

## **Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá**

Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013, dirigida a la Dirección General del Sistema Penitenciario 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 práctica de UNODC ROPAN en la elaboración de Opiniones Técnicas Consultivas destinadas a apoyar a las autoridades gubernamentales en el diseño de políticas a la luz del derecho internacional y el respeto por los estándares internacionales de los derechos humanos;

la Resolución 51/12<sup>1</sup> de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y del Programa Temático de UNODC para la Prevención del Crimen y la Reforma de la Justicia;

y la consulta formulada por la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá referente al ejercicio del derecho a la participación para las personas privadas de libertad en el país.

Se emite la presente Opinión Técnica Consultiva con vistas a apoyar a las autoridades del Sistema Penitenciario de la República de Panamá en la formulación de una política penitenciaria que contemple el derecho a la participación de las personas privadas de libertad. UNODC ROPAN reafirma que el propósito de este documento es colaborar en la definición del contenido y aplicación de las normas generales del derecho internacional de los derechos humanos, con fundamento en todos los principios expuestos en reiteradas ocasiones<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> Los principios más importantes son: (1) Principio de la Publicidad; (2) Facultad de precisar, esclarecer o reformular las cuestiones planteadas; y (3) Aplicación práctica de las Opiniones Técnicas Consultivas. Ver las Opiniones Técnicas Consultivas 001/2013, 002/2013 y 004/2013, parte introductoria.

## 1. CUESTIÓN SEMÁNTICA DE PREVIA CONSIDERACIÓN

### 1.1 Definición de la expresión “*Persona Privada de Libertad*”.

Previo al análisis de la cuestión de fondo, es necesario que UNODC ROPAN se confronte con la tarea de definir el alcance de la expresión “persona privada de libertad”. En este sentido, cabría destacar que el derecho internacional de los derechos humanos presenta distintas definiciones para esta terminología. El “Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”<sup>3</sup> establece en su preámbulo definiciones específicas para dos categorías distintas de personas privadas de libertad: persona detenida y persona presa, conforme sigue:

Uso de los términos

Para los fines del Conjunto de Principios:

[...] b) Por "**persona detenida**" se entiende toda persona privada de la libertad personal, salvo cuando ello haya resultado de una condena por razón de un delito; c) Por "**persona presa**" se entiende toda persona privada de la libertad personal como resultado de la condena por razón de un delito; [...] (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Por ello, este conjunto de principios centraliza la diferencia entre personas detenidas y personas presas en la existencia o no de una condena por un juez o autoridad competente. Este es un tema particularmente relevante en el contexto penitenciario de la República de Panamá donde la mayoría de las personas privadas de libertad cumplen una pena preventiva, sin sentencia definitiva<sup>4</sup>.

Respecto al uso de esta modalidad específica de privación de libertad, es de rigor recordar que el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “[...] La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general [...]”. En este mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ya ha expresado su preocupación acerca del uso excesivo de la privación preventiva por parte de algunos de los Estados Miembros<sup>5</sup>. Asimismo, este Grupo de Trabajo expresó en su informe de 17 de diciembre de 1996 que su mandato “[...] comprende las privaciones de libertad tanto administrativas como judiciales y, dentro de éstas, las anteriores, simultáneas y posteriores al juicio”<sup>6</sup>. Dicho entendimiento refuerza la noción de que, bajo el derecho internacional, tanto las personas con condena como aquellas a la espera de un juicio deben ser consideradas en el contexto del término “persona privada de libertad”<sup>7</sup>.

Otra cuestión relevante es saber si dentro del concepto de privación de libertad estarían incluidas solamente las personas que cumplen una pena en un centro penitenciario público. En respuesta a este cuestionamiento, el Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias<sup>8</sup> recuerda que las prisiones no son los únicos establecimientos que administran la privación de la libertad, conforme sigue:

13. A muchas personas se las mantiene detenidas **en otros lugares**, además de prisiones; por ejemplo, en **celdas policiales, hospitales psiquiátricos, centros de detención que no están a**

<sup>3</sup> ONU. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/detencion.htm>.

<sup>4</sup> Según informaciones de la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá.

<sup>5</sup> CDHNU. Informe del Grupo, Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la Tortura y la Detención, E/CN.4/2006/7. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/51/PDF/G0516651.pdf?OpenElement>

<sup>6</sup> CDHN. Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, E/CN.4/1997/4. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/144/41/PDF/G9614441.pdf?OpenElement>, p. 27.

<sup>7</sup> Aun así cabría destacar que distintos instrumentos internacionales, incluyendo las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mínimas), se encargan de especificar las diferenciaciones obligatorias en el trato de estas poblaciones carcelarias.

<sup>8</sup> Reforma Penal Internacional. Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1961302194/Sist%20penit%20y%20ddhh/manual.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1961302194/Sist%20penit%20y%20ddhh/manual.pdf) . p. 17.

**cargo de la administración de prisiones e, incluso, en lugares de detención no oficiales. Los derechos humanos de las personas en custodia son válidos dondequiera que alguien esté encarcelado o detenido (subrayado de UNODC ROPAN).**

En el contexto regional, son los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que definen de forma explícita el contenido de la expresión “privación de libertad”, *in verbis*:

Disposición general

A los efectos del presente documento, se entiende por “privación de libertad”:

**Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona**, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una **autoridad judicial o administrativa** o cualquier otra autoridad, ya sea en una **institución pública o privada**, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, **no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas**, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Esta amplia y completa definición debe ser leída conjuntamente con la Observación General No. 21<sup>9</sup> del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el alcance del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que concluyó:

2. El párrafo 1 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos **es aplicable a todas las personas privadas de libertad en virtud de las leyes y autoridad del Estado e internadas en prisiones, hospitales en particular hospitales psiquiátricos campos de detención, instituciones correccionales o en otras partes**. Los Estados Partes deben asegurarse que el principio en él estipulado se observe en todas las instituciones y establecimientos bajo su jurisdicción en donde las personas están internadas (**subrayado de UNODC ROPAN**).

En la misma dirección apunta el artículo 4.2 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT por su sigla en inglés) que dispone:

Artículo 4. [...]

2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende **cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública** (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Considerando, por lo tanto, las normas del derecho internacional vinculante y no vinculante anteriormente mencionadas, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** de que se incluya en el concepto de “persona privada de libertad” a todas las personas que se encuentren bajo cualquier forma de encarcelamiento en un institución pública o privada, por orden de una autoridad pública (judicial o administrativa), con fundamento en los Principios y Buenas Prácticas sobre la

<sup>9</sup> CDHNU. Observación General No. 21. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom21.html>.

Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en el artículo 4.2 del OPCAT y en los Comentarios y Observaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sin embargo, cabría destacar que la presente Opinión abordará exclusivamente el acceso al derecho a la participación de las personas privadas de libertad que cumplen pena en un centro penal, excluyendo así, las demás personas privadas de libertad que se encuentran encarceladas fuera de este ámbito.

## 2. AUTOGOBIERNO Y COGESTIÓN vs. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Una vez establecido el entendimiento de UNODC ROPAN sobre el alcance del concepto “persona privada de libertad”, es posible confrontarse con la cuestión de fondo acerca del ejercicio del derecho a la participación para la población reclusa. Esta Oficina ya ha expresado en su Opinión Técnica Consultiva No. 003/2013 que “Distintos órganos internacionales de derechos humanos vienen desarrollando un extenso catálogo de derechos mínimos consagrados a las personas privadas de libertad”<sup>10</sup>. No está demás añadir que la garantía de estos derechos es consecuencia de la naturaleza universal de los derechos humanos que no pueden ser condicionados al buen comportamiento de una persona, sino que radican en la dignidad inherente a toda persona humana<sup>11</sup>.

Al mismo tiempo, la doctrina del derecho penal se ha ocupado en desarrollar el alcance del “[...] remanente de derechos más o menos amplio”<sup>12</sup>, en palabras del Profesor Zaffaroni, que es reconocido a las personas privadas de su derecho a la libertad. En el mismo sentido, los órganos regionales con jurisdicción sobre los derechos humanos han consolidado en su entendimiento jurisprudencial la ampliación progresiva de las garantías mínimas consagradas a las personas privadas de libertad. Sin embargo, considerando que tal cuestión - sobre cuales derechos siguen siendo protegidos a las/os privadas/os de libertad - ameritaría una Opinión Técnica Consultiva propia, UNODC ROPAN se limitará a analizar en esta ocasión la conservación, por parte de las personas privadas de libertad, de los derechos humanos directamente asegurados por el ejercicio del derecho a la participación.

Con vistas a evitar que se confundan conceptos importantes, es necesario que se esclarezca *a priori* las diferencias sustanciales entre la participación de los privados de libertad de otras manifestaciones conocidas en el ámbito penitenciario como el *autogobierno* y la *cogestión*, las cuales serán desarrolladas a continuación.

### 2.1 Autogobierno y Cogestión

El tema del autogobierno ya fue previamente objeto de consideración por parte de UNODC ROPAN en su Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013. En esta ocasión, tal manifestación fue identificada como una de las principales consecuencias de la corrupción en el ámbito penitenciario en armonía con el razonamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>13</sup>. Sin embargo, la cuestión del autogobierno, y por consecuencia de la cogestión, no fue abordada en la Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013 como un desvío o mal uso del derecho a la participación por parte de los privados de libertad sino más bien como el resultado de la corrupción endémica que presenta la mayoría de los sistemas penitenciarios latinoamericanos. Es por ello, que previo al desarrollo del derecho en análisis, es de rigor que UNODC ROPAN

<sup>10</sup> UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 003/2013. p. 6.

<sup>11</sup> En este sentido disponen los preámbulos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la mayoría de los Instrumentos regionales de protección y promoción de los derechos humanos.

<sup>12</sup> ZAFFARONI, Eugênio Raúl. El enemigo en el derecho penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 26.

<sup>13</sup> CIDH. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf> 2011, p. 28.

construya una definición, con base en el derecho internacional de los derechos humanos, para estas dos manifestaciones profundamente dañinas para la gestión de los sistemas penitenciarios.

Considerando el gran número de casos de autogobierno y cogestión sometidos a su conocimiento, se puede verificar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado las definiciones de mayor relevancia en la materia. Por lo tanto, es interesante traer a colocación la definición utilizada en el Informe 2011 sobre la Situación de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas<sup>14</sup>:

[...] es inaceptable desde todo punto de vista que existan un buen número de cárceles en la región que se rigen por sistemas de **“autogobierno”**, en los que el control efectivo de todos los aspectos internos está en manos de determinados reclusos o bandas criminales; o por sistemas de **“gobierno compartido”**, en las que estas mafias comparten este poder y sus beneficios con las autoridades penitenciarias (subrayado de UNODC ROPAN).

Dicho entendimiento asienta las bases para que UNODC ROPAN conceptúe: (1) el autogobierno como el control directo y efectivo de un centro penal por parte de sus internos/as o de organizaciones criminales; y (2) la cogestión como la situación en que la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos/as o con organizaciones criminales. En ambos casos las/os reclusas/os de un centro penal detentan (sea en mayor o menor grado) el control de los diversos aspectos de la vida rutinaria de la cárcel, determinando locales de alojamiento, horarios y tipos de comidas y en sus peores manifestaciones administrando las sanciones en contra de otras personas privadas de libertad. Esta situación tiene un impacto todavía más perjudicial para las poblaciones carcelarias en especial situación de vulnerabilidad.

Varios casos de autogobierno y cogestión fueron identificados en la región latinoamericana tanto por la CIDH como por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, llegando a situaciones extremas en Guatemala<sup>15</sup>, Honduras<sup>16</sup>, México<sup>17</sup> y Paraguay<sup>18</sup>.

Por otro lado, la CIDH reconoció la importancia de que las personas privadas de libertad tengan la posibilidad de organizarse por sí mismas “[...] actividades deportivas, religiosas, culturales, musicales, e incluso de coordinar determinados aspectos de su convivencia (subrayado de UNODC ROPAN)”<sup>19</sup>. Además, cabría destacar que la auto-organización por parte de la población de determinado centro penal está en armonía con la regla 28 de las Reglas Mínimas, *in verbis*:

28. 1) Ningún recluso podrá desempeñar en los servicios del establecimiento un empleo que permita ejercitar una facultad disciplinaria. 2) Sin embargo, **esta regla no será un obstáculo para el buen funcionamiento de los sistemas a base de autogobierno. Estos sistemas implican en efecto que se confíen, bajo fiscalización, a reclusos agrupados para su**

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>15</sup> En Guatemala, la CIDH ha identificado la existencia de un complejo sistema de autogobierno en los centros penitenciarios de Pavón y Pavoncito. Este órgano resaltó en su informe que “[L]os guardias no entran en las áreas donde viven los reclusos. La autoridad disciplinaria en los centros penales es ejercida por los propios detenidos y reclusos a través de los llamados ‘Comités de Orden y Disciplina’. [...] En Pavón, el jefe del Comité de Orden y Disciplina mismo acompañó a la Comisión en su recorrido por las instalaciones a solicitud de las autoridades. Cuando visitó Pavoncito, la Comisión estuvo escoltada todo el tiempo por los 140 miembros del Comité, armados con palos, como parte de una, por cierto intimidatoria, muestra de autoridad. Cuando la Comisión preguntó sobre el propósito de las armas, uno de los líderes del Comité explicó ‘es para un respeto’. [CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, Cap. VIII, párrs. 25,26, 27].

<sup>16</sup> Ver la Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013 sobre la corrupción en el contexto penitenciario de la República de Panamá, sub-ítem 2.3.

<sup>17</sup> La situación de la cogestión en las cárceles de México fue señalada por el SPT en los siguientes términos: “Estos grupos de poder se conforman por aquellas personas (reclusos) con posibilidades económicas o con apoyo de algunos funcionarios, que contratan a otros internos que, ante la imposibilidad de contar con un trabajo bien remunerado por el Centro Penitenciario, optan por trabajar para otro interno, sin importar que se trate de actividades ilícitas (venta de droga, prostitución, etc.). [ [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico_sp.pdf), párra. 167].

<sup>18</sup> En Paraguay el SPT identificó la existencia de internos denominados “capataces” que administran actos de sanción en detrimento de poblaciones más vulnerables de las cárceles del país. [Subcomité para la Prevención de la Tortura, Informe sobre la visita a Paraguay del SPT, CAT/OP/PRY/1, adoptado el 7 de junio de 2010, párrs. 158 y 161].

<sup>19</sup> CIDH. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, p34.

**tratamiento, ciertas actividades o responsabilidades de orden social, educativo o deportivo (subrayado de UNODC ROPAN).**

UNODC ROPAN señala que no se debe confundir el término *autogobierno* empleado por las Reglas Mínimas con la definición que fue establecida en esta Opinión. En el primer caso, el autogobierno se relaciona con un funcionamiento ideal del nivel de participación de las personas privadas de libertad, lo cual según la CIDH “[...] es favorable para el cumplimiento de los objetivos de la pena, y en definitiva para el mantenimiento de la armonía y buena marcha de los centros penales”. En este mismo sentido y comentando la Regla 28, el Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias<sup>20</sup> establece que “[...] Esta Regla obliga a la administración penal a rechazar la práctica extendida en muchos países de tener estructuras de dirección en las celdas, organizadas bajo presos que se identifican como “jefe” [...] que de una u otra forma ejercen poder disciplinario sobre los otros presos”.

Se verifica, por lo tanto, que la corrupción generalizada y el abuso del derecho a la participación de las personas privadas de libertad pueden generar las situaciones extremas desarrolladas anteriormente. Sin embargo, el derecho internacional reconoce la necesidad de que la administración penitenciaria promueva la auto-organización a través del derecho a la participación para los/as internos/as de los centros penales. UNODC ROPAN pasará a analizar en adelante el alcance, contenido y formas de implementación de este derecho con vistas a formular recomendaciones para la política penitenciaria de la República de Panamá.

## 2.2 El Derecho a la Participación.

El derecho a la participación social y política es uno de los fundamentos del Estado Democrático. En este sentido, el artículo 6 de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos<sup>21</sup> dispone que:

### Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo **es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.** Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (subrayado de UNODC ROPAN).

El derecho a la participación está incluido en el alcance y contenido de los derechos políticos consagrados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, *in verbis*:

### 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 libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>20</sup> Reforma Penal Internacional. Manual de Buena Práctica Penitenciaria, p. 28/9.

<sup>21</sup> OEA. Carta Democrática. Disponible en: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm).

## Artículo 23.

## Derechos Políticos

1. **Todos los ciudadanos** deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente **por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (subrayado de UNODC ROPAN)**.

De la lectura conjunta de los artículos mencionados surgen dos cuestiones importantes: la primera es sobre las formas en las que un Estado puede garantizar el ejercicio del derecho a la participación; y la segunda, es sobre como un Estado puede **debidamente** restringir o limitar el ejercicio de estos derechos, y en este caso en detrimento de qué poblaciones específicas.

En primer lugar es importante tener claro que varias son las formas de participación política, siendo las elecciones democráticas apenas una de ellas. Esta fue la conclusión de la Corte Interamericana en el Caso Yátama v. Nicaragua<sup>22</sup>: “La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, **así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa [...]**. El derecho al voto es [...] **una de las formas** en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política **(subrayado de UNODC ROPAN)**”.

También al comentar el alcance y contenido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señaló que el derecho a la participación política “[...] cubre todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas a nivel internacional, nacional, regional y local. La distribución de las competencias y los medios por los cuales los ciudadanos ejercen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25 debe ser establecido por la Constitución y otras leyes”.

Respondiendo a la segunda cuestión relevada es importante recordar los términos del artículo 23.2 de la Convención Americana al mencionar que: “La ley puede reglamentar el ejercicio de [estos] derechos [...] exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, **o condena, por juez competente, en proceso penal (subrayado de UNODC ROPAN)**.” La Corte Interamericana<sup>23</sup> interpretó el contenido de este artículo en el sentido de que:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones [...] La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. **Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (subrayado de UNODC ROPAN)**.

<sup>22</sup> CorteIDH. Sentencia del caso Yátama v. Nicaragua. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf), p. 196.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 206.

En el caso específico de las personas privadas de libertad, el contenido del artículo 23.2 de la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana deben ser leídos conjuntamente con el Comentario General No. 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>24</sup> al establecer que:

Si la condena por un delito es el motivo para suspender el derecho de voto, el período de tal suspensión debe guardar proporción con el delito y la condena. Las personas que se encuentran privadas de libertad pero que no hayan sido condenadas no deberían ser impedidas de ejercer su derecho al voto.

Considerando pues que el derecho a la participación política no es reconocido como un derecho absoluto por el derecho internacional, los Estados Miembros de forma general, restringen el acceso a este derecho a las personas privadas de libertad<sup>25</sup>. Sin embargo, la limitación debería ser proporcional a la condena y debería tener el menor impacto posible para las poblaciones afectadas por ella. Con base en este entendimiento, UNODC ROPAN considera que los Estados Miembros deberían encontrar otras formas de promover el ejercicio de participación política para las personas privadas de libertad, con vistas inclusive a respetar el principio de la normalidad<sup>26</sup> establecido por la Regla 60 de las Reglas Mínimas. El proceso de integración (o reintegración) social debe incluir también la preparación para que las personas privadas de libertad puedan volver a participar de un Estado Democrático, preparándose para ejercer en el futuro el pleno derecho a la participación política.

Asimismo, respecto a las diversas formas de participación política, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>27</sup> consideró que los ciudadanos pueden participar directamente a través de asambleas populares que tienen el poder y objetivo de colaborar con las autoridades estatales en la prestación del servicio público. Leyendo las definiciones supra en conjunto con las Reglas Mínimas, en especial la Regla 28.2 mencionada anteriormente, UNODC ROPAN considera que las autoridades penitenciarias deberían formular una política de participación con el objetivo de que los/as internos/as puedan acceder a este derecho dentro de los límites establecidos por el propio Estado y para apoyar a la administración pública en la mejora de la calidad del servicio penitenciario.

En este mismo sentido, UNODC ROPAN interpreta el derecho a la participación de las personas privadas de libertad como un instrumento para la realización de derechos humanos básicos que siguen siendo garantizados, aunque de forma limitada, siendo ellos: el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la asociación y el derecho de procurar y promover la protección de los derechos humanos.

En este contexto, el Principio XVI de los Principios y Buenas Prácticas de la CIDH establece que:

#### Principio XVI

##### Libertad de expresión, asociación y reunión

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la libertad de expresión en su propio idioma, asociación y reunión pacíficas, **tomando en cuenta los límites estrictamente necesarios en una sociedad democrática**, para respetar los derechos de los demás o para proteger la salud o la moral públicas, y para preservar el orden público, la seguridad y la disciplina interna en los lugares de privación de libertad, así como los demás límites permitidos en las leyes y en el derecho internacional de los derechos humanos (**subrayado de UNODC ROPAN**).

<sup>24</sup> CDHNU. Comentario General No. 25. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>, parra. 14.

<sup>25</sup> La presente Opinión no abordará el tema del derecho al voto para las personas privadas de libertad sin una condena por considerar que se estaría ampliando la cuestión formulada por la autoridad estatal. UNODC ROPAN pone su experticia a disposición de las autoridades del Estado Panameño, para asesorar en esta materia.

<sup>26</sup> Ver Opinión Técnica Consultiva No. 001/2013.

<sup>27</sup> CDHNU. Comentario General No. 25, parra 6.



Además, en la medida que los diversos mecanismos de participación para las personas privadas de libertad buscan llevar reclamaciones y solicitudes de forma organizada ante las autoridades competentes y normalmente con la participación de órganos estatales de control (como la Defensoría del Pueblo), el derecho a la participación protege igualmente el derecho de promover los derechos humanos. Este derecho se encuentra explícitamente establecido en la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, aprobada por la Resolución 53/1444 de 9 de diciembre de 1998 de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>28</sup>:

Artículo 1: Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Ante todo lo expuesto en los sub-ítems 2.1 y 2.2, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINION** que la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá debería promover una política penitenciaria que contemple el derecho a la participación de las personas privadas de libertad como una garantía individual que instrumentaliza por un lado las prácticas de auto-organización previstas por la Regla 28.2 de las Reglas Mínimas, y por otro lado el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, asociación y petición que tienen su fundamento jurídico en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Las limitaciones en el derecho a la participación deberían ser apenas justificadas en el sentido de evitar las situaciones extremas de autogobierno y cogestión, tal como fuera definido en la presente Opinión Técnica Consultiva.

### 2.2.1 Mecanismos de participación.

UNODC ROPAN ha constatado que los centros penales de la República de Panamá ya cuentan con experiencias incipientes de participación de las personas privadas de libertad. Aunque no exista en el país una reglamentación específica que regule los mecanismos institucionales para el desarrollo de esta participación, la población carcelaria, así como cualquier otro grupo humano, tiende a organizarse naturalmente eligiendo a “delegados, voceros o representantes” quienes se encargan de presentar sus peticiones ante las autoridades.

Es importante señalar que el descontrol de esta participación, sumada a los factores que contribuyen a una cultura tolerante a prácticas corruptas<sup>29</sup>, puede generar las situaciones abordadas en el sub-ítem 2.1 del presente documento. Tomando en cuenta esta realidad, se verifica la necesidad de que los sistemas penitenciarios reglamenten y regulen la participación de las personas privadas de libertad de la forma más institucionalizada posible.

En este contexto, analizando las políticas penitenciarias de América Latina, se han identificado dos mecanismos utilizados por las autoridades para garantizar y regular el ejercicio del derecho a la participación de las personas privadas de libertad: **las mesas representativas o mesas de trabajo y los Comités de Derechos Humanos**. Con vistas a ejemplificar la formación, objetivos y trabajo de estos mecanismos, se analizarán detenidamente las reglamentaciones y prácticas penitenciarias aprobadas por dos países de la región, fuentes de buenas prácticas en la materia: la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay.

<sup>28</sup> ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.sp).

<sup>29</sup> Identificados en la OTC 004/2013.

En la República Oriental del Uruguay las mesas representativas de personas privadas de libertad fueron creadas y reglamentadas por la Resolución Ministerial del 13 de febrero de 2008<sup>30</sup>. Según el artículo 2 de esta Resolución, las mesas tienen como actividades principales:

Artículo 2: Actividades que podrán realizar las Mesas representativas:

- a. **Diseñar y proponer acciones orientadas a solucionar los problemas detectados** en los establecimientos de reclusión y especialmente, a asegurar y mejorar el respeto de los derechos humanos.
- b. **Presentar peticiones a las autoridades** sobre asuntos de interés general y excepcionalmente casos particulares de características generales.
- c. Actuar como **nexo entre las personas privadas de libertad y las autoridades**, comunicando las resoluciones y novedades al resto de la población reclusa, siendo así elementos multiplicadores (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Por otro lado, en la República de Colombia el mecanismo utilizado fueron los Comités de Internos, según el artículo 83 del Acuerdo 0011 de 1995, que preveía la creación de sub-comités para cada área específica (salud, trabajo, estudio y enseñanza, derechos humanos, etc.). Más tarde, la Resolución No. 5929 de 2007 y la circular 030 de 2009 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia (INPEC) establecieron las reglas y procedimientos para la formación de los **Comités de Derechos Humanos**, considerando que los temas más relevantes para la vida de las personas reclusas estarían cubiertos por este Comité. En este sentido, la circular 030 tuvo como principal finalidad hacer más legítima, transparente y participativa la elección de los miembros del comité de derechos humanos. Según publicación de la Defensoría del Pueblo de Colombia<sup>31</sup> los principales objetivos de estos Comités son:

Los comités obran organizadamente porque sus miembros se reúnen de manera planificada y programada para:

- a. Analizar los asuntos que les atañen con el fin de **identificar problemas** que reclamen de las autoridades una pronta solución.
- b. Elaborar informes sobre las conclusiones de sus **análisis y elevar peticiones respetuosas** en materia de derechos humanos a las autoridades competentes.
- c. **Diseñar, programar e implementar programas de enseñanza de los derechos humanos** y sus mecanismos de protección (**subrayado de UNODC ROPAN**).

Una de las principales cuestiones respecto a la institucionalización de estos mecanismos de participación hace referencia a la forma de elección de los representantes de las personas privadas de libertad que forman parte en estas instancias. La forma adoptada por las autoridades penitenciarias colombianas se basa en una visión más orientada a la seguridad del entorno penitenciario, ya que sólo pueden concurrir en las elecciones internas las personas privadas de libertad que son pre-seleccionadas por las autoridades, mediante el análisis de los requisitos mínimos estipulados por el artículo 84 del Acuerdo 0011 de 1995:

Artículo 84. Formación de los Comités. Los miembros de los comités **serán escogidos por la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza entre los internos que hayan sido calificados con conducta por lo menos buena dentro de los seis (6) meses anteriores**. El director designará por cada área un funcionario del establecimiento que cumpla tareas afines con el tema, quien presidirá el comité (**subrayado de UNODC ROPAN**).

<sup>30</sup> Resolución del Ministerio del Interior de la República Oriental de Uruguay.

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo de la República de Colombia. El Derecho a la participación de las personas privadas de libertad. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/comites/El%20derecho%20a%20la%20participacion.pdf>.

Situación distinta ocurre en el contexto penitenciario uruguayo, donde las autoridades penitenciarias han optado por una política más liberal y orientada al derecho a la participación de todas las personas privadas de libertad en las mesas representativas. En este país cualquier reclusa/o puede postular en las elecciones internas como representante de la población de un centro penal, conforme el contenido del artículo 6 de la Resolución Ministerial:

**Artículo 6: Las Mesas representativas estarán integradas por hasta tres representantes de cada uno de los módulos o pabellones, elegidos con una duración de un año. Las personas reclusas en esos módulos o pabellones elegirán a sus representantes mediante un proceso de votación secreta y por mayoría simple [...] (subrayado de UNODC ROPAN).**

UNODC ROPAN considera que en el proceso de reglamentación de estos mecanismos de participación es importante determinar con claridad cuáles serán los objetivos de estas instancias de diálogo democrático, entre los cuales se destacan: la organización de actividades deportivas, educativas y de enseñanza de derechos humanos (con fundamento en la Regla 28.2 de las Reglas Mínimas) y la presentación de peticiones y reclamaciones sobre la situación interna de los centros penales a las autoridades competentes (con fundamento en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el derecho a la asociación y el derecho de procurar y promover la protección de los derechos humanos). Para el buen desempeño de sus labores, estos mecanismos de participación deberían contar con el involucramiento de los órganos de control del Estado, en particular de la Defensoría del Pueblo.

Respecto a la forma de elección, es importante notar que conforme fue mencionado anteriormente, la reglamentación de los mecanismos de participación tiene como uno de sus principales fundamentos evitar la formación del autogobierno y cogestión, por lo que se recomienda que las autoridades penitenciarias busquen adoptar medidas para evitar la participación de líderes negativos que puedan utilizar su liderazgo para comprometer la seguridad del centro penal.

Otra cuestión relevante es saber si los mecanismos de diálogo estarían abiertos a la participación solamente de las personas condenadas. Esta medida tendría un impacto considerable principalmente en países como Panamá, donde la mayoría de la población reclusa no cuenta con una sentencia firme. Considerando esta situación así como las buenas prácticas de Colombia y Uruguay, UNODC ROPAN considera importante que todas las personas privadas de libertad, sean condenadas o procesadas, conserven el derecho de representar a los demás reclusos/as<sup>32</sup>.

**UNODC ES DE LA OPINIÓN** que la Dirección General del Sistema Penitenciario reglamente los mecanismos de participación de las personas privadas de libertad, sean condenadas o procesadas, a través de la creación de mecanismos como las mesas de trabajo, mesas representativas o comités de derechos humanos. Entre las finalidades principales de estos mecanismos deberían figurar al menos (1) la garantía del derecho a la auto-organización de la población reclusa en temas de educación y deportes; (2) el control respecto a posibles situaciones de violación de los derechos fundamentales; y (3) la articulación con las autoridades para facilitar la comunicación entre la población reclusa y la administración penitenciaria. Con vistas a evitar la generación de autogobiernos y formas de cogestión, UNODC ROPAN considera importante que se tomen las medidas necesarias para impedir la elección de líderes que puedan influenciar negativamente el comportamiento de la población reclusa y comprometer la seguridad del entorno penitenciario.

<sup>32</sup> La guía para la implementación de Comités de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo colombiana establece que: “Cualquier recluso, ya sea sindicado o condenado, puede formar parte del comité de derechos humanos.” También la reglamentación uruguayo dispone que: “Artículo 6. [...] Los miembros de las mesas pueden ser personas procesadas o condenadas”.

### 3. RIESGOS Y BENEFICIOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La reglamentación del derecho a la participación debe prever y responder a los riesgos inminentes al ejercicio de este derecho en el ámbito penitenciario. En este sentido es importante recordar que el principal riesgo ocasionado por la falta de reglamentación de este derecho está relacionado con la formación de autogobiernos y de sistema de cogestión en las cárceles. Como se dispuso en el sub-ítem 2.1 de este documento, estos dos fenómenos son caracterizados por el control por parte de algunos/as internos/as del poder disciplinario en detrimento de las demás personas privadas de libertad. En respuesta a este peligro, la legislación de la República Oriental de Uruguay establece que:

Artículo 4: Las Mesas representativas no son órganos de co-administración penitenciaria; por ello, **no tienen funciones disciplinarias (subrayado de UNODC ROPAN)**.

Asimismo, con vistas a evitar que los representantes de las mesas sean objetos de discriminación (sea positiva o negativa) por parte del personal y de la administración penitenciaria, este mismo país establece en su legislación que:

Artículo 5. La condición de pertenecer a las Mesas Representativas no debe ser causa de **discriminación, sanción o represalias por parte de las autoridades penitenciarias; tampoco exime a la población reclusa de la total sujeción al régimen disciplinario (subrayado de UNODC ROPAN)**.

Por otro lado, es importante traer a colación que los mecanismos de diálogo generan beneficios tanto para el sistema penitenciario como para las personas privadas de libertad. Por un lado, el sistema penitenciario pasa a contar con un espacio institucionalizado de diálogo que puede colaborar en la mejora de la prestación del servicio público, en la medida que facilita la comunicación entre las autoridades y la población reclusa. En este sentido, las autoridades pueden utilizar del liderazgo de los/as representantes para explicar reglamentaciones, transmitir mensajes, esclarecer sobre los procedimientos de concesión de derechos, etc. Además el sistema gana un espacio de intermediación natural para evitar conflicto, desórdenes u otros incidentes. Por otro lado, las personas privadas de libertad se ven beneficiadas de diversas formas, pudiendo participar ordenadamente de la vida carcelaria y disponiendo de un canal de comunicación con las autoridades.

Un posible doble beneficio, es decir, tanto para el sistema penitenciario como para las personas privadas de libertad es la consideración del tiempo empleado en la participación en las mesas representativas o Comités de Derechos Humanos a efectos de la conmutación de la pena. En este sentido establece el artículo 9 de la Resolución Ministerial de 2008 de la República Oriental del Uruguay:

Artículo 9: Los créditos del tiempo de actividad en cada Mesa representativa serán expedidos por quienes tengan su control para los fines de la redención de pena por trabajo o estudio, homologándolo con la actividad de estudio para la certificación correspondiente.

En la misma dirección apunta el artículo 85 del Acuerdo No. 0011 de 1995 de la República de Colombia:

Art. 85.- Composición y relevo de los comités. (...) Los créditos del tiempo de actividad en cada comité, serán expedidos por quienes tengan su control para los fines de redención de pena, homologándolo con la actividad del estudio del establecimiento para la certificación correspondiente.

La creación de estos mecanismos representa también un beneficio para toda la sociedad, toda vez que al conceder la posibilidad para que las personas privadas de libertad accedan a mecanismos de participación se colabora en el proceso de reintegración social de las personas reclusas; en la medida que las mesas o Comités son espacios de diálogo democrático dentro del ámbito penitenciario que buscan preparar a las personas privadas de libertad para el ejercicio de sus plenos derechos en el mundo libre.

**UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que la reglamentación del derecho a la participación responda a los riesgos relacionados con el ejercicio de este derecho, en especial la formación de estructuras de autogobierno o cogestión en los centros penales. Además, considerando los beneficios que representan la existencia de estos espacios de diálogo, es importante que las autoridades competentes establezcan medidas que reconozcan la naturaleza educativa de estas formas de participación, a través del reconocimiento del tiempo empleado en la participación en las mesas o Comités a efectos de la conmutación de la pena.

#### **4. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD Y DE LOS FAMILIARES EN LAS POLÍTICAS PENITENCIARIAS**

Es importante destacar que la participación de la comunidad, y particularmente de los familiares de las personas privadas de libertad puede contribuir de forma significativa con la administración del servicio penitenciario. En este sentido, UNODC ROPAN ya ha identificado en su Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013 que una de las mejores prácticas penitenciarias en esta materia es la llevada a cabo por la República Federativa del Brasil a través de la creación de Consejos de la Comunidad. Este órgano está formado por distintas organizaciones de la sociedad civil, incluida la Defensoría Pública y el Colegio de Abogados. En este sentido, vale la pena traer a colación el artículo 81 de la Ley de Ejecución Penal de Brasil:

Artículo 81. Corresponde al Consejo de la Comunidad:

- I - visitar los establecimientos penales existentes en el distrito, al menos mensualmente;
- II – entrevistar a reclusos;
- III - proporcionar informes mensuales para juzgar el desempeño del Consejo Penitenciario;
- 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.

Instancias como los Consejos Penitenciarios de la Comunidad pueden ser una medida interesante donde ONGs y entidades representativas de los familiares de las personas reclusas tengan la oportunidad de coadyuvar en el control de la calidad del servicio penitenciario y de involucrarse en el diseño de políticas sobre el tema. Considerando lo anterior, la Dirección General del Sistema Penitenciario podría coordinar actividades conjuntas entre la participación de los familiares con los mecanismos de participación internos para los reclusos a través de “Asambleas Penitenciarias”, tomando en cuenta la buena práctica de la República de Argentina<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Esta experiencia fue seleccionada como una buena práctica por el concurso de buenas prácticas llevado a cabo en Dubai en 2000. Resumidamente “La Asamblea General Penitenciaria que tuvo lugar en la ciudad de Mendoza los días 25 y 26 de 1999, surgió de una serie de necesidades. Estas eran, en primer lugar, establecer un espacio donde los presos, sus familias, y las autoridades de la prisión pudieran llegar a un acuerdo, sin perder sus identidades, sobre las realidades y el objeto de la vida penitenciaria; en segundo lugar, la necesidad de inculcar a la comunidad un sentido de responsabilidad, mostrando que las prisiones tienen funciones de rehabilitación y cuentan con la participación de otros agentes involucrados, como el estado, las iglesias, los medios de comunicación, y las organizaciones no gubernamentales (ONGs); en tercer lugar, la necesidad de promocionar la legislación de las leyes de la Asamblea que sirven de apoyo a las nuevas estructuras penitenciarias”. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp705.html>

En este sentido, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que la política de participación para las personas privadas de libertad en Panamá debería contemplar actividades de participación con la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales o entidades representativas de los familiares de las personas reclusas.

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 1 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