
Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá
Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013, dirigida a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y a la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá

Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe – UNODC ROPAN

Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria

CONSIDERANDO,

la Resolución 51/12¹ de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas que establece el mandato de UNODC en el ámbito de la Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria y el contenido del Programa Temático de UNODC para la Prevención del Crimen y la Reforma de la Justicia²;

el mandato de UNODC como la agencia de las Naciones Unidas responsable por la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por su sigla en inglés) conforme los puntos resolutivos 8 y 9 de la Resolución 58/4³ de la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprobó dicho instrumento internacional;

la práctica impulsada por UNODC ROPAN en la elaboración de Opiniones Técnicas Consultivas destinadas a esclarecer cuestiones técnicas específicas planteadas por las autoridades gubernamentales, apoyando la formulación de políticas a la luz del derecho internacional y el respeto por los estándares internacionales de los derechos humanos⁴;

y las consultas formuladas por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y la Dirección General del Sistema Penitenciario referente a las causas, riesgos y efectos ocasionados por la corrupción en el ámbito penitenciario en Panamá.

Se presenta esta Opinión Técnica Consultiva con vistas a apoyar a las altas instancias de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y la Dirección General del Sistema

¹ UNODC. Resolución 51/12. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Res-2000-until-present/CND-2008-Session51/CND-51-Res-2008-12e.pdf>.

² UNODC. Programa temático para la prevención al crimen y reforma penitenciaria. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20120702_Thematic_Programme_Crime_Prev_and_Criminal_Justice_2012-2015_FINAL.pdf.

³ ONU. Resolución 58/4 de 2003, p. 3. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf.

⁴ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 003/2013, “Visitas íntimas para las personas privadas de libertad en Panamá”, 26 de abril de 2013, p.1.

Penitenciario de la República de Panamá en la construcción de una política de combate y prevención de la corrupción en el contexto penitenciario, identificando los procedimientos más vulnerables a las prácticas corruptas en el país. La propuesta de una estrategia anti-corrupción toma como base el marco normativo de la República de Panamá, el derecho comparado y el *corpus juris* internacional sobre el tema. En este sentido, el diseño de una estrategia de prevención a la corrupción en Panamá recomendado en esta Opinión, está pautado en las lecciones aprendidas por las buenas prácticas penitenciarias de los distintos Estados Miembros de las Naciones Unidas, en especial por las experiencias originadas en los países de la región latinoamericana.

Además, conforme el reiterado entendimiento de UNODC ROPAN⁵, este documento tiene como objetivo contribuir en la delimitación del alcance y contenido (*scope and content*) de las normas internacionales sobre la materia, ofreciendo al mismo tiempo directrices para la formulación de una política penitenciaria en armonía con este campo particular del derecho internacional.

Es necesario precisar que si bien este documento tiene una denominación semejante de aquellos emitidos por las Corte Internacionales en el ejercicio de su competencia consultiva, UNODC ROPAN como entidad operativa de las Naciones Unidas no busca reproducir o competir de ninguna forma con estos órganos jurisdiccionales⁶. Las opiniones emitidas por dichos tribunales surgen como respuesta a las preguntas formuladas por los Estados Partes en una Convención (por medio de las vías diplomáticas habituales), en cambio UNODC ROPAN busca responder a una pregunta específica en cualquiera de sus áreas de mandato, formulada por un Estado para asistir en el diseño de políticas públicas avaladas y de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Cabría señalar que las peticiones de las autoridades gubernamentales no necesitan respetar una formalidad solemne, bastando que esta autoridad remita una carta oficial dirigida a UNODC ROPAN con la pregunta y la exposición de los antecedentes que llevaron a dicho cuestionamiento.

Sin embargo, en ciertos puntos, las opiniones técnicas consultivas emitidas por UNODC ROPAN guardan semejanzas con las opiniones emitidas por los órganos jurisdiccionales internacionales, sobre todo en lo que se refiere a los siguientes principios:

i. Publicidad

Así como las opiniones consultivas emitidas por los tribunales internacionales, las Opiniones Técnicas Consultivas elaboradas por UNODC ROPAN son documentos públicos, de lo contrario resultaría imposible que el entendimiento utilizado por esta Oficina contribuya efectivamente en la interpretación de las normas generales del derecho internacional. Como resultado, *ninguna autoridad gubernamental podrá solicitar que los comentarios sean de naturaleza secreta o confidencial*.

ii. Facultad de precisar, esclarecer o reformular los cuestionamientos presentados

Sobre este principio, vale la pena traer a colación el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, elaborado en la Opinión Consultiva N° 87 de 1986⁷: " Por la forma como haya sido redactada una solicitud, la Corte, en el ejercicio de sus funciones, según el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, **en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad lo que se le está preguntando [...] (subrayado de UNODC ROPAN)**". Utilizando este mismo entendimiento,

⁵ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 001/2013, "Vestimenta para las personas privadas de libertad en Panamá", 18 de febrero de 2013, p. 2, y Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013 "El uso de brazaletes electrónicos como medida alternativa al encarcelamiento en Panamá", 18 de marzo de 2013, p. 1.

⁶ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013 "El uso de brazaletes electrónicos como medida alternativa al encarcelamiento en Panamá", p. 2.

⁷ CorteIDH. Opinión Consultiva No. 87 de 1986. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_esp.pdf.

UNODC ROPAN se reserva el derecho de aclarar, esclarecer o reformular las cuestiones presentadas por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, el objetivo no será jamás ampliar o reducir el alcance de la cuestión traída a la apreciación de esta Oficina, sino adaptar estas preguntas a la estructura lógica utilizada en las Opiniones Técnicas Consultivas de UNODC ROPAN.

iii. Aplicación práctica de las Opiniones Técnicas Consultivas

El tercer principio que rige las opiniones elaboradas por UNODC ROPAN es el resultado de una interpretación análoga de la competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su Opinión Consultiva N° 9 de 1987⁸, este órgano judicial internacional entendió que las solicitudes de Opiniones no pueden ser especulaciones meramente académicas "[...] sin una aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés por la opinión de la Corte." En este mismo contexto, UNODC ROPAN recuerda que sus Opiniones Técnicas Consultivas buscan apoyar a las autoridades estatales en el diseño de políticas concretas y no tienen por vocación responder a una cuestión meramente académica, sin aplicación práctica.

1. CUESTIÓN DE PREVIA CONSIDERACIÓN

1.1 La definición del término “corrupción”.

Las controversias sobre la palabra "corrupción" llevaron a los expertos encargados de la redacción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a guardar silencio sobre su definición legal. Como consecuencia, el derecho internacional vinculante (*international hard law*) no proporciona ninguna definición positiva de este concepto. Sin embargo, varias organizaciones internacionales se han dedicado, desde hace mucho tiempo⁹, a la tarea de definir la corrupción. El Banco Mundial, por ejemplo, define este fenómeno como "[...] el abuso del poder público para el beneficio privado"¹⁰. En el campo del derecho internacional, un primer intento de definición puede ser extraído del Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Resolución 3218 (XXIX)¹¹ de la Asamblea General de las Naciones Unidas que dispone en su Artículo 7.b:

Artículo 7. (B) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de estas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de estos una vez realizado u omitido el acto.

Así como el código de conducta mencionado, se aprobaron a lo largo de las últimas décadas varios instrumentos jurídicos de carácter no vinculante destinados a incentivar la lucha contra la corrupción y sus manifestaciones tanto en el plano nacional como internacional por parte de los Estados Miembros¹².

Sin embargo, fue con la celebración del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, en 1985, que se llegó a la conclusión de que la corrupción se ha convertido en un "[...] componente inevitable de la administración pública"¹³. En esta oportunidad se ha identificado por primera vez en un contexto

⁸ *Ibidem.* . Opinión Consultiva No. 9 de 1987. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2200/48.pdf>.

⁹ Las discusiones sobre el tema en el seno de Naciones Unidas empezaron en el comienzo de los años 1970.

¹⁰ Más informaciones disponibles en: <http://web.worldbank.org/>.

¹¹ ONU. Resolución 3218. Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Disponible en: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/CodeofConductforlawEnfOfficials-E.pdf>.

¹² Un ejemplo de esta normativa internacional de carácter no vinculante (*international soft Law*) fue la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución 51/191 que adoptó la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en el Comercio Internacional, en diciembre de 1996.

¹³ ONU. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1985. A/CONF.121/20/Corr.1 . Disponible en: http://www.asc41.com/UN_congress/7th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/027%20A

internacional que la corrupción socava la credibilidad de los gobiernos y afecta a la confianza pública en éste, creando un alarmante cinismo y oportunismo entre los ciudadanos.

Más recientemente, la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su comentario sobre "La corrupción y su impacto para la plena realización de los derechos humanos, en particular los aspectos económicos, sociales y culturales"¹⁴ de 2003, concluyó que:

Aunque tal vez no sea necesario dedicar tiempo a definir la corrupción, puede darse una definición en sentido amplio para mostrar las múltiples facetas que las prácticas corruptas pueden adoptar. También puede definirse en un contexto más limitado que se centre en determinadas manifestaciones de la corrupción, a saber, la adquisición fraudulenta por particulares o grupos de particulares que se aprovechan de su posición privilegiada en la política nacional para enriquecerse, o en su dimensión internacional, como la delincuencia organizada y el blanqueo de sumas enormes de dinero conseguidas mediante el contrabando de armas, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el terrorismo, etc.

Es importante destacar que si bien el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se mantiene en silencio respecto al concepto del término corrupción, indicaciones importantes de las posibles definiciones de esta terminología son extraídas de los *travaux préparatoires* de esta Convención. Una de las propuestas redactada por el Sub-Relator del primer capítulo de la Convención y que recibió el apoyo de las delegaciones de Azerbaiyán, China, Eslovenia y Ucrania¹⁵ fue:

Por "corrupción" se entenderá la promesa, la solicitud, el ofrecimiento, la entrega o la aceptación, directa o indirectamente, de un beneficio indebido o de la posibilidad de obtener un beneficio indebido que desvirtúe el debido cumplimiento de cualquiera de las funciones o conductas que incumban al receptor del soborno, el beneficio indebido o la posibilidad de obtenerlo.

Considerando que muchas otras delegaciones también presentaron definiciones del término, en su mayoría divergentes, se aceptó la sugerencia de la delegación colombiana de no incluir una definición expresa de corrupción en este instrumento internacional por falta de consenso. En su lugar "[...] la Convención [se propuso a] identificar y penalizar los actos de corrupción en el capítulo sobre la penalización"¹⁶. Como resultado, se redactó el artículo 15 de la Convención¹⁷ en los siguientes términos:

Artículo 15. Soborno de funcionarios públicos nacionales

Cada Estado Parte **adoptará** las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales (**subrayado de UNODC ROPAN**).

CONF.121.20.Corr.1%20New%20Dimensions%20of%20Criminality%20and%20Crime%20Prevention%20in%20the%20Context%20of%20Development.pdf.

¹⁴ CDHNU. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de mayo de 2003, p. 3. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/142/76/PDF/G0314276.pdf?OpenElement>

¹⁵ UNODC. *Travaux préparatoires* de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, p. 31. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_S.pdf.

¹⁶ *Ibidem*, p. 31.

¹⁷ UNODC. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

En el contexto regional, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en el seno de la Organización de los Estados Americanos en el año 1996, es el instrumento jurídico más relevante en esta materia. Su artículo dedicado a las definiciones de terminologías básicas tampoco presenta una definición de corrupción. Sin embargo, es importante mencionar que el artículo VI de esta Convención proporciona definiciones importantes sobre los "actos de corrupción", *in verbis*:

Artículo VI

Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

[...]

Los artículos de los convenios internacionales mencionados son traducidos en la legislación panameña por el contenido de los artículos 345 y 347 del Código Penal de la República de Panamá¹⁸, conforme sigue:

Artículo 345. Será sancionado con prisión de dos a cuatro años el servidor público que, personalmente o por persona interpuesta, incurra en las siguientes conductas:

1. Acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja, para realizar, omitir o retardar un acto en violación de sus obligaciones, o quien las acepte a consecuencia de haber faltado a ellas.

2. Acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero o cualquier ventaja o beneficio indebido, para realizar un acto propio de su cargo o empleo, sin faltar a sus obligaciones, o como consecuencia del acto ya realizado.

Artículo 347. Quien, bajo cualquier modalidad, ofrezca, prometa o entregue a un servidor público donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja para que realice, retarde u omita algún acto propio de su cargo o empleo o en violación de sus obligaciones será sancionado con prisión de tres a seis años.

En cuanto a la penalización del soborno (una de las formas más importantes y evidentes de corrupción), es importante tener en cuenta que hay dos conductas específicas susceptibles de criminalización: una por parte del funcionario público (aceptar o solicitar) y otra por parte del individuo que interactúa con el servidor público (ofrecer). Por eso, la ley de la República Federativa del Brasil¹⁹ puede ser tomada como un ejemplo en la región de Latinoamérica, ya que separa las dos conductas delictivas en dos tipos penales distintos - la corrupción pasiva y activa:

Corrupción Pasiva

Artículo 317 - Solicitar o recibir para sí o para otros, directa o indirectamente, incluso fuera de la función o antes de asumirla, con vistas a obtener una ventaja indebida o a aceptar la promesa de tales ventajas:

Pena - reclusión de dos (2) de doce (12) años y multa.

§ 1 ° - La pena se aumentará en una tercera parte si, como consecuencia de la ventaja o promesa, el empleado reduce o deja de realizar cualquier acto oficial o viola su deber oficial.

¹⁸ República de Panamá. Código Penal. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-cp.pdf.

¹⁹ República Federativa del Brasil. Código Penal. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

§ 2 ° - Si las prácticas de los empleados, reducen o impiden realizar un acto oficial, en violación de la obligación de su cargo, dando la orden o ejerciendo influencia sobre los demás:

Pena - prisión de tres meses a un año o multa.

Corrupción Activa

Artículo 333 – Ofrecer o prometer una ventaja indebida a un funcionario público para inducirlo a la práctica, omitir o retardar un acto oficial:

Pena - reclusión de dos (2) de doce (12) años y multa. (Modificado por la Ley N ° 10.763, de 12.11.2003)

Párrafo único - La pena se aumentará en una tercera parte si, debido a la ventaja o promesa, se generan retrasos o se omite cualquier acto oficial, o se ejerce una práctica que viole su deber oficial.

Ante lo expuesto, UNODC ROPAN considera que si bien el concepto de corrupción debe ser abordado por cada país en el ejercicio de su soberanía, es necesario que los Estado Miembros al menos adopten en sus legislaciones nacionales los delitos clasificados como de naturaleza obligatoria por los convenios internacionales sobre la materia, tales como el soborno (en su modalidad activa y pasiva). La penalización de esta conducta tendrá un impacto particular en la formulación de políticas para combatir la corrupción en el ámbito penitenciario.

Además, UNODC ROPAN subraya que más allá de desarrollar definiciones para el término “corrupción”, es de rigor que los gobiernos y las organizaciones internacionales puedan establecer en sus políticas internas los vínculos existentes entre la corrupción y las graves violaciones de los derechos humanos, cuestión que será abordada en el próximo sub-ítem.

1.2 Vínculos entre la corrupción y graves violaciones a los derechos humanos

El vínculo entre la corrupción y los derechos humanos es fácilmente identificable, aunque los instrumentos internacionales de ambos temas no se relacionen directamente. En publicación inédita del Consejo Internacional para Estudios de los Derechos Humanos se constató que "La corrupción viola los derechos humanos de aquellos a quien perjudica y tiene un impacto desproporcionado en las personas pertenecientes a grupos especialmente vulnerables (por ejemplo, [...] los prisioneros y los pobres)"²⁰. En el mismo sentido, UNODC ha establecido que la corrupción es un crimen en contra del desarrollo en la medida que siendo un fenómeno profundamente arraigado en los elementos culturales "[...] dificulta el crecimiento económico y obstaculiza la mejora de las condiciones de vida de las personas más pobres"²¹. Este fenómeno hace que las oportunidades de inversión disminuyan, restando atractivo a las sociedades y sus economías para la inversión del sector privado y de la cooperación internacional, generando un problema especialmente relevante para los países en vías de desarrollo.

En este contexto, UNODC concluyó igualmente que la corrupción es un crimen contra la prosperidad, toda vez que "[...] es un obstáculo para la paz, la estabilidad, el desarrollo sostenible y [para] la democracia [...]." Otra conclusión importante es que la corrupción es un delito especialmente perjudicial para la justicia y teniendo en cuenta que tiene su origen en la falta de prácticas de buena gobernanza, encuentra un terreno fértil en gobiernos poco transparentes. Al afectar negativamente a la credibilidad de los procedimientos judiciales; la corrupción sirve aún, para garantizar la impunidad y proteger la malversación de los recursos públicos, ya que las sociedades que padecen una corrupción endémica cuentan con la total ausencia de los principios de la buena gobernanza y de responsabilidad en la gestión pública (*accountability*)²².

²⁰ ICHRP. Corrupción y derechos humanos. p. 7. Disponible en: http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf.

²¹ UNODC. Temas relacionados con la corrupción. Disponible en: <http://www.track.unodc.org/CorruptionThemes/Pages/home.aspx>

²² *Ibidem*.

El término *accountability* no aparece en ninguno de los convenios o tratados más importantes de derechos humanos²³. Sin embargo, este es un concepto esencial (y poco explorado) para evidenciar los fuertes vínculos entre la corrupción y las graves violaciones a los derechos humanos. La palabra, de difícil traducción para las lenguas latinas, ganó especial relevancia en el debate sobre la eficacia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. En publicación conjunta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Centro de Derechos Económicos y Sociales, titulado "Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Quién responde por ellos?"²⁴, el concepto de *accountability* en el contexto de los derechos humanos fue transcrito como:

Accountability incorpora en una palabra (al menos en inglés), la preocupación central del derecho internacional de los derechos humanos: **regular el ejercicio del poder y garantizar que quienes ejercen el poder son responsables ante las personas que no lo ejercen**. Desde una perspectiva de derechos humanos, la importancia del concepto de *accountability*, como rendición de cuentas, radica en su potencial para **transformar la relación asimétrica entre quienes ejercen el poder y aquellos en cuyo nombre él es ejercido**. En el contexto del desarrollo, una característica central de *accountability* desde una perspectiva de derechos humanos, por lo tanto, es que convierte a los beneficiarios pasivos de los esfuerzos de desarrollo en "**titulares de derechos**" e identifica a los estados y otros actores como "**responsables por el cumplimiento de estos derechos**", y por lo tanto pueden ser responsabilizados en caso de incumplimiento de su obligación legal (no apenas moral) (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Por lo tanto, los Estados están obligados a proteger los derechos mínimos consagrados en los tratados internacionales en la materia y deben evitar cualquier violación en contra de estas garantías: violaciones éstas que pueden resultar de su acción directa (con especial atención con respecto a la acción de funcionarios públicos corruptos), o por su incapacidad para proteger que terceros violen los derechos mínimos de sus ciudadanos.

UNODC ROPAN recuerda que las prácticas corruptas pueden tomar muchas formas. Por ejemplo, el desvío de fondos originalmente destinados a políticas públicas o programas sociales puede resultar en la violación de los derechos de las personas que dejan de recibir estos beneficios y acceder a tales derechos. Por esta razón, la Resolución 7/11 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²⁵ sobre la función del buen gobierno en la promoción y protección de los derechos humanos, ha reconocido que la lucha contra la corrupción en todos sus niveles es fundamental para la protección y la promoción de los derechos humanos y la construcción de un ambiente favorable a su plena realización (en especial para los derechos de progresiva realización). En armonía con este entendimiento, también la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²⁶ concluyó que "[...] la corrupción crea pobreza, que a su vez genera la negación de los derechos económicos, políticos, sociales, civiles y culturales."

Por lo tanto, los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos no pueden ser más claros: el desvío de fondos que deberían financiar a servicios públicos básicos, como educación, seguridad pública y los propios sistemas penitenciarios implica la reducción de la calidad de las instituciones públicas y socava así la calidad del servicio ofrecido. El resultado siempre será la violación de uno o más de los derechos garantizados por los instrumentos internacionales.

²³ OACNUDH. Metas para el Desarrollo del Milenio: quién responde por ellas? p. 5. Disponible en: http://cesr.org/downloads/OHCHR%20and%20CESR%20Expert%20Mtg%20Background%20doc_28%20Oct_final.pdf?preview=1.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 7/11. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_11.pdf.

²⁶ CDHNU. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de mayo de 2003.

En lo tocante al derecho de las personas privadas de libertad, es importante tener en cuenta el contenido de los artículos 10.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen respectivamente:

Artículo 10

1. Toda persona privada de libertad será **tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.**

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

[...]

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad **será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (subrayado de UNODC ROPAN).**

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos interpreta en el alcance de los artículos citados todas las garantías de los derechos básicos asegurados a las personas privadas de libertad, los cuales son en su mayoría coincidentes con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, en adelante Reglas mínimas. El cumplimiento de estos derechos y por consecuencia de las Reglas Mínimas está obviamente condicionado a una inversión adecuada de los recursos públicos con vistas a proporcionar el apoyo necesario en el establecimiento de un espacio adecuado para cada persona privada de libertad, permitiéndoles el acceso a una dieta equilibrada, servicios médicos de calidad, programa educativos y de recreación, etc.

En su forma más perversa, la corrupción puede impedir que los fondos públicos destinados a los sistemas penitenciarios lleguen a su destino, lo que limita el ejercicio de los derechos garantizados a las personas privadas de libertad en virtud de las normas mínimas del derecho internacional de los derechos humanos. A otro nivel, la corrupción directamente practicada por los agentes penitenciarios puede dar lugar a abusos que resulten en la preeminencia de ciertos grupos de reclusos en detrimento de poblaciones carcelarias más vulnerables. Estas situaciones se estudiarán más a fondo en el próximo ítem de la presente Opinión.

Con base en lo anterior, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que las prácticas de corrupción a todos los niveles, dan lugar a una violación directa de los derechos garantizados por los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial para aquellas personas especialmente vulnerables, como las personas privadas de libertad. Por esta razón, UNODC ROPAN insta a los Estados a que establezcan el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos en sus políticas y ordenamientos jurídicos internos, buscando la aplicación de los principios de buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, tal como se abordará a lo largo de este documento.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO PENITENCIARIO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló recientemente que "[...] las prisiones y los centros de detención se han convertido en áreas de completa falta de supervisión y control, debido a que la arbitrariedad y la corrupción han prevalecido tradicionalmente (subrayado de UNODC ROPAN)"²⁷. Este organismo regional resaltó en el "Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas"²⁸ de 2011, que dicha falta de control por parte de las autoridades estatales en las cárceles:

²⁷ CIDH. Presentations from the second regional seminar on best prison practices. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/pdl/docs/pdf/2nd.SeminarPPL.pdf> 2011.

²⁸ CIDH. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. p. 33. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf> 2011.

[...] puede conducir a situaciones realmente graves y complejas, en las que es imposible que la pena privativa de libertad cumpla sus fines. Las cárceles se convierten entonces, como ya ha dicho la CIDH, “**en escuelas de delincuencia y comportamiento antisocial que propician la reincidencia en vez de la rehabilitación**”, y en lugares donde sistemáticamente se violan los derechos humanos de los reclusos y sus familias, especialmente de aquellos en condiciones de vulnerabilidad (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Por esta razón, es importante conocer las principales causas y consecuencias de los actos de corrupción en el contexto penitenciario. De esta manera, será posible identificar las áreas y procedimientos más susceptibles a la corrupción y en última instancia, ofrecer posibles recomendaciones para la formulación de políticas anticorrupción, con especial atención al contexto penitenciario de la República de Panamá.

2.1 Causas de la corrupción en el contexto penitenciario.

Las prisiones son instituciones particularmente susceptibles a la corrupción. La falta de transparencia, las conexiones con los grupos criminales organizados y la falta de interés social son los ingredientes perfectos para hacer que este sea un problema endémico en la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina y también del mundo. En uno de los diagnósticos de sectores públicos claves en el Reino Unido publicado por Transparencia Internacional se reveló “[...] que la corrupción en el sistema penitenciario está más extendida y arraigada de lo que se reconoce oficialmente”²⁹.

La Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos concluyó que las principales causas de la corrupción en el sector público son: a) la falta de democracia y la dictadura, (b) la impunidad, (c) la pobreza generalizada, (d) la codicia y el materialismo, (e) el atraso cultural y la decadencia moral³⁰. Explorando aún más las causas de este fenómeno, el artículo publicado por el Fondo Monetario Internacional denominado “La corrupción en el mundo: las causas, las consecuencias, el alcance y curas”³¹ desarrolla los principales factores sociales, culturales y políticos que contribuyen a la existencia de la corrupción, siendo ellos:

1) Mala calidad de la burocracia: este factor está relacionado con el concepto de la burocracia ideal weberiana, sobre todo respecto a la garantía de imparcialidad en el servicio público. Ciertos estudios demuestran que cuanto más *meritocrático* (y por lo tanto menos personal) es el proceso de contratación y promoción de los funcionarios públicos, menores serán las probabilidades de prácticas corruptas³².

2) Bajas remuneraciones de los funcionarios públicos: algunos estudios han manifestado una relación entre el número de casos de corrupción y el salario de los funcionarios, concluyendo que niveles salariales más bajos están asociados al aumento de casos de corrupción³³. Por otro lado, la doctrina subraya que una política de lucha contra la corrupción fundamentada apenas en el aumento salarial de los servidores públicos es muy costosa y poco eficaz. En este sentido, para reducir al máximo los niveles de corrupción, los Estados tendrían que realizar un aumento salarial muy importante, es decir, pequeños aumentos salariales no son tan eficaces en la lucha contra la corrupción. Algunos críticos incluso sugieren que el aumento del salario tiende a disminuir el número de casos de corrupción, pero aumenta el valor de estas transacciones ilícitas.

²⁹ Transparencia Internacional. Corrupción en el Reino Unido. Disponible en: <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/92-corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors>.

³⁰ CDHNU. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de mayo de 2003.

³¹ FMI. La corrupción en el mundo: las causas, las consecuencias, el alcance y curas. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.

³² Rauch and Evans. Burocratic structure and burocratic performance in less developed countries. 1997.

³³ Rijkeghem and Weder. Corruption and the rate of temptation: do low wages in the public service cause corruption? 1997.

3) Baja probabilidad de penalización: este argumento se basa en la teoría clásica de Gary Becker sobre la posible influencia entre los sobornos y el riesgo de castigo. Algunos críticos indican que la consecuencia de una política anticorrupción basada en el aumento de penalización tendría el mismo efecto que la política de aumento salarial de los funcionarios públicos: el aumento del riesgo de penalización apenas serviría para aumentar el valor de las transacciones corruptas.

4) La inexistencia o mal funcionamiento de instancias de control: un aspecto particularmente relevante para asegurar la promoción de los principios de transparencia y rendición de cuentas es la existencia de mecanismos eficaces de control de los actos de la administración pública. Entre los principales teóricos sobre el tema, se puede mencionar al autor Guillermo O'Donnell, quien formuló la clásica teoría geométrica del *accountability* vertical y *accountability* horizontal. La primera tiene en el proceso electoral su principal mecanismo de control. Mientras que la *accountability* horizontal se basa en los mecanismos de pesos y contrapesos (*check and balances*) entre los poderes, y en el trabajo de los distintos órganos de control interno de la administración pública. Cuando estos organismos de control no cumplen con su papel, el riesgo de castigo por las prácticas corruptas es básicamente inexistente.

5) Mal ejemplo por parte de funcionarios y líderes de la administración pública: en este punto específico, la mayoría de los estudiosos sobre el tema sostienen que cuando los líderes políticos no proporcionan un ejemplo adecuado en la lucha contra la corrupción, la tendencia es que sus subordinados no actúen de manera distinta.

Teniendo en cuenta estos posibles factores que contribuyen a la propagación de la corrupción en la administración pública en general, UNODC ROPAN pasará a analizar las causas de la corrupción en el contexto penitenciario específico de la República de Panamá, cuyos problemas guardan gran similitud con los sistemas penitenciarios de otros países en vías de desarrollo y de renta media de la región.

a) Cultura favorable a la corrupción en el sistema penitenciario

El primer punto a considerar es que Panamá, al igual que otros países de América Latina, tiene una cultura especialmente favorable a la proliferación de prácticas corruptas. Factores históricos y culturales, alimentados por una sociedad notablemente desigual³⁴, pueden ser la clave para entender el alto nivel de tolerancia a la corrupción en las sociedades latinoamericanas. Prueba de ello es el bajo desempeño de los países de la región en diversos índices que miden la percepción de la corrupción en el mundo.

Cabría destacar que la República de Panamá ya cuenta con importantes avances en la creación de una cultura de lucha contra la corrupción. Entre ellos podemos mencionar la ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la aprobación de la Ley No. 6 de 2002, denominada de Ley de Transparencia, el establecimiento en la Ciudad de Panamá de la sede de la Academia Regional Anticorrupción - ARAC con fondos del gobierno de Panamá y consiguiente puesta en funcionamiento por UNODC ROPAN, así como la participación del país en la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*). Sin embargo, se debe notar que dichos avances contribuyen apenas en el mediano y largo plazo en la creación de una cultura de lucha contra la corrupción.

Por otro lado, representando uno de los servicios públicos de mayor desinterés por parte de la sociedad civil y con una tangible conexión con el crimen organizado, los sistemas penitenciarios son

³⁴ El índice de Gini de Panamá es de 51.9 según el Banco Mundial, siendo considerado por lo tanto un país más desigual que varios países de la región latinoamericana. Más informaciones en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/all?display=default>.

áreas donde la cultura de la corrupción encuentra los ingredientes perfectos para su desarrollo. Además, la corrupción sigue siendo un tema tabú en el sistema penitenciario. Es fácil percibir que este asunto es tratado con reticencia y no hay estudios para diagnosticar el problema dentro del sector, ni una metodología aplicada periódicamente para medir las consecuencias de este fenómeno por parte de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

Sin embargo, es necesario recordar que la transformación de esta cultura está condicionada al desarrollo de una política integral que tenga en cuenta los otros factores que se analizarán a continuación.

b) Salarios, contratación y formación de los funcionarios del sistema penitenciario

Conforme se indicó anteriormente, sólo una parte de la doctrina está de acuerdo en la existencia de una relación directa entre los niveles salariales en la administración pública y el número de casos de corrupción. UNODC ROPAN considera que, aunque el bajo nivel de los salarios no puede ser considerado como el único factor que causa la corrupción en el sistema penitenciario, este es sin duda un ingrediente que contribuye a la vulnerabilidad del sistema a las prácticas corruptas. Además, se debe tener en cuenta que muchas de las personas privadas de libertad son susceptibles a mantener fuertes relaciones con el crimen organizado y por lo tanto tienen un fácil acceso a la financiación del comercio ilícito de drogas, armas, etc. Por lo tanto, no es difícil para estas personas privadas de libertad obtener ventajas ilícitas de los custodios/as.

En el caso de Panamá, según el portal web de la Dirección General del Sistema Penitenciario, el salario promedio de los funcionarios del sistema es de USD 524,26³⁵. Es posible verificar, pues, que esta cantidad está muy por debajo del salario medio de otros organismos públicos que trabajan con la justicia penal. Los funcionarios del Ministerio Público de Panamá, por ejemplo, perciben un salario promedio de USD 1,004.08³⁶, y el salario promedio de los Agentes de la Policía Nacional es de USD 690,00³⁷. También al comparar funciones similares entre la Dirección General del Sistema Penitenciario y las demás entidades públicas la situación es preocupante. El cargo de "Abogado I", por ejemplo, recibe un promedio de USD 1,031.31³⁸ en el Órgano Judicial de Panamá, mientras que la misma función es remunerada en USD 800.00 por la Dirección General del Sistema Penitenciario.

Otro aspecto importante relacionado con los recursos humanos del Sistema Penitenciario es la necesidad de fortalecer los cursos de formación continua para el personal penitenciario a través de la Academia de Formación Penitenciaria. UNODC ROPAN considera como positivo todos los esfuerzos realizados hasta ahora por el Gobierno de Panamá, entre los que se destacan la reapertura de la Academia Penitenciaria con el soporte del proyecto "Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá" de esta misma Oficina de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta Academia debe asegurarse de que el problema de la corrupción sea tratado de forma transversal en la capacitación del personal penitenciario.

Al mismo tiempo, UNODC ROPAN señala que el Gobierno de Panamá debe impulsar la creación de una carrera penitenciaria, estableciendo los criterios objetivos para la contratación y promoción de los funcionarios del sistema penitenciario. La falta de una carrera puede generar no sólo la falta de compromiso por parte de los funcionarios de la institución, sino también una alta rotación entre el personal penitenciario, lo que dificulta la continuidad necesaria para garantizar la calidad técnica de la administración pública.

³⁵ Según información de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

³⁶ Ministerio Público de Panamá. Transparencia. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/transparencia>.

³⁷ Contraloría General de la República. Transparencia. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pa/archivos_planillagub/Index_planillagub3.asp.

³⁸ Órgano Judicial de Panamá. Transparencia. Disponible en: <http://www.organojudicial.gob.pa/busqueda-en-planilla/>.

c) Bajo nivel de reglamentación de procedimientos básicos y alta discrecionalidad de los funcionarios

Al analizar los reglamentos penitenciarios de Panamá, es posible verificar que muchos de los procesos de concesión de beneficios y derechos de las personas privadas de libertad, están sujetos a un alto poder discrecional de los funcionarios del Sistema Penitenciario por no contar con una regulación específica. La falta de procedimientos con normas preestablecidas, sumada a la escasez de recursos en el sistema penitenciario, haría suponer que la corrupción podría ser una manera de acceder a algunos de los beneficios o derechos concedidos a las personas privadas de libertad. Este es un asunto de especial preocupación para UNODC ROPAN que ya advirtió sobre la probabilidad de corrupción en los procesos sin protocolos para su concesión (Opinión Técnica Consultiva N ° 003/2013).

Es importante subrayar que el sistema penitenciario no cuenta aún con un sistema informatizado para garantizar el acceso directo a la información relativa a los procesos de concesión de derechos y beneficios para las personas privadas de libertad³⁹. Como resultado, aquellos derechos que cuentan con procedimientos y protocolos para su concesión, no se encuentran debidamente publicados.

Algunos autores señalan el hecho de que la mera legislación no es suficiente para prevenir las prácticas corruptas. De ahí la importancia de la labor de los mecanismos de control y transparencia en cada uno de los procedimientos de concesión de derechos o beneficios.

d) Bajo nivel de sanción y pocos mecanismos de control interno y externo

Según informaciones de la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, en los cinco primeros meses de 2013 se han sancionado 82 servidores públicos del sistema penitenciario por actos de corrupción, habiendo sido destituidos de sus puestos 24 funcionarios. En términos generales, se resalta que la mayoría de los países de la región latinoamericana no cuenta con mecanismos de control interno o externo necesarios en sus sistemas penitenciarios. La falta de órganos de control garantiza un alto nivel de impunidad y tolerancia a la corrupción en distintos países de la región. Sin embargo, los números presentados por el Gobierno panameño señalan que el país está trabajando para asegurar que los actos de corrupción en el ámbito penitenciario sean debidamente sancionados. UNODC ROPAN incentiva al Estado panameño que dé continuidad a esta política, reforzando aún más los mecanismos de control existentes en la Dirección General del Sistema Penitenciario.

2.2 Principales formas de corrupción en las cárceles.

Como se mencionó anteriormente, UNODC ROPAN señala que hay varias formas o manifestaciones de corrupción. Analizando las principales formas de corrupción que afectan a la función pública de forma general, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas identificó como principales conductas: (a) la apropiación indebida de fondos y bienes enviados ilegalmente al extranjero, (b) la apropiación indebida de fondos públicos, (c) lavado de dinero, (d) el soborno, y (e) el abuso de poder. Ya la doctrina trae una clasificación todavía más extensa sobre las posibles manifestaciones de este fenómeno.

Además de las prácticas anteriores que afectan de manera general a la administración pública, los sistemas penitenciarios, tanto de Panamá como de los demás Estados, se ven afectados con frecuencia por otras formas más específicas de corrupción. Según la organización Transparencia

³⁹ La falta de sistemas que utilicen la tecnología apropiada para asegurar el libre acceso a la información pública, de confianza y de calidad ha motivado el Congreso Regional de Reforma Penitenciaria en América Latina organizado en 2013 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Más informaciones en: <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=Es&id=4066>.

Internacional⁴⁰, "[...] la corrupción en las cárceles está fuertemente relacionada **con el tráfico de drogas y productos tales como teléfonos celulares (subrayado de UNODC ROPAN)**". El alcohol y los cigarrillos también están en la lista de los productos que están sujetos a un mayor contrabando en las prisiones de todo el mundo.

Sin embargo, según la misma organización, hay dos formas comúnmente utilizadas por el crimen organizado para corromper a los funcionarios penitenciarios: *la manipulación* (casos en que los grupos criminales utilizan amenazas o intimidaciones para obtener ventajas del personal penitenciario) y *la infiltración* (cuando los custodios trabajan directamente para organizaciones criminales y se infiltran temporalmente en el servicio público). En este sentido, es importante resaltar que la existencia de una carrera penitenciaria podría evitar la ocurrencia de estos fenómenos.

Habiendo repasado someramente las principales causas y las formas de corrupción que afectan al sistema penitenciario, vale la pena traer a colación las mayores implicaciones de este fenómeno para el Sistema Penitenciario como se especificará en el siguiente ítem.

2.3 Consecuencias de la corrupción.

Está claro que la corrupción conduce a la violación de varios derechos reconocidos a las personas privadas de libertad en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos e impide el cumplimiento de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Sin embargo, existen algunas manifestaciones particularmente preocupantes de corrupción en el ámbito penitenciario, y la más importante y extrema de todas, es la formación de un autogobierno dentro de los centros penitenciarios. Aunque nunca se haya registrado la existencia de este fenómeno en la República de Panamá, el crecimiento de las actividades de los grupos criminales organizados puede llegar a crear la situación ideal para la reproducción de este complejo problema en las cárceles del país, a imagen y semejanza de otros países de Centroamérica, sobre todo Honduras, Guatemala y El Salvador.

El Subcomité para Prevención de la Tortura (SPT) de las Naciones Unidas llevó a cabo una visita en el año 2010 en Honduras, constatando una red de corrupción y descontrol estatal en dos importantes penitenciarías hondureñas: la Penitenciaría Marco Aurelio Soto en Tegucigalpa y la de San Pedro Sula. El Informe publicado por el Subcomité⁴¹ y mencionado por el Informe de la CIDH del año 2011, destaca que:

El SPT observó que el escaso personal asignado a ambos centros [...] desemboca en una situación de autogobierno a través de las figuras de "coordinadores" y "subcoordinadores", quienes son presos que actúan como interlocutores entre la autoridad y el resto de la población penitenciaria. [...] Mediante entrevistas con los detenidos, el SPT se percató de que los coordinadores y subcoordinadores tienen el control del orden y de la asignación de espacios en el interior de cada pabellón. Esto fue aceptado por el personal penitenciario entrevistado, quien además indicó que nunca entra en ciertos pabellones tales como aquellos en los que se encuentran los integrantes de las maras.

Se constató además un sistema sofisticado de corrupción "que incluye procedimientos, etapas y plazos". Los reclusos llegan a pagar hasta 25.000 lempiras para el acceso a áreas "VIP" en la penitenciaría. La conclusión del SPT⁴² fue incisiva:

⁴⁰ Transparencia Internacional. Corrupción en el Reino Unido. Disponible en: <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/92-corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors>.

⁴¹ SPT. Informe sobre la visita a Honduras del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Disponible en: www2.ohchr.org/.../CAT-OP-HND-1_sp.doc.

⁴² *Ibidem*.

[...] **el fenómeno de la corrupción juega un rol fundamental en la ocurrencia de la tortura y los malos tratos.** Se ingresa en el sistema de corrupción bajo coacción y se corrompe para no sufrir abuso. La corrupción impregna todo el sistema de privación de libertad e involucra a todos los actores: el personal penitenciario, los reclusos y personas externas. La corrupción discrimina al incumplidor y lo sitúa en una posición de extrema vulnerabilidad, y define un sistema de relaciones en que todo aspecto de la cotidianidad queda sujeto a una transacción financiera. Si no se da cumplimiento al dictado de la corrupción se le aloja en lugares donde la vida e integridad física corren serio peligro (**subrayado de UNODC ROPAN**).

UNODC ROPAN recuerda que la ocurrencia de fenómenos tales como el autogobierno, ya sea por acción u omisión de los agentes penitenciarios puede tener un impacto particularmente negativo sobre los derechos de las poblaciones carcelarias especialmente vulnerables. Por otra parte, además del autogobierno, es importante destacar que la corrupción genera un sentimiento de desconfianza entre los ciudadanos y puede alimentar un círculo vicioso en el que la violación de los derechos de las personas privadas de libertad fomenta la violencia y el fracaso del sistema de justicia criminal.

2.4 Procedimientos vulnerables a la corrupción en el contexto penitenciario.

Una vez esclarecidas las principales causas y consecuencias de la corrupción en el sistema penitenciario, UNODC ROPAN pasará a identificar, utilizando su percepción y experiencia, los procedimientos más vulnerables a la corrupción en este ámbito. Este mapeo de vulnerabilidades, sin embargo, no puede ser considerado de forma exhaustiva por el Gobierno de Panamá y UNODC ROPAN hace notar la importancia de que la Dirección General del Sistema Penitenciario sea dotada de una metodología específica para diagnosticar el problema de la corrupción en el contexto penitenciario.

2.4.1 Procedimientos para la concesión de los derechos de las personas privadas de libertad

Los artículos 68 y 69 de la Ley No. 55, que reorganiza el Sistema Penitenciario de la República de Panamá, prevé una serie de derechos y beneficios para las personas privadas de libertad en el país. El acceso a estos derechos, sin embargo, está sujeto a procedimientos que en muchos casos no están debidamente reglamentados por el Decreto Ejecutivo No. 393 de 2005.

Con base en el contenido de la Opinión Técnica Consultiva No. 003/2013 sobre el acceso al derecho a la visita íntima para las personas privadas de la libertad en Panamá, UNODC ROPAN ha identificado que este sería un procedimiento que carece de una reglamentación específica en particular para la solicitud de visitas íntimas por parte de algunas poblaciones en especial situación de vulnerabilidad. Esta situación, sumada a la falta de espacios específicos para la concesión de este tipo de visitas, podría generar la formación de un "mercado de visitas íntimas", donde las personas privadas de libertad apenas llegarían a acceder a este derecho mediante el pago de "cuotas" a funcionarios corruptos.

UNODC ROPAN señala que la configuración de esta situación extrema no se ha comprobado en el contexto penitenciario panameño, sin embargo esta puede ser considerada como una amenaza constante para los directores y funcionarios de los centros penales de todo el país.

Por otro lado, como se ha señalado anteriormente, la mera elaboración de reglas para la concesión de estos derechos no sería suficiente, siendo necesario proyectar otras alternativas que faciliten el acceso a la información por parte del público en general (en especial de los familiares de las personas privadas de libertad) sobre los protocolos de solicitud y razones eventualmente utilizadas para negar el acceso a estos derechos por parte de la administración penitenciaria. Dichos esfuerzos

de transparencia en el proceso de solicitud, sumados a mecanismos de control y el buen funcionamiento de un *ombudsman* podría coadyuvar a la reducción de los riesgos de corrupción en la concesión de derechos para la población carcelaria.

2.4.2 Debilidades en los procedimientos de seguridad e ingresos de artículos prohibidos en los centros penales

El contrabando de cigarrillos, drogas, armas y teléfonos celulares en las cárceles no es un problema exclusivo de la República de Panamá, a pesar de que este es un reto particularmente relevante en el país. El ingreso de estos artículos ocurre, normalmente, por medio de los visitantes de las personas privadas de libertad y de los funcionarios del sistema penitenciario.

La principal medida de seguridad utilizada para evitar el problema es la realización de requisas. Los artículos 104 a 107 de la Ley N° 55 de la República de Panamá reglamentan estos procedimientos que deben ser llevados a cabo "[...] **en todas las personas que entran en un centro penitenciario (subrayado de UNODC ROPAN)**". Asimismo, la parte final del artículo 105 de la Ley 55 establece que la requisa: "[...] será realizada por un funcionario del mismo sexo y nunca se realizará al desnudo".

Al realizar una interpretación literal de la legislación panameña es posible verificar que todas las personas que ingresan en los centros penales del país deben pasar por una requisa. Por este motivo es necesario que la Dirección General del Sistema Penitenciario diseñe una política de requisas que contemple distintos niveles respetando el grado de riesgo del visitante o funcionario.

En cuanto al procedimiento utilizado en la realización de la requisa, UNODC ROPAN destaca que la legislación panameña está en armonía con los estándares internacionales de derechos humanos en relación a los límites de la autoridad pública. Sin embargo, es importante notar que en muchos países de la región, la falta de reglamentación de este procedimiento ha dado lugar a muchos abusos por parte del gobierno, en especial contra las mujeres. El principal problema con tales medidas de seguridad es que conforme señala Zaffaroni⁴³ la autoridad "[...] que considere la conveniencia de esta medida siempre tendrá la posibilidad de invocar la necesidad de una mayor seguridad." Por esta razón, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en el sentido de que el poder del Estado siempre deberá estar limitado por la letra de la ley. Sobre el tema vale la pena conocer la opinión de este órgano⁴⁴:

Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona [...].

La jurisprudencia colombiana también puede ser tomada como un ejemplo en este sentido. La Corte Constitucional⁴⁵ de este país decidió que:

Aunque el Estado está en el deber de hacer requisas razonables, la Corte está obligada a recordar, que en la realización de las mismas deben respetarse los derechos fundamentales tanto de internos como de visitantes y que está prohibida toda actuación que constituya un maltrato, al conllevar un trato vejatorio o descalificador, que atente contra la integridad no solo física sino psíquica de las personas y con ello la dignidad humana.

⁴³ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. El enemigo en el derecho penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 222.

⁴⁴ Corte I.D.H. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, No. 6, párrafo 22.

⁴⁵ Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia T 0462 de 2009. Disponible en: http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Jurisprudencia/CorteConstitucional/2009/t_0462_2009__corte%20constitucional%20-%20original

Desde la perspectiva del derecho internacional, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes, las Reglas de Bangkok, afirman de forma inequívoca que los métodos de inspección y requisas deben respetar el derecho fundamental a la dignidad y a la privacidad:

Regla 20

Se deberán preparar otros métodos de inspección, por ejemplo de escaneo, para sustituir los registros sin ropa y los registros corporales invasivos, a fin de evitar las consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de esas inspecciones corporales invasivas.

Regla 21

Al inspeccionar a los niños que se hallen en prisión con sus madres y a los niños que visiten a las reclusas, el personal penitenciario deberá proceder de manera competente, profesional y respetuosa de su dignidad.

Específicamente acerca de las posibles inspecciones vaginales para las reclusas así como para las visitantes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó la siguiente posición en su informe 38/96 del Caso 10.506⁴⁶:

73. La Comisión opina que ese procedimiento no debe aplicarse a no ser que sea absolutamente necesario para lograr el objetivo de seguridad en un caso en particular. El requisito de necesidad significa que las inspecciones y revisiones de esta naturaleza se deben realizar únicamente en casos específicos cuando existen razones para creer que hay un peligro real para la seguridad o que la persona en cuestión puede estar transportando sustancias ilícitas. [...].

74. La Comisión considera que la práctica de realizar revisiones e inspecciones vaginales y la consecuente interferencia con el derecho de visita no sólo deberá satisfacer un interés público imperativo, sino también deberá tener en cuenta que "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido".

Ante todo lo expuesto, UNODC ROPAN considera que, aunque sea necesaria la realización de requisas a las/os visitantes y funcionarios/as que ingresan a las cárceles, las autoridades públicas deben respetar los derechos fundamentales de dignidad e intimidad de estas personas. Por esta razón, UNODC ROPAN recomienda que los Estados adopten protocolos estándares de requisas en distintos niveles de riesgo de conformidad con las normas de seguridad y los estándares internacionales en materia de los derechos humanos.

2.4.3 Procesos de contratación con el sector privado

Los procesos de contratación con proveedores de servicios también son identificados como especialmente sensibles a las prácticas corruptas. Por esta razón, los Estados suelen adoptar leyes estrictas con respecto a las licitaciones públicas. En este contexto y analizando específicamente el caso del sistema penitenciario, la contratación de empresas que prestan servicios de alimentación puede representar una de sus mayores vulnerabilidades.

UNODC ROPAN considera importante que el proceso de contratación de estas empresas se lleve a cabo de la manera más transparente posible con el uso de tecnologías de la información de conformidad con las normas establecidas por la Ley No. 6 de 2002 (Ley de transparencia), y respetando las normas vigentes en el ordenamiento jurídico de la República de Panamá.

3. POLÍTICA ANTI-CORRUPCIÓN

Considerando los tópicos abordados en el ítem 2 de la presente Opinión, UNODC ROPAN pasará a recomendar políticas anticorrupción dirigidas al Sistema Penitenciario de la República de Panamá.

⁴⁶ CIDH. Informe n° 38/96. Caso 10.506. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/Argentina10506.htm#_ftn15.

Con el fin de sistematizar las recomendaciones de la forma más simple posible, se utilizará la estructura señalada en el sub-ítem 2.1, presentando recomendaciones para cada una de las cuatro causas específicas de corrupción identificadas en el ámbito penitenciario. Por tanto, se buscará traer a colación las buenas prácticas que ya están siendo implementadas por el Estado panameño y por otros países de la región.

3.1 Cambio hacia una cultura de tolerancia cero a la corrupción en el sistema penitenciario.

Un primer paso en la lucha contra una cultura favorable a la corrupción es desarrollar campañas de concientización alertando sobre la existencia de este problema endémico. En este sentido, UNODC ROPAN, a través del proyecto "Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá", lanzó en el año 2012 la campaña "No a la corrupción en el sistema penitenciario" para sensibilizar a las personas privadas de libertad y a sus familiares que ningún servicio o derecho previsto por la Ley No. 55 implica costo.

Sin embargo, una verdadera política de lucha contra la corrupción debe comenzar con la aplicación de una metodología para evaluar la situación de la corrupción en el sistema penitenciario. Un buen fundamento para la elaboración de dicha metodología puede ser el contenido en la guía de implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción por medio de la aplicación de un diagnóstico de riesgos de la corrupción o "*Corruption Risk Assessments*".

La necesidad de comprender los riesgos que representa la corrupción tiene su fundamento jurídico en el artículo 7 "d" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

Artículo 7

Sector público

1. Cada Estado Parte [...]:

d) Promover[á] programas de formación y capacitación que les permitan cumplir con los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean **más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones**. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes (**subrayado de UNODC ROPAN**).

El desarrollo de una evaluación de los riesgos de la corrupción presupone igualmente la sensibilización de las autoridades y funcionarios públicos, a través de una metodología de grupos focales. Por otra parte, es importante resaltar que la aplicación de esta metodología debe establecerse en el marco de un diálogo inicial sobre el tema, de preferencia con la participación de la sociedad civil y organismos internacionales, a efectos de "romper el tabú" que persiste en esta materia.

Otra buena práctica a tener en cuenta es la formación de una unidad de lucha contra la corrupción dentro de la Dirección General del Sistema Penitenciario, a ser integrada por funcionarios de diversos sectores de la Dirección General que cuenten con buena reputación, en lo que se puede involucrar a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. En este contexto, esta unidad sería responsable de la continua aplicación de la metodología mencionada anteriormente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 "c" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, *in verbis*:

Artículo 10

Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte [...] adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia [...]. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

[...]

- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

Por lo tanto, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINION** que el Gobierno de Panamá, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, debería trabajar en el desarrollo de una metodología de diagnóstico de riesgos de la corrupción en el sistema penitenciario, con el fin de identificar los procedimientos más sensibles a las prácticas corruptas y sensibilizar a las autoridades, los funcionarios penitenciarios y también a las personas privadas de libertad y sus familiares sobre el tema. Esta metodología podría ser utilizada también como un modelo a ser replicado en otros países de Centroamérica, Caribe y el resto de las Américas.

3.2 Salarios, contratación y formación de los funcionarios del sistema penitenciario.

Otro paquete de políticas contra la corrupción debería contemplar la mejora de las condiciones de trabajo para el personal penitenciario. A este respecto, es importante traer a colación el contenido del artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

Artículo 7

Sector público

1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará **adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos** y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

- a) Estarán basados en principios de **eficiencia y transparencia** y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;
- b) Incluirán **procedimientos adecuados de selección y formación** de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;
- c) Fomentarán una **remuneración adecuada** y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;
- d) **Promoverán programas de formación y capacitación** que les permitan cumplir con los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Interpretando el contenido del presente artículo, se verifica inicialmente que la República de Panamá debería llevar a cabo una revisión de la escala salarial del personal penitenciario. Además, los salarios del personal penitenciario deben asegurar el cumplimiento de la regla 46.3, parte final, de las Reglas Mínimas, *in verbis*: "[...] La remuneración debe ser suficiente para permitir reclutar y retener el servicio de los hombres y mujeres competentes".

Al mismo tiempo, el Gobierno de Panamá debería priorizar la creación de una carrera penitenciaria, a fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 46 y 47 de las Reglas Mínimas, leídas conjuntamente con el artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

Personal penitenciario

46. 1) La administración penitenciaria **escogerá cuidadosamente** el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios. [...] 3) Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, **tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia**

de su trabajo y de su aptitud física. [...] Se determinarán las ventajas de la carrera y las condiciones del servicio teniendo en cuenta el carácter penoso de sus funciones.

47. 1) El personal deberá poseer un nivel intelectual suficiente. 2) Deberá seguir, antes de entrar en el servicio, un curso de formación general y especial y pasar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas. 3) Después de su entrada en el servicio y en el curso de su carrera, el personal deberá mantener y mejorar sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente (subrayado de UNODC ROPAN).

La existencia de una carrera penitenciaria aseguraría la continuidad técnica necesaria para garantizar la calidad del servicio penitenciario. Además, y sin perjuicio de la creación de una carrera penitenciaria, UNODC ROPAN considera que los Estados deberían implementar una estrategia de rotación de los funcionarios dentro del sistema penitenciario. Esta práctica tiene como objetivo principal evitar que los servidores públicos se familiaricen con las poblaciones de determinados centros penales, buscando así evitar relaciones que sean propicias a prácticas de corrupción.

En este sentido y teniendo en cuenta el contenido de las dos normas internacionales mencionadas, en especial el artículo 47.2 de las Reglas Mínimas, UNODC ROPAN considera muy positiva la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria, para el cual esta Oficina de las Naciones Unidas continuará ofreciendo su ayuda y apoyo. UNODC ROPAN insta al gobierno panameño a seguir fortaleciendo esta Academia y recomienda que el tema “corrupción” sea tratado de una forma integral y transversal en su malla curricular. Para este fin, UNODC ROPAN pone toda su experticia a disposición, a través del proyecto "Apoyando la Reforma Penitenciaria en la República de Panamá", para el desarrollo de estas y otras actividades que busquen fortalecer y regionalizar la Academia de Formación Penitenciaria.

Asimismo, respecto a la formación del personal penitenciario, es importante traer a colación la redacción del artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

Artículo 8

Códigos de conducta para funcionarios públicos

1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, **promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.**

2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas (subrayado de UNODC ROPAN).

[...]

Así como de la regla 48 de las Reglas Mínimas:

48. Todos los miembros del personal deberán conducirse y cumplir sus funciones en toda circunstancia, **de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza una influencia beneficiosa en los reclusos (subrayado de UNODC ROPAN).**

En armonía con las normas internacionales supra-mencionadas, la Dirección General del Sistema Penitenciario ha publicado un Código de Ética para el personal penitenciario con el apoyo de UNODC ROPAN en el año 2013. Por esta razón, UNODC ROPAN felicita al Estado panameño por esta iniciativa, que puede ser considerada como una buena práctica penitenciaria para toda la región latinoamericana.

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN que la República de Panamá, a través de la Dirección General del Sistema Penitenciario, debería promover la creación de una carrera penitenciaria con base meritocrática para su ingreso y promoción. Por otra parte, UNODC ROPAN considera

importante que se garantice una remuneración adecuada y la formación continua del personal penitenciario a través de la Academia de Formación Penitenciaria para todo el personal del Sistema Penitenciario.

3.3 Bajo nivel de reglamentación de procedimientos básicos y alta discrecionalidad de los funcionarios.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁷ ha concluido que: " El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado". Dicho entendimiento tiene una especial incidencia en la formulación de políticas anticorrupción, considerando que fundamenta la necesidad de que las autoridades públicas limiten su poder de acción, evitando de esta forma los abusos cometidos por funcionarios públicos. En este sentido, UNODC ROPAN ya ha señalado en su Opinión Técnica Consultiva N ° 003/2013 los peligros derivados de la falta de una clara y objetiva reglamentación para las solicitudes de ejercicio de los derechos o beneficios previstos para las personas privadas de libertad.

En este punto específico, se debe tener en cuenta que más allá de proceder a la reglamentación de los distintos procedimientos penitenciarios mediante el uso de "protocolos de solicitud", es necesario establecer mecanismos de informatización de estos procesos, con vistas a garantizar la máxima transparencia posible en el trámite administrativo. El artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dispone que:

Artículo 10

Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) **La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;**
- b) **La simplificación de los procedimientos administrativos**, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública (**subrayado de UNODC ROPAN**).

De la lectura de este artículo se verifica la necesidad de que los Sistemas Penitenciarios desarrollen procesos que sean simples y transparentes, donde prevalezca el acceso a la información pública. Este es, además, uno de los principios fundamentales de la Ley N ° 6 de 2002 de la República de Panamá, denominada Ley de Transparencia. UNODC ROPAN aprovecha esta oportunidad para reconocer los esfuerzos de la Dirección General del Sistema Penitenciario panameño en cumplir con las disposiciones de este instrumento legal, sobre todo en relación con su artículo 9, teniendo en cuenta que toda la información establecida como de publicación obligatoria está disponible en el portal web de este órgano.

Sin embargo, respecto a los procedimientos de solicitud de derechos y beneficios otorgados a las personas privadas de libertad, el portal web del Sistema Penitenciario sólo proporciona un protocolo

⁴⁷ CorteIDH. Caso Velásquez Rodríguez, 29 de julio de 1988, Serie C, No.4, parr. 165.

estándar, que no permite a las personas privadas de libertad u otros interesados (en especial familiares) dar seguimiento al procesamiento de su solicitud.

En relación con el contrabando de mercancías ilegales en los centros penales, es necesario recordar que los sistemas penitenciarios tienen el deber de garantizar que las listas de productos prohibidos sean del conocimiento público, en particular de los miembros de la familia y otros visitantes de las personas privadas de la libertad. Por otro lado, UNODC ROPAN recuerda que políticas excesivamente prohibitivas tienden a contribuir a la proliferación de la corrupción. En este punto, se considera que los Estados deberían revisar la existencia de prohibiciones excesivas en los artículos que no representen un peligro para la seguridad penitenciaria. La prohibición de los cigarrillos, por ejemplo, podría ser revisada y, en su lugar se recomienda regular el uso de este artículo (con horarios específicos y la determinación de espacios adecuados a fin de no poner en peligro la salud de las demás personas, así como límites en la cantidad, etc.).

Por otra parte, UNODC ROPAN reitera la necesidad de que se refuerce la prohibición de la entrada de artículos que presentan riesgos para la seguridad de la prisión (en particular armas propias e impropias, drogas, bebidas alcohólicas, entre otros).

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN de que la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá debería reglamentar y crear protocolos específicos para cada solicitud de derecho / beneficio previsto por la Ley N ° 55. En este sentido y teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos del sistema penitenciario, es importante poner en marcha un mecanismo informatizado que asegure un nivel aceptable de transparencia y celeridad en el trámite de los procedimientos administrativos a cargo de esta Dirección, en armonía con el contenido de las reglas establecidas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

3.4 Bajo nivel de sanción y pocos mecanismos de control interno y externo.

El bajo nivel de sanción en contra de los actos de corrupción de los funcionarios del Sistema Penitenciario puede ser asociado a la falta de una política de protección del "denunciante" (*whistleblower protection*). El fundamento de esta política se encuentra en el contenido del artículo 8, numerales 4 y 6 de la Convención de la ONU contra la Corrupción, *in verbis*:

Artículo 8

Códigos de conducta para funcionarios públicos

[...]

4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de ejercicio de sus funciones.**

[...]

6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo (subrayado de UNODC ROPAN).**

Otro aspecto importante es la necesidad de estimular la creación de mecanismos de control, especialmente aquellos que sean externos a la administración pública. Esta iniciativa es una respuesta directa al derecho de participación asegurado tanto a las personas privadas de libertad como a sus familiares por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente** o por medio de representantes

[...] (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Este instrumento internacional debe ser leído a la luz de los siguientes artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

Artículo 5

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción **que promuevan la participación de la sociedad** y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Artículo 13

Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para **fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad**, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
 - ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Con relación a la necesidad de una política de participación y control social, es importante traer a colación la Regla 61 de las Reglas Mínimas que disponen "[...] En el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin debe recurrirse, en lo posible, a la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos [...]".

Con el fin de fomentar la participación ciudadana y el control social sobre el sistema penitenciario es interesante considerar una buena práctica llevada a cabo por la República Federativa del Brasil. En este país, el artículo 61 de la Ley de Ejecución Penal⁴⁸ prevé la creación de "consejos comunitarios" (sección VII). El artículo 80 de la misma ley establece que estos consejos deberán contar con la participación de representantes de la sociedad civil, entre ellos el Colegio de Abogados y la Defensoría del Pueblo. El artículo 81 de esta ley establece:

Artículo 81. Corresponde al Consejo de la Comunidad:

I - visitar los establecimientos, al menos mensualmente, penales existentes en el distrito;

II – entrevistar a reclusos;

III - proporcionar informes mensuales para juzgar el desempeño del Consejo Penitenciario;

⁴⁸ República Federativa del Brasil. Ley de Ejecución Penal. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm.

IV - trabajar para obtener los recursos materiales y humanos con vistas a apoyar a los detenidos o internos en línea con la dirección del establecimiento penal.

Con base en lo anterior, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que el Estado debería formular medidas de protección para los denunciantes de casos de corrupción, fortaleciendo los mecanismos de control interno dentro del Sistema Penitenciario. En esta misma dirección, UNODC ROPAN considera importante el diseño de políticas destinadas a fomentar la participación de la sociedad civil, tales como los Consejos de la Comunidad contando con la participación de diversos organismos estatales de control de derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo.

Redactada en español en la sede de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN), el 25 de julio de 2013.

Amado Philip de Andrés
Representante Regional

María Noel Rodríguez
Coordinadora del Proyecto “Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá”
Líder del equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN