

La crisis en Panamá continúa:

¿Hacia un sistema penitenciario que respete los derechos humanos?



**La Clínica de Derechos Humanos y Resolución de
Conflictos de la Facultad de Derecho
Universidad de Stanford**

Actualización al Informe *“Del Portón Para Aquí Se
Acaban los Derechos Humanos”*: Injusticia y
Desigualdad en las Cárces Panameñas (2008)

La crisis en Panamá continúa:
¿Hacia un sistema penitenciario que respete los derechos humanos?

Actualización al Informe *“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”*:
Injusticia y Desigualdad en las Cárcenes Panameñas (2008)

Acordaos de los presos, como si estuvierais presos juntamente con ellos; y de los maltratados, como que también vosotros mismos estáis en el cuerpo.

-Hebreos 13:3

ÍNDICE

Parte I: Visión general y metodología	5
1) Resumen ejecutivo.....	5
2) Recomendaciones.....	9
3) Contexto y metodología: 2006-2013	11
Parte II: Crisis actual en el sistema penitenciario	19
1) Introducción.....	19
2) La crisis en el sistema penitenciario continúa: Retos y tendencias	20
A. El Estado de Panamá está invirtiendo en infraestructura penitenciaria de manera exorbitante y errónea.....	20
B. No existe compromiso para implementar políticas que resulten en posibles mejoras sostenibles en el sistema penitenciario a largo plazo	38
C. Negación de acceso a los centros penitenciarios.....	43
3) Dentro de los centros penitenciarios: Aspectos prioritarios y urgentes.....	45
A. Hacinamiento	47
B. Escasez de personal penitenciario y falta de formación profesional	59
C. Falta de acceso a atención médica	73
Parte III: Conclusión.....	78

Parte I: Visión general y metodología

1) Resumen ejecutivo

Hace cinco años los principales autores de este informe participaron también en la investigación y redacción del informe sobre el sistema penitenciario panameño “*Del Portón Para Aquí Se Acaban los Derechos Humanos*”: *Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas*¹. Desde ese entonces, los autores, junto a un equipo investigador, han seguido documentando las condiciones de los centros penitenciarios y ahora publican un informe actualizando su informe del 2008.

El sistema penitenciario de Panamá continúa en un estado de crisis permanente. Desde la publicación del primer informe sobre el tema en el 2008, se pueden observar ciertos avances en materia penitenciaria, especialmente con respecto a la Academia de Formación Penitenciaria. Sin embargo, la mayoría de los problemas graves dentro de los centros penitenciarios identificados en el informe del 2008 continúan igualmente graves o peores. La política penitenciaria de construcción de cárceles grandes y costosas y la falta de compromiso por parte del Estado de Panamá de llevar a cabo una reforma integral del sistema son alarmantes. En comparación con el 2008, en el 2013 hay más personas privadas de libertad, una tasa de encarcelación per cápita más alta, una tasa de detención preventiva aun más elevada y un aumento en el hacinamiento. A su vez, no hay suficientes profesionales médicos para atender a la población, la administración penitenciaria ha perdido aun más el control en algunos centros y desde febrero de 2013 se le ha negado el acceso a los centros penitenciarios a los autores e investigadores de este informe, así como a miembros de la sociedad civil panameña. El Estado continúa con un presupuesto penitenciario nacional extremadamente limitado y las necesidades reales del sistema, como capacitar a personal penitenciario suficiente y proveer a los centros de personal médico adecuado, no han sido aspectos tan prioritarios de su reforma penitenciaria como sí lo ha sido el invertir en la construcción de cárceles multimillonarias que no resolverán los problemas del sistema penitenciario y que son contrarias a las mejores prácticas y directrices internacionales. A pesar de un estado de crisis continua y de un compromiso expresado por el Estado de reformar el sistema penitenciario, las políticas implementadas no han resultado en cambios reales, sostenibles y duraderos, para mejorar las condiciones en las que viven las miles de personas privadas de libertad en Panamá.

El Estado debe cambiar el enfoque de su política penitenciaria. Debe tomar medidas inmediatas para mejorar la vida de las personas privadas de libertad en temas como salud, corrupción y violencia. En vez de invertir recursos multimillonarios para construir centros penitenciarios que no cumplen con las directrices internacionales y que muy probablemente estarán sobrepoblados poco después de ser construidos, debe invertir parte importante de esos recursos para mejorar el día a día de las personas privadas de libertad. Además, el

¹ Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, “*Del Portón Para Aquí Se Acaban los Derechos Humanos*”: *Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas*, 2008, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HarvardClinicPanamaprison.pdf>.

Estado debe comprometerse a combatir el hacinamiento y otros problemas graves del sistema penitenciario panameño con una perspectiva a mediano y largo plazo que incluya desarrollar una política integral para abordar las causas del problema, entre ellas las altas tasas de encarcelamiento y de detención preventiva. Existen opciones de política pública que pueden encaminar el sistema penitenciario panameño. El Estado no debe seguir evadiendo su responsabilidad.

Inversión en infraestructura exorbitante y errónea

A pesar del esfuerzo estatal por mejorar las condiciones físicas del sistema penitenciario a través de la construcción de nuevos centros, la inversión multimillonaria del Estado en infraestructura representa una oportunidad perdida de utilizar esos fondos para atender los problemas integrales del sistema. Las inversiones son exorbitantes en comparación con el resto del presupuesto asignado al sistema penitenciario y a lo invertido en infraestructura nueva por otros países más avanzados que Panamá en materia penitenciaria. Las inversiones en infraestructura además constituyen una respuesta errónea a los graves problemas del sistema penitenciario panameño porque el Estado perpetúa un problema significativo, hacer las cárceles demasiado grandes, lo cual no cumple con las directrices y mejores prácticas internacionales y no ofrece una solución sostenible a largo plazo para resolver los problemas del sistema penitenciario.

Falta de compromiso para implementar políticas que resulten en mejoras sostenibles en el sistema penitenciario a largo plazo

El Estado no ha demostrado ni la voluntad ni el compromiso de implementar políticas y reformas integrales que pudiesen resultar en soluciones reales y efectivas a los problemas del sistema penitenciario panameño a largo plazo. Un ejemplo de esto es que el Estado ha postergado la implementación del sistema penal acusatorio en Panamá, el cual puede y debe reducir los altos niveles de detención preventiva en el país. El Estado ha alegado que faltan recursos económicos, lo cual contrasta de manera drástica con las cantidades de recursos destinados por el Estado a la construcción de nuevos centros penitenciarios y en materia de seguridad en el país.

Negación de acceso a los centros penitenciarios

A diferencia de la manera abierta y transparente en que el Estado de Panamá se había manejado desde el 2007 con respecto al acceso al sistema penitenciario para efectos de la investigación que resultó en el primer informe del 2008, el Estado actualmente sostiene una posición de total negación de acceso a los centros penitenciarios a los autores e investigadores de este informe y a otros actores de la sociedad civil. Esta negación de acceso a los centros penitenciarios, en todas sus manifestaciones y formas, representa un grave retroceso para el monitoreo independiente de los derechos de las personas privadas de libertad en Panamá.

Hacinamiento

A pesar de ciertos esfuerzos del Estado para aumentar la capacidad de los centros penitenciarios del país, el hacinamiento en las cárceles panameñas se encuentra peor que

hace cinco años y la construcción de la nueva megacárcel La Nueva Joya, cuya entrega está prevista para diciembre de 2013, no resolverá el problema. Actualmente, alrededor de 15,000 reclusos a nivel nacional viven en centros con capacidad para 8,648. Doce de los 23 centros penitenciarios del país tienen al día de hoy condiciones de hacinamiento y más del 80% de los internos a nivel nacional se encuentran reclusos en estos centros. Sin embargo, existen centros, como El Renacer, que operan a niveles por debajo de su capacidad.

Alto índice de encarcelamiento

El índice de encarcelamiento en Panamá ha seguido aumentando durante los últimos cinco años. La tasa de población de reclusos ha incrementado de 364 por cada 100,000 habitantes en el 2008 a 411 por cada 100,000 habitantes en el 2013. Panamá tiene uno de los más altos niveles de encarcelamiento a nivel global, ocupando el lugar número 19 de 221 países y territorios, y el tercer escalafón más alto en Latinoamérica.

Detención preventiva

Los niveles elevados de detención preventiva en Panamá han empeorado en los últimos cinco años y Panamá cuenta con una de las tasas más altas en el mundo de detención preventiva en proporción a su población. Alrededor de 63% de las personas privadas de libertad en Panamá se encuentra “en proceso”. Los reclusos en Panamá pueden esperar por más de un año antes de su audiencia preliminar y en algunos casos la detención preventiva dura más que la sentencia mínima por el supuesto crimen. Si bien se supone que la implementación del sistema penal acusatorio debe contribuir a reducir los altos niveles de detención preventiva, el Estado ha postergado la implementación del mismo en dos ocasiones alegando falta de recursos.

Escasez de personal penitenciario y falta de formación profesional

Un paso positivo que ha tomado el Estado panameño para resolver los problemas de personal en el sistema penitenciario fue la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria en el 2011. Sin embargo, muchos de los problemas relacionados al personal penitenciario observados en el 2008 siguen plagando el sistema. La policía continúa con una presencia significativa e ilegal dentro de los centros penitenciarios. En centros donde los custodios civiles han reemplazado a los policías dentro de los centros, es común que la policía intervenga en procesos rutinarios como requisas. Además, aun usando policías para funciones de seguridad interna, Panamá no cuenta con suficiente personal para controlar y manejar efectivamente los centros, lo cual afecta seriamente aspectos como la seguridad de los planteles penitenciarios, los derechos de los internos y hasta la efectividad del sistema judicial. Finalmente, a pesar de que la ley nacional penitenciaria requiere el establecimiento de una carrera penitenciaria, la misma aún no existe. Es necesario aprobar con urgencia una ley estableciendo la carrera penitenciaria, no sólo para atender algunos de los problemas ya mencionados sino como una medida para combatir la corrupción en el sistema penitenciario.

Falta de acceso a atención médica

Preocupa enormemente la falta de mejoría visible en los servicios médicos en el sistema penitenciario en los últimos cinco años, así como el riesgo en el que viven diariamente las personas privadas de libertad como resultado de la crisis de salud penitenciaria. En muchos de los centros se puede observar la falta de acceso a la atención médica y cuidado de salud. El problema no se limita a que los reclusos enfermos no son atendidos diariamente, como lo establece la ley; en algunos casos pareciera que no son atendidos en absoluto o deben soportar demoras injustificadas en la atención. Irónicamente, la clínica de los dos centros más grandes del país, La Joya y La Joyita, la cual fue donada por la Unión Europea en el 2008 y cuenta con espacios amplios y con una estructura adecuada, se encontraba carente de médicos y pacientes a principios de 2013. Los retos penitenciarios con respecto a la atención médica parecen deberse a una combinación de falta de personal médico y escasez de personal penitenciario.

Metodología y contexto

Este informe, investigado y redactado por la Clínica Internacional de Derechos Humanos y de Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford, es el más reciente de una serie de estudios y de artículos, la mayoría publicados, sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Panamá. El mismo es parte de una investigación iniciada por la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard en el 2006. A lo largo de siete años dicha investigación ha incluido visitas a 10 centros penitenciarios que hoy día albergan a más de 14,000 personas privadas de libertad y entrevistas con alrededor de 80 actores gubernamentales y de la sociedad civil panameña y con aproximadamente 12 actores relevantes para el tema penitenciario en República Dominicana. Desde el inicio de la investigación en el 2006, el equipo investigador ha contado con la participación de dos miembros constantes: el Profesor James L. Cavallaro y la Licenciada María Luisa Romero. Los resultados de la investigación han incluido, en el 2008, la publicación de *“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos:” Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas* y, en el 2011, la publicación de *Tragedia Prevenible en Panamá—Muertes Innecesarias y Violaciones a Derechos Humanos en Centros Juveniles de Detención*, así como un estudio confidencial con recomendaciones de política pública que fue entregado al Estado panameño en una reunión a puerta cerrada en el 2010.

2) Recomendaciones

De manera inmediata:

Infraestructura:

1. El Estado debe hacer todo lo posible para ajustar los planes actuales de diseño y construcción de futuros centros penitenciarios para que cumplan con las directrices y mejores prácticas internacionales.
2. El Estado no debe continuar con la construcción de centros penitenciarios con capacidad para más de 500 internos.
3. El Estado debe publicar información que explique los altos costos relacionados con los megaproyectos de construcción penitenciaria.

Presupuesto:

4. El Estado debe invertir menos en infraestructura penitenciaria y más en resolver los problemas urgentes que ponen en riesgo a las personas privadas de libertad, tales como la escasez de personal penitenciario capacitado y de personal médico.

Monitoreo independiente de las condiciones dentro de los centros penitenciarios:

5. El Estado debe adoptar una política de apertura al sistema penitenciario para que organizaciones de derechos humanos panameñas e internacionales puedan monitorear e informar sobre las condiciones dentro de los centros penitenciarios.
6. El Estado debe apoyar los esfuerzos de la sociedad civil por establecer el Mecanismo Nacional de Prevención requerido por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y asegurarse que el mismo sea implementado sin demora. Además, debe garantizar que el Mecanismo sea dotado con los recursos necesarios para garantizar el buen desempeño de sus funciones.
7. La sociedad civil debe implementar, en coordinación con la Dirección General del Sistema Penitenciario, programas regulares de visitas a los centros penitenciarios.
8. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe trabajar con el Estado para llegar a un acuerdo sobre una visita *in loco* para visitar los centros penitenciarios panameños y emitir sus recomendaciones.

Hacinamiento:

9. El Estado debe asegurar que no haya centros operando por debajo de capacidad cuando hay centros con condiciones de hacinamiento.
10. El Estado debe continuar explorando medidas urgentes que puedan contrarrestar el hacinamiento a corto plazo tales como el otorgamiento de libertades condicionales y la conmutación de penas.

Personal penitenciario:

11. El Estado debe aprobar e implementar de manera prioritaria una ley estableciendo una carrera penitenciaria.

Corrupción:

12. El Estado debe investigar y procesar los casos de corrupción en los centros penitenciarios.

Salud:

13. El Estado debe dotar a los centros penitenciarios de suficientes doctores y otros profesionales de salud, así como medicamentos, para brindar atención médica adecuada a los privados de libertad.

Detención preventiva:

14. El Estado debe reformar la ley penitenciaria nacional para establecer que los custodios civiles penitenciarios también puedan realizar traslados fuera de los centros penitenciarios, para evitar que las personas detenidas preventivamente pierdan sus audiencias judiciales por falta de unidades policiales que los traslade.

A mediano plazo:

Hacinamiento, altas tasas de encarcelamiento y detención preventiva:

15. El Estado debe emprender un análisis a fondo, junto a todos los sectores relevantes, incluyendo la sociedad civil y organismos internacionales, para explorar las causas reales del hacinamiento, los altos índices de encarcelamiento y el uso excesivo de la detención preventiva, así como sus posibles soluciones a largo plazo.

Detención preventiva:

16. El Estado debe darle prioridad a reformas que reduzcan la práctica y el término de la detención preventiva, tales como la implementación del sistema penal acusatorio.

Personal penitenciario:

17. El Estado debe invertir recursos humanos y económicos para asegurar que la Academia de Formación Penitenciaria prepare y gradúe a personal penitenciario capaz y suficiente para asegurar que no haya presencia policiaca dentro de los centros y que dicho personal penitenciario ejerza un control efectivo de la administración penitenciaria en los centros y respete los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Corrupción:

18. El Estado debe solicitar a una organización competente, calificada e independiente el realizar un estudio abarcador sobre la corrupción en el sistema penitenciario que incluya un diagnóstico sobre el problema, sus causas y consecuencias. El estudio debe proponer

y trazar la implementación de posibles soluciones, junto con una hoja de ruta que permita continuar midiendo los efectos de la corrupción en el sistema. Este estudio se debe llevar a cabo con la colaboración de todos los sectores relevantes, incluyendo la administración penitenciaria, la sociedad civil y organismos internacionales y el Estado se debe comprometer a facilitar el acceso a los centros y a toda la información necesaria para completar dicho estudio.

A largo plazo:

Hacinamiento, altas tasas de encarcelamiento y detención preventiva:

19. Basado en un estudio analítico, el Estado debe implementar una política seria de anticorrupción en el sistema penitenciario, que incluya la creación de reglamentos y protocolos específicos para los diferentes procesos administrativos dentro de los centros.
20. Basado en un análisis a fondo, el Estado debe adoptar una política integral para reducir los altos niveles de encarcelamiento, detención preventiva y hacinamiento en los centros penitenciarios que ataque la raíz del problema e incluya reformas judiciales e institucionales.

3) Contexto y metodología: 2006-2013

Este informe es el más reciente de una serie de estudios y de artículos, la mayoría publicados, sobre el sistema penitenciario panameño basados en siete años de investigación y monitoreo de la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Panamá. La primera fase del proyecto comenzó en 2006 y derivó en la publicación en 2008 del primer informe extenso sobre el tema: *“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”: Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas*². Posteriormente, después de varios meses de visitas adicionales a los centros de detención, en el 2010 se produjo un informe con lineamientos de política pública y recomendaciones que fue entregado a puerta cerrada al Gobierno de Panamá. En el 2011, después de recorrer cuatro centros de cumplimiento para jóvenes a lo largo del país se presentó ante las Naciones Unidas un informe sobre los centros juveniles de detención panameños³. Además de investigar, monitorear y reportar sobre la situación penitenciaria durante los últimos siete años,

² Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, *“Del portón para Acá se Acaban los Derechos Humanos”: Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas*, 2008, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HarvardClinicPanamaprison.pdf> [en adelante, *“Del Portón para Acá”*].

³ Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, et al., *Tragedia prevenible en Panamá: Muertes innecesarias y violaciones de derechos en centros juveniles de detención* (Informe presentado al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas para su sesión 57), mayo de 2011, disponible en <http://harvardhumanrights.files.wordpress.com/2011/06/panama-juvenile-detention-alianza-asamblea-harvard-6-20-spanish.pdf> [en adelante, *“Tragedia Prevenible en Panamá”*].

miembros del equipo de investigación han expresado su opinión sobre las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Panamá ante la prensa nacional en varias oportunidades⁴.

Al igual que en informes previos, el trabajo actual evalúa las políticas implementadas por el Estado en los centros penitenciarios con respecto a los estándares consagrados en la legislación panameña, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes, tales como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (“Reglas Mínimas”)⁵, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”)⁶ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDPC”)⁷. A continuación se expone con más detalle el contexto del trabajo y la metodología.

A. 2006-2008: “Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”

En septiembre de 2006, la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard (“Clínica de Harvard”) comenzó a investigar y analizar datos sobre el sistema penitenciario panameño. El proyecto surgió por iniciativa de la estudiante panameña de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, María Luisa Romero, y tuvo en cuenta la experiencia comparada de la Clínica de Harvard con investigaciones similares en otros países de la región como Brasil, El Salvador, Honduras y Paraguay.

En enero de 2007, Romero realizó una visita de campo a Panamá, y durante tres semanas entrevistó a actores gubernamentales y de la sociedad civil conocedores de la materia penitenciaria. En esa visita Romero también recopiló datos y estadísticas sobre el sistema penitenciario. En marzo y octubre de 2007 y luego en marzo de 2008, bajo la

⁴ Ver James L. Cavallaro y María Luisa Romero, Opinión, *Privados de libertad sin derechos*, LA PRENSA, 14 de marzo de 2008, disponible en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2008/03/14/hoy/opinion/1293652.html>; James L. Cavallaro y María Luisa Romero, Opinión, *Tragedia de Tocumen: Un grito por una verdadera reforma*, LA PRENSA, 11 de febrero de 2011, disponible en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/02/11/hoy/opinion/2498766.asp>; James L. Cavallaro, María Luisa Romero y Clara Long, Opinión, *Sistema penitenciario: Construir castillos caros no es la respuesta*, LA PRENSA, 14 de junio de 2013, disponible en: <http://www.prensa.com/impreso/opinion/construir-castillos-caros-no-es-respuesta-james-cavallaro-maria-luisa-romero-y-clara-long/184801>.

⁵ O.N.U., Consejo Económico y Social, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 [en adelante, “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”].

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, reimpresso en los Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/I.4, Rev. 12 [en adelante, “Convención Americana”].

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Res. A.G. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16), 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976. [en adelante, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”].

supervisión del Profesor James L. Cavallaro, y con la participación como investigadora de la estudiante Romero, un equipo de la Clínica de Harvard realizó visitas a siete centros penitenciarios panameños: **Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, Centro de Rehabilitación El Renacer, Cárcel Pública de La Chorrera, Centro Penitenciario La Joya, Centro Penitenciario La Joyita, Centro de Rehabilitación Nueva Esperanza y Cárcel Pública de David**. Los centros visitados albergaban en el 2008 a más del 75% de la población penitenciaria.

En relación con las condiciones bajo las cuales el equipo de la Clínica de Harvard llevó a cabo las visitas a los centros penitenciarios, se obtuvo las siguientes garantías de la Dirección General del Sistema Penitenciario (“DGSP”): poder recorrer el centro en su totalidad, tener discreción para escoger a las personas privadas de libertad para entrevistar y, por último, no estar acompañados por policías o custodios al momento de realizar las entrevistas. El propósito principal de estas reglas era eliminar la posibilidad de una versión sesgada de la situación real de los centros penitenciarios. La Defensoría del Pueblo de Panamá apoyó el proyecto desde el inicio y desempeñó un papel importante para garantizar el acceso a los centros penitenciarios. Bajo estos términos el equipo de la Clínica de Harvard ingresó a varias decenas de celdas y entrevistó de forma individual o en grupos pequeños a más de 300 personas privadas de libertad. Asimismo, el equipo de investigadores entrevistó a alrededor de 40 actores del gobierno y de la sociedad civil.

Esta investigación culminó en la publicación de un informe extenso titulado “*Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos*”: *Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas*”⁸ (“*Del Portón Para Acá*” o el “Informe del 2008”), cuya conclusión principal fue que el sistema penitenciario de Panamá se caracterizaba por “grandes injusticias y desigualdades” y se encontraba en un estado permanente de crisis. *Del Portón Para Acá* documentó en detalle condiciones indignas de reclusión dentro de los centros penitenciarios, tales como falta de infraestructura, pésima higiene, hacinamiento, falta de acceso al agua, alimentación inadecuada, crisis de salud, uso excesivo e innecesario de la fuerza y la escasez de programas de rehabilitación⁹. Algunas de las conclusiones de dicho informe fueron:

- la mayoría de las instalaciones penitenciarias se encontraban en condiciones deplorables;
- el hacinamiento había llegado a niveles infrahumanos;
- no había criterios definidos para clasificar y separar a las personas privadas de libertad;
- el agua potable era escasa (en algunos centros no había acceso a agua durante varios días consecutivos);
- la atención médica era insuficiente e inadecuada;
- había falta de formación profesional en el personal penitenciario;
- había circunstancias de uso excesivo de la fuerza por parte de los policías y

⁸ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2.

⁹ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2.

- custodios;
- había indicios de un alto índice de corrupción;
- y no había suficientes oportunidades para la rehabilitación de las personas privadas de libertad¹⁰.

En general, el Informe del 2008 constituyó una fuerte crítica al Estado panameño en materia penitenciaria. Sin embargo, una de las principales conclusiones del mismo fue que el Estado podía tomar pasos concretos para lograr cambios significativos a corto plazo y que muchos de los problemas del sistema penitenciario se podrían resolver con un enfoque en la administración y las políticas públicas.

El 7 de marzo de 2008, en una audiencia pública, la Comisión de Justicia y Paz (“JUSPAX”), el Centro de Iniciativas Democráticas (“CIDEM”) y la Clínica de Harvard, presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH” o “Comisión Interamericana”) información sobre la situación de violaciones de derechos humanos de las personas privadas de libertad en Panamá. En dicha audiencia se presentaron los resultados del informe *Del Portón para Acá*, el cual había sido lanzado previamente en un evento público en Panamá¹¹, y ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Nueva York, a finales de marzo de 2008. En abril de 2008, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación frente a la situación de los centros penitenciarios en Panamá, haciendo énfasis en: “los altos índices de hacinamiento y las malas condiciones que impera[ba]n en [los] centros, en particular la insalubridad, escasez de agua potable y falta de atención médica, así como la escasez de personal y la falta de separación entre acusados y condenados”¹². El Comité recomendó al Estado panameño tomar medidas para “que se cumplan en el país las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por las Naciones Unidas”¹³. Finalmente, el *Informe de la CIDH sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas* (“Informe de la CIDH”), publicado en el 2011, recogió partes importantes de la información presentada en la audiencia pública del 2008, en relación con la corrupción, el uso desproporcionado y abusivo de la fuerza, malos tratos, desigualdades y privilegios en los traslados a “cárceles VIP” y la falta de personal técnico para ejecutar programas de rehabilitación¹⁴.

¹⁰ *Del Portón Para Acá*, ob. cit. nota 2, pp. 8-12.

¹¹ Ver James L. Cavallaro y María Luisa Romero, Opinión, *Privados de libertad sin derechos*, LA PRENSA, 14 de marzo de 2008, disponible en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2008/03/14/hoy/opinion/1293652.html>.

¹² O.N.U., Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Panamá*, ¶11, CCPR/C/PAN/CO/3, 17 de abril de 2008.

¹³ O.N.U., Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Panamá*, ¶11, CCPR/C/PAN/CO/3, 17 de abril de 2008.

¹⁴ C.I.D.H., *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 (2011), párrs. 192, 442, 492, 614, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf> [en adelante, “Informe de la CIDH”].

B. 2010: Recomendaciones específicas de política pública al Estado

A partir de los resultados de la investigación que culminó en el Informe del 2008, la Clínica de Harvard reanudó el proyecto de investigación sobre el sistema penitenciario panameño en el 2010 para determinar qué avances había luego de dos años de la audiencia pública en la Comisión Interamericana. Durante la primera semana de octubre de 2010, un equipo de la Clínica de Harvard, bajo la supervisión del Profesor Cavallaro y con la colaboración de la Licenciada María Luisa Romero, así como con la autorización del Gobierno de Panamá, visitó los siguientes centros penitenciarios: **Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, Cárcel Pública de La Chorrera, Centro Penitenciario La Joya, Centro Penitenciario La Joyita y Centro Penitenciario de Tinajitas**. Estas visitas se guiaron por la metodología de trabajo que la Clínica de Harvard había aplicado para visitas anteriores, que comprendía recorrer el centro en su totalidad, tener discreción para escoger a las personas privadas de libertad para entrevistar y no estar acompañados por policías o custodios al momento de realizar las entrevistas. Durante esa visita, el equipo de la Clínica de Harvard entrevistó a decenas de personas privadas de libertad y mantuvo reuniones con varios funcionarios del gobierno, incluyendo el Director General del Sistema Penitenciario y el Secretario General del Ministerio de Gobierno. En diciembre de 2010, en una reunión privada con la entonces Ministra de Gobierno Roxana Méndez y su equipo de trabajo, la Clínica de Harvard hizo entrega de un informe confidencial enfocado particularmente en dos recomendaciones prioritarias de política penitenciaria. Las recomendaciones se basaron en observaciones hechas de manera directa por la Clínica de Harvard en Panamá, así como en investigaciones académicas sobre mejores prácticas internacionales y comparadas.

C. 2011: Investigación sobre centros de detención de menores

En el año 2011, luego de un incendio que ocasionó la muerte de cinco jóvenes detenidos en el Centro de Cumplimiento de Menores de Tocumen¹⁵, la Alianza Ciudadana Pro Justicia, la Asamblea Ciudadana de Panamá y la Clínica de Harvard (bajo la supervisión del Profesor Cavallaro y con la participación de la Licenciada Romero) realizaron una investigación y publicaron conjuntamente el informe *Tragedia Prevenible en Panamá—Muertes Innecesarias y Violaciones a Derechos Humanos en Centros Juveniles de Detención* (“Tragedia Prevenible” o “Informe del 2011”)¹⁶. La información para ese informe fue recopilada durante visitas a cuatro centros de detención juvenil: **Centro de Cumplimiento de Tocumen, Centro de Custodia de Arco Iris, la Residencia Femenina y el Centro de Cumplimiento Basilio Lakas**, así como reuniones con agentes gubernamentales e información proporcionada por el gobierno y la sociedad civil. En las

¹⁵ Ver Comunicado de Prensa, C.I.D.H., *CIDH deplora muertes en incendio en centro de cumplimiento de adolescentes en Panamá*, 18 de enero de 2011, disponible en www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/002.asp; James L. Cavallaro y María Luisa Romero, *Opinión, Tragedia de Tocumen: Un grito por una verdadera reforma*, LA PRENSA, 11 de febrero de 2011, disponible en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/02/11/hoy/opinion/2498766.asp>.

¹⁶ *Tragedia Prevenible en Panamá*, ob. cit. nota 3.

visitas a centros juveniles se aplicó la misma metodología que para las visitas a los centros penitenciarios de adultos.

El Informe del 2011 denunció las graves violaciones a los derechos de jóvenes privados de libertad, especialmente debido a episodios de incendios que se presentaron entre 2009 y 2011 en los centros juveniles¹⁷. Este informe fue presentado ante el Comité de los Derechos del Niño (“CDN”) de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza en junio de 2011. En sus observaciones finales, el CDN expresó “su honda preocupación por los numerosos incendios en centros de internamiento de niños (...) [,] por la respuesta de la policía durante los incendios y por las denuncias de utilización de gases lacrimógenos en los centros de internamiento”¹⁸.

D. 2012-2013: Investigación para actualizar el Informe del 2008

En el año 2012, la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford (“Clínica de Stanford”) se vinculó al proyecto sobre el sistema penitenciario panameño a propósito del traslado del Profesor James L. Cavallaro, coordinador del proyecto en la Universidad de Harvard desde el 2006, a la Universidad de Stanford. Para dar continuidad al proyecto, la Clínica de Stanford decidió actualizar el informe publicado en el año 2008 con el apoyo de la panameña María Luisa Romero, quien luego de su graduación como abogada de la Universidad de Harvard, ha seguido colaborando activamente con el proyecto, primero como voluntaria en capacidad *pro bono*, y actualmente como consultora de la Universidad de Stanford.

La investigación desarrollada en el 2012 y 2013 incluyó varios viajes de trabajo de campo a Panamá para visitar los centros penitenciarios y entrevistar a actores relevantes en el sistema penitenciario. En octubre de 2012 un equipo de la Clínica de Stanford se reunió con el Director General del Sistema Penitenciario y el Vice-Ministro de Gobierno y visitó los centros **El Renacer y La Joyita**. En noviembre del mismo año un equipo de la Clínica de Stanford viajó a Panamá y entrevistó a alrededor de 25 diferentes actores relevantes en el sistema penitenciario y el sistema judicial. En enero y febrero de 2013 el equipo de investigación visitó los siguientes centros penitenciarios en diferentes puntos del país: **La Joya, Tinajitas, Nueva Esperanza, La Joyita, Penonomé, Santiago y el Centro Femenino de Rehabilitación “Cecilia Orillac de Chiari” (“Centro Femenino”)**. En casi todas las visitas, el equipo pudo seguir aplicando la metodología antes descrita, es decir, poder recorrer el centro en su totalidad, tener discreción para escoger a las personas

¹⁷ *Tragedia Prevenible en Panamá*, ob. cit. nota 3; ver Comunicado de Prensa, C.I.D.H., *CIDH deplora muertes en incendio en centro de cumplimiento de adolescentes en Panamá*, 18 de enero de 2011, disponible en www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/002.asp; James L. Cavallaro y María Luisa Romero, Opinión, *Tragedia de Tocumen: Un grito por una verdadera reforma*, LA PRENSA, 11 de febrero de 2011, disponible en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/02/11/hoy/opinion/2498766.asp>.

¹⁸ O.N.U., Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Panamá, ¶ 43, CRCCCPR/C/PAN/CO/3-4, 21 de diciembre de 2011, disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.PAN.CO.3-4_sp.pdf.

privadas de libertad para entrevistar y no estar acompañados por policías o custodios al momento de realizar las entrevistas¹⁹. En total, entre 2012 y 2013 el equipo de la Clínica de Stanford visitó ocho centros penitenciarios: **La Joya, La Joyita, Nueva Esperanza, El Renacer, Tinajitas, Penonomé, Santiago y el Centro Femenino**. De otro lado, el equipo no logró concretar visitas que solicitó y para las cuales inicialmente había sido autorizado a los centros La Chorrera, David y Algarrobos, y a la Academia de Formación Penitenciaria, dado que la DGSP negó el acceso a dichos centros a última hora.

En total, los centros que visitó la Clínica de Stanford albergan a más de 12,500 personas privadas de libertad²⁰ y el equipo investigador entrevistó a cientos de reclusos. Además, durante esta fase el equipo de investigación realizó alrededor de 40 entrevistas con actores relevantes en el tema penitenciario, tanto del gobierno (por ejemplo, de la DGSP, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y Órgano Judicial) como de la sociedad civil e instituciones académicas (por ejemplo, Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá, Comisión de Justicia y Paz y la Alianza Ciudadana Pro Justicia). Entre las personas entrevistadas se incluyen el Director General del Sistema Penitenciario, el Ministro de Seguridad Pública, el Vice-Ministro de Gobierno, la Coordinadora del Proyecto Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (“UNODC”) y los Directores de las oficinas coordinadoras de asuntos penitenciarios en el Ministerio Público y en el Órgano Judicial.

Adicionalmente al trabajo de campo en Panamá, en junio de 2013 un equipo de la Clínica de Stanford viajó a República Dominicana por una semana para estudiar la implementación del denominado “Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria” en dicho país. La visita al país caribeño fue motivado por las afirmaciones de distintos actores del sistema penitenciario panameño en el sentido de que el modelo dominicano es considerado ejemplar para los sistemas penitenciarios de otros países de la región y que estaba siendo utilizado como modelo por Panamá²¹. El objetivo durante esa visita, en la cual el equipo recorrió tres centros penitenciarios y entrevistó a distintas autoridades, fue conocer de cerca el sistema penitenciario que ha sido elogiado por las Naciones Unidas como uno de los más avanzados de la región y como uno que se caracteriza por la sensibilidad, el trato digno y el

¹⁹ La excepción fue Tinajitas en enero de 2013, donde el director del centro manifestó que había ocurrido un incidente de seguridad el día antes y que por tanto se restringiría el acceso y La Joya, Tinajitas y Nueva Esperanza, en febrero de 2013, lo cual describiremos en más detalle en Parte II (3)(B)(3)(a).

²⁰ Según cifras de la DGSP de septiembre de 2013, usando la población penal suministrada por los Centros Penitenciarios y el Departamento de Informática de la Dirección General del Sistema Penitenciario. Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Población penitenciaria en la República por sexo, situación jurídica y autoridad competente*, septiembre de 2013, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/POBLACION%20PENAL%20MES%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202013%20%282%29.xlsx> [en adelante, “*Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*”].

²¹ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Boletín Penitenciario*, No. 4, abril de 2012, disponible en https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/boletin_virtual/4_boletin%20abril.pdf; ver también Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la República del Ecuador, *Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria se empieza a ejecutar en Ecuador*, 29 de octubre de 2012, disponible en <http://www.justicia.gob.ec/nuevo-modelo-de-gestion-penitenciaria-se-empieza-a-ejecutar-en-ecuador-2/>.

enfoque en rehabilitación²², y así poder lograr una visión más completa sobre los cambios necesarios en el sistema penitenciario panameño.

En la República Dominicana el equipo de la Clínica de Stanford visitó dos centros del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, el Centro de Corrección y Rehabilitación Moca-Espailat y el Centro de Corrección y Rehabilitación Najayo Mujeres, así como un centro del sistema penitenciario tradicional que estaba en proceso de ser integrado al Nuevo Modelo, la cárcel de Najayo hombres. En los tres centros la Clínica de Stanford entrevistó a alrededor de 40 personas privadas de libertad, así como a los directores de los centros²³. Además, sostuvo aproximadamente 12 entrevistas con actores de la sociedad civil y del gobierno, incluyendo la Directora de la Defensoría Pública, el Director del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria y el Director de la Escuela Nacional Penitenciaria.

E. *Informe actual*

El presente informe tiene como propósito aportar información actualizada sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Panamá a los cinco años del lanzamiento de *Del Portón para Acá*. El informe actual fue investigado y redactado entre octubre de 2012 y octubre de 2013 por la Clínica de Stanford y se enfoca en las condiciones de reclusión hoy en día y en acontecimientos recientes relevantes para el sistema penitenciario. Sin embargo, toma como punto de partida el trabajo de investigación y los aprendizajes de las fases anteriores del proyecto. De manera global, este informe es parte de una investigación que a lo largo de siete años ha incluido visitas a 10 centros penitenciarios en Panamá que actualmente albergan más de 14,000 reclusos²⁴, cuatro centros juveniles de cumplimiento que al momento de las visitas en el 2011 albergaban alrededor de 300 jóvenes en conflicto con la ley²⁵ y casi 100 actores del gobierno y de la sociedad civil, tanto en Panamá como en República Dominicana.

²² Departamento de Prensa de la República Dominicana, *Gobierno dominicano y la ONU inauguran en RD Centro de Excelencia para la Reforma Penitenciaria y la Reducción de la Demanda de Drogas*, 17 de agosto de 2010, disponible en <http://pgr.gob.do/Portal/Contents/Articulos/Noticias/20100817-Gobierno-dominicano-ONU-inauguran-RD-Centro-Excelencia-Reforma-Penitenciaria-Reduccion-Demanda-Drogas.ashx>.

²³ Las entrevistas con personas privadas de libertad en Panamá y en República Dominicana se realizaron individualmente o en grupos. Los nombres de las personas privadas de libertad, así como los de algunos de los funcionarios penitenciarios que entrevistamos, no serán revelados en el informe para proteger su identidad.

²⁴ Población penitenciaria total en septiembre de 2013 de los centros La Joya (4,270 reclusos), La Joyita (5,190 reclusos), Nueva Esperanza (1,250 reclusos), El Renacer (170 reclusos), Tinajitas (448 reclusos), Penonomé (310 reclusos), Santiago (298 reclusos), Centro Femenino Cecilia O. De Chiari (889 reclusas), La Chorrera (223 reclusos), y David (1,119 reclusos) era 14,167. Usamos la población penal suministrada por los Centros Penitenciarios y el Departamento de Informática de la Dirección General del Sistema Penitenciario. *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

²⁵ Información para los centros Tocumen, Arco Iris, la Residencia Femenina, y Basilio Lakas provino del Instituto de Estudios Interdisciplinarios.

Parte II: Crisis actual en el sistema penitenciario

1) Introducción

El Informe del 2008 concluyó que el sistema penitenciario de Panamá se encontraba en un estado permanente de crisis. Lo mismo concluye este informe cinco años después, sólo que la crisis es aún más preocupante, por las razones que se detallan a continuación.

Sí ha habido avances en el tema penitenciario en los últimos cinco años. El más importante ha sido la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria. Y el Estado ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁶, un paso importante en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y una de las recomendaciones en *Del Portón para Acá*. Además, la oficina de la UNODC en Panamá lleva a cabo un importante proyecto para apoyar la reforma penitenciaria en Panamá, tanto con pericia técnica directa como con apoyo económico²⁷. Este proyecto ha sido clave en fomentar la formación y capacitación de personal penitenciario a través de la Academia Penitenciaria. De otra parte, un aspecto positivo con respecto a las condiciones de las mujeres privadas de libertad es que se implementaron las visitas conyugales en el Centro Femenino. Algo particularmente positivo es que el Estado ha reconocido las carencias en materia penitenciaria y se ha comprometido a reformar la política del sistema penitenciario a través de un plan estratégico llamado *Por una segunda oportunidad*²⁸. Dicho plan cuenta con cuatro ejes de intervención prioritarios: infraestructura, rehabilitación, recursos humanos y seguridad.

²⁶ Asamblea Nacional de Panamá, Trámite Legislativo 2011, *Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Proyecto de Ley N. 287, 25 de enero de 2011, disponible en http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2011/PROYECTO/2011_P_287.pdf.

²⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Implementación de la Reforma Penitenciaria en Panamá*, <http://www.unodc.org/ropan/es/PrisonReform/Implementing-Prison-Reform/implementing-prison-reform-in-panama.html> (visitado 20 de octubre de 2013). Desde principios del año 2013, la Oficina de la UNODC para Centro América y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN) también ha impulsado una nueva práctica de asesoramiento a los Estados de la región que consiste en la elaboración de opiniones técnicas consultivas. La mayoría de las opiniones consultivas que han sido elaboradas hasta el momento son para Panamá e incluyen temas como la vestimenta de las personas privadas de libertad, visitas íntimas, corrupción, derecho a la participación y personas privadas de libertad extranjeras. Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Opiniones Técnicas Consultivas*, <http://www.unodc.org/ropan/es/TCO/technical-consultative-opinions.html> (visitado 20 de octubre de 2013).

²⁸ Dirección

General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *'Por una segunda oportunidad': Plan estratégico para la reforma penitenciaria en Panamá, 2010-2014*, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Revista%20Sistema%20Penitenciario%20-%20copia.pdf> (visitado el 20 de octubre de 2013) [en adelante, "*Plan estratégico de la DGSP*"].

A pesar del compromiso que ha expresado el Estado por reformar el sistema penitenciario, este informe demostrará en detalle cómo hoy en día las personas privadas de libertad en Panamá sufren los mismos problemas graves que hace cinco años, tales como centros penitenciarios sobrepoblados y escasez de equipo médico que atiendan sus problemas de salud. Al igual que en el 2008, observamos que una combinación de escasos recursos, una administración deficiente, y una presunta corrupción han conducido a la violación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. A diferencia de 2008 el Estado se ha comprometido públicamente a reformar el sistema penitenciario, pero su enfoque y prioridades no parecen estar resultando en una mejoría real para las condiciones en las que viven las personas privadas de libertad en Panamá.

La siguiente sección del informe está estructurada de la siguiente manera. En primer lugar, se describen los retos y tendencias recientes en la política penitenciaria panameña que consideramos problemáticas. Estas tendencias sugieren que el sistema penitenciario está destinado a continuar en crisis, a menos que se cambie radicalmente el enfoque de la política penitenciaria estatal. En segundo lugar, se detallan los principales problemas graves que persisten en relación con las condiciones en las que viven las personas privadas de libertad. En base a estas consideraciones el informe presenta recomendaciones al Estado de carácter prioritario para reformar el sistema penitenciario y proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

2) La crisis en el sistema penitenciario continúa: Retos y tendencias

Este informe comienza presentando algunos aspectos preocupantes de la política gubernamental que pueden representar retos significativos con respecto a las posibilidades de mejorías concretas para el sistema penitenciario. El primero tiene que ver con el hecho que Panamá ha enfocado gran parte de sus esfuerzos de reforma penitenciaria en la construcción de más cárceles. El segundo es que Panamá no le ha dado la debida prioridad a reformas legales y a políticas públicas adecuadas para mejorar la situación del sistema penitenciario. El tercero tiene que ver con la negación de acceso a los centros de detención a personas o grupos representantes de la sociedad civil nacional e internacional, incluyendo los investigadores y autores de este informe.

A continuación desarrollamos cada uno de estos puntos.

A. El Estado de Panamá está invirtiendo en infraestructura penitenciaria de manera exorbitante y errónea

Del Portón para Acá reportó en el 2008 que una gran parte de los centros penitenciarios panameños no contaba con una estructura adecuada para albergar a las personas privadas de libertad ya que no habían sido construidos originalmente con este propósito. En consecuencia, el Informe del 2008 destacó que la mayoría de los espacios existentes no cumplían con los requisitos establecidos a nivel nacional e internacional y a la

vez dificultaban el manejo y la supervisión de los reclusos dentro de los centros, así como el acceso a sus necesidades básicas como luz, ventilación y una cama²⁹. En los últimos años, el Estado ha reconocido expresamente esta problemática y se ha dedicado a desarrollar numerosos proyectos de infraestructura nueva a lo largo del país, los cuales incluyen desde la adición de pabellones en centros existentes hasta la construcción de nuevas prisiones.

Se debería reconocer cualquier esfuerzo del Estado por mejorar las pésimas condiciones físicas de los centros penitenciarios y por intentar reducir los altos niveles de hacinamiento a través de la construcción de nuevas estructuras. Sin embargo, la política penitenciaria de construcción de cárceles grandes y costosas es alarmante. La cantidad que Panamá está invirtiendo en infraestructura penitenciaria es exorbitante cuando se compara al resto del presupuesto asignado al sistema penitenciario y a lo invertido en la misma área por otros países que están más avanzados que Panamá en materia penitenciaria. Las inversiones en infraestructura además constituyen una respuesta errónea a los graves problemas del sistema penitenciario panameño porque el Estado está perpetuando un problema significativo, a saber: construir centros penitenciarios demasiado grandes, lo cual no cumple con las directrices y mejores prácticas internacionales, no sigue una política pública prudente, y no ofrece una solución sostenible a largo plazo.

1. Descripción de proyectos de infraestructura penitenciaria

a) Proyectos que están en etapa de construcción o planeación

Los proyectos de infraestructura penitenciaria más grandes y costosos se han concentrado en el área de la Provincia de Panamá, que cuenta con la población penitenciaria más alta del país: en mayo de 2013 había 10,733 personas privadas de libertad en complejos con capacidad para 5,917³⁰. Actualmente, el proyecto de infraestructura más grande y costoso consiste en la construcción de la megacárcel Complejo Penitenciario La Nueva Joya. Este proyecto de aproximadamente USD \$158 millones alojará a 5,500 personas privadas de libertad y está en proceso de ser construido en un terreno de 35.7 hectáreas al lado de los centros más grandes del país, La Joya y La Joyita, en el área de Pacora, Provincia de Panamá³¹. El Consejo de Gabinete de Panamá aprobó el proyecto en

²⁹ Ver *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, pp. 36-40.

³⁰ La información es de mayo de 2013 ya que esta es la información estadística más reciente que la Clínica de Stanford pudo obtener que incluye tanto niveles de capacidad como de población. Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, Departamento de Seguridad Penitenciaria, *Población penal*, 1 de mayo de 2013, MINISTERIO DE GOBIERNO, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/contenido/transparencia> (en octubre de 2013, este archivo ya no estaba disponible en la web pero la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford conserva una copia en sus archivos) [en adelante, “*Cifras de la DGSP de mayo de 2013*”]. Para septiembre de 2013, la población penitenciaria en la Provincia de Panamá era 11,190. *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

³¹ Vidal González, *La ‘Nueva Joya’, lista en 2013*, EL SIGLO, 29 de mayo de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/05/29/contenido/518007.asp>; Rubén Polanco, *La Nueva Joya se Inspira en Penales Colombianos*, LA PRENSA, 11 de abril de 2011, disponible en

junio de 2010 expresando las siguientes consideraciones: “es necesario promover un diseño que permita la construcción y equipamiento de un nuevo complejo penitenciario, que permitiría la aplicación adecuada de las sanciones y medidas adecuadas para la reintegración en la comunidad de los privados de libertad”³².

El equipo de la Clínica de Stanford no obtuvo autorización para visitar el área de construcción de La Nueva Joya a pesar de múltiples solicitudes. Por lo tanto, no pudo verificar el progreso de la misma ni realizar observaciones respecto a su diseño y las instalaciones. A continuación se detalla la descripción del complejo según información oficial. La Nueva Joya consistirá de cinco módulos principales: Secciones A y B alojarán a los detenidos preventivamente mientras que las secciones C, D y E alojarán a los internos condenados³³. Los cinco módulos serán divididos en 24 pabellones, de los cuales 12 serán de seguridad media, seis con celdas de seguridad mínima y seis con seguridad máxima³⁴. Cada módulo tendrá personal propio, incluyendo una junta técnica y custodios³⁵. Contará con su propia planta potabilizadora de agua que suministrará agua potable a los reclusos³⁶. Además de todo esto, también tendrá clínicas, áreas deportivas y áreas para visitas conyugales³⁷. Adicionalmente, se considera que será excepcionalmente segura ya que contará con ocho torres de vigilancia blindadas, tres vallas exteriores y varias cámaras de circuito cerrado³⁸. El Estado ha recalcado que el nuevo centro penitenciario contará con características de diseño dirigidas a contrarrestar muchas de las preocupaciones relacionadas con el sistema penitenciario actual panameño, tales como la sobrepoblación, la falta de programas de rehabilitación, la falta de división entre los detenidos preventivamente de los condenados y la falta de agua potable³⁹. Para abril de 2013, La

<http://www.prensa.com/impreso/la-nueva-joya-se-inspira-en-penales-colombianos/37195>; Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Complejo Penitenciario la Nueva Joya: Panamá tendrá el complejo penitenciario más grande de la región*, p. 1, https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Complejo%20Penitenciario%20la%20Nueva%20Joya_0.docx (visitado el 18 de octubre de 2013).

³² Gobierno Nacional de la República de Panamá, Consejo de Gabinete, *Resolución de Gabinete No. 69*, 8 junio 2010, disponible en <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/ley282010.pdf>.

³³ Rubén Polanco, *La Nueva Joya se Inspira en Penales Colombianos*, LA PRENSA, 11 de abril de 2011, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/la-nueva-joya-se-inspira-en-penales-colombianos/37195>.

³⁴ Rubén Polanco, *La Nueva Joya se Inspira en Penales Colombianos*, LA PRENSA, 11 de abril de 2011, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/la-nueva-joya-se-inspira-en-penales-colombianos/37195>; Vidal González, *La ‘Nueva Joya’, lista en 2013*, EL SIGLO, 29 de mayo de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/05/29/contenido/518007.asp>.

³⁵ *Plan estratégico de la DGSP*, ob. cit. nota 28, p. 21.

³⁶ Vidal González, *La ‘Nueva Joya’, lista en 2013*, EL SIGLO, 29 de mayo de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/05/29/contenido/518007.asp>.

³⁷ *Plan estratégico de la DGSP*, ob. cit. nota 28, p. 21.

³⁸ Vidal González, *La ‘Nueva Joya’, lista en 2013*, EL SIGLO, 29 de mayo de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/05/29/contenido/518007.asp>.

³⁹ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Nueva Joya será la alternativa contra el hacinamiento en el 2013*, 9 de enero de 2013, <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/noticia/nueva-joya-ser-la-alternativa-contra-el-hacinamiento-en-el-2013>; Abdiel Zárate, Ministerio de Seguridad Pública de la República de Panamá, *Ministros de Gobierno y Seguridad Pública realizan recorrido por La Nueva Joya*, 7 marzo 2013,

Nueva Joya había sido completada en un 72.5%⁴⁰ y se había planeado completarla en julio de 2013⁴¹. Según información publicada en octubre de 2013, la entrega de la Nueva Joya está programada para diciembre de 2013⁴².

Además de La Nueva Joya, el Estado planifica la construcción de otros nuevos centros penitenciarios. Estos incluyen un centro para la provincia de Chiriquí que reemplazará el centro actual en David y un centro que reemplazará al Centro Femenino de la Ciudad de Panamá⁴³. Según información disponible en los medios de comunicación, el nuevo centro en Chiriquí tendrá una capacidad para alrededor de 950 detenidos y costará aproximadamente USD \$19 millones⁴⁴ y el nuevo centro femenino en la Provincia de Panamá alojará a alrededor de 1,000 mujeres privadas de libertad y costará alrededor de USD \$18 millones⁴⁵.

b) *Proyectos de infraestructura que han sido completados*

Se han desarrollado otros proyectos de infraestructura penitenciaria alrededor del país desde el 2008. Por ejemplo, el Estado inauguró un nuevo Centro Penitenciario de Changuinola en la provincia de Bocas del Toro en el 2010⁴⁶. Organizaciones de la sociedad

http://www.minseg.gob.pa/index.php?option=com_k2&view=item&id=201:2013-03-07-16-34-41&Itemid=344; Rubén Polanco, *La Nueva Joya se Inspira en Penales Colombianos*, LA PRENSA, 11 de abril de 2011, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/la-nueva-joya-se-inspira-en-penales-colombianos/37195>.

⁴⁰ *Estado invertirá \$300 millones para mejorar el sistema carcelario*, PANAMAAMERICA.COM.PA, 17 de junio de 2013, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1600276-estado-invertira-300-millones-mejorar-el-sistema-carcelario->.

⁴¹ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *La Nueva Joya estará terminada en Julio*, 5 de marzo de 2013,

<http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1615>.

⁴² *Mitradel recluta personal para complejo penitenciario la Nueva Joya*, PANAMAAMERICA.COM.PA, 8 de octubre de 2013, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1653276-mitradel-recluta-personal-complejo-penitenciario-la-nueva-joya>.

⁴³ Ver Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Proyectos más trascendentales en el periodo de 1 de julio de 2009 a 1 de julio de 2012*, p. 5, disponible en http://www.mingob.gob.pa/mingob/transparencia/_lib/file/doc/Proyectos..%5B1%5D.pdf (visitado 20 de octubre de 2013).

⁴⁴ *Licitación de centro penitenciario por \$ 19 millones*, CENTRALAMERICADATA, 22 de agosto de 2012, http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Prison_Tender_for_19_million_Announced; Ver también Mayra Madrid, *Construirán cárcel en Icaço*, CRÍTICA.COM.PA, 16 de enero de 2013, <http://www.critica.com.pa/notas/1415733-construiran-carcel-icaco->.

⁴⁵ Rosalía Simmons, *\$18 millones costará nuevo centro femenino*, LA PRENSA, 24 de junio de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/uhora/locales/centro-femenino-carcel-pacora-ministro-fabrega/187227>; Rubén Polanco, *Fábrega anuncia el cierre de la cárcel de mujeres*, LA PRENSA, 23 de mayo de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/fabrega-anuncia-el-cierre-de-la-carcel-de-mujeres/179501>.

⁴⁶ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Proyectos más trascendentales en el periodo de 1 de julio de 2009 a 1 de julio de 2012*, p. 4, disponible en [http://www.mingob.gob.pa/mingob/transparencia/_lib/file/doc/Proyectos..\[1\].pdf](http://www.mingob.gob.pa/mingob/transparencia/_lib/file/doc/Proyectos..[1].pdf) (visitado 20 de octubre de 2013); ver también, Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, Ericka Guerra, *Se inaugura cárcel en Changuinola*, 25 de septiembre de 2010, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=880>.

civil panameña e instituciones académicas nacionales e internacionales solicitaron en el 2013 autorización para visitar el nuevo centro en Changuinola, pero esta solicitud fue negada por el Director General del Sistema Penitenciario sin explicación ni invitación a dialogar al respecto⁴⁷.

Otros proyectos de infraestructura a menor escala que el Estado ha desarrollado incluye la construcción de nuevas estructuras en centros existentes. En el 2012, el Estado inauguró nuevas estructuras en Nueva Esperanza. En febrero de 2013, un equipo de la Clínica de Stanford visitó este nuevo pabellón en Nueva Esperanza llamado “Nuevo Modelo”. Con capacidad para 342 detenidos, el pabellón contaba con una población por debajo de su límite. Nuestro equipo pudo observar varias celdas vacías y una sección entera de celdas que funcionaban como espacios para almacenaje, a pesar de que las condiciones en ese pabellón eran significativamente mejores que en el resto del centro. En febrero de 2012, el Estado también inauguró un nuevo pabellón en La Joyita, el pabellón 6, a un costo de USD \$306,000⁴⁸. Con 52 celdas, cada una con capacidad para cuatro reclusos, el nuevo pabellón se suponía que albergara un total de 208 reclusos⁴⁹. Durante nuestra visita a La Joyita en enero de 2013, el pabellón 6 ya contaba con 244 internos⁵⁰.

El Estado también ha implementado soluciones temporales creativas para afrontar el problema del hacinamiento e infraestructura deficiente, como lo demuestra el caso del centro de La Chorrera. En el 2008, *Del Portón para Acá* reportó que La Chorrera se encontraba en “condiciones particularmente preocupantes” y que mantenía el índice más alto de hacinamiento entre los centros penitenciarios visitados por el equipo (595 internos en un centro para 175)⁵¹. Incluso, desde el 2004 la Defensoría del Pueblo había solicitado al gobierno cerrar el centro de La Chorrera debido a las pésimas condiciones en que se encontraba⁵², pero no fue hasta el 2011 que el gobierno decidió clausurarlo, luego de que el

⁴⁷ Carta de la Comisión Justicia y Paz, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Centro de Iniciativas Democráticas, Facultad de Derecho de la Universidad Santa María La Antigua, la Clínica de Harvard y la Clínica de Stanford, al Ministro de Gobierno de la República de Panamá, Jorge Ricardo Fábrega, y Director General del Sistema Penitenciario, Ángel Calderón, con copia al Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH, Rodrigo Escobar Gil (13 de junio de 2013, en archivo con la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford). El 22 de junio de 2013 el Director General del Sistema Penitenciario Ángel Calderón informó a la Clínica de Stanford por correo electrónico que no se autorizaba el acceso a los penales pero no brindó información adicional.

⁴⁸ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Entregan pabellón N°6 en La Joyita para reducir el hacinamiento*, 6 de febrero de 2012, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1289>; *Gobierno entregó un nuevo pabellón en La Joyita*, CRÍTICA.COM.PA, 11 de febrero de 2012, <http://www.critica.com.pa/notas/1361852-gobierno-entrego-un-nuevo-pabellon-en-la-joyita>.

⁴⁹ Rafael Luna Noguera, *Dan más espacios presos de la cárcel La Joyita*, LA PRENSA, 7 de febrero de 2012, <http://www.prensa.com/impreso/panorama/dan-mas-espacios-presos-de-la-carcel-la-joyita/63193>.

⁵⁰ Información en tablero en la Dirección de La Joyita el 22 de enero de 2013.

⁵¹ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, pp. 9 y 33.

⁵² Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, *Defensor recomienda clausurar Cárcel Pública de La Chorrera*, 16 de marzo de 2004, http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com_k2&view=item&id=1386:Defensor-recomienda-clausurar-Cárcel-Pública-de-La-Chorrera.

departamento de bomberos de Panamá señalara que sus estructuras estaban a punto de colapsar y que los detenidos necesitaban ser trasladados inmediatamente⁵³.

En vista de lo anterior, en el 2012 el Estado contrató una compañía española para construir módulos carcelarios móviles para La Chorrera a un costo aproximado de USD \$5 millones⁵⁴. Alrededor de 300 de los casi 500 internos del centro La Chorrera fueron trasladados a un nuevo pabellón en La Joya y los 173 restantes fueron trasladados a los 66 módulos móviles construidos, con la capacidad para albergar cuatro detenidos cada uno⁵⁵. El Director General del Sistema Penitenciario, Ángel Calderón, declaró en una entrevista a los medios que una vez que los módulos de La Chorrera no sean necesarios (porque se planea construir un nuevo centro penitenciario en La Chorrera), éstos pueden ser transferidos a cualquier parte del país donde se les necesite⁵⁶. Un equipo de la Clínica de Stanford tenía programado visitar el centro de La Chorrera en febrero de 2013 pero a último momento la DGSP negó el acceso, y por lo tanto, no pudo examinar estos módulos directamente.

2. *Las inversiones en infraestructura penitenciaria son exorbitantes en comparación con el resto del presupuesto penitenciario nacional y con lo invertido por otros países de la región más avanzados en materia penitenciaria*

a) *El presupuesto penitenciario nacional sigue siendo muy limitado*

En el 2008, *Del Portón para Acá* concluyó que el presupuesto estatal asignado al sistema penitenciario panameño era mínimo y recomendó al Estado que lo aumentara para

⁵³ Entrevista con Ángel Calderón, Director General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, TELEMETRO.COM, *Unos 173 Reos Se Encuentran en Cárceles Modulares en La Chorrera*, 23 de abril de 2012, http://www.telemetro.com/nacionales/reos-ecuentran-carceles-modulares-Chorrera_3_472182797.html.

⁵⁴ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Módulos carcelarios móviles en la Cárcel Pública de la Chorrera*, https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Complejo%20Penitenciario%20la%20Nueva%20Joya_0.docx (visitado 20 de octubre de 2013); ver también, Manuel Vega Loo, *Reos serán llevados en mayo a cárceles modulares en la Chorrera*, LA PRENSA, 23 de abril de 2012, disponible en <http://www.prensa.com/uhora/locales/reos-seran-llevados-en-mayo-carceles-modulares-en-la-chorrera/86811>.

⁵⁵ Entrevista con Ángel Calderón, Director General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, TELEMETRO.COM, *Unos 173 Reos Se Encuentran en Cárceles Modulares en La Chorrera*, 23 de abril de 2012, http://www.telemetro.com/nacionales/reos-ecuentran-carceles-modulares-Chorrera_3_472182797.html.

⁵⁶ Entrevista con Ángel Calderón, Director General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, TELEMETRO.COM, *Unos 173 Reos Se Encuentran en Cárceles Modulares en La Chorrera*, 23 de abril de 2012, http://www.telemetro.com/nacionales/reos-ecuentran-carceles-modulares-Chorrera_3_472182797.html; ver también Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Módulos carcelarios móviles en la Cárcel Pública de la Chorrera*, https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Complejo%20Penitenciario%20la%20Nueva%20Joya_0.docx (visitado 20 de octubre de 2013).

que reflejara las necesidades reales del sistema. En ese entonces, el presupuesto era alrededor de USD \$14 millones, lo cual representaba menos del 0.18% del presupuesto general de la nación y un promedio de USD \$1,289 por recluso al año a nivel nacional⁵⁷. El Informe del 2008 notó que otros países con un ingreso per cápita menor que el de Panamá, tales como Colombia y El Salvador, invertían más por sus detenidos anualmente, \$7,200 y \$2,694 respectivamente⁵⁸.

En el 2013, el presupuesto nacional asignado al funcionamiento del sistema penitenciario ha aumentado a aproximadamente USD \$30 millones⁵⁹, lo cual quiere decir que el Estado ha aumentado su inversión, de USD \$1,289 por recluso al año en 2008 a aproximadamente USD \$2,000 al año por recluso a nivel nacional⁶⁰, equivalentes a alrededor de USD \$5 al día. Pero Panamá todavía invierte menos que, por ejemplo, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de la República Dominicana, el cual invierte más o menos USD \$12⁶¹ por día por persona privada de libertad. Y según estadísticas recopiladas por la CIDH para 17 países de Latinoamérica y el Caribe en el 2010, el porcentaje del presupuesto general de Panamá designado al sistema penitenciario era más bajo que la mayoría de los países. Mientras que el porcentaje del presupuesto nacional designado al sistema penitenciario en Panamá era 0.35%, países vecinos de Panamá contaban con porcentajes relativamente más altos: Colombia con 0.68%, Costa Rica con 1.1%, Nicaragua con 0.45% y El Salvador con 0.7%⁶². En este sentido, vale la pena mencionar que Panamá,

⁵⁷ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 23.

⁵⁸ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 23.

⁵⁹ El presupuesto para el sistema penitenciario y el sistema de custodia de menores juntos en el 2013 es de USD \$31,888,160, lo cual quiere decir que el presupuesto específico del sistema penitenciario es menor a esta cifra. Asamblea Nacional de Panamá, Ministro de Economía y Finanzas, *Trámite Legislativo 2012-2013: El presupuesto general del estado para la vigencia fiscal de 2013*, 26 de julio de 2012, pp. 29-30, disponible en http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2012/PROYECTO/2012_P_499.pdf [en adelante, "*Presupuesto para 2013*"].

⁶⁰ Calculado según las estadísticas de septiembre de 2013 de 15,124 personas privadas de libertad. *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

⁶¹ *Prisons in Latin America: A journey into hell*, THE ECONOMIST, 22 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.economist.com/node/21563288>.

⁶² *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 63. Cabe notar que según el Informe de la CIDH, la información que proporcionó el Estado de Panamá a la CIDH fue que el presupuesto total del sistema penitenciario era USD \$21,111,671.00 y que éste representaba más o menos el 0.35% del presupuesto general del Estado. Sin embargo, según la Ley 63 ("Que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2010"), el presupuesto general total del Estado en el 2010 fue USD \$10,574,940,600. Esto sugiere que si el presupuesto asignado al sistema penitenciario fue USD \$21,111,671 en el 2010 (según la Ley 63, el presupuesto de funcionamiento asignado al sistema penitenciario y al sistema de menores en conjunto fue de \$24,049,700), éste constituyó 0.20% del presupuesto general del Estado. Asamblea Nacional de la República de Panamá, Gaceta Oficial Digital, Ley 63, *Que dicta el presupuesto general del estado para la vigencia fiscal de 2010*, 28 de octubre de 2009, disponible en <http://www.asamblea.gob.pa/actualidad/Documentos%20de%20Interes/3.%20%20LEY%2063%20DE%2009.pdf> [en adelante, "*Presupuesto para 2010*"]. Una revisión de los presupuestos penitenciarios aprobados por la Asamblea Nacional de Panamá en los últimos cuatro años señala que el porcentaje del presupuesto general asignado al sistema penitenciario (lo cual incluye también el sistema de custodia de menores) fue en el 2010 alrededor de 0.22%, en el 2011 alrededor de 0.21%, en el 2012 alrededor de 0.22%, y en el 2013 alrededor de 0.20%. Estos porcentajes fueron calculados por la Clínica de Stanford con la figura global

uno de los países con mayor crecimiento económico en Latinoamérica y con un producto interno bruto que ha crecido un promedio de 8% en los últimos años⁶³, tuvo en el 2010 y en el 2012 un producto interno bruto per cápita más alto que Colombia, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana y, en el 2012, su producto interno bruto per cápita también fue más alto que Costa Rica⁶⁴.

El alto crecimiento económico de Panamá, así como la inversión de alrededor de USD \$200 millones en los proyectos de infraestructura descritos arriba en la Parte (2)(A)(1), demuestran que el Estado cuenta con los recursos para mejorar a corto plazo las urgencias del sistema penitenciario que se expondrán en la Parte II (3), tales como reclusos que duermen en el piso, falta de personal para transportar a los internos a sus audiencias judiciales y carencia de médicos. Los países vecinos menos ricos que Panamá que invierten más en las personas privadas de libertad deben servir como un importante modelo a seguir.

b) *Inversiones en infraestructura penitenciaria son exorbitantes*

El Estado ha invertido sumas multimillonarias, muy por encima del presupuesto de funcionamiento para el sistema penitenciario, en inversión para el “mejoramiento, ampliación y equipamiento del Sistema Penitenciario”⁶⁵. Según información pública sobre el presupuesto nacional, en el 2010, USD \$30 millones fueron asignados a dicha inversión, en el 2011 también USD \$30 millones, en el 2012 USD \$81.9 millones y en el 2013 USD \$34.5 millones⁶⁶, para un total de USD \$176 millones. Un análisis de la ejecución

indicada en el presupuesto general y la figura de presupuesto de funcionamiento para el sistema penitenciario, la cual incluye también al sistema de custodia de menores. *Ver ibid.*; Asamblea Nacional de la República de Panamá, Trámite Legislativo 2010, Proyecto de Ley 185, *Que dicta el presupuesto general del estado para la vigencia fiscal de 2011*, 29 de julio de 2010, disponible en http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2010/PROYECTOS/2010_P_185.pdf [en adelante, “*Presupuesto para 2011*”]; Asamblea Nacional de la República de Panamá, Trámite Legislativo 2011, Ley 74, *Que dicta el presupuesto general del estado para la vigencia fiscal de 2012*, 11 de octubre de 2011, disponible en http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2011/PROYECTO/2011_P_361.pdf [en adelante, “*Presupuesto para 2012*”]; *Presupuesto para 2013*, ob. cit. nota 59.

⁶³ *Panamá: Crear mejores oportunidades para todos*, GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, <http://go.worldbank.org/XW3N6ZE9P1> (visitado 20 de octubre de 2013); *ver también* Marianela Palacios, *Crecimiento de Panamá, entre los 20 mayores del mundo*, 8 de mayo de 2012, CAPITAL FINANCIERO, <http://www.capital.com.pa/crecimiento-de-panama-entre-los-20-mayores/> (identificando una tasa de crecimiento de 7.6% por año durante los últimos 5 años).

⁶⁴ En el 2010, el PBI per cápita de Panamá fue de USD \$7,229 y en el 2012 fue de USD \$9,534; el de Colombia en 2010 fue USD \$6,180 y en el 2012 USD \$7,752; el de Nicaragua en el 2010 fue de USD \$1,475 y en el 2012 USD \$1,754; el de El Salvador en el 2010 fue de USD \$3,444 y en el 2012 de USD \$3,790; el de República Dominicana en el 2010 fue de USD \$5,157 y en el 2012 USD \$5,736. El PBI per cápita de Costa Rica en el 2010 era un poco mayor al de Panamá, con USD \$7,783 y en el 2012 fue menor al de Panamá, con USD \$9,396. *PIB per cápita (US\$ a precios actuales)*, EL BANCO MUNDIAL, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD> (visitado 20 de octubre de 2013).

⁶⁵ *Presupuesto para 2013*, ob. cit. nota 59.

⁶⁶ Como se explicó en la nota 59, el presupuesto total para el sistema penitenciario debe ser un poco menor al indicado aquí debido a que estas cifras incluyen también al sistema de custodia de menores. *Ver*

presupuestaria penitenciaria publicada en el sitio web del sistema penitenciario demuestra que casi la totalidad de los fondos para “inversión” son utilizados para construir infraestructura penitenciaria y que además el presupuesto de inversión puede ser hasta duplicado durante un mismo año fiscal, ya que en el 2013 el mismo fue aumentado de USD \$34.5 millones a USD \$66.24 millones (de los cuales sólo USD \$53,900, para la instalación de un sistema de detección de metales, no fueron destinados a la construcción de infraestructura)⁶⁷. En comparación con los USD \$66.24 millones destinados a infraestructura en el 2013, ese mismo año el presupuesto total de funcionamiento asignado al sistema penitenciario fue de USD \$25.9 millones⁶⁸.

Los megaproyectos de infraestructura penitenciaria como La Nueva Joya y los demás descritos arriba plantean serias preocupaciones sobre el nivel elevado de inversión en infraestructura penitenciaria cuando existen otros problemas significativos dentro de los centros penitenciarios panameños que no han sido debidamente atendidos, tal como lo argumentaremos en Parte II (3) de este informe. La excesiva inversión se evidencia en las cifras de inversión en infraestructura penitenciaria mencionadas anteriormente: el Estado invirtió \$5 millones en módulos móviles para el centro de la Chorrera con capacidad aproximada de 264 reclusos⁶⁹, está invirtiendo alrededor de USD \$160 millones en La

Presupuesto para 2010, ob. cit. nota 62; *Presupuesto para 2011*, ob. cit. nota 62; *Presupuesto para 2012*, ob. cit. nota 62; *Presupuesto para 2013*, ob. cit. nota 59.

⁶⁷ Para entender cómo se utilizan en el sistema penitenciario estos fondos para inversión se puede tomar información del Ministerio de Gobierno que detalla la ejecución presupuestaria. Según dicha información, de los USD \$34.5 millones para inversión en el 2013 se debía invertir según el presupuesto en ley USD \$25 millones en la construcción de un nuevo centro penitenciario en la provincia de Panamá; USD \$500 mil en seguimiento de dicha obra; USD \$2 millones en la construcción de un nuevo centro en Colón; USD \$4.25 millones en la construcción de un nuevo centro en Chiriquí y USD \$2.75 millones en la construcción de un nuevo centro en La Chorrera. Sin embargo, dicho presupuesto de inversión fue modificado a un total de USD \$66,239,134 para el sistema penitenciario, distribuido así: USD \$54.2 millones para la construcción del centro en Panamá; USD \$53.9 mil en pago de suministro e instalación del sistema de detección de metales; y USD \$5.2 millones en la construcción del nuevo centro en la Chorrera (la cantidad de fondos para el seguimiento de la obra del centro en la Provincia de Panamá, la construcción del centro en Colón y la construcción del nuevo centro en Chiriquí no fueron modificados). Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, Dirección de Administración y Finanzas, Departamento de Presupuesto, *Informe de Ejecución Presupuestaria al 31 de julio de 2013*, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Ejecución%20Presupuestaria.docx> (visitado 20 de octubre de 2013).

⁶⁸ Según el Informe de Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Gobierno, el presupuesto penitenciario asignado por ley fue de USD \$27.3 millones y éste fue modificado a USD \$25.9 millones. De los USD \$25.9 millones, USD \$4,375,584 fueron para administración y USD \$21,561,926 para la coordinación de centros penitenciarios. Además de estas cifras, se presupuestaron USD \$240,091 como “aportes varios” para el Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá y USD \$38,739 como “aportes varios” para el Centro Femenino de Rehabilitación de Chiriquí. Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, Dirección de Administración y Finanzas, Departamento de Presupuesto, *Informe de Ejecución Presupuestaria al 31 de julio de 2013*, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Ejecución%20Presupuestaria.docx> (visitado 20 de octubre de 2013).

⁶⁹ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Módulos carcelarios móviles en la Cárcel Pública de la Chorrera*,

Nueva Joya, un centro penitenciario para 5,500 internos⁷⁰ y está planeando invertir USD \$19 millones en un centro para aproximadamente 950 detenidos⁷¹ y aproximadamente USD \$18 millones en un centro que se supone albergará alrededor de 1,000 mujeres privadas de libertad⁷².

En el caso del nuevo Centro Femenino, funcionarios gubernamentales recientemente anunciaron la clausura del actual Centro Femenino después de la muerte de una interna, supuestamente por falta de atención médica⁷³. No queda claro el por qué es necesario demoler el actual Centro Femenino, especialmente porque ese centro, aunque lejos de ser un centro modelo, no cuenta con una estructura y diseño tan deficientes como otros en el país. Hay áreas del Centro Femenino que sí deben ser clausuradas, tales como la celda de castigo, pero una política de demoler centros completos que ya existen y construir centros grandes injustificadamente no parece responder a las necesidades reales de un sistema penitenciario que, como se verá más adelante en Parte II (3)(B)(3), no ha podido resolver problemas graves como la falta de personal para acompañar a los detenidos a sus audiencias y la escasez de personal médico. Como discutiremos más adelante en la Parte II (2)(A)(3), según las directrices internacionales y mejores prácticas, sería una mejor política pública que el Estado mantuviera el actual Centro Femenino, invirtiera recursos en mejorar sus estructuras, y construyera un centro nuevo menos costoso que el planificado para albergar a 500 mujeres privadas de libertad en vez de 1,000.

Además, las sumas destinadas por el Estado panameño a la construcción de nuevos centros es también exorbitante cuando se compara con países vecinos como Costa Rica y República Dominicana, dos países vecinos que han sido considerados por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (“ILANUD”) como aquellos que han o están llevando a cabo reformas ejemplares a sus sistemas penitenciarios⁷⁴ y quienes parecen invertir una suma de dinero

https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Complejo%20Penitenciario%20la%20Nueva%20Joya_0.docx (visitado 20 de octubre de 2013)

⁷⁰ *Ver supra*, nota 31.

⁷¹ *Licitación de centro penitenciario por \$ 19 millones*, CENTRALAMERICADATA, 22 de agosto de 2012, http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Prison_Tender_for_19_million_Announced; *ver también* Mayra Madrid, *Construirán cárcel en Icaço*, CRÍTICA.COM.PA, 16 de enero de 2013, <http://www.critica.com.pa/notas/1415733-construiran-carcel-icaco>.

⁷² Rosalía Simmons, *\$18 millones costará nuevo centro femenino*, LA PRENSA, 24 de junio de 2013, *disponible en* <http://www.prensa.com/uhora/locales/centro-femenino-carcel-pacora-ministro-fabrega/187227>; Rubén Polanco, *Fábrega anuncia el cierre de la cárcel de mujeres*, LA PRENSA, 23 de mayo de 2013, *disponible en* <http://www.prensa.com/impreso/panorama/fabrega-anuncia-el-cierre-de-la-carcel-de-mujeres/179501>; Rubén Polanco, *Nueva cárcel de mujeres costará \$17.5 millones*, LA PRENSA, 28 de junio de 2013, *disponible en* <http://www.prensa.com/impreso/panorama/nueva-carcel-mujeres-costara-175-millones/188119>.

⁷³ Rubén Polanco, *Fábrega anuncia el cierre de la cárcel de mujeres*, LA PRENSA, 23 de mayo de 2013, *disponible en* <http://www.prensa.com/impreso/panorama/fabrega-anuncia-el-cierre-de-la-carcel-de-mujeres/179501>.

⁷⁴ *Ver* Elías Carranza, *Penal Reform and Prison Overcrowding in Latin America and the Caribbean: What to Do, What Not to Do, The Good Examples of Costa Rica and the Dominican Republic*, Presentación al Workshop on Penal Reform and Prison Overcrowding, durante la sesión 18 del United Nations Commission

considerablemente menor para la construcción de centros penitenciarios. Por ejemplo, Costa Rica ha construido plazas penitenciarias para 2,600 detenidos por USD \$10 millones⁷⁵ y la República Dominicana construyó en el 2009 el centro penitenciario más grande hasta entonces en su Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, con una capacidad de 1,200 detenidos, por un costo aproximado de USD \$6 millones⁷⁶.

La siguiente gráfica presenta una comparación aproximada de lo que Costa Rica y la República Dominicana invirtieron en esos proyectos de infraestructura por persona privada de libertad que albergaría el centro en comparación con cuanto está invirtiendo Panamá en La Nueva Joya por cada persona privada de libertad que ese centro albergará. Aunque la analogía no sea exacta (las construcciones no son en el mismo año, el costo de construcción puede variar de país a país⁷⁷), resulta revelador ver que Panamá está invirtiendo aproximadamente seis veces más por persona privada de libertad en sus construcciones que Costa Rica y República Dominicana.

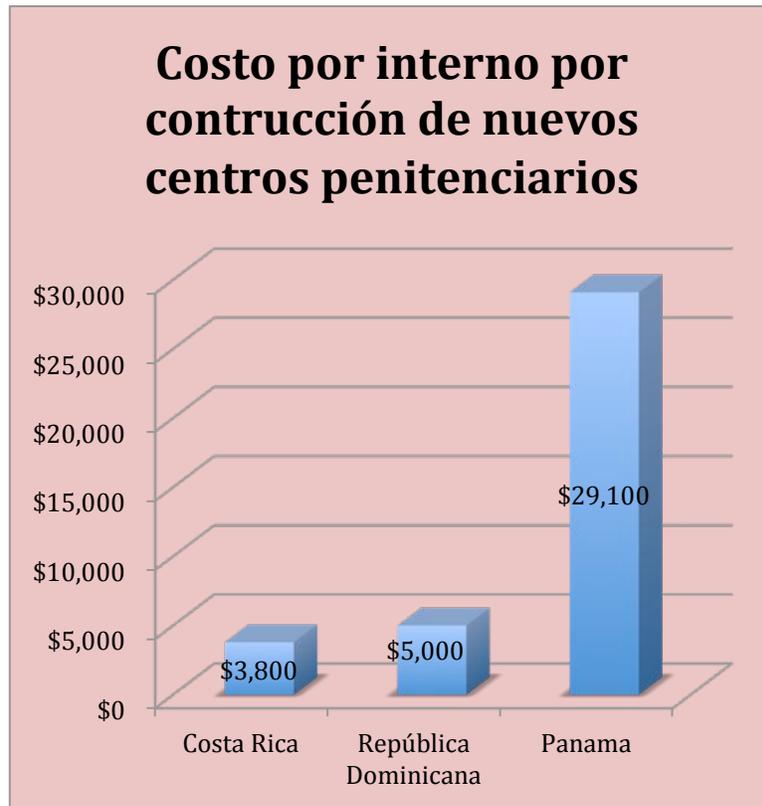
on Crime Prevention and Criminal Justice, Vienna International Centre, (15 de abril de 2009), pp. 131, 134, disponible en http://www.unafei.or.jp/english/pdf/Congress_2010/14Elias_Carranza.pdf [en adelante, “Carranza, *Penal Reform and Prison Overcrowding*”]. Pero ver también Andrea Marín Mena, *Crisis en sistema penitenciario costarricense debe atacarse en forma integral*, http://sitios.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/vol97/noticias_judiciales/nj05.htm (visitado 20 de octubre de 2013) (exponiendo que luego de 30 años de reforma penitenciaria en Costa Rica el sistema se encuentra en crisis pero que, según Elías Carranza, la situación costarricense se encuentra en menor desventaja con respecto a la región producto de la consolidación del sistema, el profesionalismo y la capacitación del personal, entre otras cosas).

⁷⁵ Elías Carranza, *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe, ¿Qué hacer?*, ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS 2012, UNIVERSIDAD DE CHILE, p. 62, disponible en <http://www.anuariodch.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723> [en adelante, “Carranza, *¿Qué hacer?*”].

⁷⁶ El centro de Moca costó exactamente RD \$261,860,363.86 (pesos dominicanos) lo cual calculado en dólares americanos en octubre de 2013 viene siendo USD \$6,154,783. MINISTERIO PÚBLICO DE REPÚBLICA DOMINICANA, MOCA SE INTEGRA AL NUEVO MODELO PENITENCIARIO (septiembre – diciembre de 2009), p. 30 (en archivo con la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford).

⁷⁷ La fuente de información utilizada para la inversión de Costa Rica no especifica en qué años se llevó a cabo la construcción. Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 62. Sin embargo, información pública sugiere que fue después del 2002, ya que ese fue el año en el que se realizó un contrato con una compañía extranjera para construir facilidades privatizadas, el cual luego fue suspendido a favor de que Costa Rica construyera facilidades a un menor costo. Ver Irene Vizcaíno, *Persiste disputa por fallida concesión de cárcel en Pococí*, NACION.COM, 24 de enero de 2009, disponible en http://www.nacion.com/ln_ee/2009/enero/24/pais1834021.html.

Gráfica 1



Los altos costos involucrados en el megaproyecto La Nueva Joya, así como en otros que el Estado tiene planificado, exigen altos niveles de transparencia sobre el proceso de licitación y construcción y también sobre el diseño y los objetivos del proyecto que expliquen a la población panameña por qué el Estado invierte tantos recursos en obras que en otros países cuestan mucho menos y que además, como se verá en la siguiente sección, no son recomendables según las directrices y mejores prácticas internacionales. La Clínica de Stanford no encontró respuestas concretas a estas preguntas en su investigación.

3. *El enfoque en infraestructura es una respuesta errónea a los graves problemas del sistema penitenciario porque no cumple con las mejores prácticas internacionales, no sigue una política pública prudente, y no ofrece una solución sostenible*

El Estado sostiene que La Nueva Joya será el complejo penitenciario más moderno de América Latina y el más grande de la región⁷⁸. El Ministro de Gobierno ha declarado que La Nueva Joya “finalmente (...) acabará con el problema del hacinamiento en el área metropolitana”⁷⁹ y el Presidente de Panamá expresó que sus facilidades cumplirán “con todos los derechos humanos”⁸⁰. La declaración del Presidente de Panamá que La Nueva Joya cumple con todos los estándares de derechos humanos debe ser analizada cuidadosamente. El Complejo La Nueva Joya es 11 veces más grande que el tamaño recomendado por las Naciones Unidas como adecuado para promover el tratamiento y la rehabilitación de los internos⁸¹. Las Reglas Mínimas sugieren que los centros penitenciarios no deben albergar a más de 500 reclusos y que muchas veces el número debe ser menos⁸². Mientras más grandes son los complejos penitenciarios, más grave es el riesgo que se conviertan simplemente en lugares de confinamiento⁸³, lo cual dificulta alcanzar uno de los objetivos principales de la pena privativa de libertad, que consiste en “proteger a la sociedad contra el crimen”⁸⁴ a través del tratamiento individual de los delincuentes⁸⁵.

En el 2008, *Del Portón para Acá* advirtió sobre el tamaño excesivo de las prisiones panameñas: “una característica notable es que exist[ía]n varios centros de gran tamaño que, como es de esperarse, dificultan la administración del centro. Las Reglas Mínimas recomiendan que la población en establecimientos penitenciarios sea de menos de 500. Sin embargo, en Panamá, existen seis centros con más de 500 (...) y tres de ellos sobrepasan los mil”⁸⁶. Una de las recomendaciones de la Clínica de Harvard al Estado fue “[c]onstruir solamente centros penales con capacidad para menos de 500 personas”⁸⁷.

Cinco años después, el Estado mantiene cinco centros de detención que albergan a más de 500 personas privadas de libertad y cuatro de ellos a más de mil⁸⁸. Ochenta y cuatro

⁷⁸ Vidal González, *La ‘Nueva Joya’, lista en 2013*, EL SIGLO, 29 de mayo de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/05/29/contenido/518007.asp>; Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Complejo Penitenciario la Nueva Joya: Panamá tendrá el complejo penitenciario más grande de la región*, p. 1, https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Complejo%20Penitenciario%20la%20Nueva%20Joya_0.docx (visitado el 20 de octubre de 2013).

⁷⁹ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Nueva Joya será la alternativa contra el hacinamiento en el 2013*, 9 de enero de 2013, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1540>.

⁸⁰ Vidal González, *La ‘Nueva Joya’, lista en 2013*, EL SIGLO, 29 de mayo de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/05/29/contenido/518007.asp>.

⁸¹ *Ver infra*, nota 95 y el texto adjunto.

⁸² *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, regla mínima 63(3).

⁸³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Notes and comments on the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, p. 46, disponible en http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/AGMs/Notes_and_comments-1250048-DMU_version.pdf.

⁸⁴ *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, regla mínima 58.

⁸⁵ *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, regla mínima 59.

⁸⁶ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 36.

⁸⁷ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 12.

⁸⁸ *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20. Uno de los centros con más de 500 reclusos en el 2008, Tinajitas, vio su población reducida de 538 en febrero de 2008 a 448 en septiembre de 2013.

por ciento de la población penitenciaria, es decir, 12,718 internos de 15,124 en septiembre de 2013, se encontraban en centros que recluían alrededor de mil o más internos: Centro de Rehabilitación Nueva Esperanza, con 1,250; Centro Penitenciario de David, con 1,119; Centro Femenino Cecilia O. de Chiari con 889; Centro Penitenciario La Joya con 4,270 y Centro Penitenciario La Joyita con 5,190⁸⁹. Desde el diagnóstico del 2008, el Estado no ha seguido las recomendaciones relacionadas con el tamaño de los centros penitenciarios y la mayoría de los proyectos de infraestructura sigue incumpliendo con las directrices internacionales. El Estado parece ignorar el hecho que ser el país con “el complejo penitenciario más grande de la región”⁹⁰ no debe ser motivo de honra ni de orgullo.

Adicionalmente a las directrices internacionales, hay razones de política pública por las que el Estado no debería estar construyendo centros de igual tamaño o más grandes a los existentes. Los centros penitenciarios grandes son menos conducentes a la rehabilitación, uno de los principios fundamentales de los sistemas penitenciarios, incluyendo el panameño⁹¹. Como lo demuestran numerosos estudios, es en centros pequeños donde se facilitan los procesos de resocialización que promueven la reducción de las tasas de reincidencia⁹². Pero además de contribuir a la rehabilitación de los reclusos, los centros penitenciarios de menor tamaño tienden a ser menos violentos que los centros más grandes⁹³. Lo anterior indica que los centros penitenciarios más pequeños facilitan el

⁸⁹ *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

⁹⁰ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Complejo Penitenciario la Nueva Joya: Panamá tendrá el complejo penitenciario más grande de la región*, p. 1, https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Complejo%20Penitenciario%20la%20Nueva%20Joya_0.docx (visitado el 20 de octubre de 2013).

⁹¹ Ley N. 55 de 30 de julio de 2003 “Que reorganiza el Sistema Penitenciario”, Gaceta Oficial de la República de Panamá, art. 19 [en adelante, “Ley 55”]; Constitución Política de la República de Panamá, art. 28 [en adelante, “la Constitución”].

⁹² Un estudio de calidad de prisiones encontró que había un considerable aumento en la calidad del cuidado para los reclusos de prisiones más pequeñas. Alison Liebling, *‘Titan’ prisons: Do size, efficiency and legitimacy matter?*, en TACKLING PRISON OVERCROWDING: BUILD MORE PRISONS? SENTENCE FEWER OFFENDERS? pp. 69-70 (Mike Hough, et al., eds., 2008). Además, como lo ha observado el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, los centros penitenciarios muy grandes son difíciles de manejar, no logran proporcionar los servicios dirigidos requeridos por los diferentes grupos de reclusos y es improbable que mejoren los contactos de los reclusos con el mundo externo. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 November to 1 December 2008* (8 de diciembre de 2009), disponible en <http://www.cpt.coe.int/documents/gbr/2009-30-inf-eng.pdf>. Todos estos aspectos dificultan la administración de programas efectivos de rehabilitación. Finalmente, hay estudios que han encontrado una conexión entre el estado psíquico de los reclusos y el tamaño de los centros penitenciarios. Por ejemplo, un estudio que examinó el rol del tamaño institucional de las prisiones en Texas en suicidios, internación psiquiátrica y otras muertes, encontró que las tasas de suicidio en los centros grandes (entre 1,400 y 1,800 reclusos) eran 10 veces mayor que en instituciones más pequeñas (entre 830 y 1,100 reclusos) y los internamientos psiquiátricos eran 78% más altos. Verne C. Cox, Paul Paulus, y Garvin McCain, *The Relevance for Prison Housing Standards and A General Approach Regarding Crowding Phenomena*, 39 AMERICAN PSYCHOLOGIST 1148, 1151-52 (1984).

⁹³ Un estudio sobre violencia en prisiones encontró que es posible que en prisiones más grandes simplemente haya más reclusos que pueden entrar en contacto y más lugares para involucrarse en conducta violenta que en

control de motines y disturbios; en cambio, los centros grandes tienden a magnificar estos episodios debido a que es más difícil identificar los conflictos y quienes los promueven⁹⁴.

Una revisión de las mejores prácticas a nivel regional también sugiere una preferencia por los centros penitenciarios de menor tamaño. Según las recomendaciones del Seminario Latinoamericano sobre “Buenas prácticas penitenciarias”, auspiciado por la CIDH en el 2007, “se debe garantizar una capacidad máxima de alojamiento según los estándares de las Naciones Unidas, de no más de 500 internos por unidad”⁹⁵.

En el plano local, el Estado ha decidido concentrar la política pública penitenciaria en construir centros penitenciarios con capacidad para más de 500 reclusos a pesar de conocer los argumentos en contra de esta política. La Defensoría del Pueblo de Panamá se manifestó en contra de una megacárcel desde el principio⁹⁶. De otro lado, en un foro organizado por la Defensoría del Pueblo en la Ciudad de Panamá en julio del 2010, el Dr. Mario Coriolano, el Vicepresidente del Subcomité sobre la Prevención de Tortura de las

prisiones más chicas. En prisiones más grandes, el personal penitenciario no puede monitorear todo el espacio penitenciario todo el tiempo, lo cual le proporciona a los reclusos más libertad para involucrarse en mala conducta a lo largo del centro. La autora del estudio concluyó que las prisiones deben operar con un límite de población o que los responsables de política pública deben repensar el diseño de prisiones nuevas para poder maximizar la vigilancia. Karen F. Lahm, *Inmate-On-Inmate Assault: A Multilevel Examination of Prison Violence*, 35 CRIMINAL JUSTICE AND BEHAVIOR, 120, 134 (2008). Otro estudio realizado en los Estados Unidos encontró que “las instituciones de gran tamaño presentaban mayores tasas de agresión al personal y eran más susceptibles a presentar disturbios”. Richard C. McCorkle, Terance D. Miethe y Kriss A. Drass, *The Roots of Prison Violence: A Test of the Deprivation, Management, and “Not-So-Total” Institution Models*, 41 CRIME & DELINQUENCY 317, 325 (1995). Otro estudio sobre homicidios en prisiones estadounidenses encontró que “las prisiones de gran tamaño son más susceptibles a tener tasas altas de homicidios que instituciones de menor tamaño”, ya sea por el número y el tipo de reclusos albergados en grandes instituciones, o porque “las prisiones de gran tamaño pueden ser más difíciles de controlar, debido tanto a que la proporción de reclusos por guardias es más alta o a que a los reclusos con diferentes estatus de seguridad les resulta más fácil mezclarse entre sí”. SAWYER F. SYLVESTER, JOHN H. REED, Y DAVID O. NELSON, PRISON HOMICIDE 52-53 (1977).

⁹⁴ Ver, por ejemplo, motines carcelarios que resultaron en reclusos muertos en México (Elisabeth Malkin, *Gang Brawl Inside Mexico Prison Leaves 23 Dead*, N.Y. TIMES, 20 de enero de 2010, disponible en <http://www.nytimes.com/2010/01/21/world/americas/21mexico.html>), El Salvador (*El Salvador Jail Rioters Kill 21*, BBC.CO.UK, 7 de enero de 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6238345.stm>), y Brasil (*Brazil to Close Infamous Prison*, ASSOCIATED PRESS, 13 de marzo de 2001, disponible en http://amarillo.com/stories/031301/usn_brazil.shtml).

⁹⁵ O.E.A., *Conclusiones del Seminario Latinoamericano sobre “Buenas prácticas penitenciarias”*, Buenos Aires, Argentina, OEA/Ser.K/XXXIV, GAPECA/INF.1/08 (2008), párr. 8, disponible en <http://www.oas.org/dsp/documents/ministerial/Conclsemlatino-2ndareucarceles.pdf>.

⁹⁶ El Defensor del Pueblo de Panamá expresó: “No estamos de acuerdo con el desarrollo de una mega cárcel, sino en construir espacios clasificados para los privados de libertad”. Georgina Damián, *Mega cárcel dificultaría la resocialización de los reos*, PANAMAAMERICA.COM, 28 de julio de 2010, disponible en <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/945874-mega-carcel-dificultaria-la-resocializacion-de-los-reos>. Ver también Defensoría del Pueblo de Panamá, Oficina de Supervisión de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad, *Una mirada al sistema penitenciario panameño análisis y propuestas*, febrero de 2011, pp. 72-73, disponible en http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/images/stories/Transparencia/Defensoria/Articulo26/26_3_UNA_MIRADA.pdf.

Naciones Unidas se refirió a este tema, al señalar: “a veces se toman caminos equivocados porque creen que la construcción de mayores cárceles puede mejorar la situación penitenciaria”⁹⁷. Adicionalmente, en un taller regional sobre la reforma penitenciaria organizado por UNODC que se llevó a cabo en Panamá en noviembre de 2010, Elías Carranza del ILANUD recomendó mantener la capacidad de los complejos penitenciarios por debajo de 500 personas para ejecutar de manera apropiada los programas de rehabilitación⁹⁸. Por último, la Clínica de Harvard presentó sus preocupaciones en relación con la construcción del Complejo La Nueva Joya y otros megaproyectos directamente ante la entonces Ministra de Gobierno Roxana Méndez en diciembre de 2010⁹⁹.

Adicionalmente a estos argumentos, el enfoque del Estado en la construcción de nuevas prisiones grandes y costosas es problemático porque no soluciona de manera sostenible el problema de hacinamiento. La creación de nuevas plazas permite atenuar los efectos del hacinamiento y adecuar los centros penitenciarios para atender a las necesidades básicas de los reclusos¹⁰⁰. Sin embargo, esta medida por sí sola no es suficiente ni efectiva a largo plazo. Durante la audiencia en la CIDH en 2008 que evaluó el sistema penitenciario panameño, el Comisionado Paulo Sérgio Pinheiro señaló: “Examinando después de 30 años las políticas penitenciarias en el continente, construir penitenciarias donde ya hay superpoblación es una cosa positiva, pero la lección que tengo (...) es que luego se llenan y luego estarán superpobladas. Entonces la mejor manera de lidiar con la superpoblación es meter menos gente con la pena de privación de libertad. (...) Porque no hay solución—se construyen más, y luego se llenan de más gente, es un círculo que no termina [el problema de hacinamiento]”¹⁰¹. La UNODC ha señalado que “[a]unque el hacinamiento pueda ser temporalmente disminuido con la construcción de nuevas cárceles, [su] experiencia de trabajo (...) demuestra que el intento de superar los efectos nocivos del hacinamiento a través de la construcción de nuevas cárceles y su mantenimiento es costosa, especialmente

⁹⁷ Georgina Damián, *Mega cárcel dificultaría la resocialización de los reos*, PANAMAAMERICA.COM, 28 de julio de 2010, disponible en <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/945874-mega-carcel-dificultaria-la-resocializacion-de-los-reos>.

⁹⁸ Defensoría del Pueblo de Panamá, Oficina de Supervisión de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad, *Una mirada al sistema penitenciario panameño análisis y propuestas*, febrero de 2011, p. 98, disponible en http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/images/stories/Transparencia/Defensoria/Articulo26/26_3_UNA_MIRADA.pdf.

⁹⁹ Reunión de 6 de diciembre de 2010, Ciudad de Panamá. Por parte del Ministerio de Gobierno, participaron la Ministra Méndez y el Vice Ministro Luis Hincapié y por parte de la Clínica de Harvard participaron el Profesor James Cavallaro, María Luisa Romero, Sara Zampierin y Virginia Corrigan.

¹⁰⁰ Ver *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 461.

¹⁰¹ Audio: Paulo Sérgio Pinheiro, Comisionado, C.I.D.H., *Audiencia sobre las violaciones de derechos humanos en los centros penitenciarios de Panamá* (7 de marzo de 2008), disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=12>. Este fenómeno del círculo perverso que se produce al construir prisiones fue explicado hace tiempo por Thomas Mathiesen. Sus estudios mostraron que “las nuevas prisiones colman su capacidad de inmediato y se ven sobrepobladas, por lo que se hace necesario construir nuevamente más prisiones, que de inmediato colman su capacidad, y así sucesivamente”. Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 59 (citando a THOMAS MATHIESEN, *THE POLITICS OF ABOLITION* (London: 1974)).

tratándose de mega-construcciones como ocurre en muchos países de América Latina”¹⁰². Un estudio hecho por ILANUD demostró que la construcción de prisiones es una “solución imposible” para el hacinamiento debido a la inmensa inversión que se necesita y a que, en los países estudiados, “el ritmo de crecimiento de la población penitenciaria sobrepasaba en mucho la capacidad del esfuerzo”¹⁰³.

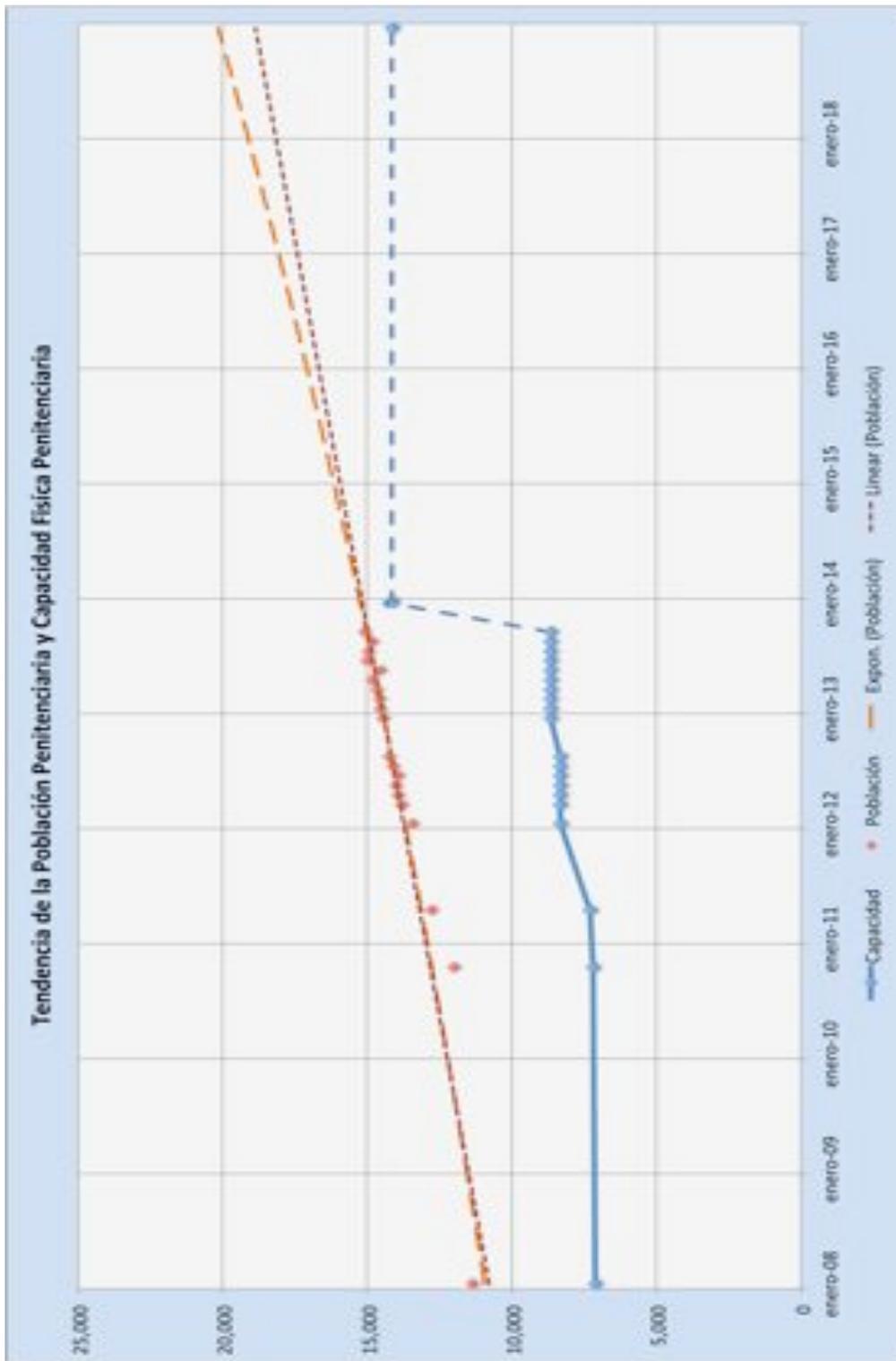
En Panamá, la población penitenciaria ha aumentado de 11,375 reclusos en el 2008 a 15,124 en el 2013, como se verá en la Parte II (3)(A). La siguiente gráfica demuestra que si la población penitenciaria continúa creciendo en los próximos cinco años al mismo ritmo de los últimos cinco, aun con las 5,500 nuevas plazas que se abrirán con la construcción de La Nueva Joya, el Estado deberá seguir construyendo un nuevo centro penitenciario para alrededor de 1,000 reclusos cada año por los próximos cinco años. A un costo de alrededor de \$18 millones cada uno (ver Parte II (2)(A)), la construcción de más prisiones resulta ser una solución muy costosa y poco efectiva para solucionar el hacinamiento. Como lo comprobó la Clínica de Stanford en sus visitas a centros penitenciarios a principios de 2013, espacios que habían sido construidos recientemente para aliviar el hacinamiento se encontraban sobrepoblados al poco tiempo de haber sido construidos¹⁰⁴.

¹⁰² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*, Opinión consultiva *ex officio*. No. 006/2013, dirigida a los Estados de la región de América Latina, (2013), p. 15, *disponible en* http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf.

¹⁰³ Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, pp. 59-60.

¹⁰⁴ Un ejemplo observado por nuestro equipo fue el pabellón 6 de La Joyita, que un año después de haber sido construido ya contaba con 36 personas más de las que cabían en dicho espacio. *Ver supra*, nota 50.

Gráfica 2



En este sentido, un dato relevante que el Estado de Panamá debe conocer debido a sus visitas oficiales a los sistemas penitenciarios en Costa Rica y República Dominicana (ver Parte II (3)(B)(1)) es que las reformas penitenciarias más destacadas en Latinoamérica no se han limitado a la construcción de una o varias megacárceles sino que han transformado el sistema de manera integral, en cumplimiento con los estándares de dignidad humana y calidad de vida para las personas privadas de libertad¹⁰⁵. La Clínica de Stanford pudo observar esto de cerca cuando visitó el Nuevo Modelo de la Gestión Penitenciaria en República Dominicana. En ese país sí se han construido nuevos centros penitenciarios modernos, limpios y con espacio extenso para deportes y programas de rehabilitación. Pero ese no ha sido el enfoque central. Más bien, República Dominicana se ha enfocado en desarrollar talento humano a través de su Escuela Penitenciaria para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y su participación en programas de rehabilitación adecuados. Además, como fue mencionado anteriormente, aunque la República Dominicana sí ha invertido en infraestructura nueva, la cantidad que ese país invierte en infraestructura es mucho menor que las inversiones exorbitantes del Estado panameño¹⁰⁶.

Por todo lo anterior, consideramos que el enfoque y la inversión de Panamá en infraestructura es una política pública inadecuada que no augura un buen futuro para el sistema penitenciario panameño.

B. No existe compromiso para implementar políticas que resulten en posibles mejoras sostenibles en el sistema penitenciario a largo plazo

En el 2008, *Del Portón para Acá* incluyó entre sus recomendaciones al Estado que formulara políticas para reducir las demoras existentes en la administración de justicia, para promocionar el uso de sanciones alternativas, y para prevenir el abuso de la detención preventiva¹⁰⁷. De desarrollarse e implementarse políticas con estos objetivos, no sólo se estaría ayudando a reducir la población penitenciaria, sino que se estaría contribuyendo a solucionar el problema de posibles violaciones a derechos humanos por períodos de detención preventiva prolongada y justicia tardía¹⁰⁸. Desafortunadamente, el Estado no ha demostrado ni voluntad ni compromiso con implementar políticas y reformas integrales que pudiesen resultar en soluciones reales y efectivas a los problemas del sistema penitenciario panameño a largo plazo. Un ejemplo de esto es la postergación de la implementación del sistema penal acusatorio (que reemplazará el sistema inquisitivo) en Panamá.

¹⁰⁵ Carranza, *Penal Reform and Prison Overcrowding* ob. cit. nota 74, p. 136.

¹⁰⁶ Ver gráfica 1.

¹⁰⁷ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 15.

¹⁰⁸ El Artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que “[t]oda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso”. *Convención Americana*, ob. cit. nota 6, art. 7.5. La Corte Interamericana ha establecido que una demora judicial prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, en ciertos casos, “una violación de las garantías judiciales”. Corte I.D.H., *Caso 19 Comerciantes v. Colombia*, Sentencia de 5 julio de 2004, párr. 191.

1. *La implementación del sistema penal acusatorio en Panamá*

En el 2008, la República de Panamá, siguiendo ejemplos de otros países en la región¹⁰⁹, adoptó un nuevo sistema de enjuiciamiento penal¹¹⁰, el cual se basa en principios como el debido proceso, contradicción, inmediación, simplificación, eficacia, economía procesal y derecho de defensa¹¹¹. La tendencia hacia la implementación de modelos acusatorios en Latinoamérica ha respondido en parte a preocupaciones en la región sobre abusos a los derechos fundamentales y un sistema ineficiente de justicia penal bajo el sistema inquisitivo¹¹². La implementación del sistema acusatorio en Panamá fue programada para iniciar de manera gradual en el 2009 y tener una duración máxima de cuatro años¹¹³. En el 2009 el Estado pospuso el inicio de su implementación hasta el año 2011¹¹⁴. El proceso de implementación empezó en 2011 con las provincias de Coclé y Veraguas durante el 2011 y las provincias de Herrera y Los Santos durante el 2012¹¹⁵. En el

¹⁰⁹ La implementación del sistema acusatorio en América Latina se inició con Guatemala en 1994, seguida por Costa Rica, El Salvador y la provincia de Buenos Aires, Argentina en 1998; Venezuela en 1999; Bolivia y Chile en 2000; Ecuador en 2001; Honduras y Nicaragua en 2002; la República Dominicana en el 2004; Colombia en el 2005; Perú en el 2006; México en el 2008 y Panamá en el 2009. MAURICIO J. DUCE ET AL., THE IMPACT OF CRIMINAL PROCEDURE REFORM ON THE USE OF PRETRIAL DETENTION IN LATIN AMERICA 5, 21 (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2009) *disponible en* <http://www.cejamericas.org/index.php/areas-de-trabajo/prision-preventiva-seccion/prision-preventiva-y-medidas-cautelares/productos/informes-situacion-de-prision-preventiva-en-america-latina/informes-comparativos>.

¹¹⁰ Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008 “Que adopta el Código Procesal Penal, *disponible en* <http://www.innovacion.gob.pa/descargas/SPA-Ley63-Que-adopta-el-codigo-procesal-penal.pdf> [en adelante, “Ley 63”].

¹¹¹ Ley 63, ob. cit. nota 110, art. 3.

¹¹² MAURICIO J. DUCE ET AL., THE IMPACT OF CRIMINAL PROCEDURE REFORM ON THE USE OF PRETRIAL DETENTION IN LATIN AMERICA 5 (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2009), *disponible en* <http://www.cejamericas.org/index.php/areas-de-trabajo/prision-preventiva-seccion/prision-preventiva-y-medidas-cautelares/productos/informes-situacion-de-prision-preventiva-en-america-latina/informes-comparativos>. Al mismo tiempo, las reformas en América Latina han sido parte de una tendencia más amplia dirigida hacia la reforma judicial que se ha promovido desde mediados de la década de 1990, después de la consolidación de la democracia formal a través del hemisferio, por organizaciones tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que las agencias de gobiernos de naciones donantes individuales, incluyendo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (“USAID”). PETER DESHAZO Y JUAN ENRIQUE VARGAS, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), JUDICIAL REFORM IN LATIN AMERICA: AN ASSESSMENT 1-2 (2006), *disponible en* http://csis.org/files/media/csis/pubs/0609_latin_judicial_reform.pdf. *Ver también* Jonathan L. Hafetz, *Pretrial Detention, Human Rights and Judicial Reform in Latin America*, 26 FORDHAM INTERNATIONAL LAW JOURNAL, 1754, 1764 (2002), *disponible en* <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1907&context=ilj> (argumentando que las organizaciones internacionales y otros donantes que promueven reformas judiciales tienen prioridades diferentes y que el Banco Mundial, por ejemplo, liga a la reforma judicial al crecimiento económico y el alivio de la pobreza mientras USAID se enfoca en mejorar el funcionamiento del sistema judicial de un país).

¹¹³ Ley 63, ob. cit. nota 110, Arts. 555, 556.

¹¹⁴ Ley No. 48 de 1 de septiembre de 2009 “Que modifica artículos del Código Procesal Penal, Art. 1, *disponible en* http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/PENAL/ley_48_de_2009.pdf.

¹¹⁵ Carta de la Alianza Ciudadana Pro Justicia y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) a Dr. Emilio Álvarez-Icaza, Secretario Ejecutivo de la C.I.D.H. (16 de marzo de 2013) pp. 2-3; Rubén Polanco,

2013, el Estado nuevamente aplazó la implementación del sistema acusatorio en el 2013 en las provincias de Panamá, Colón, Darién, la Comarca de San Blas, Chiriquí y Bocas del Toro¹¹⁶ alegando falta de recursos¹¹⁷.

Representantes de la sociedad civil y legisladores de la oposición en la Asamblea Nacional vieron la supuesta justificación de falta de recursos, la demora en la implementación del sistema acusatorio y su estancamiento en las fases iniciales, como una falta de compromiso por parte del Estado para implementar verdaderas reformas; esto mismo fue denunciado ante la Comisión Interamericana en marzo de 2013¹¹⁸. La supuesta falta de recursos para la implementación del sistema acusatorio a lo largo de todo el país contrasta de manera drástica con las grandes inversiones que el Estado ha hecho para construir centros penitenciarios, tal como se discutió arriba en la Parte II (2)(A)(2)(b), y los recursos invertidos en materia de seguridad en Panamá. Para el presupuesto del 2013, por ejemplo, el Estado asignó un presupuesto más de tres veces mayor al Ministerio de Seguridad (USD \$637,312,200) que al Órgano Judicial (USD \$108,186,075) y al Ministerio Público (USD \$85,098,959) juntos¹¹⁹.

2. Posibles consecuencias de la implementación del sistema acusatorio

Una expectativa importante de la transición a un sistema penal acusatorio es que, además de aumentar la celeridad de los procesos judiciales, ayudará a racionalizar el uso de

Alianza alerta a la CIDH, LA PRENSA, 1 de marzo de 2013, disponible en <http://www.mensual.prensa.com/impreso/panorama/alianza-alerta-la-cidh/160352>.

¹¹⁶ ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, *División Territorial*, disponible en <http://www.organojudicial.gob.pa/acerca-de-nosotros/organizacion-judicial/division-territorial/> (visitado 20 de octubre de 2013).

¹¹⁷ Ley No. 8 de 6 de Marzo de 2013, Exposición de Motivos, disponible en http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2013/PROYECTO/2013_P_563.pdf (“Respecto al Primer y Tercer Distrito Judicial, cuya población, extensión territorial e incidencia de delitos, aunado a la complejidad de los mismos, exige el refuerzo de sus estructuras, mediante una valoración de la situación de estos dos distritos judiciales, obliga a reflexionar si todas las instituciones involucradas cuentan con los recursos para hacerle frente eficientemente a la implementación del SPA, en las fechas estipuladas”).

¹¹⁸ Carta de la Alianza Ciudadana Pro Justicia y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) a Dr. Emilio Álvarez-Icaza, Secretario Ejecutivo de la C.I.D.H. (16 de marzo de 2013) pp. 2-3; Rubén Polanco, *Alianza alerta a la CIDH*, LA PRENSA, 1 de marzo de 2013, disponible en <http://www.mensual.prensa.com/impreso/panorama/alianza-alerta-la-cidh/160352>. Getzaleté Reyes, *Siguen críticas por proyecto que pospone el sistema penal acusatorio*, LA PRENSA, 26 de febrero de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/uhora/locales/sistema-penal-acusatorio-panama-atraso-criticas/159785>; también ver ALIANZA CIUDADANA PRO JUSTICIA, INFORME DE OBSERVATORIO DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO: SEGUNDO DISTRITO JUDICIAL 2 (2012), disponible en http://www.alianzaprojusticia.org.pa/imagenes/pdf/boletin_sistema_penal_acusatorio805788.pdf (“Para el 2011 se requerían \$51,669,214 [para la transición al sistema acusatorio] pero se asignaron \$39,557,769”).

¹¹⁹ *Presupuesto para 2013*, ob. cit. nota 59. Esta tendencia de asignar un presupuesto mucho mayor a asuntos de seguridad que de justicia parece que va a continuar para el 2014. El Órgano Ejecutivo ha propuesto asignar al Ministerio de Seguridad para el 2014 USD \$716 millones y USD \$209 millones el sistema de justicia. José Otero, *Alianza: ‘Más dinero para reprimir que para prevenir’*, LA PRENSA, 30 de agosto de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/alianza-mas-dinero-reprimir-que-prevenir/202292>.

la detención preventiva¹²⁰. Por ejemplo, el Nuevo Código Procesal del Sistema Acusatorio en Panamá establece que el Ministerio Público debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis meses y pone un plazo de un año para la detención preventiva¹²¹.

Las experiencias de otros países de América Latina que han implementado el sistema acusatorio demuestran que dicha reforma puede ayudar a abordar problemas sobre el debido proceso ligados a la mora judicial y al alto porcentaje de personas en detención preventiva¹²² aunque la implementación del sistema no resulte necesariamente en una reducción del hacinamiento¹²³. Por ejemplo en Chile, donde se implementó el sistema acusatorio gradualmente del 2000 hasta el 2005, la transición no resultó en una reducción del hacinamiento penitenciario pero sí ayudo a reducir el tiempo de las audiencias, acelerar el proceso en general y reducir el índice de detenciones preventivas¹²⁴. En Colombia, donde

¹²⁰ Ver, por ejemplo, Mauricio J. Duce, et al., *La reforma procesal penal en América Latina y su impacto en el uso de la prisión preventiva*, en CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA), PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS (2009) 14, disponible en http://www.reformasprocesales.udp.cl/wp-content/uploads/2010/11/prision_preventiva.pdf; entrevista con Celmira Way San Simiti, Juez de Liquidación de Causas Penales de Coclé, en Penonomé, Panamá (13 de noviembre de 2012); entrevista con Diomedes Kaa, Ex Director General del Sistema Penitenciario, en Panamá, Panamá (7 de noviembre de 2012).

¹²¹ Ley 63, ob. cit. nota 110, arts. 237, 291.

¹²² Según un estudio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas en el 2009, la dependencia en la detención preventiva en los países que transicionaron a los sistemas acusatorios disminuyó por lo general en los tres años siguientes a la implementación de la reforma penal. Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela lograron reducir la incidencia de detención preventiva dentro de la población penitenciaria, con la notable excepción de Bolivia, la provincia de Buenos Aires (Argentina) y Costa Rica.

Mauricio J. Duce, et al., *La reforma procesal penal en América Latina y su impacto en el uso de la prisión preventiva*, en CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA), PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS (2009) 41, disponible en http://www.reformasprocesales.udp.cl/wp-content/uploads/2010/11/prision_preventiva.pdf.

¹²³ Una razón para esto es que la implementación del sistema acusatorio puede, en el corto plazo, llevar a un aumento en la población penitenciaria. Por ejemplo, en países como Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay el total de personas privadas de libertad por cada 100,000 aumentó luego de la implementación del sistema acusatorio. Ver Mauricio J. Duce, et al., *La reforma procesal penal en América Latina y su impacto en el uso de la prisión preventiva*, en CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA), PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS (2009) 45, disponible en http://www.reformasprocesales.udp.cl/wp-content/uploads/2010/11/prision_preventiva.pdf.

¹²⁴ Miguel Carbonell y Enrique Ochoa Reza, *El derecho comparado frente a las reformas legislativas: el caso de Chile*, 32 REVISTA DE DERECHO, 271, 290, 293-94, 297 (2009); Mauricio J. Duce y Cristián Riego, *La Prisión preventiva en Chile: El impacto de la reforma procesal penal y de sus cambios posteriores*, en CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA), PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS (2009) 174-185, disponible en http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/3325-prision-preventiva-y-reforma-procesal-penal-en-america-latina-evaluacion-y-perspectiva. Con respecto a los datos sobre hacinamiento, según estadísticas de la UNODC, en el 2003 Chile tenía un índice de hacinamiento de 138% (población: 37,648; capacidad: 27,191) y en el 2011 el índice era de 162% (población: 59,261; capacidad: 36,575). U.N.O.D.C., “Official Capacity of Adult Prisons, Penal Institutions or Correctional Institutions,” (2003 y 2011), disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS_Criminal_justice_resources.xls; U.N.O.D.C., “Adults Held in Prisons, Penal

se hizo la transición al sistema acusatorio a partir del 2005, el hacinamiento ha persistido aún cuando la capacidad de los centros penitenciarios ha incrementado y el crimen ha bajado desde su implementación¹²⁵. Pero notablemente Colombia ha obtenido logros importantes tales como la celeridad del proceso y la disminución de la tasa de detenciones preventivas¹²⁶.

En Panamá, a pesar que el sistema acusatorio sólo se ha implementado en algunas provincias, la experiencia hasta el momento también sugiere que el cambio al nuevo sistema ha contribuido a la reducción de la duración de los procesos judiciales, a la promoción de métodos alternativos de resolución de conflicto y a la reducción en la duración de las detenciones preventivas, aunque no así en la reducción del hacinamiento¹²⁷. De acuerdo a un informe gubernamental que estudió los resultados a partir del 2012: “Lo que en el Sistema mixto duraba 172 días, con el sistema penal acusatorio solo dura 58 días, es decir que el nuevo proceso penal es 50% más rápido y eficiente”¹²⁸. Asimismo indica que: “El 73.2 % de las sentencias dictadas se realizaron por acuerdos de pena, mecanismo que constituye uno de los procedimientos alternos de solución de conflictos. En total se registraron 189 sentencias, de las cuales 183 son condenatorias y seis absolutorias”¹²⁹. También, a partir de noviembre de 2012, la mayor parte de la población de internos en las primeras provincias en implementar el sistema acusatorio, Coclé y Veraguas, eran condenados y no procesados. Un 32.18% de los detenidos en Coclé y 32.89% de los

Institutions or Correctional Institutions,” (2003 y 2011), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS_Persons_detained.xls.

¹²⁵ Con respecto a los datos sobre hacinamiento, según estadísticas de la UNODC, en el 2005 Colombia tenía un índice de hacinamiento de 134% (población: 66,829; capacidad: 49,821) y en el 2011 el índice era de 133% (población: 100,451; capacidad: 75,620). U.N.O.D.C., “Official Capacity of Adult Prisons, Penal Institutions or Correctional Institutions,” (2005 y 2011), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS_Criminal_justice_resources.xls; U.N.O.D.C., “Total Persons Held in Prisons, Penal Institutions or Correctional Institutions,” (2005 y 2011), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS_Persons_detained.xls. También según estadísticas de la UNODC, la tasa de homicidios per cápita en Colombia bajó de 42.1 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2005 a 33.2 en el 2011. U.N.O.D.C., “Intentional homicide, count and rate per 100,000 population,” (2005 y 2011), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls.

¹²⁶ Andrés Torres, “From Inquisitorial to Accusatory: Colombia and Guatemala's Legal Transition,” LAW AND JUSTICE IN THE AMERICAS WORKING PAPER SERIES (2007), pp. 8-9, *disponible en* <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=ljawps>. Mildred Hartmann Arboleda, *La detención preventiva y la reforma procesal penal en Colombia*, en CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA), PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN AMÉRICA LATINA: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS (2009) 231-232, *disponible en* http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/3325-prision-preventiva-y-reforma-procesal-penal-en-america-latina-evaluacion-y-perspectiva.

¹²⁷ Ver, por ejemplo, Gilberto Soto, *Sistema Penal Acusatorio agudizó el hacinamiento*, PANAMAAMERICA.COM.PA, 10 de septiembre de 2013, *disponible en* <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1640082-sistema-penal-acusatorio-agudizo-el-hacinamiento->

¹²⁸ Ministerio Público de Panamá, Procuraduría General de la Nación, *Informe Sistema penal Acusatorio 2011-2012*, p. 1.

¹²⁹ Ministerio Público de Panamá, Procuraduría General de la Nación, *Informe Sistema penal Acusatorio 2011-2012*, p. 2.

detenidos en Veraguas se encontraban detenidos preventivamente, comparado con el índice de 67% en marzo de ese mismo año¹³⁰.

El cambio al sistema acusatorio no debe percibirse erróneamente como la cura para todos los problemas del sistema penitenciario y del sistema de justicia penal, pero es un paso en la dirección correcta en el contexto de reforma judicial y Panamá no debe seguir aplazando su implementación. La experiencia en otros países, así como la experiencia limitada hasta el momento en Panamá, demuestra que el cambio al sistema acusatorio puede tener un rol fundamental en la reducción de las tasas de detención preventiva y en el aceleramiento de procesos. Esa misma experiencia también sugiere que se debe hacer mucho más ya que, por ejemplo, el problema del hacinamiento requiere ser abordado a través de otras políticas, tales como medidas alternativas a la privación de libertad.

C. *Negación de acceso a los centros penitenciarios*

El Informe del 2008 resaltó que la autorización de la DGSP para entrar a los centros penitenciarios no fue fácil de obtener. También resaltó que a pesar de ciertas dificultades al principio de la investigación en el 2007 para conseguir el acceso por la DGSP como también una vez dentro de algunos centros¹³¹, la Clínica de Harvard logró realizar su investigación de acuerdo a la metodología solicitada y detallada arriba en la Parte I (3)¹³². En la audiencia en la CIDH en marzo de 2008, miembros de la CIDH resaltaron como un aspecto positivo la apertura del Estado panameño con respecto a la realización de las visitas e investigación que culminó en el Informe del 2008¹³³. Sin embargo, a diferencia de la manera abierta y transparente con la que el Estado de Panamá se había manejado desde el principio de la investigación de campo en el 2007 con respecto al acceso al sistema penitenciario, el Estado actualmente sostiene una posición de total negación de acceso a los centros penitenciarios a la Clínica de Stanford y a actores de la sociedad civil.

En febrero de 2013, el gobierno de Panamá negó el acceso de la Clínica de Stanford

¹³⁰ Correo electrónico de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) a Clara Long, Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford (11 de diciembre de 2012) (en archivo con la Clínica). (A la fecha de 27 de noviembre de 2012, 293 de 432 personas privadas de libertad en Coclé eran condenados y 204 de 304 reclusos en Veraguas eran condenados).

¹³¹ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 17.

¹³² Como se describió en la sección de metodología, la Parte I (3), el acceso solicitado era conforme a la metodología utilizada por organizaciones de derechos humanos: poder recorrer el centro en su totalidad, tener absoluta libertad para escoger a las personas privadas de libertad que quisiéramos entrevistar y no estar acompañados por policías y otros agentes de seguridad al momento de llevar a cabo estas entrevistas.

¹³³ El Comisionado Felipe González expresó: “Por una parte un aspecto que efectivamente aquí se ha resaltado por las dos partes, que me parece que es muy interesante sobretodo si uno lo contrasta con la situación penitenciaria de muchos otros países en América Latina, es el acceso a la información que parece existir y desde luego las facilidades que se han dado para estas visitas...”. El Comisionado Paulo Sérgio Pinheiro expresó que quería felicitar “la actitud muy abierta del gobierno de Panamá, yo creo que es un buen ejemplo, esa actitud de diálogo, de apertura, sería muy bueno que todos los estados del continente tuvieran la misma actitud...”. Audio: C.I.D.H., *Audiencia sobre las violaciones de derechos humanos en los centros penitenciarios de Panamá* (7 de marzo de 2008), disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=12>.

a tres centros penitenciarios (Algarrobos, David y Chorrera) y a la Academia Penitenciaria, para los cuales ya la DGSP había autorizado la entrada, luego de que parte del equipo de la Clínica de Stanford que se encontraba en Panamá le comunicara al Director General del Sistema Penitenciario Ángel Calderón que había enfrentado grandes dificultades para poder efectuar su investigación dentro de algunos de los centros penitenciarios, específicamente Tinajitas, La Joya y Nueva Esperanza, los días 19 y 20 de febrero de 2013¹³⁴.

En junio de 2013, se negó el acceso a los centros penitenciarios a una coalición de instituciones académicas nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil panameña, conformada por: JUSPAX, Alianza Ciudadana, CIDEM, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Santa María La Antigua, la Clínica de Stanford y la Clínica de Harvard. En la solicitud de acceso enviada el 13 de junio de 2013, los integrantes de la coalición señalaron que el propósito de las visitas era actualizar el Informe del 2008 y “emitir recomendaciones concretas al Estado panameño en el ámbito de derechos humanos en el sistema penitenciario”. De igual manera, las organizaciones también explicaron que aunque la Defensoría del Pueblo realiza monitoreos en los centros penitenciarios, es importante que la sociedad civil también participe en esta ardua labor. Esta solicitud fue negada sin explicación¹³⁵. De igual forma, JUSPAX también reporta que no se le ha permitido de manera independiente el acceso a los centros penitenciarios. Por último, en octubre de 2013, el Director General del Sistema Penitenciario le negó el acceso a centros penitenciarios a la Alianza Ciudadana Pro Justicia, señalando como justificación la solicitud de audiencia temática que dicha organización había presentado ante la CIDH en agosto del 2013.

Esta negación de acceso a los centros penitenciarios, en todas sus manifestaciones y formas, representa un grave retroceso para el monitoreo independiente y la investigación alternativa sobre la situación de los derechos de las personas privadas de libertad. La posición actual del Estado contrasta con la política de mayor apertura y transparencia de años anteriores y esto genera incertidumbre sobre las razones del Estado para negar el acceso a los centros.

El papel de la sociedad civil es fundamental para fortalecer y complementar la ardua labor de monitorear las condiciones dentro de los centros penitenciarios, debido a que este mecanismo permite recolectar información para denunciar y eventualmente prevenir violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad¹³⁶. Adicionalmente, esta

¹³⁴ Ver Carta de la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford a Ángel Calderón, Director General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá (22 de febrero de 2013).

¹³⁵ El 22 de junio de 2013 el Director General del Sistema Penitenciario Ángel Calderón envió un correo electrónico a la Clínica de Stanford acusando recibo de la carta enviada el 13 de junio e indicando que “sentimos comunicarle no se autoriza el ingreso a los penales, prontamente estaremos contestando oficialmente su nota con nuestras consideraciones”. Sin embargo, la DGSP nunca envió una comunicación formal con sus justificaciones.

¹³⁶ En este sentido y en el contexto de las personas privadas de libertad, la Comisión Interamericana ha señalado que en función de las obligaciones de los Estados asumidas en la Convención Americana, el proceso de “construir un sistema basado en la dignidad humana y que propenda por el mejoramiento de la sociedad y

labor adquiere especial relevancia porque, aunque Panamá ratificó el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en 2011, a la fecha todavía no ha implementado el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) requerido por este protocolo. El Grupo de Trabajo para el Establecimiento del MNP, conformado por organizaciones de la sociedad civil¹³⁷ y la Defensoría del Pueblo, ha trabajado conjuntamente desde agosto de 2012 y ha desarrollado investigaciones y documentación relevantes. Actualmente el Estado se encuentra evaluando la propuesta de la sociedad civil de lineamientos para el MNP.

Es importante que el Estado apoye los esfuerzos de la sociedad civil por establecer el MNP y asegurarse que el mismo sea implementado sin demora. Además, el Estado debe garantizar que el Mecanismo sea dotado con los recursos necesarios para garantizar el buen desempeño de sus funciones. A la vez, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado deben entablar un diálogo que permita el acceso regular a las organizaciones de derechos humanos a los centros penitenciarios.

3) Dentro de los centros penitenciarios: Aspectos prioritarios y urgentes

El Informe del 2008 cubrió los aspectos generales de las condiciones dentro de los centros penitenciarios, como la infraestructura, condiciones básicas, hacinamiento, falta de criterio de separación de los reclusos, escasez de agua y mala alimentación, problemas de salud, falta de capacitación profesional del personal penitenciario, abusos mentales y físicos, falta de rehabilitación, privilegios y presunta corrupción y condiciones de las mujeres privadas de libertad. Este informe tiene un enfoque distinto, con énfasis exclusivamente en los problemas de mayor urgencia, con la intención de que el Estado enfoque sus recursos de manera prioritaria en estos aspectos: hacinamiento, altas tasas de encarcelamiento y de detención preventiva, escasez y falta de formación en el personal penitenciario y falta de acceso a la atención médica. Hacemos esto entendiendo el reto que representa la crisis penitenciaria y con miras a sugerir que la política penitenciaria enfoque la mayor parte de sus recursos humanos y económicos en las prioridades más urgentes.

Por otra parte, el informe no evalúa los programas de rehabilitación aunque la Clínica de Stanford reconoce que este es un aspecto importante de la reforma penitenciaria panameña y uno que el Estado debe seguir reforzando por tratarse de una finalidad fundamental de las penas privativas de libertad¹³⁸. El Estado ha hecho esfuerzos notables

del Estado democrático de derecho”, debe constituir un compromiso que vincule a todas las ramas del poder público, como también a la sociedad civil. Asimismo, la CIDH ha recomendado a los Estados que fomenten “la participación de todos los actores relevantes, incluyendo la sociedad civil, en el análisis de cuáles serían las mejores prácticas para combatir el hacinamiento en las prisiones”. *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 65, recomendación 11.

¹³⁷ Los grupos de la sociedad civil que participan en este esfuerzo son el Centro de Asistencia Legal Popular, el Centro de Iniciativas Democráticas, la Comisión de Justicia y Paz, el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá y la Pastoral Penitenciaria Católica.

¹³⁸ La Constitución establece y la Ley 55 reitera que: “El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social”. La Constitución, ob. cit. nota 91, art. 28; Ley No. 55 de 30 de julio de 2003 “Que reorganiza el Sistema Penitenciario”, art. 1 (“Este Sistema se fundamenta en los principios de

por aumentar las oportunidades de rehabilitación, tales como consolidar nuevas alianzas estratégicas entre el sistema penitenciario y otras instituciones como el Club Rotario, los Bomberos y la Cruz Roja, así como con empresas privadas y universidades¹³⁹. Un equipo de la Clínica de Stanford estuvo presente en el 2012 y el 2013 en dos eventos que promovían programas de rehabilitación, uno en el Centro Femenino para inaugurar un centro de cómputo y otro para establecer un acuerdo entre el sistema penitenciario y la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario que permita a los reclusos participar en labores de aseo en el país¹⁴⁰.

A pesar de lo anterior, durante sus visitas a centros penitenciarios, la Clínica de Stanford observó que hay todavía una gran cantidad de reclusos que no participa en programas de rehabilitación¹⁴¹. Por lo tanto, este es un tema al que el sistema penitenciario

seguridad, rehabilitación y defensa social consagrados en el artículo 28 de la Constitución Política”); Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 6 (entre los objetivos principales del Sistema Penitenciario: “Lograr la resocialización del privado o la privada de libertad sobre la base de un adecuado tratamiento penitenciario, el trabajo, la capacitación, la educación y la práctica de valores morales”). En el ámbito internacional, la Convención Americana y el PIDCP garantizan que las penas privativas de libertad tienen como finalidad esencial “la reforma y la readaptación social” de los condenados. *Convención Americana*, ob. cit. nota 6, art. 5(6) (“Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.”); *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ob. cit. nota 7, art. 10(3) (“El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.”)

¹³⁹ Por ejemplo, según información oficial “unas 70 privadas de libertad podrán realizar estudios superiores en el Centro Femenino de Rehabilitación, gracias a un convenio entre la Dirección General del Sistema Penitenciario y la Universidad de Panamá, en donde las internas podrán optar por las carreras técnicas en comunicación bilingüe con énfasis en centro de llamadas, técnico en confección y vestuario y técnico en desarrollo comunitario, que serán dictadas por profesores del Centro Regional Universitario de San Miguelito”. Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Inversión en las cárceles asegura una efectiva resocialización, dice Ministro de Gobierno*, 20 de septiembre de 2013, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/noticia/inversi-n-en-las-c-rceles-asegura-una-efectiva-resocializaci-n-dice-ministro-de-gobierno>.

¹⁴⁰ Yanny Díaz V., *Inauguran centro de cómputo*, EL SIGLO, 13 de octubre de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/10/13/contenido/571294.asp>; Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Continúa colaboración entre Sistema Penitenciario y Autoridad de Aseo*, 19 de febrero de 2013, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/noticia/contin-colaboraci-n-entre-sistema-penitenciario-y-autoridad-de-aseo>.

¹⁴¹ Según estadísticas oficiales, en diciembre de 2012, 2,687 reclusos participaron en programas de estudio, 1,170 participaron en programas de formación y 1,246 presos participaron en programas de trabajo. No está claro, sin embargo, cuántos de estos son reclusos que participan en más de un tipo de programa. Incluso asumiendo que ninguno de estos internos coincide en más de un tipo de programa, estas estadísticas representan sólo el 35% de la población penitenciaria a diciembre de 2012. MINISTERIO DE GOBIERNO, INFORME ESTADÍSTICO DEL CUARTO TRIMESTRE DEL AÑO 2012 (2013) 23-28, disponible en <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/informe%20de%20octubre%20nov%20dic%2012.pdf>. Ya que una mayoría de los reclusos panameños parece permanecer detrás de las rejas sin participar en actividades de rehabilitación, cabe notar que la mayoría de los internos en los centros penitenciarios visitados por la Clínica de Stanford no contaba con la cantidad de patio requerida por la ley, una hora al día, salvo algunas excepciones notables como el Renacer, Centro Femenino y Penonomé y algunos pabellones en La Joyita. Entrevistas con reclusos, la Cárcel Pública de Penonomé, en Penonomé, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusas en el Centro Femenino de Panamá Cecilia O. de Chiari, en Panamá, Panamá

debe seguirle dando atención constante. Pero si el Estado no atiende de manera prioritaria los problemas que detallamos a continuación de una manera integral y sostenible, los programas de rehabilitación no pueden lograr su objetivo.

A. *Hacinamiento*

El Informe del 2008 encontró que:

El hacinamiento carcelario es uno de los problemas más graves de los centros de detención panameños, los cuales a pesar de tener una capacidad máxima de 7,114 personas, actualmente albergan a 11,375. Como consecuencia, varios centros se encuentran operando al doble o incluso al triple de su capacidad. Nos atrevemos a decir que, según nuestras observaciones, no existen las celdas de una o dos personas salvo para marcadas excepciones... Aunque el tamaño de las celdas varía, casi todas las celdas que visitamos alojaban a muchos más detenidos que camas... En la mayoría de los centros visitados por nuestro equipo, el hacinamiento ha alcanzado niveles infrahumanos...

—“*Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos*”

El Estado panameño viola reiteradamente las normas nacionales e internacionales en materia penitenciaria debido a los altos niveles de hacinamiento en sus centros penitenciarios. Las normas nacionales e internacionales son claras al establecer que las celdas no deberán ser ocupadas por más de un solo recluso excepto por razones especiales, y que estas medidas deben ser temporales¹⁴². Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho reiteradamente que “[m]antener a una persona detenida en condiciones de hacinamiento (...) constituye una violación a su integridad personal”¹⁴³, de acuerdo con el Artículo 5 de la Convención Americana.

En Panamá, los niveles de hacinamiento a lo largo del país son infrahumanos y las celdas con sólo una persona privada de libertad son la gran excepción. A pesar que la capacidad del sistema penitenciario panameño ha subido a 8,648 reclusos a nivel nacional, un incremento de 21.5% desde el 2008, la población actual también había aumentado a

(26 de enero de 2013). De acuerdo con el Director en Tinajitas los internos reciben cuatro horas de tiempo de patio por semana. Entrevista con Mauricio Salazar, Director, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (25 de enero de 2013). En Santiago, los presos reciben patio dos veces por semana. Entrevista con Hilma Garrido, Directora, centro penitenciario de Santiago, Veraguas, Panamá (21 de febrero 2013). En La Joyita, según los internos, se les permite salir sólo una vez cada dos o tres días, según decidan los guardias. Entrevistas con reclusos en La Joyita, en Panamá, Panamá (22 de enero de 2013). Pero en algunos pabellones en La Joyita como el 4 y 5, la Clínica de Stanford observó que los internos tenían patio de 8am-4pm durante los días de la semana.

¹⁴² *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, regla mínima 9; Ministerio de Gobierno y Justicia, Decreto Ejecutivo No. 393 de 25 de julio de 2005, “Que Reglamenta el Sistema Penitenciario”. Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 25,368, 22 de agosto de 2005, art. 13 [en adelante “Reglamento de la Ley 55”].

¹⁴³ Corte I.D.H., *Caso Raxcacó Reyes v. Guatemala*, Sentencia de septiembre 15 de 2005, párr. 95; *ver también* Corte I.D.H., *Caso Pacheco Teruel y otros v. Honduras*, Sentencia de abril 27 de 2012, párr. 67; Corte I.D.H. *Caso Fleury y Otros v. Haití*, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párr. 85.

14,566 hasta mayo de 2013, el último mes con estadísticas disponibles sobre capacidad, lo que constituye un incremento de 28%¹⁴⁴. Para septiembre de 2013, la población había aumentado a 15,124¹⁴⁵. A pesar de los esfuerzos continuos del Estado para crear más espacio, tal como fue discutido en la Parte II (2)(A)(2)(b), el incremento en la población de reclusos ha llevado a que el hacinamiento actualmente esté peor que hace cinco años. La densidad de población, la cual se mide en base a la densidad de población por cada 100 espacios, en el 2008 era de 160 por 100 plazas y en mayo de 2013 era de 168 por 100 plazas¹⁴⁶. Asumiendo que la capacidad de mayo a septiembre de 2013 se ha mantenido igual, la densidad penitenciaria para ese mes era alrededor de 174¹⁴⁷. El hacinamiento continúa siendo uno de los problemas más preocupantes del sistema penitenciario panameño, debido a la gravedad de la situación y a su impacto en casi todos los aspectos de la vida en prisión.

Panamá no es el único país de la región afrontando el gran reto que representa el hacinamiento. La CIDH ha señalado que “actualmente el problema más grave [en el tema penitenciario] que afecta a la absoluta mayoría de los países de la región es el hacinamiento” y que es un problema que data desde más de 45 años¹⁴⁸. En esto coincide Elías Carranza del ILANUD quien ha expresado que el hacinamiento ha sido el problema penitenciario más grave en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas¹⁴⁹. El ILANUD define el hacinamiento, sinónimo de “sobrepoblación crítica”, como aquella situación en que la densidad penitenciaria es igual a 120 o más¹⁵⁰. Según las estadísticas recientes del ILANUD (2005-2007 y 2011), sólo dos países en Latinoamérica no presentaban una sobrepoblación crítica en sus centros penitenciarios¹⁵¹.

A pesar de tratarse de un problema generalizado en Latinoamérica, Panamá presenta uno de los más altos índices de hacinamiento en la región. Según cifras del 2011, la densidad penitenciaria en Panamá era de 180 por cada 100 plazas, sobrepasado sólo por Guatemala con 190 y El Salvador con 298¹⁵². Chile, Honduras, Costa Rica, Colombia,

¹⁴⁴ La información es de mayo 2013 ya que esta es la información estadística más reciente que la Clínica de Stanford pudo obtener que incluye tanto niveles de capacidad como de población. *Cifras de la DGSP de mayo de 2013*, ob. cit. nota 30.

¹⁴⁵ *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

¹⁴⁶ En febrero de 2008, la capacidad oficial de los centros penitenciarios era 7,114 y los centros albergaban a 11,375 personas privadas de libertad. *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 43. La capacidad en mayo de 2013 era de 8,648 y la población ese mismo mes era 14,566. *Cifras de la DGSP de mayo de 2013*, ob. cit. nota 30. Si se considera la población calculada a septiembre de 2013 utilizando los números más recientes de capacidad de mayo 2013, la densidad sería de 174.8 (debido a que la población actual es 15,124 reclusos). *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

¹⁴⁷ Si se considera la población calculada a septiembre de 2013 utilizando los números más recientes de capacidad de mayo 2013, la densidad sería de 174.8 (debido a que la población actual es 15,124 reclusos). *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

¹⁴⁸ *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 447.

¹⁴⁹ Carranza, *Penal Reform and Prison Overcrowding* ob. cit. nota 74, p. 131.

¹⁵⁰ Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 33.

¹⁵¹ Los dos países son Venezuela, con una densidad penitenciaria de 115 en su última medición (2005-2007) y Argentina con una densidad de 94 en la misma medición. Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 34.

¹⁵² Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 34.

Ecuador, México y Uruguay todos tenían hacinamiento en sus sistemas penitenciarios en el 2011 pero sus índices de densidad penitenciaria eran menores de 150¹⁵³. Según la definición del ILANUD de hacinamiento como “sobrepoblación crítica”, en el año 2013, 12 de 23 centros penitenciarios panameños tienen condiciones de hacinamiento y más de 12,000 internos de los 15,000 a nivel nacional se encuentran recluidos en estos centros¹⁵⁴. Algunos centros presentan un hacinamiento extremo como La Joya, con densidad de 212; Aguadulce, con densidad de 240; Penonomé, con densidad de 312; y la cárcel de David, con densidad de 346 por cada 100 plazas¹⁵⁵.

Como es de esperarse, el hacinamiento se traduce en condiciones inhumanas para un gran número de las personas privadas de libertad en Panamá. Como señala Elías Carranza del ILANUD, “en situación de sobrepoblación, la salud es peor, la higiene es peor, la comida es peor, la seguridad personal tanto de las personas presas como de las personas funcionarias es peor, y así sucesivamente”¹⁵⁶.

En este sentido, durante las visitas en 2012 y 2013 el equipo de la Clínica de Stanford corroboró que las situaciones que reportó la Clínica de Harvard con respecto al hacinamiento en el 2008 se mantienen iguales. En el 2008, la Clínica de Harvard observó que “[l]a falta de camas para todos los detenidos parecía ser una situación constante, por lo que quedaban obligados a dormir en hamacas o en cartones sobre el piso o hasta en el banco”¹⁵⁷. Esta situación no había mejorado cuando la Clínica de Stanford visitó centros penitenciarios en el 2012 y el 2013. El único centro que pareciera tener suficientes camas para cada recluso es El Renacer. En otros, tales como la Joyita, nuestro equipo observó celdas pequeñas que tenían un solo camarote, pero alojaban a seis o siete hombres durmiendo en hamacas dentro y fuera de la celda. En Penonomé, nuestro equipo observó que los reclusos dormían en el piso debajo del camarote, convirtiéndolo, de hecho, en un camarote triple. Muchos internos contaban que debían dormir en el piso – a veces hasta en los pisos de los baños¹⁵⁸ – y nuestro equipo vio camarotes donde algunas camas habían sido construidas por los mismos reclusos con materiales comprados y pagados por ellos mismos¹⁵⁹.

¹⁵³ Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 34.

¹⁵⁴ Tomando en cuenta las cifras a mayo de 2013 de 14,566 reclusos y capacidad para 8,648. *Cifras de la DGSP de mayo de 2013*, ob. cit. nota 30.

¹⁵⁵ Tomando en cuenta las cifras a mayo de 2013 de 14,566 reclusos y capacidad para 8,648. *Cifras de la DGSP de mayo de 2013*, ob. cit. nota 30.

¹⁵⁶ Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 32.

¹⁵⁷ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 44.

¹⁵⁸ Entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (24 de enero de 2013).

¹⁵⁹ Visita a la Cárcel Pública de Penonomé, en Coclé, Panamá (23 de enero de 2013); visita al Centro Penitenciario de La Joyita (22 y 24 de enero de 2013); visita al centro penitenciario de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Cárcel Pública de Penonomé, en Penonomé, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (24 de enero de 2013).



Esta foto, tomada en La Joyita demuestra que tan hacinada una sola celda puede llegar a estar en el sistema penitenciario panameño. Esta celda consiste de un solo gran cuarto con más de 150 internos.

Similar a lo observado por la Clínica de Harvard durante las visitas en el 2007 y 2008, la Clínica de Stanford también fue testigo de cómo en muchas celdas los reclusos no tienen otra opción que dormir en hamacas precarias que ellos mismos cuelgan de los techos con alambres eléctricos y sogas¹⁶⁰. En el 2008, la Clínica de Harvard reportó que “[e]n algunos casos, para maximizar el espacio disponible para dormir, los detenidos han diseñado sistemas elaborados y peligrosos de hamacas fabricadas a mano que colgaban entrelazadamente del techo, atravesando cables eléctricos, aislantes de fibra de vidrio en deterioro y suministros de agua”¹⁶¹. Lo observado por la Clínica de Stanford en sus visitas éste y el pasado año puede ser descrito bajo los mismos términos. Por ejemplo, la Clínica de Stanford visitó una celda en La Joyita que alojaba a casi 170 reclusos y había hasta seis

¹⁶⁰ Visitas al Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 y 24 de enero de 2013); visita a la Cárcel Pública de Penonomé, en Coclé, Panamá (23 de enero de 2013); visita al centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (23 de enero de 2013); visita al Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (25 de enero de 2013); visita al Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

¹⁶¹ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 44.

niveles de hamacas arriba de los camarotes. Al igual que en el 2008, los reclusos reportaron casos de personas cayéndose de sus hamacas. El equipo de investigación habló con un interno que se había fracturado el brazo al caerse de una hamaca y no había recibido atención médica, lo cual según él era “normal” en el centro¹⁶².



Esta foto, tomada en la celda 2 del pabellón 3 en La Joyita el 24 de enero de 2013, demuestra las condiciones precarias en las cuales muchos reclusos están obligados a dormir.

Por otro lado, otra consecuencia preocupante del hacinamiento que observó la Clínica de Stanford en sus visitas a los centros penitenciarios es que dificulta la clasificación y separación de los reclusos por categorías. Al igual que hace cinco años, la Clínica de Stanford encontró que los reclusos dentro de los centros no estaban clasificados y separados, conforme a la ley nacional, según “sus antecedentes, si son primarios o reincidentes, sus condiciones de salud, los motivos de su detención y el tratamiento que corresponde aplicarles”¹⁶³. Tal como lo explicó el Director del centro Nueva Esperanza en

¹⁶² Entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (23 de enero de 2013).

¹⁶³ Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 46; ver también *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, regla mínima 8.

febrero de 2013, no había diferencia en el tipo de preso que había en cada celda o pabellón; los internos eran separados en base a tres criterios: pandilla, familia o por su procedencia de un barrio específico¹⁶⁴. Esta clasificación tiene como consecuencia que se combinen presos condenados con detenidos preventivos y que internos procesados por hurto convivan en la misma celda con personas condenadas de homicidio. Esta realidad es problemática porque, tal y como lo ha diagnosticado la CIDH, “genera una situación generalizada contraria al régimen establecido por el artículo 5.4 de la Convención Americana, y al deber del Estado de dar a los procesados un trato distinto, acorde con el respeto de los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia”¹⁶⁵.

Como lo ha señalado la CIDH, “el hacinamiento (...) genera una serie de condiciones que son contrarias al objeto mismo de la privación de libertad como pena” ya que “aumenta las fricciones y los brotes de violencia entre los reclusos, propicia la propagación de enfermedades, dificulta el acceso a los servicios básicos y de salud de las cárceles, constituye un factor de riesgo para la ocurrencia de incendios y otras calamidades, e impide el acceso a los programas de rehabilitación, entre otros graves efectos”¹⁶⁶. El Estado debe enfocarse en solucionar el problema del hacinamiento adoptando medidas concretas de impacto inmediato pero también de mediano y largo plazo.

En este sentido, la Clínica de Stanford, al igual que en el 2008, encontró que a diferencia de las condiciones de hacinamiento en que se encuentran la mayoría de los reclusos en Panamá, existen centros penitenciarios en el país que operan a niveles por debajo de su capacidad. El centro principal que sobresa es El Renacer pero hay otros centros, como Nueva Esperanza, que cuentan con áreas cuyos espacios no están siendo utilizados de manera eficiente¹⁶⁷. En febrero de 2008, la Clínica de Harvard reportó que había 327 internos en El Renacer¹⁶⁸, el cual tiene capacidad para alojar a 401 reclusos¹⁶⁹. En el Informe del 2008, la Clínica de Harvard recomendó al Estado que, como una forma de reducir el hacinamiento, tomara las medidas necesarias para garantizar que no quedaran espacios sin usar dentro de los centros penitenciarios¹⁷⁰. Al momento de la visita de la Clínica de Stanford en octubre de 2012, El Renacer tenía capacidad para 401 reclusos y albergaba 217¹⁷¹ y en septiembre de 2013, solamente tenía 170 internos¹⁷². Los números

¹⁶⁴ Entrevista con Eriberto Villalba, Director del centro penitenciario Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

¹⁶⁵ *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 457.

¹⁶⁶ *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 21, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>.

¹⁶⁷ Ver la Parte II (2)(A)(1)(b) arriba.

¹⁶⁸ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 50.

¹⁶⁹ *Cifras de la DGSP de mayo de 2013*, ob. cit. nota 30. Sin embargo, el Renacer no es el único centro donde observamos espacios que no estaban siendo utilizados de manera eficiente. En Nueva Esperanza observamos espacios extensos dentro de los centros penitenciarios que no estaban siendo utilizados para albergar a internos. Visita a Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

¹⁷⁰ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 12.

¹⁷¹ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Población penal*, 11 de octubre de 2012 (en archivo con Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford).

reflejan que en cinco años, el Estado no ha puesto en práctica los reajustes necesarios para aprovechar de manera eficiente el espacio en El Renacer y así reducir el hacinamiento en otros centros.

Esto es preocupante porque tal como señaló la Clínica de Harvard en el 2008, cualquier acción tendiente a mejorar la calidad de vida de los internos, incluso si su alcance es limitado a un número pequeño de reclusos (100 personas, por ejemplo), es igualmente valiosa y necesaria dadas las circunstancias actuales del sistema penitenciario¹⁷³. En este sentido, resulta difícil comprender la inacción del Estado durante los 5 años en los que no ha logrado adaptar el centro El Renacer para aliviar las condiciones de vida de otros reclusos en centros sobrepoblados ubicados en la misma área geográfica.

El Estado debe tomar medidas de impacto inmediato para reducir el hacinamiento, tales como asegurar un uso eficiente de los espacios penitenciarios. Sin embargo, estas medidas de impacto inmediato deben ir acompañadas por soluciones reales a largo plazo. En este sentido, cabe notar que Panamá mostró una reducción en su densidad penitenciaria del 2011 al 2012 de 170 a 160 debido a distintas medidas tomadas por el Estado con el apoyo de la UNODC, tales como la duplicación de las libertades condicionales, el aumento de reclusos que redimen pena por trabajo y estudio y nuevas plazas penitenciarias construidas¹⁷⁴. Pero para el 2013 el hacinamiento en el país había aumentado nuevamente y la actual densidad penitenciaria es, como se ha señalado, de 168 por cada 100 plazas¹⁷⁵. Resulta pertinente las observaciones de la CIDH con respecto a que aunque las medidas urgentes de impacto inmediato como los indultos presidenciales o la liberación colectiva de determinadas categorías de presos pueden ser necesarias en algunas situaciones, éstas no representan soluciones sostenibles al problema del hacinamiento. No quiere decir esto que el Estado no deba explorar estas soluciones, sólo que como se discutió anteriormente en la Parte II (2)(B), el Estado debe buscar soluciones sostenibles al hacinamiento a largo plazo.

Como parte de cualquier esfuerzo del Estado de erradicar el hacinamiento, el Estado debe emprender un análisis sobre las causas reales del hacinamiento y las posibles soluciones a largo plazo, ya que de lo contrario, como lo ha indicado la CIDH, “todos los planes y proyectos de creación y habilitación de plazas no pasarán de ser meros paliativos para un problema que seguirá aumentando inexorablemente con el paso del tiempo”¹⁷⁶. Aunque el hacinamiento carcelario tiene varias causas, a continuación resaltamos dos desafíos en particular, cada uno de los cuales es un problema serio en sí, y los cuales deben

¹⁷² *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20.

¹⁷³ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 51.

¹⁷⁴ *Plan estratégico de la DGSP*, ob. cit. nota 28, p. 22; ver también U.N.O.D.C., *Implementación de la Reforma Penitenciaria en Panamá*, <http://www.unodc.org/ropan/es/PrisonReform/Implementing-Prison-Reform/implementing-prison-reform-in-panama.html> (visitado el 20 de octubre de 2013).

¹⁷⁵ Tomando en cuenta las cifras a mayo de 2013 de 14,566 reclusos. *Cifras de la DGSP de mayo de 2013*, ob. cit. nota 30.

¹⁷⁶ *Informe de la CIDH*, ob. cit. nota 14, párr. 466.

ser enfrentados con urgencia para llegar a una solución real al hacinamiento en Panamá: el alto índice de encarcelamiento y el uso excesivo de la detención preventiva¹⁷⁷.

1. Alto índice de encarcelamiento

La alta tasa de encarcelamiento en Panamá fue identificada en *Del Portón para Acá* como un desafío clave que enfrenta el sistema penitenciario panameño:

La población penitenciaria panameña según cifras de la Dirección General del Sistema Penitenciario (“DGSP”) en febrero de 2008 era de 11,375 personas privadas de libertad. Con una población de poco más de 3 millones de habitantes, el número per cápita de detenidos a nivel nacional es alrededor de 364 detenidos por cada 100,000 habitantes, uno de los índices más altos del continente. Según las últimas estadísticas globales, Panamá tenía la población penitenciaria más alta en Latinoamérica, con excepción de Cuba, y seguida por Chile con 240 y luego Paraguay con 199.

—“*Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos*”

Este alto índice de encarcelamiento ha seguido aumentando durante los últimos cinco años. En septiembre de 2013 la población total de reclusos en Panamá era 15,124¹⁷⁸. Con una población nacional estimada de 3.6 millones, la tasa de población de reclusos ha incrementado de 364 por cada 100,000 habitantes en el 2008¹⁷⁹ a 411 por cada 100,000 habitantes en el 2013¹⁸⁰. Panamá cuenta con uno de los más altos niveles de encarcelamiento a nivel global, ocupando el lugar número 19 de 221 países y territorios¹⁸¹, y la tercera tasa más alta en Latinoamérica¹⁸², después de Cuba (510)¹⁸³ y El Salvador (422)¹⁸⁴, que ha sido por los últimos años uno de los países más violentos del mundo¹⁸⁵.

¹⁷⁷ Ver Informe de la CIDH, ob. cit. nota 14, párr. 21.

¹⁷⁸ Cifras de la DGSP de septiembre de 2013, ob. cit. nota 20.

¹⁷⁹ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 19.

¹⁸⁰ Según cifras del fin de agosto de 2013. *World Prison Brief: Panama*, INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=85 (visitado 20 de octubre de 2013).

¹⁸¹ Panamá ocupa la posición número 19 y le sigue a Estados Unidos, St. Kitts and Nevis, Seychelles, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Barbados, Cuba, Ruanda, Anguila (Reino Unido), Belice, Rusia, Islas Vírgenes Británicas, Saint Marten (Países Bajos), Bahamas, Guam (Estados Unidos) Granada, El Salvador, Bermuda (Reino Unido) y Azerbaijan. *World Prison Brief: Entire world – Prison population rates per 100,000 of the national population*, INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poprate (visitado 20 de octubre de 2013).

¹⁸² *World Prison Brief: Entire world – Prison population rates per 100,000 of the national population*, INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poprate (visitado 20 de octubre de 2013).

¹⁸³ *World Prison Brief: Cuba*, INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=61 (visitado 20 de octubre de 2013).

¹⁸⁴ *World Prison Brief: El Salvador*, INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=80 (visitado 20 de octubre de 2013).

Entre las razones principales que pueden explicar el aumento de las tasas de encarcelamiento, el ILANUD ha identificado el aumento de la violencia y de la criminalidad y la dependencia excesiva de la pena de prisión¹⁸⁶. En Latinoamérica, el ILANUD ha concluido que la criminalidad es muy alta y que “en la generalidad de los países prevalecen políticas de mayor uso y mayor severidad de la justicia penal”¹⁸⁷.

En Panamá, la alta tasa de encarcelamiento no corresponde necesariamente con una tasa más alta de crímenes violentos en Panamá. En contraste con el ascenso continuo de la tasa de encarcelamiento, el número de homicidios en Panamá, comúnmente usado como indicador para comparar el nivel de violencia en diferentes países¹⁸⁸, ha disminuido desde el 2009¹⁸⁹. Después de que el número de homicidios intencionales¹⁹⁰ alcanzara su punto

¹⁸⁵ Según estadísticas globales de 2011, El Salvador era el país con el segundo índice de homicidios más alto del mundo. U.N.O.D.C., “Intentional homicide, count and rate per 100,000 population,” (2011), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls; *ver también* United States Department of State, Overseas Security Advisory Council (OSAC), *Panama 2013 Crime and Safety Report*, 11 de abril de 2013, <https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=13875> [en adelante “*Informe de crimen y seguridad de Panamá 2013*”]. En los últimos dos años, la tasa de homicidio en El Salvador ha disminuido, un cambio atribuido a una tregua entre las dos pandillas principales que operan en el país. *Ver, por ejemplo*, Geoff Thale, Joseph Bateman, y Ana Goerdt, *One Year into the Gang Truce in El Salvador*, WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA), 26 de abril de 2013, http://www.wola.org/commentary/one_year_into_the_gang_truce_in_el_salvador.

¹⁸⁶ U.N.O.D.C., *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*, Opinión Técnica Consultiva *ex officio* No. 006/2013, dirigida a los Estados de la región de América Latina, 27 de agosto de 2013, p. 8, *disponible en* http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf; *ver también* Carranza, *Penal Reform and Prison Overcrowding* ob. cit. nota 74, p. 133.

¹⁸⁷ U.N.O.D.C., *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*, Opinión Técnica Consultiva *ex officio* No. 006/2013, dirigida a los Estados de la región de América Latina, 27 de agosto de 2013, p. 8, *disponible en* http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf (citando Elías Carranza, *Crime, criminal justice and prisons in Latin America and the Caribbean: the United Nations Model based on rights and obligations and the need for comprehensive social and criminal justice policies*, en *CRIME, CRIMINAL JUSTICE AND PRISON IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN* (Siglo XXI: Madrid, 2010)).

¹⁸⁸ Dado a que las definiciones de los crímenes y las categorías de ofensas son registradas de manera diferente en distintos países, las tasas de homicidio pueden ser indicadores relativamente confiables para comparar los niveles de violencia alrededor del mundo. Además es muy difícil hacer comparaciones internacionales con respecto a delitos comunes como los robos porque las definiciones legales de crimen, las categorías de las ofensas y los métodos de registrarlos varían mucho entre países. *Ver* Mark Shaw, Jan van Dijk y Wolfgang Rhomberg, *Determining Trends in Global Crime and Justice: An Overview of Results from the United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, en *FORUM ON CRIME AND SOCIETY*, 37, 39-40 (U.N.O.D.P., ed., 2004); Philip White, *Homicidio*, en *INTERPRETING CRIME STATISTICS*, 143 (Monica Walker ed., 1995).

¹⁸⁹ Según el Informe de Crimen y Seguridad de Panamá 2012, publicado por el Consejo Asesor de Seguridad en el Extranjero (OSAC, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, los esfuerzos hechos por la Policía Nacional de Panamá (PNP) parecen haber contribuido a la reducción en el número de homicidios intencionales en el país. *Informe de crimen y seguridad de Panamá 2013*, ob. cit. nota 185.

¹⁹⁰ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) define homicidio intencional como “la muerte ilegal infligida a una persona por otra persona”. U.N.O.D.C.,

máximo en el 2009 con 818 homicidios (23.6 por 100,000 habitantes), la tasa bajó en el 2010 (21.6) y de nuevo en el 2011 (21.3)¹⁹¹. Panamá tiene la tasa de homicidio más baja de Centroamérica después de Costa Rica (10.0) y Nicaragua (12.6)¹⁹². Los países con las tasas de homicidio más altas en Centroamérica son El Salvador (70.2), Honduras (91.6) y Guatemala (38.5)¹⁹³. Sin embargo, Panamá tiene una tasa de encarcelamiento más alta que todos estos países excepto El Salvador.

Para contrarrestar las altas tasas de encarcelamiento en Panamá, el Estado panameño debe explorar políticas a largo plazo destinadas a la prevención del delito, como el establecimiento de una política nacional criminológica¹⁹⁴. Sin embargo, no será suficiente simplemente enfocarse en reducir la criminalidad. El Estado debe atender de manera inmediata el establecimiento y la promoción de medidas alternativas al encarcelamiento y la creación de nuevas sanciones y medidas comunitarias no privativas de libertad. El Estado también debe fortalecer los programas de capacitación para el personal del sistema de administración de justicia y las campañas de concientización para la población en general sobre la importancia de las medidas alternativas al encarcelamiento.

2. *Detención Preventiva*

El Informe del 2008 señaló que los altos índices de detención preventiva estaban asociados con abusos de derechos humanos en centros penitenciarios panameños:

[E]s importante destacar que existe una mora significativa judicial en la justicia penal panameña, debido en parte a que hay una saturación de procesos judiciales que conlleva a retrasos graves en la justicia. Las estadísticas penitenciarias demuestran que del total de la población penitenciaria, sólo una minoría cuenta con sentencia definitiva. Según cifras de la DGSP en febrero de 2008, de 11,375 detenidos a nivel nacional, alrededor de 40% estaba condenado y un 60% estaba en proceso. Expertos y miembros de la sociedad civil aseguraron a nuestro equipo que la mora judicial es uno de los más graves problemas que afectan las condiciones de los presos en el país, ya que ésta conduce al hacinamiento carcelario.

—“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”

Intentional Homicide Statistics Methodological Annex (2012), http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Methodology_2012revision.pdf (visitado el 20 de octubre de 2013).

¹⁹¹ U.N.O.D.C., “Intentional homicide, count and rate per 100,000 population,” (2010), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls (visitado el 20 de octubre de 2013).

¹⁹² U.N.O.D.C., “Intentional homicide, count and rate per 100,000 population,” (2010), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls (visitado el 20 de octubre de 2013).

¹⁹³ U.N.O.D.C., “Intentional homicide, count and rate per 100,000 population,” (2010), *disponible en* http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls (visitado el 20 de octubre de 2013).

¹⁹⁴ *Ver, por ejemplo*, ALIANZA CIUDADANA PRO JUSTICIA, ET AL., PRIMERA PROPUESTA DE POLÍTICA CRIMINOLÓGICA PRESENTADA A LA NACIÓN (2004), *disponible en* http://www.alianzaprojusticia.org.pa/imagenes/pdf/politica_criminologica.pdf.

El índice de detención preventiva en Panamá es hoy más alto que hace cinco años: para septiembre de 2013, el 63% de las personas privadas de libertad en Panamá se encontraban procesadas y no condenadas, es decir 9,593 de las 15,124 personas privadas de libertad¹⁹⁵. Panamá cuenta con una de las tasas más altas en el mundo de detención preventiva en proporción a su población. Estas cifras son alarmantes especialmente si se tiene en cuenta que desde el 2007 Panamá presentaba, según estadísticas globales, la tasa de detención preventiva más alta del mundo en proporción a su población. En ese entonces la cifra era de 213 personas detenidas preventivamente por cada 100,000 habitantes¹⁹⁶. Según estadísticas globales recopiladas en el 2007, a Panamá le seguían Bahamas con una tasa de 198, Suriname con una tasa de 196, los Estados Unidos con 158, St. Kitts & Nevis con 153 y los Emiratos Árabes Unidos con 135¹⁹⁷. Y en un 60% de los países del mundo, la tasa de detención preventiva era menor a 40 por cada 100,000 habitantes¹⁹⁸. Según las más recientes estadísticas de la UNODC sobre la detención preventiva a nivel mundial, en el 2011, cuando Panamá tenía una tasa de 254 personas en detención preventiva por cada 100,000 habitantes, los únicos países en el mundo con peores tasas de detención preventiva per cápita eran Kenya, Bahamas y San Vicente y las Granadinas¹⁹⁹. Hoy en día la cifra de detención preventiva per cápita en Panamá ha subido a 267²⁰⁰.

El encierro de miles de personas que no han sido condenados viola los estándares nacionales²⁰¹ e internacionales²⁰² sobre derechos humanos, que condicionan la detención

¹⁹⁵ *Cifras de la DGSP de septiembre de 2013*, ob. cit. nota 20. En febrero de 2008, el número de personas en detención preventiva era 6,982 de una población total de 11,373 personas privadas de libertad, es decir un 61%. *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 20, n. 11.

¹⁹⁶ Roy Walmsley, International Centre for Prison Studies, King's College London, *World Pre-trial/Remand Imprisonment List* (2007), p. 1, disponible en <http://www.prisonstudies.org/info/downloads/WPTRIL.pdf>.

¹⁹⁷ Roy Walmsley, International Centre for Prison Studies, King's College London, *World Pre-trial/Remand Imprisonment List* (2007), p. 1, disponible en <http://www.prisonstudies.org/info/downloads/WPTRIL.pdf>.

¹⁹⁸ Roy Walmsley, International Centre for Prison Studies, King's College London, *World Pre-trial/Remand Imprisonment List* (2007), p. 1, disponible en <http://www.prisonstudies.org/info/downloads/WPTRIL.pdf>.

¹⁹⁹ U.N.O.D.C., "Total untried/pre-trial persons held," (2011), disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS_Persons_detained.xls. Cabe notar que las cifras de la UNODC con respecto a Kenya difieren de las del International Centre for Prison Studies. Según la UNODC, en el 2011 Kenya contaba con una población de presos sin condena de 170,175 mientras que según el International Centre for Prison Studies la población total penitenciaria de Kenya en el 2012 era de 52,000. *World Prison Brief: Kenya*, INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=25 (visitado 20 de octubre de 2013).

²⁰⁰ Calculado utilizando los 9,510 en detención preventiva y una población de 3.56 millones de habitantes en julio de 2013. Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Población penitenciaria en la República por sexo, situación jurídica y autoridad competente*, 22 de julio de 2013, <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/POBLACION%20PENAL%202022%20DE%20JULIO%202013.xlsx>; Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook: Panama*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> (visitado el 20 de octubre de 2013).

²⁰¹ La Ley 55 establece: "El principio de presunción de inocencia presidirá el régimen penitenciario de los privados o privadas de libertad sujetos a prisión preventiva, la cual tiene por objeto mantenerlos a disposición de la autoridad competente, sólo por el tiempo que sea estrictamente necesario" y "[n]adie podrá ser privado

preventiva a ciertas circunstancias excepcionales. En contravención de la ley nacional y la jurisprudencia interamericana, los reclusos en Panamá pueden esperar dentro de un centro penitenciario por más de un año antes de su audiencia preliminar y, en algunos casos, el período de detención preventiva es mayor que el periodo de condena mínimo del delito tipificado²⁰³. En sus visitas, la Clínica de Stanford conversó con internos que llevaban tres, cuatro y hasta cinco años esperando un juicio²⁰⁴.

De acuerdo con lo anterior, se hace evidente la necesidad de implementar el sistema penal acusatorio sin demoras, el cual, según lo mencionamos en la Parte II (2)(B)(2), debería contribuir a disminuir las tasas de detención preventiva en el país²⁰⁵. De igual forma, el Estado debe explorar otras medidas para reducir la aplicación excesiva de detención preventiva. Una realidad como la de Panamá, en donde la gran mayoría de las personas privadas de libertad son detenidas de manera preventiva y pueden permanecer en esa condición por varios meses o hasta por años, “indica, en el mejor de los casos, un sistema de justicia penal ineficiente y abrumado, y en el peor de los casos, una falta de compromiso al estado de derecho”²⁰⁶.

de libertad preventivamente por más tiempo del que señale la ley como pena mínima para el delito que se le impute sin haber sido condenado”. Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 7.

²⁰² Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad establecen que “[e]n el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima”. O.N.U., *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990, Regla Mínima 6.1, disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_tokio.htm. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara y reiterativa al establecer que la prisión preventiva puede ser utilizada solamente de manera excepcional y jamás como regla general. Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 67 (citando a Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne v. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 196; Corte I.D.H., *Caso Acosta Calderón v. Ecuador*, Sentencia de 24 de junio de 2005, párr. 74; y Corte I.D.H., *Caso Tibi v. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 106). La Corte asimismo ha establecido que “[l]a prolongación arbitraria de una prisión preventiva la convierte en un castigo cuando se inflige sin que se haya demostrado la responsabilidad penal de la persona a la que se le aplica esa medida”. Corte I.D.H., *Caso Acosta Calderón v. Ecuador*, Sentencia de 24 de junio de 2005, párr. 75.

²⁰³ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Panama*, disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dliid=204467#sthash.9TuddLKr.dpuf> (visitado el 20 de octubre de 2013).

²⁰⁴ Entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 de enero de 2013).

²⁰⁵ José Manuel Arroyo, et al., *LAS REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN JAPÓN Y EN AMÉRICA LATINA: LOGROS, PROBLEMAS, Y PERSPECTIVAS* 31 (ILANUD, 2011), disponible en http://www.ilanud.or.cr/Reformas_Sistema_Justicia_Penal.pdf.

²⁰⁶ OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *THE SOCIOECONOMIC IMPACT OF PRETRIAL DETENTION: A GLOBAL CAMPAIGN FOR PRETRIAL JUSTICE REPORT* 16 (2011), disponible en <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf>.

B. *Escasez de personal penitenciario y falta de formación profesional*

El Informe del 2008 encontró:

Una de las debilidades del sistema penitenciario panameño que resultó inmediatamente evidente fue la falta de una carrera penitenciaria y la escasez de personal para custodiar a las personas privadas de libertad. La falta de custodios civiles conlleva a que la labor de custodiar a los detenidos sea compartida por policías, lo cual es una flagrante violación de la ley. Aún así, el personal encargado de la seguridad interna en los centros penitenciarios es insuficiente, lo que limita una supervisión efectiva a los detenidos...

—“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”

El área de personal penitenciario en Panamá ha visto algunas mejoras en los últimos cinco años, aunque todavía queda mucho por hacer. El avance más importante ha sido la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria (“Academia Penitenciaria”) en el 2011²⁰⁷, la cual había sido creada en el 2007²⁰⁸. Esto ha permitido reemplazar a los policías por custodios civiles en la mayoría de los centros penitenciarios y que se instituyan programas regulares de entrenamiento y capacitación en cumplimiento de las normas nacionales y directrices internacionales. La Ley 55 requiere que la DGSP proporcione programas de entrenamiento para todos los funcionarios que trabajan en el sistema y programas de capacitación periódica para el personal contratado²⁰⁹. Según las Reglas Mínimas, es necesario que los miembros del personal penitenciario “trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales,” y antes de entrar en el servicio, deberán completar “un curso de formación general y especial y pasar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas”²¹⁰.

Sin embargo, a pesar de la reapertura de la Academia Penitenciaria, muchos de los problemas relacionados al personal penitenciario dentro de los centros penitenciarios observados en el 2008 permanecen. *Primero*, la policía sigue teniendo una presencia significativa e ilegal dentro de los centros penitenciarios. *Segundo*, en aquellos centros que deben ser controlados por custodios penitenciarios, es común que la policía intervenga en procesos rutinarios como requisas. *Tercero*, aun cuando utiliza a policías para cumplir funciones de seguridad interna, Panamá no cuenta con suficiente personal para controlar y manejar efectivamente los centros, lo cual afecta seriamente aspectos tales como la seguridad del centro, los derechos de los internos, y hasta la efectividad del sistema judicial. *Cuarto*, a pesar de que la ley nacional lo requiere, todavía no existe una carrera penitenciaria. Es necesario aprobar con urgencia una ley estableciendo la carrera

²⁰⁷ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Gobierno Nacional reabre Academia de Formación Penitenciaria*, 16 de febrero de 2011, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1000>.

²⁰⁸ Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá, *Resolución No. 360-R-161*, GACETA OFICIAL DIGITAL, 21 de junio de 2007, disponible en <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25830/5265.pdf>.

²⁰⁹ Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 40.

²¹⁰ *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, reglas mínimas 46 y 47.

penitenciaria, no sólo para atender algunos de los problemas ya mencionados sino como una medida para combatir la corrupción en el sistema penitenciario.

1. Un primer logro importante: La Academia de Formación Penitenciaria

El 21 de febrero de 2013 la DGSP negó la entrada de la Clínica de Stanford a la Academia Penitenciaria, aunque ésta había sido inicialmente autorizada y agendada. Por esta razón, el equipo de investigación no tuvo acceso a información de primera mano para examinar los resultados de dicha academia después de dos años de funcionamiento y evaluar su cumplimiento con los estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la información compilada de fuentes secundarias y entrevistas con expertos en Panamá y en la República Dominicana, sugieren que la creación de la Academia Penitenciaria es un paso importante en la dirección correcta hacia la obtención de un personal penitenciario profesional y mejor entrenado, en seguimiento con los estándares internacionales y las leyes locales²¹¹.

Según información oficial, la Academia Penitenciaria tiene como propósito principal formar nuevos agentes penitenciarios, denominados “Agentes de Vigilancia y Rehabilitación” (AVIR), y capacitar al personal directivo, técnico y administrativo del sistema penitenciario²¹². Esta capacitación debe llevarse a cabo con el propósito de proveer a todo el personal con las “nuevas técnicas y herramientas para garantizar la implementación de los programas de resocialización con la seguridad requerida y respeto a los derechos humanos”²¹³. Entre febrero de 2011 y diciembre de 2012, egresaron de la Academia 480 nuevos agentes penitenciarios que fueron asignados a diferentes centros penitenciarios²¹⁴. Además, hasta julio de 2012 la Academia había capacitado a 1,138 funcionarios en materia penitenciaria²¹⁵.

La Academia Penitenciaria cuenta con personal docente capacitado, un reglamento, planes de estudio, equipamiento mobiliario y acceso a materiales académicos para preparar a 260 estudiantes simultáneamente²¹⁶. Las capacitaciones que dicta la Academia para los nuevos agentes penitenciarios tienen una duración de tres meses y se dictan por módulos,

²¹¹ Ver, por ejemplo, entrevista con María Noel Rodríguez, Coordinadora del Proyecto Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en Panamá, Panamá (12 de noviembre de 2012); entrevista con Ismael Paniagua, Director del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de la República Dominicana, en Santo Domingo, República Dominicana (24 de mayo de 2013).

²¹² Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Gobierno Nacional reabre Academia de Formación Penitenciaria*, 16 de febrero de 2011, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1000>.

²¹³ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Gobierno Nacional reabre Academia de Formación Penitenciaria*, 16 de febrero de 2011, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1000>.

²¹⁴ Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, *Graduación de los Agentes de Vigilancia y Rehabilitación (AVIR)*, 14 de diciembre de 2012, <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/noticia/graduaci-n-de-los-agentes-de-vigilancia-y-rehabilitaci-n-avir>.

²¹⁵ *Plan estratégico de la DGSP*, ob. cit. nota 28, p. 22.

²¹⁶ *Plan estratégico de la DGSP*, ob. cit. nota 28, p. 22.

que incluyen capacitación en derechos humanos, aplicación de la Ley 55, tratamiento de las personas privadas de libertad, organización funcional, seguridad y vigilancia, sistema penal acusatorio, manejo de emociones y conceptos generales sobre criminología²¹⁷.

Al momento de la reapertura de la Academia en el 2011, se firmó un convenio entre la entonces Ministra de Gobierno de Panamá, Roxana Méndez, y el Director del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de la República Dominicana, Roberto Santana, con el propósito de compartir materiales e información y replicar las “experiencias exitosas [de la República Dominicana] en la atención a las personas privadas de libertad”²¹⁸. El personal penitenciario panameño ha participado en varios entrenamientos y pasantías en la República Dominicana y en Costa Rica. De igual manera, algunos oficiales penitenciarios de la República Dominicana han viajado a Panamá para observar el progreso de los programas de entrenamientos y otras áreas²¹⁹.

De acuerdo con lo anterior, resulta particularmente importante para el éxito de la reforma penitenciaria panameña que el Estado conozca y aprenda sobre las experiencias de estos países vecinos, donde el entrenamiento de personal ha sido un factor esencial en la reforma de sus sistemas penitenciarios²²⁰. La práctica reciente y exitosa en la República Dominicana con respecto a la formación de su personal demuestra que, en el caso panameño, reabrir la Academia Penitenciaria no es suficiente para asegurar que el personal penitenciario esté debidamente entrenado y comprometido.

En la República Dominicana, por ejemplo, el entrenamiento parece ser más riguroso que en Panamá, entre otras cosas, porque los agentes penitenciarios son entrenados por un año²²¹ mientras que en Panamá, según la información disponible, el entrenamiento dura solamente tres meses²²². Cuando un equipo de la Clínica de Stanford conversó con oficiales penitenciarios en la República Dominicana sobre el tema, estos expresaron que el gobierno de Panamá tiene urgencia por posicionar a nuevos agentes en los centros penitenciarios y, por lo tanto, ha optado por proveer entrenamientos más rápidos²²³. Este es un aspecto de la Academia Penitenciaria que debe ser reevaluado y reformado. Por las razones detalladas a continuación, es necesario que Panamá no sólo establezca como una de sus prioridades el entrenamiento de más oficiales penitenciarios, sino que garantice que el entrenamiento sea

²¹⁷ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Gobierno Nacional reabre Academia de Formación Penitenciaria*, 16 de febrero de 2011, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1000>.

²¹⁸ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Gobierno Nacional reabre Academia de Formación Penitenciaria*, 16 de febrero de 2011, <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1000>.

²¹⁹ Ver, por ejemplo, *Plan estratégico de la DGSP*, ob. cit. nota 28, p. 23.

²²⁰ Carranza, *Penal Reform and Prison Overcrowding* ob. cit. nota 74, p. 135.

²²¹ Entrevista con Francisco Peña, Director, Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP) de la República Dominicana, en Santo Domingo, República Dominicana (22 de mayo de 2013).

²²² Ver, por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Implementación de la Reforma Penitenciaria en Panamá*, <http://www.unodc.org/ropan/es/PrisonReform/Implementing-Prison-Reform/implementing-prison-reform-in-panama.html> (visitado el 20 de octubre).

²²³ Por ejemplo, entrevista con funcionario de la Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP) de la República Dominicana, en Santo Domingo, República Dominicana (22 de mayo de 2013).

el adecuado para que los funcionarios que se entrenen estén capacitados para cumplir cabalmente sus responsabilidades.

2. *La policía continúa dentro de los centros penitenciarios de manera ilegal*

Tal como reportó la Clínica de Harvard en el 2008, la administración penitenciaria utiliza a policías para llenar el vacío creado por la escasez de custodios civiles: “[e]l déficit de personal era suplido por el apoyo de miembros de la Policía Nacional, que en la práctica terminaba siendo la principal fuerza encargada de la seguridad interna y externa en un número significativo de los penales”²²⁴. Como lo señaló la Clínica de Harvard en el 2008, aquella situación violaba flagrantemente la ley penitenciaria panameña, que estipula el carácter civil de los custodios y condiciona la asignación de miembros de la Policía Nacional a la seguridad interna en carácter temporal sólo por razones de “urgente necesidad”²²⁵. Además, esa situación tampoco cumplía con las directrices internacionales, las cuales establecen que los miembros del personal deben trabajar “exclusivamente como funcionarios profesionales”²²⁶. En el 2007 el entonces Director General del Sistema Penitenciario le informó a la Clínica de Harvard que para el 2010 todos los funcionarios de seguridad interna serían custodios civiles²²⁷.

Sin embargo, en febrero de 2013, La Joya y la Joyita, los dos centros penitenciarios más grandes de Panamá (con una población de más de 9,000 reclusos en septiembre de 2013) todavía dependían de policías para realizar funciones importantes de seguridad. En La Joyita, por ejemplo, a principios de 2013 había ocho custodios en un momento dado para una población de 5,000 internos y el resto del personal para custodiar estaba compuesto por policías²²⁸. Adicionalmente, los policías no son utilizados solamente para labores de custodia y seguridad. Hasta mediados de 2013, la Directora del Centro Femenino de Rehabilitación en la Ciudad de Panamá era la Mayor Delis Melo, integrante de la fuerza pública panameña, en contravención de la ley penitenciaria panameña²²⁹, la cual explícitamente establece que “[l]a Dirección de todo centro penitenciario estará a cargo de un funcionario civil”²³⁰.

La presencia generalizada de la Policía Nacional en los centros penitenciarios no sólo viola la legislación panameña sino que es un problema serio de política pública. En primer lugar, los integrantes de las fuerzas policíacas no están debidamente entrenados para

²²⁴ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 82.

²²⁵ Ley 55 ob. cit. nota 91, art. 101; Reglamento de la Ley 55, ob. cit. nota 142.

²²⁶ *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, regla mínima 46(3).

²²⁷ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 87.

²²⁸ Entrevista con Linda Moreira, Directora, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 de enero de 2013).

²²⁹ Ver Alianza Ciudadana Pro Justicia, et al., *Comunicado de organizaciones defensoras de Derechos Humanos en referencia a la crisis de sobrepoblación carcelaria en el Centro Femenino Doña Cecilia Orillac de Chiari de la Ciudad de Panamá*, 23 de mayo de 2013, p.1, disponible en http://www.alianzaprojusticia.org.pa/imagenes/pdf/crisis_en_centro_femenino_mayo_2013.pdf.

²³⁰ Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 34.

ser guardias penitenciarios y aplican un comportamiento y mentalidad militar en su trato con los internos, muchas veces en detrimento a los internos. Por el contrario, los custodios civiles cuentan con el entrenamiento y la experiencia necesaria para enfrentar de manera adecuada los conflictos y amenazas que surjan dentro de los centros. Como lo ha señalado la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el asignar policías para que actúen como guardias “puede ser problemático dado que no siempre su formación es la más propicia para éste tipo de tareas”²³¹. Los custodios civiles, en vez, pueden ser entrenados adecuadamente desde el principio y usar sus experiencias acumuladas mientras avanzan en sus careras²³².

Un ejemplo de cómo la presencia de los policías dentro de los centros penitenciarios atenta contra los derechos de las personas privadas de libertad es que aun en centros que deben ser controlados por custodios penitenciarios, los policías parecen intervenir en procesos rutinarios, como requisas. En los centros de Santiago y Centro Femenino, por ejemplo, recibimos quejas de que los policías llevan a cabo requisas y que en varias ocasiones son innecesariamente violentas e incluyen el uso de gas lacrimógeno y un trato desconsiderado y hasta destructivo con las posesiones de los internos²³³. En el Centro Femenino, las internas se quejaron de que durante las requisas las policías pisaban sus camas, rompían las posesiones de las internas y confiscaban materiales de costura y otras herramientas de labores diarias. En el centro de Santiago, los reclusos reportaron que los custodios realizan las requisas de manera más respetuosa que los policías, pero que usualmente los policías son quienes se encargan de esta función²³⁴. También se han presentado episodios de conflicto dentro de los centros en los que al parecer, la policía ha intervenido de manera violenta y abusando de la fuerza. Por ejemplo, en un reciente incidente en el centro de Penonomé que se debió a un aparente enfrentamiento entre un recluso y un custodio, la policía intervino “disparando perdigones y gas pimienta en contra de la población penitenciaria, lo cual dejó a 12 privados de libertad heridos por perdigones y 285 afectados por gas pimienta”²³⁵.

²³¹ LUCÍA DAMMERT Y LIZA ZÚÑIGA, LA CÁRCEL: PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LAS AMÉRICAS 150 (FLACSO-CHILE, 2008).

²³² Como establece el manual del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios para personal penitenciario: “prevenir disturbios es siempre mucho mejor que tener que enfrentarlos una vez que se han producido. Los desórdenes van desde los incidentes aislados con un solo recluso hasta la insurrección y el motín. Es muy raro que los desórdenes estallen espontáneamente. Normalmente, hay muchos indicios que avisan que se están incubando problemas. Un miembro del personal penitenciario debidamente capacitado reconocerá estos indicios y actuará para evitar los problemas. *Y se trata de una aptitud que puede enseñarse*” (el resaltado es nuestro). ANDREW COYLE, LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS HUMANOS: MANUAL PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO 25 (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2009).

²³³ Entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusas, Centro Femenino de Panamá Cecilia O. de Chiari, en Panamá, Panamá (26 de enero de 2013).

²³⁴ Entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (23 de enero de 2013).

²³⁵ Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, *Investigan posible abuso policial y falta de atención médica a privados de libertad de la cárcel pública de Penonomé*, 22 de enero de 2013,

Otra razón por la que debe ser motivo de prioridad para el Estado sacar a los policías de los centros penitenciarios es separar sus funciones para evitar conflictos de interés. Los policías, al ser responsables por la investigación de crímenes y por el arresto de supuestos criminales, deben entregar a dichas personas a las autoridades civiles correspondientes y no controlar los centros penitenciarios ellos mismos, ya que existe el riesgo de que “las autoridades investigadoras podrían utilizar la detención preventiva como una herramienta del proceso investigativo o como una forma de forzar a los presos a confesar a los cargos que se le han hecho en su contra” y “abre la posibilidad para el abuso, tortura u otros tratos degradantes”²³⁶. Además, la presencia de policías en los centros penitenciarios también puede ocasionar tensiones entre la policía, la administración civil y los custodios, por el hecho que los policías no se sienten obligados a seguir las órdenes de los civiles²³⁷.

3. *La falta de personal penitenciario dificulta controlar y manejar efectivamente los centros penitenciarios*

El Estado necesita invertir recursos e implementar reformas estructurales para aumentar el número de custodios en el sistema penitenciario, de manera que los policías puedan salir de los centros penitenciarios, pero además porque incluso con el apoyo de policías en las funciones de seguridad interna, el Estado no cuenta con suficiente personal para controlar y manejar efectivamente los centros penitenciarios.

En el 2007, el sistema penitenciario panameño contaba con alrededor de 344 custodios civiles para atender a una población penitenciaria de aproximadamente 11,500 reclusos²³⁸. En agosto de 2012, el número de custodios civiles y agentes de vigilancia y rehabilitación (AVIR) era 823 para una población de 14,265²³⁹. Esto equivale a alrededor de un custodio por 18 internos. El aumento en custodios representa una mejora importante en los últimos cinco años. Sin embargo, Panamá todavía está muy lejos de alcanzar una proporción funcional entre funcionario/a de seguridad e interno. Según Elías Carranza del ILANUD, la proporción óptima estimada es, en promedio, entre uno y tres reclusos por cada funcionario de seguridad²⁴⁰. Esta relación numérica es necesaria porque en la práctica,

http://www.defensoria.gob.pa/index.php?option=com_k2&view=item&id=4552:investigan-posible-abuso-policial-y-falta-de-atención-médica-a-privados-de-libertad-de-la-cárcel-pública-de-penonomé.

²³⁶ International Centre for Prison Studies, *International Experience in Reform of Penal Management Systems*, septiembre de 2008, parr. 15, *disponible en* http://www.prisonstudies.org/info/downloads/International_Experience.pdf.

²³⁷ *Ver, por ejemplo*, Gustavo Pérez, Viceministro de Gobierno, Panamá, Panamá (11 de octubre de 2012) (quien explicó que al reemplazar a la policía con personal de la Dirección General del Sistema Penitenciario, es la DGSP, no la policía, la que está “en casa ajena” debido a que los policías han estado manejando los centros penitenciarios por tanto tiempo).

²³⁸ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 82.

²³⁹ MINISTERIO DE GOBIERNO, INFORME ESTADÍSTICO DEL MES DE AGOSTO DE 2012 (2012) 36, 38, *disponible en* <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/informe%20de%20agosto%202012.pdf>.

²⁴⁰ Según Elías Carranza del ILANUD, la *ratio* óptima estimada es entre una y no más de tres personas presas por cada funcionario o funcionaria de seguridad en promedio. Esta relación numérica es necesaria porque en la práctica, por razón de los necesarios turnos del personal, la mitad del personal de seguridad está en su domicilio y de la mitad que está en el sistema penitenciario, sólo la mitad se encuentra cumpliendo

debido a los relevos de personal, los funcionarios que aparecen en las cifras no operan simultáneamente. Sólo la mitad se encuentra cumpliendo efectivamente sus funciones mientras la otra mitad está preparando el relevo, descansando, comiendo, etc. Esta realidad la pudo observar el equipo de investigación de la Clínica de Stanford en los centros penitenciarios panameños; el número de custodios reportado en un día determinado por la DGSP no es el número actual de custodios trabajando en un momento dado durante el día ya que los custodios trabajan por turnos. Por ejemplo, cuando la Clínica de Stanford visitó La Joyita a principios de 2013, había alrededor de 30 custodios asignados al centro, pero trabajaban en turnos de 8 a la vez. En Penonomé, a principios de 2013, había un total de 17 custodios en el centro en un momento determinado, quienes trabajaban en turnos de 8.

La falta de personal en los centros penitenciarios significa que no existe una administración efectiva de los mismos, lo cual puede repercutir en violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad. A continuación se señalan dos ejemplos que demuestran que la falta de personal complica la seguridad del centro y de los internos y también puede afectar y atrasar los procesos judiciales de los internos que están en detención preventiva.

a) *La falta de personal pone en riesgo la seguridad y la vida de los reclusos*

La CIDH ha señalado que los Estados, “como garantes de los derechos de las personas privadas de libertad tienen el deber fundamental de asegurar el control y la seguridad interna de las cárceles” y que “[e]l debido control por parte de las autoridades del orden interno en las cárceles es el presupuesto esencial para garantizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad, y no pueden de ninguna manera renunciar a este deber inherente”²⁴¹.

En Panamá, un ejemplo extremo de cómo la falta de personal adecuado pone en riesgo la seguridad de los centros es la situación que la Clínica de Stanford observó en el centro Nueva Esperanza en febrero de 2013. En aquel centro, había pabellones donde reinaba la anarquía y las armas contrabandeadas. Los mismos reclusos decían “aquí no hay custodios, nosotros mismos nos cuidamos” y “somos los custodios aquí”²⁴². Aunque el equipo de la Clínica de Stanford observó situaciones similares en otros centros, específicamente en La Joya y La Joyita, la situación en Nueva Esperanza parecía más grave por la presencia de armas y llama particularmente la atención porque en el 2007 la Clínica de Harvard no constató esa situación. En el 2007, a pesar de que había pocos custodios, las mismas áreas se encontraban mejor controladas; los custodios controlaban la entrada y eran ellos quienes abrían y cerraban las celdas.

efectivamente sus funciones mientras la otra mitad se está preparando para el relevo, descansando, comiendo, etc. Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 48.

²⁴¹ C.I.D.H., *CIDH deplora muertes violentas en cárcel de Bolivia*, 28 de agosto 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/062.asp>.

²⁴² Entrevista con recluso, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

La situación que el equipo de la Clínica de Stanford encontró en febrero de 2013 es como una bomba de tiempo que puede estallar en cualquier momento y que pudiese tener como consecuencia motines, muertes y otro tipo de tragedias prevenibles²⁴³. Había secciones completas del centro sin presencia alguna de personal de seguridad, donde los mismos internos se encargaban de abrir las puertas para entrar al área y en donde todos los internos permanecían en celdas abiertas día y noche. Las celdas no tenían candado y los únicos custodios presentes estaban en la parte externa del edificio y tenían que recurrir a los internos para pedirles ingreso. Pero el factor más preocupante es el riesgo que representa que los internos estén armados, lo cual es especialmente riesgoso cuando hay rivalidades entre las diferentes secciones de reclusos, como lo explicó el Director del centro²⁴⁴. Según el Director, la razón por la cual no había custodios en esa área es porque era altamente peligrosa y ya habían ocurrido balaceras²⁴⁵. Es más, al momento de la visita de la Clínica de Stanford, los reclusos en Nueva Esperanza tenían restringidas las salidas al patio de manera indefinida porque la administración temía que otros internos les dispararan desde las secciones de arriba del centro.

Debido a estas circunstancias, el equipo de la Clínica de Stanford tuvo dificultad para lograr que el Director de Nueva Esperanza permitiera visitar estas secciones, explicando que se trataban de áreas sin control dentro del centro y la administración no podía arriesgar la vida de los investigadores de la Clínica de Stanford²⁴⁶. Cuando el equipo finalmente pudo entrar, sólo se le permitió permanecer en el área durante 20 minutos, lo cual no fue suficiente tiempo para conversar adecuadamente con los internos.

Aún tratándose de un ejemplo extremo, la situación en Nueva Esperanza sirve para entender la problemática del personal penitenciario. En otros casos, como los centros de La Joya y La Joyita, el equipo de la Clínica de Stanford observó que al igual que hace cinco años, las personas que controlan la mayoría de los pabellones son “personas de confianza”, quienes muchas veces están afiliados a la Iglesia Evangélica y se les conoce como

²⁴³ Ejemplos de episodios trágicos que han ocurrido recientemente en la región son el incendio en el Centro de Cumplimiento para Menores en Tocumen en Panamá en el 2011, donde murieron cinco jóvenes; la muerte violenta de al menos 30 personas en el Centro de Rehabilitación de Santa Cruz, Departamento de Santa Cruz, en Bolivia en agosto de 2013; la matanza de 44 presos en una cárcel en México a manos de una pandilla en febrero de 2012 y la muerte de 26 reclusos en una batalla entre pandillas en la cárcel de Yare en Venezuela en agosto de 2012. Ver Comunicado de Prensa, C.I.D.H., *CIDH deplora muertes en incendio en centro de cumplimiento de adolescentes en Panamá*, 18 de enero de 2011, disponible en www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/002.asp; *Prisons in Latin America: A journey into hell*, THE ECONOMIST, 22 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.economist.com/node/21563288>; C.I.D.H., *CIDH deplora muertes violentas en cárcel de Bolivia*, 28 de agosto 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/062.asp>.

²⁴⁴ Entrevista con Eriberto Villalba, Director, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

²⁴⁵ Entrevista con Eriberto Villalba, Director, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

²⁴⁶ Entrevista con Eriberto Villalba, Director, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

“siervos”, situación que también fue descrita por la Clínica de Harvard hace cinco años²⁴⁷. El equipo investigador observó que eran los siervos, y no custodios o policías, los que tenían las llaves para entrar a los pabellones y que no había presencia de personal penitenciario dentro de los mismos. Esta situación en donde personal que no ha recibido el entrenamiento adecuado para un trabajo de custodia tiene cierto control de las celdas, es insostenible dado que estas personas no tienen el entrenamiento para prevenir o manejar situaciones de peligro.

Otra muestra del descontrol dentro de los centros penitenciarios se evidencia en un video publicado en línea en mayo de 2013, que documenta de manera gráfica cómo un recluso golpea salvajemente a otro dentro del centro penitenciario en Chitré, Panamá, sin intervención alguna por parte de los custodios²⁴⁸. Sobre este caso, la administración del centro penitenciario, en vez de manifestar indignación ante tal incidente, expresó que no era un problema que se debía sumar a los que ya tiene el sistema penitenciario, ya que era un comportamiento de los mismos reos y que en el área donde se registró el incidente no había acceso por parte de custodios ni agentes de seguridad²⁴⁹. El Director General del Sistema Penitenciario, Ángel Calderón, se refirió a su interpretación del incidente explicando que entre los reos existe un código de castigo y que a un reo que viola a una mujer o asesina a un anciano, una mujer o un infante, “no le va bien” con otros reos que en muchos casos toman la justicia por sus propias manos²⁵⁰.

b) La carencia de personal penitenciario afecta los procesos judiciales

Un aspecto diferente pero igualmente problemático, causado por la falta de personal penitenciario, se refiere a las dificultades para transportar a los internos fuera de los centros penitenciarios, ya sea a citas médicas o a diligencias judiciales como indagatorias y audiencias²⁵¹. En el 2008, *Del Portón para Acá* reportó que “faltaba seguridad para transportar a todos aquellos con compromisos”²⁵² y a la fecha ese problema persiste. Durante visitas en el 2012 y 2013, en la mayoría de los centros penitenciarios los reclusos contaron que perdían una, tres o hasta seis audiencias porque no había custodios o policías

²⁴⁷ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 124.

²⁴⁸ Telemetro, *Graban agresión de recluso a otro sin que haya intervención de custodios*, 21 de mayo de 2013, disponible en <http://www.telemetro.com/noticias/2013/05/21/143160/graban-agresion-recluso-otro-haya-intervencion-custodios>.

²⁴⁹ Viola Guevara, *Director de cárcel de Chitré se refiere a video donde reo agrede a otro*, TELEMETRO, 22 de mayo 2013, disponible en <http://www.telemetro.com/noticias/2013/05/22/143232/director-carcel-chitre-refiere-video-donde-reo-agrede-otro>.

²⁵⁰ Viola Guevara, *Director de cárcel de Chitré se refiere a video donde reo agrede a otro*, TELEMETRO, 22 de mayo 2013, disponible en <http://www.telemetro.com/noticias/2013/05/22/143232/director-carcel-chitre-refiere-video-donde-reo-agrede-otro>.

²⁵¹ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 78-79.

²⁵² *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 78.

ni transporte para llevarlos²⁵³. De otro lado, personal administrativo de los centros reconoce que simplemente no hay suficientes policías para llevar a cabo todos los traslados²⁵⁴.

La Ley 55 establece que la Policía Nacional es la encargada “de la custodia y vigilancia de los privados o las privadas de libertad en los traslados y permanencias de éstos fuera del centro”²⁵⁵. El hecho que el Estado no esté cumpliendo con su deber de suplir a los diferentes centros penitenciarios con suficientes unidades policiales para transportar a los internos es preocupante por múltiples razones. En primer lugar, los centros penitenciarios deben estar preparados para transportar de manera rápida y diligente hacia los hospitales a los reclusos que tengan urgencias médicas. Pero además de las situaciones repentinas, hay toda una serie de diligencias regulares a las que los internos deben asistir, ya sea por razones médicas o judiciales, y es de suma importancia que los centros penitenciarios estén adecuados para prestar este servicio.

Por ejemplo, si no hay personal para acompañar a los internos a sus citas judiciales, las diligencias se cancelan produciendo retrasos en los procesos judiciales y mora judicial. En este sentido la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público ha sido enfática al sostener que “una de las causas de fondo de la mora judicial en el Ministerio Público es la suspensión de diligencias por la falta de custodios, policías y vehículos para el transporte de los imputados”²⁵⁶. El jefe de esa oficina, Rafael Guerrero, le explicó a miembros del equipo de la Clínica de Stanford que el Ministerio Público aportó un bus para el transporte de los internos dado que la DGSP muchas veces no contaba con el transporte para llevar a los detenidos a sus diligencias judiciales²⁵⁷. Sin embargo, el aporte del vehículo, cuyos costos de gasolina y chofer son cubiertos por el Ministerio Público, no ha sido suficiente para evitar que las diligencias y audiencias sean canceladas por falta de personal penitenciario que acompañar a los reclusos en el traslado²⁵⁸. En la Joya y la Joyita, donde hay actualmente un total de 6,700 personas en detención preventiva, sólo hay 22 policías asignados para los transportes a las diligencias judiciales y el Ministerio Público tiene alrededor de 50 diligencias semanales; esto es sin contar las audiencias judiciales

²⁵³ Entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Cárcel Pública de Penonomé, en Penonomé, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013); y entrevistas con reclusos, Centro Penal Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

²⁵⁴ Entrevista con Mauricio Salazar, Director, Centro de Detención de Tinajitas (25 de enero de 2013); ver también Elio Núñez, *Traslados de reos y mora judicial*, LA PRENSA, 1 de julio de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/traslado-reos-y-mora-judicial/188692>.

²⁵⁵ Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 100.

²⁵⁶ Elio Núñez, *Traslados de reos y mora judicial*, LA PRENSA, 1 de julio de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/traslado-reos-y-mora-judicial/188692>; Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

²⁵⁷ Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

²⁵⁸ Elio Núñez, *Traslados de reos y mora judicial*, LA PRENSA, 1 de julio de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/traslado-reos-y-mora-judicial/188692>; Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

manejadas por el Órgano Judicial²⁵⁹. Entre enero y abril de 2013, los despachos del Ministerio Público pudieron llevar a cabo sólo el 29% de las 1,412 diligencias programadas en ese período para detenidos de La Joya y La Joyita²⁶⁰. Una diligencia cancelada puede significar tres o cuatro meses de demora en un proceso²⁶¹. Las estadísticas del Órgano Judicial son igualmente alarmantes. Según estadísticas oficiales hasta el mes de mayo de 2011, 53% de las comisiones judiciales programadas por los jueces penales no se cumplieron por falta de personal de custodia²⁶². Estadísticas del 2013 del Primer Circuito Judicial de la provincia de Panamá demuestran que en los meses de enero, febrero y marzo de 2013, el promedio global de audiencias canceladas fue de 59%, es decir, que de cada 10 audiencias se están cancelando 6²⁶³.

Ante esta situación preocupante, la Clínica de Stanford coincide con la recomendación hecha por una consultoría de la UNODC en 2011 con respecto a que se reforme el artículo 100 de la Ley 55 sobre la competencia de la custodia y vigilancia para realizar los traslados de las personas privadas de libertad fuera del perímetro carcelario, para establecer que los custodios penitenciarios también puedan realizar los traslados con el correspondiente apoyo de la Policía Nacional²⁶⁴.

Sin embargo, este cambio a la legislación, de concretarse, no resolverá el problema ya que la falta de unidades de policía no es lo único que atrasa los procesos judiciales. Como explica Guerrero, el Ministerio Público desde el 2012 ha empezado a movilizarse hacia los centros penitenciarios para desempeñar allá las diligencias judiciales. Pero muchas de esas diligencias también son canceladas por falta de custodios dentro de los mismos centros que acompañen a los internos a las diligencias dentro de los mismos

²⁵⁹ Elio Núñez, *Traslados de reos y mora judicial*, LA PRENSA, 1 de julio de 2013, *disponible en* <http://www.prensa.com/impreso/panorama/traslado-reos-y-mora-judicial/188692>; Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

²⁶⁰ Elio Núñez, *Traslados de reos y mora judicial*, LA PRENSA, 1 de julio de 2013, <http://www.prensa.com/impreso/panorama/traslado-reos-y-mora-judicial/188692>; Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

²⁶¹ Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

²⁶² ABDIEL PITY (Consultor), INFORME FINAL: LA EVALUACIÓN DE LA POBLACIÓN RECLUSA Y EL DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO (PROCEDIMENTAL Y SUSTANTIVO) Y ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD 56 (U.N.D.O.C., 2011), *disponible en* <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/docs/2/Informe%20sobre%20medidas%20no%20privativas%20de%20la%20libertad.%20UNODC-MINGOB.pdf>.

²⁶³ Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Las Video Audiencias y Su Incidencia en la Efectividad de la Jurisdicción Penal de la Provincia de Panamá*, p. 3 (en archivo con la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford).

²⁶⁴ Ver ABDIEL PITY (Consultor), INFORME FINAL: LA EVALUACIÓN DE LA POBLACIÓN RECLUSA Y EL DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DEL SISTEMA NORMATIVO (PROCEDIMENTAL Y SUSTANTIVO) Y ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD 56 (U.N.D.O.C., 2011), *disponible en* <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/docs/2/Informe%20sobre%20medidas%20no%20privativas%20de%20la%20libertad.%20UNODC-MINGOB.pdf>.

centros²⁶⁵. Esta sería situación ilustra cómo la falta de personal penitenciario puede afectar los derechos de las personas privadas de libertad y a la vez la efectividad del sistema de justicia penal panameño. Por esto es necesario que el Estado invierta más recursos y ponga más énfasis en la formación de una mayor cantidad de custodios penitenciarios. Mientras tanto, el Estado tiene la obligación de asegurar que la Policía Nacional proporcione más unidades a la DGSP para trasladar a los internos.

4. *La falta de formación profesional facilita la corrupción*

Del Portón para Acá reportó en el 2008 que ciertas irregularidades y situaciones en el sistema penitenciario sugerían que los privilegios especiales y la corrupción eran endémicos en el sistema, lo cual creaba contrastes marcados en las condiciones dentro de los centros penitenciarios²⁶⁶. La Clínica de Stanford, al igual que la Clínica de Harvard en el 2008, no ha realizado un estudio metodológico ni exhaustivo sobre el problema de la corrupción en el sistema penitenciario. Sin embargo, las visitas de la Clínica de Stanford a centros penitenciarios y entrevistas con personal administrativo y personas privadas de libertad sugieren que la corrupción sigue siendo un problema igualmente grave y preocupante que hace cinco años.

Durante su investigación, la Clínica de Stanford escuchó un sinnúmero de quejas de los internos con respecto a la necesidad de pagarle a los custodios o policías para que los trasladen a una cita médica, a una audiencia judicial, o a la clínica, para que la junta técnica del centro los evalué o para que se les transfiera a uno de los centros considerados mejores, como Tinajitas o el Renacer²⁶⁷. Aunque el consenso no sea que el soborno es siempre una necesidad, existe una frustración general entre los internos porque aparentemente sobornar puede ayudar a obtener acceso a necesidades y derechos básicos²⁶⁸. Actualmente no existen estudios que diagnostiquen el problema de la corrupción dentro del sistema penitenciario, ni una metodología aplicada periódicamente para medir las consecuencias del mismo²⁶⁹, pero las autoridades panameñas reconocen que la corrupción es un problema en el sistema penitenciario. El actual Ministro de Gobierno ha declarado que “las autoridades son concientes que la corrupción dentro de los centros penitenciarios es una realidad y conocen

²⁶⁵ Entrevista por teléfono con Rafael Guerrero, Jefe de la Oficina de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público (7 de agosto de 2013).

²⁶⁶ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 118.

²⁶⁷ Entrevistas con reclusos, el Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 y 24 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, el Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (23 de enero de 2013).

²⁶⁸ Entrevistas con reclusos, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joya, en Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (24 de enero de 2013).

²⁶⁹ La Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC ROPAN), *Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá*, 25 de julio de 2013, p. 11, disponible en http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_4/Opinion_Consultiva_004-2013.pdf.

de las constantes denuncias de cobros de ‘coimas’ y la vinculación de custodios en fugas recientes”²⁷⁰. Cuando el equipo de la Clínica de Stanford visitó el centro Nueva Esperanza en febrero de 2013, su Director reconoció que la corrupción es endémica y que los serios problemas de armas y contrabando dentro de los centros se deben a la corrupción²⁷¹.

Una carrera penitenciaria urge no sólo para asegurar la profesionalización del personal penitenciario, como se discutirá en la próxima sección, sino porque puede ayudar a combatir la corrupción imperante en el sistema penitenciario. Una carrera penitenciaria, a través de la cual el personal penitenciario sea remunerado de manera justa, promovido en base a méritos, y continuamente entrenado, no sólo en temas de seguridad sino también de derechos humanos y corrupción, sería una herramienta esencial para disuadir al personal penitenciario de sugerir o recibir “coimas” de los reclusos. Además de la carrera penitenciaria, el Estado debe implementar una política seria de anticorrupción en el sistema penitenciario, reglamentar y crear protocolos específicos para los diferentes beneficios dentro del sistema²⁷² e investigar y sancionar de manera consistente y estricta los alegados casos de corrupción.

5. *Urge una ley para establecer la carrera penitenciaria*

La legislación penitenciaria panameña del 2003 establece que la carrera penitenciaria se debía crear en un plazo de un (1) año²⁷³. *Del Portón para Acá* consideró

²⁷⁰ Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, *Mingob y Minseg analizan alternativa contra corrupción en las cárceles*, 7 de mayo de 2013, disponible en <http://www.mingob.gob.pa/mingob/inside.php?artID=1617>; ver también Antonio Pérez, *Corrupción en las cárceles podría castigarse con prisión*, PANAMAAMERICA.COM.PA, 26 de mayo de 2013, disponible en <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1590378-corrupcion-en-las-carceles-podria-castigarse-con-prision>.

²⁷¹ Entrevista con Eriberto Villalba Director, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

²⁷² Un problema del sistema penitenciario panameño es que proporciona demasiada discreción a los funcionarios penitenciarios porque no existen reglamentos claros sobre procedimientos tales como el ingreso de alimentos y otros artículos (por ej., televisiones) al centro, así como solicitudes de visitas conyugales y lista de artículos prohibidos. Ver La Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC ROPAN), *Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá*, 25 de julio de 2013, pp. 20-21, disponible en http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_4/Opinion_Consultiva_004-2013.pdf. El equipo de la Clínica de Stanford recibió múltiples quejas de internos con respecto a que no había reglas claras sobre qué artículos sus familiares les podían traer y que se podía vender o no dentro del centro. Por ejemplo, en varios centros penitenciarios que el equipo de investigación visitó, la administración señalaba que había directrices para determinar qué tipo de comida se podía entrar al centro pero no estaban escritas y los internos se quejaban de que las directrices no las seguían de manera consistente y que eran cambiadas frecuentemente. Entrevistas con reclusas, Centro Femenino de Panamá Cecilia O. de Chiari, en Panamá, Panamá (26 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013).

²⁷³ Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 32. Relacionado a esto, el Manual de la Buena Práctica Penitenciaria establece que debe de haber un personal bien adecuado, educado, y de alta calidad profesional, lo cual incluye tener una capacitación básica, habilidad profesional, y salario adecuado, entre otras cosas. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, MANUAL DE LA BUENA PRÁCTICA PENITENCIARIA: IMPLEMENTACIÓN DE LAS REGLAS MÍNIMAS DE NACIONES UNIDAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS 145-52 (1997), disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10616.pdf>.

que este aspecto era de gran importancia y realizó dos recomendaciones al respecto. La primera dirigida a la DGSP: “Implementar una carrera penitenciaria moderna y profesional, así como garantizar que los custodios penitenciarios sean adecuadamente remunerados y considerados para aumentos de salarios, y cuenten con una vivienda apropiada e insumos básicos para poder realizar su trabajo efectivamente”²⁷⁴. La segunda recomendación fue dirigida a la Asamblea Nacional: “Debatir y aprobar una ley que establezca una carrera penitenciaria”²⁷⁵.

Cinco años más tarde el Estado panameño continúa en mora con sus obligaciones legales. Existe ya un proyecto de ley²⁷⁶ pero en julio de 2013 el mismo todavía no había sido presentando ante la Asamblea Nacional.

La carrera penitenciaria debe ser establecida por ley lo antes posible. Así lo han hecho países con reformas penitenciarias más exitosas que Panamá, como República Dominicana²⁷⁷. Una carrera penitenciaria es necesaria para asegurar al personal estabilidad, capacitación periódica y salarios dignos al personal de los centros. Uno de los problemas principales con el reclutamiento adecuado de custodios penitenciarios en Panamá ha sido que el salario y los beneficios eran – y todavía son – significativamente menores que para otras profesiones similares. En Panamá, los custodios penitenciarios por lo general ganan alrededor de USD \$500²⁷⁸ mensualmente mientras que los policías generalmente ganan USD \$690²⁷⁹. Esto dificulta la vinculación de personas capacitadas y preparadas para trabajar y permanecer en los centros como personal penitenciario. Reiterando una observación de *Del Portón para Acá*, los bajos salarios y la falta de incentivos sin duda influye en que el personal esté inconforme y desganado en su trabajo²⁸⁰. Mejores salarios y estabilidad laboral son requisitos fundamentales para asegurar la vinculación y permanencia de un personal profesional, comprometido y efectivo.

²⁷⁴ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 13.

²⁷⁵ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 15.

²⁷⁶ Ver Esther Ortega S., *Crearán carrera penitenciaria*, EL SIGLO, 12 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/09/12/contenido/559414.asp>.

²⁷⁷ Carranza, *¿Qué hacer?*, ob. cit. nota 75, p. 64.

²⁷⁸ Contraloría General de la República de Panamá, *Planilla de Gobierno Central*, http://www.contraloria.gob.pa/archivos_planillagub/Index_planillagub3.asp (visitado el 20 de octubre de 2013); ver también La Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC ROPAN), *Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá*, 25 de julio de 2013, p. 11, disponible en http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_4/Opinion_Consultiva_004-2013.pdf.

²⁷⁹ Contraloría General de la República de Panamá, *Planilla de Gobierno Central*, http://www.contraloria.gob.pa/archivos_planillagub/Index_planillagub3.asp (visitado el 20 de octubre de 2013), ver también, La Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC ROPAN), *Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá*, 25 de julio de 2013, p. 11, disponible en http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_4/Opinion_Consultiva_004-2013.pdf.

²⁸⁰ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 85.

Adicionalmente, si se estableciera una carrera penitenciaria, el Estado no tendría que destinar recursos reiteradamente para entrenamientos dirigidos a custodios que posiblemente no permanecerán en el sistema penitenciario a largo plazo. Por el contrario, los custodios civiles contarían con el entrenamiento necesario para asegurar la seguridad y promover la rehabilitación en el centro penitenciario y solamente requerirían de capacitaciones para obtener actualizaciones regulares y aprender sobre las datos y tecnologías más recientes para mejorar el manejo de dichos centros penitenciarios²⁸¹. De esta manera, los centros penitenciarios maximizarían la permanencia de custodios cualificados que a la vez, podrán replicar su experiencia y transmitir sus conocimientos para entrenar nuevo personal.

C. Falta de acceso a atención médica

[S]e evidenció que gran parte de los centros carecían de programas de salud preventiva, de prevención y tratamiento de adicciones, de primeros auxilios y de saneamiento ambiental. Constatamos también la existencia de demoras en el traslado de pacientes que requerían tratamiento externo o especializado, y la falta de suministro de medicamentos suficientes y adecuados. Verificamos, asimismo, que el Estado incumplía con su obligación de “proporcionar a los privados revisión médica regular y atención y tratamiento adecuados cuando así se requiera”. En resumen, las condiciones de salubridad general de los centros penitenciarios visitados no reunían las condiciones mínimas necesarias para la prevención de enfermedades y el mantenimiento de condiciones de habitabilidad adecuadas.

—“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”

En el 2008, *Del Portón para Acá* observó que el Estado panameño no había adoptado las medidas necesarias para cumplir con la obligación de proporcionar servicios médicos a las personas privadas de libertad, consagrada en la Ley 55²⁸². Después de cinco años, la falta de atención y servicios médicos adecuados continúa siendo un problema particularmente grave. A pesar de una nueva clínica para los dos centros penitenciarios más grandes del país, resulta enormemente preocupante la falta de mejoría en los servicios médicos en el sistema penitenciario, así como el riesgo en el que viven las personas privadas de libertad cada día por esta situación.

En este sentido, tanto la ley panameña como las directrices internacionales en materia penitenciaria expresamente señalan que cada centro penitenciario debe contar con

²⁸¹ ANDREW COYLE, LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS HUMANOS: MANUAL PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO 25 (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2009).

²⁸² *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 65. La Ley 55 establece la obligación estatal de garantizar “[a] través del Ministerio de Salud y en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Justicia, que todo centro penitenciario cuente con los servicios de salud, psicología, trabajo social, psiquiatría, odontología, farmacia, laboratorio, paramédicos y ambulancia y con el personal de salud necesario, que sean coordinados por un médico general a cuyo cargo estará el cuidado de la salud de los privados o privadas de libertad, por medio de las clínicas penitenciarias”. Ley 55, ob. cit. nota 91, art. 62.

los servicios de un equipo básico de salud y que el personal médico deberá atender diariamente a todas las personas enfermas o que presenten síntomas de enfermedad²⁸³. Sin embargo, el equipo de investigación constató la falta de acceso a atención médica y cuidados de salud en la mayoría de los centros visitados.

Un primer problema es la falta de clínicas funcionales dentro de los establecimientos. En centros como Penonomé y Santiago, por ejemplo, no hay clínica y el doctor o equipo médico visita el centro una vez a la semana o cada 15 días²⁸⁴. Aun en los centros que hay clínica, esto no garantiza que haya una atención médica adecuada. El mejor ejemplo es el de la Clínica la Merced en La Joya y La Joyita, la cual sirve a una población de más de 9,000 reclusos. Como se reportó en *Del Portón para Acá*, esta clínica, inaugurada en el año 2008, fue financiada por la Unión Europea, con la esperanza de poder proveer más y mejores servicios a los internos²⁸⁵. Antes de su inauguración, el Director del Proyecto de la Comisión Europea para la Modernización del Sistema Penitenciario le explicó a la Clínica de Harvard que la Unión Europea había proporcionado la infraestructura, los equipos y las camas pero que existían problemas con el abastecimiento de medicamentos, lo cual era responsabilidad del Estado panameño²⁸⁶.

Cinco años más tarde, el equipo de la Clínica de Stanford encontró una clínica grande, amplia, bien estructurada, con varias habitaciones y equipamiento médico, pero carente de personal médico y de pacientes y con muchos espacios que no estaban siendo utilizados. Las áreas para hospitalización de pacientes no estaban siendo utilizadas en absoluto; la clínica cuenta con horario de 7am-5pm²⁸⁷, por lo cual los internos enfermos no pueden pasar la noche. El equipamiento médico de la clínica tampoco parecía estar siendo utilizado al máximo; cuando el equipo de la Clínica de Stanford salía de la clínica observó a un interno que estaba siendo llevado por un guardia hacia la clínica en una carretilla, a pesar de que había varias sillas de ruedas dentro del centro médico que no estaban siendo utilizadas. Durante la visita de la Clínica de Stanford a la Clínica La Merced en febrero de 2013, pudo observar que había un solo médico de turno, quien estaba sentado en su escritorio revisando papeles a las 4:30 p.m. Cuando el equipo de investigación le preguntó por qué no estaba atendiendo pacientes respondió que él sólo trabajaba cuatro horas al día y que ya había cumplido con sus horas²⁸⁸. El equipo de la Clínica de Stanford no alcanzó a formular más preguntas porque el médico se negó a proporcionar información, diciendo que no había recibido instrucciones escritas del Director de los centros para hacerlo, a pesar de que el equipo de la Clínica de Stanford tenía autorización para las visitas firmada por la DGSP.

²⁸³ Ley 55, ob. cit. nota 91, arts. 62, 63; *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, ob. cit. nota 5, reglas mínimas 22, 25.

²⁸⁴ Entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (23 de enero de 2013).

²⁸⁵ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 77.

²⁸⁶ *Del Portón para Acá*, ob. cit. nota 2, p. 77.

²⁸⁷ Entrevista con Rolando López, Director, Centro Penitenciario de La Joya, Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013).

²⁸⁸ Entrevista con Doctor Jorge Yesbo, Centro Penitenciario de La Joya, Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013).

La situación observada por el equipo de la Clínica de Stanford en la Clínica La Merced resulta particularmente preocupante cuando se compara con lo que el equipo de investigación observó dentro de los centros penitenciarios. Dentro de los centros, una de las quejas más recurrentes de los internos es que conseguir ver a un profesional médico es extremadamente difícil²⁸⁹. En el Centro Femenino, por ejemplo, muchas de las internas se quejaron que podían durar meses sin recibir atención médica. El día que el equipo de la Clínica de Stanford visitó el Centro Femenino en enero de 2013 la doctora de turno no se encontraba en el sitio y las internas se quejaron que había estado ausente toda la semana.

Una mujer en el Centro Femenino contó que su tímpano se había roto y cuando visitó la clínica, le dijeron que el doctor solamente estaba atendiendo casos de emergencia y que su caso no representaba una urgencia. Esta interna consiguió posteriormente ser atendida por un doctor privado quien le comentó que probablemente ese día sí había tenido una emergencia; hoy día esta mujer ha perdido gran parte de su capacidad auditiva en ese oído²⁹⁰. En Nueva Esperanza en febrero de 2013, el equipo de investigación conversó con un interno que, mientras caminaba en el patio en mayo de 2012, había sido golpeado con un bloque de cemento intencionalmente arrojado por otro interno desde una de las celdas de la parte de arriba del centro, fracturándole el hombro. Aunque el interno fue trasladado al hospital, éste reportó que fue devuelto al centro sin haber recibido tratamiento y al momento de la visita de la Clínica de Stanford expresó que no tenía movilidad en el brazo y no había recibido ninguna respuesta a su solicitud para visitar a un doctor²⁹¹.

En el Centro Femenino, el equipo de la Clínica de Stanford vio un caso extremo de falta de atención médica: una mujer desnuda encerrada en una de las celdas del área de castigo conocida como “La Máxima”, a quien las otras internas llamaban “la pobrecita loca” por su aparente condición de trastorno mental. Esta interna no podía hablar ni parecía comprender las preguntas que el equipo de investigación trató de hacerle. Aunque el equipo de la Clínica de Stanford no contaba con doctor, aun para personas inexpertas era obvio que aquella reclusa tenía serios problemas mentales, o por lo menos, que no debía estar ubicada en esa celda de castigo. Sobre esta situación, las otras internas en “La Máxima” informaron que aquella reclusa no había sido examinada por personal médico y que tampoco estaba recibiendo ningún tipo de medicamento. La Clínica de Stanford informó esta situación a las

²⁸⁹ Entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 y 24 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joya, Panamá, Panamá (19 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, Cárcel Pública de Penonomé, en Coclé, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (21 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (25 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Femenino de Panamá Cecilia O. de Chiari, en Panamá, Panamá (26 de enero de 2013); entrevistas con los reclusos de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013); entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Colón, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

²⁹⁰ Entrevistas con las reclusas, Centro Femenino de Panamá, en Panamá, Panamá (26 de enero de 2013).

²⁹¹ Entrevista con reclusos, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de febrero de 2013).

autoridades, quienes informaron que se estaba haciendo un seguimiento, pero la Clínica de Stanford no pudo confirmar que en efecto se haya hecho²⁹².

Los retos relacionados con la atención médica parecen responder a la combinación de falta de personal médico y de personal penitenciario. Por un lado, el personal médico asignado al sistema penitenciario es limitado. Las cifras disponibles indican que en el año 2011, había 18 médicos generales, 3 médicos especialistas y 11 enfermeras para más de 12,000 reclusos y 22 centros penitenciarios a nivel nacional²⁹³. Según una funcionaria de la DGSP, algunos centros cuentan con personal paramédico, pero solamente trabajan de 7am a 7pm de manera que si ocurre una emergencia médica fuera de ese horario, el interno debe esperar hasta el inicio de la jornada en la mañana siguiente²⁹⁴. Un interno de Nueva Esperanza lo resumió de la siguiente manera: “Si te enfermas después de las 2pm, te mueres porque la clínica cierra a las 2”²⁹⁵.

Pero además de la escasez del personal médico, otro factor reportado por *Del Portón para Acá* en el 2008 y que persiste actualmente se refiere a la dificultad para que los internos sean trasladados a las clínicas dentro o fuera de los centros, ya sea por falta de personal o porque el personal de seguridad se niega a llevarlos. Sobre esta situación, la doctora del Centro Tinajitas, compartió con el equipo de la Clínica de Stanford que debido a que el personal muchas veces se niega a sacar a los internos de las celdas para llevarlos a la clínica del centro, los internos han recurrido a cortarse a sí mismos para forzar al personal a llevarlos²⁹⁶. Los internos contaban que en casos de emergencia, tienen que hacer mucho ruido, gritar, golpetear las barras, puertas o hacer lo que esté a su alcance para llamar la atención del guardia, y, si la emergencia sucede en la noche lo más probable es que no reciban ninguna atención²⁹⁷.

²⁹² Correo electrónico de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) a Clara Long, Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford (29 de enero de 2013).

²⁹³ CLARA BARAHONA, U.N.D.O.C., INFORME FINAL: EL MEJORAMIENTO Y ADECUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD A LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD, Secciones 2.4.1 y 2.7 (30 de junio 2011), *disponible en* <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/docs/2/Informe%20sobre%20Salud%20Penitenciaria.%20UNODC-MINGOB.pdf>.

²⁹⁴ Entrevista de Colin Stapleton, JUSPAX, con Elsa Fernández, Ciudad de Panamá, 5 de Junio de 2013.

²⁹⁵ Entrevista con recluso, Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de Febrero de 2013).

²⁹⁶ Entrevista con Doctora Ilka Viejo, Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá (25 de enero de 2013).

²⁹⁷ Entrevistas con reclusos, centro penitenciario de Santiago, en Veraguas, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Cárcel Pública de Penonomé, en Coclé, Panamá (23 de enero de 2013); entrevistas con reclusos, Centro Penitenciario de La Joyita, en Panamá, Panamá (22 y 24 de enero de 2013); entrevistas con reclusas, Centro Femenino de Panamá, en Panamá, Panamá (26 de enero de 2013); entrevistas con reclusos de Centro Penal de Nueva Esperanza, en Colón, Panamá (20 de Febrero de 2013); *ver también* Cornelio Sánchez, *Policía deja morir a reo*, EL SIGLO, 5 de mayo de 2011, *disponible en* <http://www.elsiglo.com/mensual/2011/05/05/contenido/361970.asp> (reportando que según los internos en La Joya, “durante las noches, cuando los encierran a todos con candados en las puertas de las celdas, sólo queda un uniformado en la parte extrema del pabellón, pero muchas veces el centinela deja el puesto solo y cuando hay alguna emergencia, sus llamados de auxilio no son escuchados”).



Esta foto, tomada en el Centro de Detención de Tinajitas, en Panamá, Panamá el 25 de enero de 2013, muestra el brazo de un interno quien nos contó que se había cortado múltiples veces para crear una “emergencia” y poder ser llevado al médico.

La situación actual de atención médica en el sistema penitenciario, al igual que en el 2008, pone en riesgo la salud y la vida de las personas privadas de libertad. Tres muertes recientes de internos, en el Centro Femenino de Rehabilitación, en la Cárcel de David y en La Joyita, han sido atribuidas por los reclusos o por familiares de las víctimas, a la falta de atención médica²⁹⁸. En dos de estos casos, los reclusos protestaron reclamando mejor atención médica²⁹⁹. Aunque esas muertes aún no han sido esclarecidas por la justicia, la

²⁹⁸ Rubén Polanco, *Reclusas reclamaron mejor atención médica*, LA PRENSA, 22 de mayo de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/reclusas-reclamaron-mejor-atencion-medica/179264>; Edward Guerra, *Establecen mejor sistema de salud para privados de libertad*, EL INFORME DE DAVID, 5 de agosto de 2013, disponible en <http://www.elinformedavid.com/establecen-mejor-sistema-de-salud-para-privados-de-libertad/>; Juan Manuel Díaz, *Denuncian muerte de reo por falta de atención médica*, LA PRENSA, 27 de agosto de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/denuncian-muerte-reo-por-falta-atencion-medica/201559>.

²⁹⁹ Rubén Polanco, *Reclusas reclamaron mejor atención médica*, LA PRENSA, 22 de mayo de 2013, disponible en <http://www.prensa.com/impreso/panorama/reclusas-reclamaron-mejor-atencion-medica/179264>; Edward Guerra, *Establecen mejor sistema de salud para privados de libertad*, EL INFORME DE DAVID, 5 de agosto de 2013, disponible en <http://www.elinformedavid.com/establecen-mejor-sistema-de-salud-para-privados-de-libertad/>.

prensa nacional ha reportado que por lo menos una de las muertes resultó en compromisos por las autoridades gubernamentales para coordinar mejor atención médica para el centro³⁰⁰. Esto no pudo ser comprobado por el equipo de investigación de la Clínica de Stanford.

En este contexto vale la pena resaltar lo manifestado por la Corte Interamericana en el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, con respecto a la posición especial de garante de los derechos de toda persona que se halle bajo custodia del Estado, sobre la cual el Estado tiene el deber de “salvaguardar la salud y el bienestar de los reclusos, brindándoles, entre otras cosas, la asistencia médica requerida, y de garantizar que la manera y el método de privación de libertad no excedan el nivel inevitable de sufrimiento inherente a la detención”³⁰¹. La Corte fue enfática al afirmar en dicha sentencia en contra del Estado panameño que la falta de cumplimiento del Estado con dicho deber “puede resultar en una violación de la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”³⁰².

Parte III: Conclusión

Cinco años después de la publicación de *Del Portón Para Acá*, se deben reconocer ciertos avances en el sistema penitenciario. Sin embargo, de acuerdo con la información presentada en este informe, la mayoría de los problemas estructurales del sistema penitenciario continúan igualmente graves o peores. La política penitenciaria de construcción de cárceles grandes y costosas y la falta de compromiso por parte del Estado de Panamá de llevar a cabo una reforma integral del sistema son alarmantes. Es por esto que la crisis penitenciaria se torna cada vez más preocupante. De seguir por el mismo camino, las señales indican que dentro de otros cinco años Panamá tendrá más personas privadas de libertad, más personas en detención preventiva, más hacinamiento, menos control y más inseguridad dentro de los centros, más corrupción y más personas privadas de libertad en riesgo por problemas de salud.

Por todo lo que se ha presentado, este informe recomienda al Estado cambiar su enfoque de política penitenciaria. Debe tomar medidas inmediatas para mejorar la vida de las personas privadas de libertad en temas como salud, corrupción y violencia y debe adoptar políticas a mediano y largo plazo que ataquen la raíz de los principales problemas del sistema como el hacinamiento. En vez de invertir recursos multimillonarios para construir centros penitenciarios que no cumplen con las directrices internacionales y que muy probablemente estarán sobrepoblados poco después de ser construidos, debe destinar parte importante de esos recursos para mejorar el día a día de las personas privadas de libertad. Las condiciones en las que por años llevan viviendo las personas privadas de

³⁰⁰ Edward Guerra, *Establecen mejor sistema de salud para privados de libertad*, EL INFORME DE DAVID, 5 de agosto de 2013, disponible en <http://www.elinformedavid.com/establecen-mejor-sistema-de-salud-para-privados-de-libertad/>.

³⁰¹ Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor v. Panamá*, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 198.

³⁰² Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor v. Panamá*, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 198.

libertad son lo suficientemente horrorosas para que esta obligación del Estado panameño no se pueda seguir aplazando. Las personas privadas de libertad tienen derecho a asistir a sus audiencias y citas judiciales, a ver a un médico cuando lo necesiten, a saber que tienen acceso a servicios básicos sin tener que pagar “coimas” y a ser tratados con dignidad por aquellos que los custodian. Estas situaciones no se resuelven con nuevos edificios que se puedan inaugurar sino invirtiendo en recursos humanos, en una administración más eficiente, en entrenamiento y en campañas de concientización. Si el Estado se hubiera enfocado en la carrera penitenciaria y en la Academia Penitenciaria de la misma manera en que se ha enfocado en desarrollar infraestructura penitenciaria, probablemente la realidad del sistema penitenciario ya sería otra.

Además, el Estado panameño debe comprometerse a combatir tanto el hacinamiento como los otros problemas graves del sistema penitenciario panameño con visión a largo plazo, implementando una política integral para reducir los altos niveles de encarcelamiento y de detención preventiva en Panamá. De otro lado, las políticas públicas deben garantizar su sostenibilidad para disminuir el uso excesivo de detención preventiva y para promover el uso de medidas alternativas a la detención preventiva y a la privación de libertad como pena. Esto no sólo comprende reformas a nivel legislativo sino a nivel institucional, y debe también incluir capacitación y actualizaciones constantes para todas las personas que trabajan en la administración de justicia. Las políticas deben ser integrales para todo el sistema penal porque hay muchos actores involucrados en el sistema penitenciario, como los policías, fiscales y jueces. Además, el Estado debe adoptar medidas complementarias, como la implementación de una política criminológica a nivel nacional que contribuya a la prevención y la reducción de la criminalidad.

Lo que Panamá debe evitar es seguir incurriendo en gastos millonarios en medidas que no resolverán la crisis penitenciaria, tales como la construcción de megacárceles. Panamá tiene los recursos, tanto económicos como institucionales por medio del apoyo técnico de organismos como la UNODC, para hacer cambios en su sistema penitenciario de manera inmediata y a largo plazo que resulten en soluciones que impliquen una mejor calidad de vida para las personas privadas de libertad y logren que Panamá cumpla con sus obligaciones nacionales e internacionales. La sociedad civil panameña está dispuesta a apoyar esos esfuerzos. Exhortamos al Estado a que materialice su compromiso expreso por mejorar la situación del sistema penitenciario formulando políticas que así lo encaminen.

Agradecimientos

La investigación y redacción de este informe fue llevada a cabo entre octubre de 2012 y octubre de 2013 por un equipo de la Clínica Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford (“Clínica de Stanford”). Los estudiantes que realizaron la investigación in loco en los centros de detención y las entrevistas en Panamá fueron Katherine Mateo, Nick Snavely, Jennifer Williams, Katherine Scherschel, Atenas Burrola y Alexandra Morgan Miller. Además, Burrola y Miller participaron de la investigación en la República Dominicana. Snavely, Burrola y Miller redactaron algunas secciones preliminares del informe. Los estudiantes Swain Uber y Michael Frenkel contribuyeron en la última etapa de investigación y en la comprobación de los hechos citados. Los estudiantes Nikki Marquez y Nari Ely también colaboraron con la labor de comprobar los hechos citados. Sondra Anton, estudiante de la Universidad de Washington en Saint Louis y pasante de verano con la Clínica de Stanford, brindó asistencia valiosa de investigación. Asimismo lo hicieron los estudiantes panameños de la Facultad de Derecho de la Universidad Santa María La Antigua (U.S.M.A.) Valerie C. Chen González y Winston Archibold. Colin Stapleton, estudiante de derecho de la Universidad de Washington en Saint Louis y pasante de verano con la Comisión de Justicia y Paz (JUSPAX) también contribuyó con la investigación durante sus meses trabajando en Panamá.

María Luisa Romero, panameña, abogada y consultora con la Clínica de Stanford, coordinó el proyecto, participó con el equipo de investigación en la mayoría de las visitas a Panamá y República Dominicana, y revisó y editó el informe, en sus diferentes borradores e iteraciones. Clara Long, ayudante de enseñanza clínica con la Clínica de Stanford, participó en la supervisión de investigación y editó distintas versiones del informe. Camila Soto, estudiante de maestría en la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford, y Claret Vargas, Sub-Directora del Centro de Derechos Humanos de Stanford, editaron la versión final del informe. James L. Cavallaro, Profesor de Derecho y Director de la Clínica de Stanford y del Centro de Derechos Humanos de Stanford, revisó y editó las versiones finales del informe.

La Clínica de Stanford se ocupa de una gran variedad de situaciones de abusos de derechos humanos y de conflictos violentos que se dan en todo el mundo y busca formar defensores de derechos humanos y promover la causa de los derechos humanos y la justicia global. La Clínica involucra a los estudiantes en un activismo complejo y multidisciplinario para promover los derechos humanos básicos y la dignidad de las víctimas—tanto individuos como comunidades—en todo el mundo, incluyendo los Estados Unidos, Bolivia, Brasil, Camboya, Pakistán, Tanzania y Panamá. La Clínica expone a los estudiantes a una variedad de herramientas y estrategias para promover el respeto por los derechos y la dignidad, entre las cuales están la documentación de los hechos, la elaboración y distribución de informes sobre abusos de derechos, el litigio ante las instituciones nacionales e internacionales, las estrategias de empoderamiento de las comunidades y las técnicas de resolución de conflictos.

La Clínica de Stanford quisiera agradecer a todas las personas en Panamá que nos brindaron su apoyo, conocimiento e información a lo largo de nuestra investigación.

Extendemos un agradecimiento especial a las organizaciones de la sociedad civil con las que trabajamos en Panamá, JUSPAX y Alianza Ciudadana Pro Justicia y a sus directoras Maribel Jaén y Magaly Castillo, por su apoyo institucional, asesoría y experiencia. Gracias también a Ellis Ríos de la Defensoría del Pueblo, quien nos ha acompañado y brindado apoyo desde las etapas iniciales del proyecto. Agradecemos también el apoyo del Decano de la Facultad de Derecho de la U.S.M.A., Víctor Delgado, quien facilitó el inicio de una colaboración inter-universitaria entre Stanford y la U.S.M.A. María Noel Rodríguez, Coordinadora del Proyecto de Apoyo a la Reforma Penitenciaria en Panamá de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, proporcionó información y consejos valiosos. Y a Alfredo Castellero Hoyos, le agradecemos su asesoría constante sobre diferentes aspectos del proyecto.

Apreciamos enormemente la contribución de los funcionarios gubernamentales que se reunieron con nosotros y compartieron sus conocimientos y perspectivas. Finalmente, estamos profundamente agradecidos con todos los hombres y mujeres privados de libertad, así como con el personal en los centros penitenciarios, que estuvieron dispuestos a hablar con nosotros y dar su testimonio de primera mano sobre las condiciones de los centros penitenciarios del país.