

LA POLÍTICA CRIMINAL DE LAS DROGAS*

Por Carlos Muñoz Pope

La cuestión de “la política criminal de las drogas” es tema de permanente importancia y actualidad para la sociedad en la que nos toca vivir, así como lo fue hace unos años atrás el de la política criminal del aborto.

En el mundo en que vivimos las drogas tienen un papel transcendental, pues existen algunas que son ampliamente admitidas y toleradas, incluso con la imposición de impuestos por el Estado, frente a otras rechazadas y reprimidas que se etiquetan bajo la denominación de "drogas ilícitas".

La existencia, sin embargo, de algunas drogas ilícitas que entre científicos se consideran menos nocivas que otras ha dado margen a la clasificación de drogas blandas frente a drogas duras, lo que ha permitido que algunos autores propugnen por la des penalización del uso de ciertas drogas todavía ilícitas, como es el caso de la cannabis y su muy conocida derivada: la marihuana.

II. La noción de drogas para efectos penales y los tipos penales de tráfico de drogas

Desde la versión inicial del texto penal panameño, cuya vigencia se inició en 1983, el artículo 256 introdujo un concepto penal de droga que sirvió de punto de referencia para toda la legislación penal patria.

* Autor Dr. Carlos MUÑOZ POPE, Artículo publicado en **Revista Penal** Número 7, Publicación semestral de CISSPRAXIS, S.A. en colaboración con las Universidades de Huelva, Salamanca, Castilla-La Mancha y Pablo de Olavide, Sevilla, 1997.

Tal concepto, sin embargo, fue objeto de reformas sucesivas en 1986 y en 1994 con la adopción de las Leyes 23 de 1986 y 14 de 1994.

Luego de la última reforma mencionada, el texto del citado artículo dispone a la letra lo siguiente: "Para los efectos de la ley penal, droga es toda sustancia que produzca dependencia física o psíquica, como los narcóticos, fármacos, estupefacientes y todos aquellos productos, precursores y sustancias químicas esenciales, que sirven para su elaboración, transformación o preparación, de conformidad con las disposiciones legales en materia de salud, convenios o acuerdos internacionales vigentes en la República de Panamá.

En su momento, tal noción de droga fue recibida con enorme regocijo por la doctrina patria y algunos reputados autores en el Derecho Comparado¹.

Respecto de los tipos penales en particular, debemos anotar que el legislador patrio ha sido extremadamente casuista en la elaboración de los diversos delitos, pues parece que no está convencido de las bondades de las normas que una o sólo dos disposiciones penales consagran de forma amplia toda la represión penal del tráfico de drogas, como sucedió con muchos años con el anterior artículo 344 del Código Penal, introducido al mismo por medio de la Ley orgánica 1, de 24 de agosto de 1988.

En el caso panameño, el legislador incrimino por separado la introducción de drogas al territorio nacional o sacarla o intentar sacarla del territorio nacional (art. 255), la siembra, cultivo o guardar semillas de plantas para producir, extraer, transformar o fabricar drogas, conservar o financiar plantaciones destinadas a producir drogas y poseer, fabricar o transportar precursores, sustancias químicas, máquinas o elementos destinados para la

¹ Confróntese, al respecto, por todos: JOSÉ MARÍA RODRIGUEZ DEVESA/ ALFONSO SERRANO GÓMEZ, *Derecho penal español. Parte Especial*, Decimoséptima edición, Madrid, 1994, pág. 1071-1072.

producción o transformación (art. 257), la venta o traspaso a cualquier título de drogas (art. 258) y la posesión simple o posesión con fines de tráfico de drogas (art.260).

III. La importancia de la cuestión

No cabe duda que la existencia de una política criminal en materia de drogas y en general respecto de la delincuencia es tema que debe interesar al Estado y, en general, a los particulares.

Para el Estado es importante la estructuración de una política criminal en materia de drogas, ya que ella nos debe permitir adoptar decisiones en lo que respecta a la represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas, planificar estrategias públicas y privadas para prevenir dicho tráfico y consumo de drogas ilícitas y dar tratamiento a los consumidores que dependen psíquica o físicamente del uso de drogas ilícitas.

En países como el nuestro, en donde no existe una política criminal en materia de drogas, la cuestión adquiere cada vez más importancia, pues la experiencia pone de manifiesto que el problema supera con creces las previsiones al respecto y lo enorme cifra oculta al respecto desborda toda estimación sobre el particular.

Una cuestión importante en esta materia, a nuestro juicio, radica en establecer si desean los gobernantes establecer una política criminal respecto de las drogas y, en su caso, si la respuesta es afirmativa, determinar qué drogas serán consideradas como ilícitas para efectos de dicha política criminal.

A nuestro juicio, el problema de la política criminal de las drogas debe reducirse exclusivamente a las drogas ilícitas, por lo que deben quedar fuera

de consideración al respecto el alcohol y el tabaco. Ello no significa, sin embargo, que no se deban adoptar claras decisiones y "restricciones en lo que respecta al consumo del alcohol y del tabaco, pues sus efectos también son perjudiciales para la salud como ha sido comprobado por científicos y organismos internacionales.

IV. Hacia una política criminal de las drogas en Panamá

Para establecer una política criminal sobre la drogas ilícitas es necesario, a nuestro juicio, conocer la magnitud del fenómeno criminal en dicha materia, para luego enfrentar la droga desde diversos aspectos.

Nada se logra, sin embargo, reprimiendo severamente los delitos de tráfico de drogas y la posesión de drogas para el consumo sin adoptar otras estrategias para prevenir el tráfico y consumo de drogas ilícitas.

En los últimos meses asistimos en Panamá; a una lucha feroz entre los organismos policiales los traficantes de droga, en la que los consumidores que son pequeños traficantes, sean dependientes o no del uso de las mismas, pueden resultar sancionados con penas que se equiparan o se aproximan a las previstas para los traficantes de drogas ilícitas en sentido estricto.

Nuestra legislación procesal penal no permite la concesión de fianzas de excarcelación para sujetos detenidos preventivamente por delitos relacionados con drogas, sea que se trate de alguna de las tantas modalidades de tráfico o del delito de lavado o blanqueo de capitales provenientes del tráfico de drogas, lo que conlleva el internamiento en un centro penitenciario de todo sindicado por tales delitos, con toda la enorme carga que ello significa para el Estado, que no tiene capacidad para retener a miles de sujetos en espera de juicio por uno o varios años, con la simple orden de un agente del Ministerio Público

que no necesita autorización judicial para limitar o privar al sujeto de su derecho fundamental a la libertad individual..

Por otra parte, la constante creación de normas procesales especiales para enfrentar los delitos relacionados con drogas supone la existencia de una normativa especializada que se interpreta al margen de los principios y criterios tradicionales de Derecho penal y del Derecho procesal penal, pues se piensa que los traficantes tienen muchos derechos y que se requiere una justicia penal rápida y eficaz. En esta materia, asistimos al sacrificio de importantes principios cardinales del Derecho penal y del proceso penal de nuestros días, pues se considera que no puede tolerarse más un sistema legal garantista en beneficio de "perversos" delincuentes que no merecen consideración ni derechos en su favor.

Es evidente, por tanto, que quienes así piensan y actúan desconocen por completo la misión fundamental del Derecho penal y del proceso penal moderno, en los que nuevos principios (*última ratio legis* y proporcionalidad, para mencionar sólo algunos) tienen enorme trascendencia frente a otros ya consagrados como el de legalidad y presunción de inocencia.

Nunca la existencia de numerosos derechos en favor de los supuestos delincuentes puede estimarse innecesario y favorecedor de la delincuencia.

V. Constante desconocimiento

A este respecto, es necesario destacar la constante incorporación, de normas que limitan o desconocen principios o derechos fundamentales so pretexto de reprimir, eficazmente el tráfico de drogas, lo que en algunos casos conduce al desconocimiento de normas constitucionales por la vía de adoptar convenios internacionales que según nuestra Constitución son de obligatorio cumplimiento.

Sobre el particular, es necesario destacar la recusable práctica de adoptar disposiciones legales que contradicen en forma directa nuestro texto constitucional, como ocurre con la intervención telefónica o la norma que obliga en casos de lavado o blanqueo de dinero a que el sujeto pruebe la licitud de los bienes que están bajo sospecha de haber sido adquiridos con dineros del tráfico de drogas.

Con el pretexto que el Procurador General de la Nación es una autoridad de máximo rango y jerarquía en el Ministerio Público se autoriza a tal funcionario a decretar la interceptación telefónica en delitos graves, sin autorización de ninguna autoridad judicial, lo que sin duda es un grave atentado, al ejercicio del derecho fundamental, a la intimidad o privacidad de las comunicaciones telefónicas, pues tal ingerencia pública no ha sido autorizada por ningún Tribunal de justicia, sea unipersonal o pluripersonal la integración del mismo. Así mismo, invertir la carga de la prueba, para que el sujeto demuestre la licitud de la procedencia de sus bienes es inaceptable en el Estado de Derecho, en donde el fiscal siempre tiene que probar la verdad de su acusación.

En ambos casos, aunque la Constitución consagra la inviolabilidad de las comunicaciones telefónicas privadas² y la presunción de inocencia³ las reformas introducidas al proceso penal para la investigación y juzgamiento de

² El artículo 29 de la Constitución dispone la siguiente: "La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser ocupados o examinados sino por autoridad competente, para fines específicas y mediante formalidades legales. En todo caso se guardará reserva sobre los asuntos ajenos al objeto de la ocupación o del examen." "Igualmente, las comunicaciones telefónicas privadas son inviolables y no podrán ser interceptadas. El registro de papeles se practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia o, en su defecto, de dos vecinos honorables del lugar.

³ El artículo 22 de la Constitución dispone lo siguiente: "Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes." "Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

los delitos relacionados con drogas permiten⁴, con base en la Convención de Viena de 1988, adoptada por nuestro país por medio de la Ley 20, de 7 de diciembre de 1993, incorporan disposiciones legales que han sido, inexplicablemente, declaradas constitucionales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que en esta materia no actúa siempre con apego al texto constitucional o, en otras palabras, actúa en forma complaciente con el Ministerio Público que tiene otra agenda distinta a la defensa del Estado de Derecho. Por otra parte, es lamentable que en la instrucción de los procesos los Fiscales Especializados en Delitos relacionados con Drogas utilicen agentes encubiertos de nacionalidad extranjera, muchas veces de agencias extranjeras para el control de las drogas, que en sus países de origen respetan su ordenamiento procesal penal interno pero que en Latinoamérica actúan como dueños del mundo y sin sujeción a ley alguna.

VI. Consideraciones finales

Panamá no tiene una política criminal definida frente al problema de las drogas ilícitas, más que la simple represión por medio del aumento de nuevos tipos penales y el constante aumento de penas para tales delitos, por lo que urge diseñar una estrategia a ese respecto. Flaco favor le hacemos al país aprobando constantemente nuevas leyes que sólo se ocupan de la represión penal de la droga, pues el problema no se resuelve con el aumento de penas al respecto.

⁴ El art. 18 de la Ley 13, de 27 de julio de 1994, dispone que "cuando existan indicios de la comisión de un delito grave, el Procurador General de la Nación podrá autorizar la filmación o la grabación de las conversaciones y comunicaciones telefónicas de aquellos que estén relacionados con el ilícito, con sujeción a lo que establece el artículo 29 de la Constitución Política". "Las transcripciones de las grabaciones, (sic) se harán en un acta en la que sólo se incorporará aquello que guarde relación con el caso investigado y será refrendada por el funcionario encargado de la diligencia y por su superior jerárquico."

Tampoco podemos seguir con la deleznable práctica de aprobar normas legales contrarias a la Constitución, so pretexto de que Panamá acata las normas del Derecho Internacional, como prescribe el art. 4 de la Constitución. En esta materia, debió hacerse una reserva para evitar la triste experiencia que hemos confrontado al respecto. Aunque existe en nuestro país la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los delitos relacionados con drogas (CONAPRED) la conformación de la misma por el Procurador General de la Nación (equivale a Fiscal General del Estado), varios Ministros de Estado, Magistrados, el Presidente de Cruz Blanca, un Legislador, el Jefe de la Iglesia Católica y el Rector de la Universidad de Panamá sin criterio científico alguno augura su majestuosa inoperancia, salvo en lo que respecta al apoyo a la misma represión penal y otras labores administrativas importantes ajenas por completo a la verdadera prevención y tratamiento en materia de drogas ilícitas.

Basta de reformas coyunturales al régimen penal de las drogas contenidos en el Código Penal vigente, que la mayoría de las veces por el desconocimiento de la problemática penal, en su conjunto, de los propulsores de las reformas se introducen normas incoherentes o contradictorias son la propia normativa que se pretende reformar, o con el texto punitivo en general. La última reforma en materia de blanqueo de capitales es muy elocuente, pues se derogaron todos los delitos de blanqueo de capitales creados expresamente para los bienes productos del tráfico de drogas y se crearon nuevos tipos de blanqueo de capitales que no se pueden aplicar con efecto retroactivo a supuestos enjuiciados y sancionados con la normativa anterior, que quedó derogada por mandato de la Ley 41, de 2 de octubre de 2000.