sido desfavorable y la de los «prácticos» debió ser sensiblemente reducida, puesto que en realidad dicha participación numérica era superior a la de los especialistas.

Y es que, como advierte Rodríguez Mourullo, «una reforma penal no se concibe hoy sin el concurso de los estudiosos del Derecho criminal» (8) y en muchos de los países de Hispanoamérica los «prácticos» no son siempre los «estudiosos» de la ciencia jurídica, sea ésta el Derecho penal o cualquier rama del Derecho.

III.—LA PARTE GENERAL DEL ANTEPROYECTO REVISADO

La parte general del anteproyecto revisado, al igual que el anteproyecto original de 1970, sigue muy de cerca los postulados que en su día inspiraron la redacción de un Código Penal Tipo para Latinoamérica y, sin lugar a dudas, es un texto inspirado en éste.

Cierto es que el Código Tipo ha sido cuestionado desde aspectos diversos por Bacigalupo (9) y Bustos Ramírez (10), quienes han puesto de manifiesto las contradicciones y el dogmatismo del texto propugnado por el profesor Novoa Monreal.

Ello no ha sido obstáculo, sin embargo, para que el Código Tipo haya entrado en la parte general de la revisión del anteproyecto de 1970, toda vez que aunque no sea un texto moderno es un estadio

(6) Oscar CEVILLE, *Motivos orientadores de la revisión*, en "Actas", cit., pág. 21.

(7) Además de los trabajos citados en notas anteriores, una exposición sobre el anteproyecto de 1970 y la revisión del mismo puede encontrarse en mi tesis doctoral *La codificación penal en Panamá*, Universidad Complutense, 1981, XXIII + 456 págs, no publicada, págs. 380 y siguientes.

(8) Gonzalo RODRÍGUEZ MOURULLO, *Derecho Penal. Parte General*, tomo I, Editorial Civitas, S. A., Madrid 1978, pág. 74.

(9) Enrique BACIGALUPO, *El sistema de reacciones penales en las recientes reformas y proyectos latinoamericanos*, en "Cuadernos de Política Criminal", 1977, núm. 2, págs. 3 y ss.

(10) Juan BUSTOS RAMÍREZ, *Consideraciones respecto a la estructura del delito en la reforma penal latinoamericana*, en "La reforma del Derecho penal", Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 1980, páginas 23 y ss.

intermedio entre la realidad existente en nuestra legislación y las legislaciones más avanzadas de la actualidad.

El sistema de reacciones penales del texto revisado mantiene la dualidad de «penas» y «medidas de seguridad» que ya traía el anteproyecto de 1970, si bien introduce en estos temas algunas modificaciones de importancia.

Por lo que respecta a la pena, es preciso señalar que aún se mantiene en el texto revisado la antigua distinción entre «penas principales» y «penas accesorias», que tuvieron notable auge en épocas pasadas pero que se encuentran en franca crisis en la actualidad (11).

Como penas «accesorias» figuran la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, la inhabilitación para el ejercicio de una profesión, oficio, arte o industria; la interdicción legal limitada a los derechos que se determinen en cada caso y, finalmente, el comiso.

Estimamos que esta distinción debe desaparecer y lo mismo debe suceder con las penas que se reputan como «accesorias» ya que la «inhabilitación» no es más que una supervivencia del pasado en donde la pena era concebida como una forma de marginar o segregar al que infringía la ley penal y la pena de inhabilitación constituía una forma de mantener una forma de segregación aunque el sujeto no estuviera privado de su libertad. Respecto del «comiso», al mismo puede dársele una diversa consideración, ya como pena principal o como una medida administrativa a cargo de autoridades de esta naturaleza cuando ya esté comprobada la existencia del delito por parte de los tribunales de justicia.

Por lo que respecta a las «penas principales», que quedan reducidas sólo a prisión y días-multa, la concepción que de las mismas subsyace en la revisión del anteproyecto es imprecisa y hasta contradictoria.

La «prisión» tiene una duración de treinta días a veinte años y debe ejercer «sobre el sancionado una acción de readaptación social». La readaptación social del sujeto implica una determinada concepción de la pena privativa de libertad que se proyecta fuera del ámbito penal e incide, muy particularmente, en el problema penitenciario. Sobre este aspecto nos ocuparemos más adelante.

Decimos que el anteproyecto revisado trae una concepción imprecisa y hasta contradictoria de la pena porque en el texto del mismo sólo se plantea la necesidad de fundar la imposición de la pena en la comisión de un hecho, sea doloso o culposo (art. 30), pero nada se advierte respecto a la culpabilidad del sujeto como la verdadera medida de la pena.

En cuanto a la pena «pecuniaria», que en el anteproyecto revisado

(11) A pesar de esta incuestionable crisis de la distinción entre «penas principales» y «penas accesorias» los nuevos códigos penales de Colombia (1980) y Cuba (1979) mantienen esta distinción. Sobre estos Códigos se ha ocupado recientemente Rivacoba (Cfr. Manuel de RIVACOBA y RIVACOBA y Eugenio Raúl ZAFFARONI, *Siglo y medio de codificación penal en Iberoamérica*, Edeval, Valparaíso, 1980, págs. 49 y ss. y páginas 79 y ss.).

continúa denominándose «días-multa», el límite máximo ha sido reducido de 500 a 365 días-multa, determinándose el importe del mismo «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 por 100 de su salario diario».

Este sistema de «días-multa» o «fracciones multa» no ha sido cuestionado por nadie en nuestro país, aunque Muñoz y Villalaz advierten «que, en definitiva, será el criterio con que se aplique el que determinará su eficacia práctica» (12). Debemos dejar constancia, no obstante, de las enormes dificultades inherentes a esta forma de concebir la pena de multa, ya que se trata de un sistema que mantiene diversas variantes en los distintos países que lo han consagrado (13), de modo que prácticamente cada texto penal trae una modalidad acomodada para cada país en particular (14).

En cuanto a los presupuestos del delito, muy brevemente, deseamos destacar la existencia de una fórmula general que permite la incriminación de aquellas conductas que impliquen la «comisión por omisión».

La culpabilidad queda referida a los supuestos «dolosos» y la «culpa» reducida a los supuestos en que expresamente se determine en la parte especial. Quedan, en consecuencia, excluidos los posibles casos de responsabilidad objetiva que se mantienen en la actualidad en la legislación vigente.

Respecto de la «autoría y participación», la revisión ha desechado el concepto de autor que traía el anteproyecto de 1970, según el cual eran «autores quienes ejecutan directamente el hecho delictivo con dominio del acto típico» (art. 54). Ahora sólo es autor el que realiza la conducta descrita como punible (art. 38).

IV.—LA PARTE ESPECIAL DEL ANTEPROYECTO REVISADO

En el Libro Segundo del anteproyecto revisado es donde encontramos las modificaciones más trascendentales al texto original del anteproyecto.

La descripción de las figuras típicas comienza por los delitos que atentan contra los bienes individuales que tienen mayor preeminencia frente a los bienes jurídicos, sociales y estatales.

La revisión ha establecido la pena para el homicidio en prisión de cinco a doce años y para las figuras agravadas en prisión de quince a

(12) MUÑOZ Y VILLALAZ, *Observaciones*, cit., pág. 7.

(13) Como ya ponía de manifiesto José Luis MANZANARES SAMANIEGO, *La pena de multa*, Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas, 1977.

(14) Un reciente trabajo de José Luis MANZANARES SAMANIEGO, *La pena de multa en el proyecto de Código penal*, ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES, tomo XXXIII (1980), págs. 17 y ss., no deja ninguna duda al respecto.

veinte años, lo que significa que, salvo la excepción más adelante señalada, no hay delitos que tengan una pena que cuantitativamente puede ser tanto o más grave que la prevista para el homicidio simple.

Sólo algunos de los delitos previstos en el título sobre «delitos contra la personalidad jurídica del Estado» tienen una pena que sea más grave que las previstas para el homicidio simple.

De esta forma se ha querido evitar el incurrir en el error de sancionar hechos de muy distinta significación social con la misma pena o sancionar hechos menos reprobables con penas sensiblemente más graves que otros hechos considerados objetivamente mucho más graves y penados en forma más benigna.

La nueva escala valorativa toma como punto de partida el delito de homicidio y su respectiva pena y a partir del mismo se estructuran todas las distintas figuras delictivas y sus correspondientes penas.

De esta forma hay numerosos hechos delictivos sancionados con penas inferiores a dos años de prisión, de modo que puede operar válidamente la suspensión condicional de la ejecución de la pena de prisión o, incluso, convertir las de prisión inferiores a un año a «días-multa» cuando no sea posible la suspensión de dicha prisión.

Completa esta concepción en la parte especial la aplicación de «días-multa» como pena única o alternativa en numerosos supuestos «culpables». Como ejemplo podemos mencionar que las lesiones culposas están sancionadas con prisión de seis meses a dos años o con veinticinco a cien días multa; en los delitos contra el honor, por el contrario, la pena de «días-multa» es la aplicable en forma exclusiva constantemente.

V.—LA CUESTION PENITENCIARIA

La reforma de la legislación penitenciaria va necesariamente unida a una verdadera reforma penal, pues de nada vale tener nuevo Código penal si la ejecución de la pena privativa de libertad, que es la consecuencia jurídica del delito que más se utiliza en el anteproyecto revisado, se continúa realizando en las mismas condiciones que como hasta el momento.

En Panamá carecemos de una verdadera legislación penitenciaria, ya que la Ley 87 de 1941 (15), *sobre establecimientos penales y correccionales*, no contiene la regulación de la ejecución de la pena privativa de libertad sino tan sólo unas normas sobre la administración general de los centros penitenciarios, las clases de los mismos y trabajo de los penados.

Muchos son, por tanto, los problemas que se presentan en la realidad diaria y que no encuentran solución alguna en la legislación vigente, pero muchos más son los que se tratan al margen de la ley o en abierta violación de la misma.

(15) Ley número 87, de 1 de julio de 1941, publicada en la "Gaceta Oficial", número 8.559, de 19 de julio de 1941.

Y esto se debe, fundamentalmente, a que nuestras cárceles están a cargo de la Guardia Nacional, único instituto militar del país, ya que las instalaciones que funcionan como tales están dentro de los complejos militares y dirigidos por el oficial bajo cuya responsabilidad está el centro respectivo (16).

Por otra parte, la gran cantidad de sujetos procesados junto a los penados es significativa, sin que exista ningún tratamiento legal para unos y otros, pues todos son sometidos al mismo régimen, lo que convierte en la práctica el período de «detención o prisión preventiva», en una verdadera pena privativa de libertad.

Aunque esto ya incide en la cuestión procesal penal debemos señalar la gran cantidad de «procesados» en nuestras cárceles, que se ven afectadas por esta realidad legislativa: al mes de diciembre de 1980 habían en las cárceles panameñas 2.272 personas, de las cuales sólo 684 cumplían una condena impuesta y el resto, o sea, 1.588, eran sujetos procesados cuyos casos estaban en muy diferentes etapas procesales.

Esta situación es de por sí grave y dramática, ya que debemos tener en cuenta que, de acuerdo con estudios realizados al respecto, el 80 por 100 de los detenidos preventivamente por meses y hasta varios años son luego sobreesidos al momento en que el juez valora la causa o absueltos al momento de dictar sentencia (17).

VI.—CONCLUSIONES

Una verdadera reforma penal no puede circunscribirse únicamente a cambiar un código penal por otro, pues hay una serie de aspectos que inciden en la cuestión y a los que hay que prestarles mucha atención. Hacer lo contrario es engañarnos.

La actual reforma del procedimiento penal deberá tener en cuenta los problemas que suscita en estos momentos la regulación del instituto de la «detención preventiva», que debido a la amplitud con que está concebida es la responsable del alto índice de procesados privados de su libertad por meses y generalmente hasta por años.

El sistema penitenciario actual requiere una modificación radical de modo que penados y procesados no convivan en la misma celda ni estén sometidos al mismo régimen. En ningún caso la dirección de las instituciones penitenciarias deberá continuar a cargo de la Fuerza Pública (Guardia Nacional).

Cierto es que algunas de estas reformas no pueden efectuarse a corto ni a medio plazo, pero hay que tomar conciencia de ello de una

(16) Sólo el «Centro Femenino de Rehabilitación Especial», que opera como cárcel de mujeres, está al margen de esta situación. La dirección de este centro está a cargo de una orden de religiosas.

(17) En este sentido, véase Campo ELÍAS MUÑOZ R. y Aura E. G. DE VILLALBAZ, *Las penas privativas de libertad y la detención preventiva en la legislación panameña*, en «Lex», segunda época, septiembre-diciembre de 1975, núm. 2, págs. 119 y ss. (especialmente pág. 140).

vez por todas y planificar la reforma completa que luego deberá acometerse por etapas.

Con toda razón el profesor Rodríguez Devesa ha señalado que una «reforma en profundidad y radical demanda que cooperen, con los juristas especializados en la disciplina, economistas, administrativistas, procesalistas, psiquiatras, psicólogos y criminólogos, así como estudios históricos y de Derecho comparado que no cabe improvisar. Y, además, la creación de nuevos establecimientos penitenciarios y preparar a un personal técnico adecuado, comenzando por la judicatura, que sea capaz de llevar a la práctica los sueños del legislador, el propósito de conseguir unas leyes más moderadas, más efectivas, más de acuerdo con las condiciones sociopolíticas...» (18).

(18) José M.^a RODRÍGUEZ DEVESA, *Suplemento a la séptima edición, Derecho Penal Español, Parte Especial*, Madrid, 1980, pág. 7.