

Corrupción en el contexto penitenciario

**Medidas para contrarrestar
la corrupción como elemento
facilitador de la infiltración del
crimen transnacional organizado**

Mariagrazia Passamano



Corrupción en el contexto penitenciario

Medidas para contrarrestar la corrupción como elemento facilitador de la infiltración del crimen transnacional organizado

Mariagrazia Passamano



“La corrupción es como una bola de nieve, una vez que se haya fijado en rodar debe aumentar.”

Charles Caleb Colton



Edita: Programa EL PAcCTO
Calle Almansa 105
28040 Madrid (España)
www.elpaccto.eu

Bajo la coordinación de...



Mariagrazia Passamano

Edición no venal
Madrid, febrero de 2022



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

**Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.
El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del programa EL PAcCTO
y, en ningún caso, debe considerarse que refleja el punto de vista de la Unión Europea.**

Índice

1. Prólogo.....	6
2. Introducción	8
3. Los esfuerzos internacionales contra la corrupción: panorama general	10
4. El fenómeno de la corrupción en el contexto penitenciario	13
4.1. Los factores que caracterizan la corrupción en el contexto penitenciario	14
4.2. Formas de corrupción en las cárceles.....	15
5. La corrupción como elemento facilitador del CTO: Lecciones aprendidas y recomendaciones generadas en las actividades del programa EL PAcCTO	16
5.1. Medidas anti-corrupción.....	16
5.2. Gestión de los recursos humanos y medidas de integridad del personal	18
5.3. Otras medidas de lucha contra la corrupción: breve reseña.....	24

1. Prólogo

El problema de la corrupción ha estado presente en todas las épocas, realidades sociales y sistemas políticos.

Sin embargo, en el actual momento histórico, caracterizado por la globalización económica, el papel dominante de las empresas transnacionales y el rápido desarrollo tecnológico, las prácticas corruptas se han vuelto aún más graves y difíciles de contener. Además, en muchos países, incluidos aquellos de mayor fortaleza económica, la corrupción se ha convertido en un elemento endémico de la vida política, la acción administrativa y la gestión económica. Esto explica que la lucha contra las actividades corruptas, en sus diversas manifestaciones, haya ocupado un lugar destacado en la agenda política y penal de los principales organismos regionales e internacionales y, en consecuencia, de los legisladores nacionales, durante los últimos treinta años.

Por estas razones, la corrupción representa también uno de los delitos más característicos del llamado derecho penal de la globalización y de la transición de un IUS criminal estrictamente nacional a nuevas formas de criminalidad.

Sin llegar todavía a lograr consolidar un derecho penal europeo, interregional o incluso mundial, en el ámbito de la lucha contra las conductas corruptas se ha ido acumulando un entramado de normas, bien nacionales, europeas o internacionales, de origen público o privado, y de valor vinculante y meramente persuasivo.

Las medidas desarrolladas en el seno de la Unión Europea y del Consejo de Europa, así como por las principales organizaciones e instituciones internacionales – la ONU y la OCDE in primis, pero también el BANCO MUNDIAL, el FMI, etc. – para una lucha más eficaz contra la corrupción, interactúan y se condicionan mutuamente, fuera de un estricto orden jerárquico. Reflejan así el llamado pluralismo de fuentes típico de la globalización económica y jurídica.

Es en este escenario multinivel que se inserta el Plan de Acción Anticorrupción trienal 2022-2024 por el grupo de trabajo anticorrupción del G20, que además aprobó el accountability report 2021, la principal herramienta para revisar los avances en los compromisos adquiridos por los países miembros en el pasado. El ejercicio se ha desarrollado en un nuevo formato, centrándose solo en algunos de los compromisos anticorrupción asumidos por los países del G20 en el pasado, para permitir una mayor profundidad.

Los principales puntos de interés del informe de este año fueron los siguientes: i) Transparencia de la propiedad beneficiaria (BOT); (ii) Transparencia e integridad del sector privado; y (iii) Responsabilidad de las personas jurídicas.

En general, el trabajo de la Presidencia italiana, que tuvo el honor de dirigir, se tradujo en la aprobación de siete acuerdos: (a) los Principios de alto nivel sobre la corrupción en el deporte, (b) los Principios de alto nivel sobre la corrupción relacionada con la delincuencia organizada, (c) los Principios de alto nivel sobre la prevención y la lucha contra la corrupción en situaciones de emergencia, (d) el Cuestionario de autoevaluación de los países sobre la aplicación y el cumplimiento de los compromisos del G20 en materia de corrupción en el extranjero, (e) el Compendio de buenas prácticas para medir la corrupción, (f) el Informe de rendición de cuentas 2021 y (g) el Plan de acción 2022-2024.

En este marco, en un contexto distinto, lo de la diplomacia jurídica a fines de la asistencia técnica, y en particular en el intento de desarrollar herramientas útiles para la armonización/

uniformización regulatoria en la materia, se basa este itinerario, elaborado en el seno de la Red Birregional de Academias Penitenciarias, que pretende ser un intento de reorganización de las recomendaciones posteriormente formuladas también sobre la base de las actividades realizadas en el ámbito de EL PAcCTO; y que análogamente tiene en cuenta otros instrumentos internacionales dedicados a la materia, así como las indicaciones generales de la UNODC.

Esta contribución, basada en los principales instrumentos de lucha y prevención en materia de corrupción, adapta la disciplina en cuestión al sector penitenciario. El análisis parte de un marco criminológico del fenómeno, para asegurar el necesario anclaje empírico a las preguntas que se desarrollarán en el curso de la argumentación. El resultado final es una contribución de reorganización normativa y operativa, dividida en tres macro-áreas de interés: evaluaciones de riesgo y planes de mitigación; gestión de los recursos humanos y medidas de integridad del personal; medidas de responsabilidad y de control en las prisiones.

Giovanni Tartaglia Polcini

2. Introducción

La palabra “Corrupción”⁵ es polivalente. Al igual que otros términos utilizados para describir fenómenos humanos complejos que tienen bases morales, “corrupción” denota un concepto que todos entienden instintivamente, y, sin embargo, sería difícil de articular por completo.

La expresión “corrupción”, derivada del latín *corrumpere* – que significa romper, destruir, estropear, alterar –, evoca, ya en su etimología, todo el potencial nocivo del acto. La imagen es la de una grieta, una ruptura con respecto a la integridad y la compostura que requiere un papel.

Desde el punto de vista empírico-criminológico, es un crimen muy complejo, multiforme e iridiscente, hecho “invisible” por la connivencia, que une al corrupto con el corruptor, con la consecuencia de la denominada “figura oscura”.

La corrupción es una “plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad: distorsiona el crecimiento económico, desalienta la inversión extranjera, reduce la innovación y la competencia e impacta negativamente en la asignación eficiente de recursos. Asimismo, la misma contribuye a la desigualdad, a la disminución de la confianza en los sistemas políticos y legales y da como resultado un daño a las normas y valores sociales colectivos. Su resistencia a los métodos lineales tradicionales de regulación surge de sus características “poli- céntricas”.

Históricamente, la corrupción es un fenómeno tan antiguo como la vida en una comunidad; aunque en diferente medida, ha abarcado todos los períodos, todos los sistemas políticos y todas las culturas. En la época que vivimos, caracterizada por el dominio de la economía sobre la sociedad y sobre la política, la corrupción ha adquirido una importancia imperante⁶.

Las definiciones de corrupción abundan, pero en general se acepta que ciertos comportamientos son corruptos, y estos incluyen el cohecho, el robo, la malversación y el fraude por parte de una persona cuyo puesto o empleo proporciona acceso u oportunidad; extorsión, en virtud del cargo, abuso de discreción, creación o explotación de conflicto de intereses, nepotismo, clientelismo y favoritismo⁷.

Esta contribución analizará específicamente el fenómeno de la corrupción en el contexto penitenciario.

Las prisiones son especialmente susceptibles de corrupción: la falta de transparencia, las conexiones con grupos criminales organizados y la falta de interés social son los ingredientes perfectos para que esto sea un problema endémico en la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina y también de Europa.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que “[...]las prisiones y los centros de detención se han convertido en áreas de completa falta de supervisión y control, debido a que la arbitrariedad y la corrupción han prevalecido tradicionalmente⁸”.

1 En muchos sentidos, el delito de corrupción, al igual que otras nociones como el “crimen organizado”, no tiene un significado técnico-jurídico, sino un concepto de política criminal, criminología y delito. Esto sucede por ejemplo en los Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y España, que adoptan una palabra diferente para designar la corrupción en sentido estricto, entendida como un pacto de corrupción o una relación de intercambio entre un operador privado y un sujeto público oficial u otro sujeto privado (*Bribery, Bestechung / Bestechlichkeit, Cohecho*)

2 FORTI, *La corruzione del pubblico amministratore. Linee di un'indagine interdisciplinare*, Milano, 1992, p. 80 ss; S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, 1999, p. 15-17

3 See, ADAM GRAYCAR, *Corruption in International Crime and Justice*, edited by MANGAI NATATAJAN, Cambridge University Press, página 215

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

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

3. Los esfuerzos internacionales contra la corrupción: panorama general

Aunque la corrupción es un fenómeno antiguo, los esfuerzos internacionales para combatirla son bastante recientes. Lo primero que hay que aclarar es que la lucha contra la corrupción es un tema que hasta hace algunas décadas era dominio exclusivo de los Estados soberanos y se limitaba principalmente a unas pocas disposiciones de derecho penal y administrativo interno.

A nivel internacional, la criminalización de las prácticas corruptas ha aumentado desde los primeros pasos, cautelosos, para frenar la corrupción transnacional. A lo largo de los años, el derecho internacional ha experimentado un número creciente de delitos relacionados con la corrupción y los ha extendido de funcionarios públicos a corporaciones privadas.

La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos – *US Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) – de 1977 adoptada durante la administración Carter fue un intento honesto del entonces presidente de los Estados Unidos de nivelar el campo de juego comercial internacional y aislar los regímenes parios. Sin duda, existía un fuerte sentido de derecho democrático a esta iniciativa, junto con una dimensión comercial. La FCPA incluía un elemento extraterritorial particularmente intrusivo. Si bien no criminalizó a las empresas extranjeras ni a sus subsidiarias por prácticas corruptas en el exterior, sí impuso y aún impone restricciones al comercio en los Estados Unidos, imponiendo sanciones a las que ya están incorporadas allí. En este sentido, la FCPA es la precursora de los tratados contemporáneos anticorrupción.

En 1994, la OCDE adoptó una importante Recomendación no vinculante sobre **el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales**⁵, seguida posteriormente de otro instrumento no vinculante igualmente importante, como es su Recomendación de 1996 sobre la deducibilidad fiscal de los sobornos a funcionarios públicos extranjeros.

Si esta práctica se consideró endémica en el momento en que se adoptó la Recomendación de 1996, no es de extrañar que un año después, en 1997, la OCDE adoptara el primer tratado mundial sobre corrupción, la **Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales**.

En el 2000, culminación de una larga y ardua lucha, una convención con una perspectiva verdaderamente global hizo su aparición en Sicilia bajo la égida de las Naciones Unidas (ONU). La **Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC)** y sus tres Protocolos obligan a los Estados miembros de todo el mundo a tipificar como delito cuatro delitos concretos relacionados con la actividad delictiva organizada, uno de los cuales es la corrupción (tanto activa como pasiva)⁶. La Convención se aplica cuando: (a) está involucrado un grupo delictivo organizado, según la definición de la UNTOC; (b) existe un elemento transnacional y (c) se produce un acto de corrupción en tales circunstancias⁷. Se puede buscar responsabilidad penal contra personas físicas y jurídicas⁸. Significativamente, la UNTOC no se limita a transacciones comerciales, sino a cualquier transacción, lo que

⁵ OECD Doc. C (94)75/FINAL (27 May 1994), 33 ILM (1994), 1389. Doc. De la OCDE C (94) 75 / FINAL (27 de mayo de 1994), 33 ILM (1994), 1389. Esta Recomendación exhortó a los Estados miembros a disuadir el soborno a través de la legislación nacional, en particular mediante la abolición de las leyes fiscales que lo favorecen o toleran, e instó a facilitar la cooperación.

⁶ Artículo 8, UNTOC

⁷ Artículo 3 (1), *Ibidem*

⁸ Artículo 10, *Ibidem*

proporciona a los Estados miembros una amplia medida de jurisdicción extraterritorial sujeta, por supuesto, a la existencia de un vínculo con el delito o delincuente o, en su defecto, al *aut dedere aut judicare* regla.

En 1999, el Consejo de Europa, una organización que se había preocupado durante mucho tiempo por el fenómeno de la corrupción, adoptó la Convención de derecho penal contra la corrupción. Como sus predecesores, **criminaliza el soborno activo y pasivo de funcionarios públicos extranjeros**⁹, pero hace una contribución e innovación marcadas al criminalizar la corrupción en el sector privado¹⁰.

A diferencia de la Convención de la OCDE de 1997 y la UNTOC, este instrumento también abarca los delitos de corrupción que tienen lugar únicamente en el territorio nacional, por lo que no requiere un elemento transnacional¹¹. Por tanto, no cabe duda de que el Convenio del Consejo de Europa de 1999 tenía por objeto fortalecer y reforzar la legislación penal de sus Estados miembros.

El concepto innovador de criminalizar la corrupción en el sector privado, al menos para los estándares internacionales, incluye los siguientes delitos: (a) tráfico de influencias; (b) blanqueo de capitales provenientes de delitos de corrupción y (c) encubrimiento de prácticas corruptas mediante delitos contables y de teneduría de libros¹².

La Convención, además de establecer la responsabilidad de las personas jurídicas, exige que el secreto bancario no sea un obstáculo para la investigación de prácticas corruptas. Establece la jurisdicción territorial y de nacionalidad, las cuales, sin embargo, pueden limitarse mediante la presentación de una Declaración al Consejo de Europa, aunque no se excluyen otras formas de jurisdicción. Sin embargo, lo más significativo es que el Consejo de Europa ha establecido el programa del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que fue concebido como un mecanismo de seguimiento flexible y eficiente llamado a monitorear, a través de un proceso de evaluación mutua y presión de pares, la observancia de los Principios Rectores en la Lucha contra la Corrupción y la implementación de los instrumentos jurídicos internacionales adoptados en cumplimiento del Programa de Acción contra la Corrupción. La membresía plena del GRECO está reservada a aquellos que participan plenamente en el proceso de evaluación mutua y aceptan ser evaluados y no está reservada a los estados miembros del Consejo de Europa.

El instrumento jurídico internacional más ambicioso es, sin duda, la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003**. El propósito principal declarado de la Convención de la ONU es facilitar la cooperación entre los estados **para prevenir y combatir la corrupción**, establecer los mecanismos que permitan la recuperación de los activos sustraídos por este delito. En este sentido, obliga a los Estados miembros a adoptar legislación anticorrupción, así como medidas de investigación y ejecución policial, incluida una legislación particular que requiera altos estándares de contabilidad de los organismos públicos, la adopción de un código de conducta para los funcionarios públicos, el escrutinio de contratación pública y creación de unidades anticorrupción.

Todos estos requisitos forman parte del derecho indicativo anterior de la ONU, revestido como recomendaciones a los estados miembros de la ONU. Además de su dimensión preventiva, la Convención de la ONU de 2003 obliga a los Estados a tipificar como delito la corrupción en el sector público. La lista de delitos es más amplia que todos los tratados anteriores e incluye lo siguiente:

- *Soborno de funcionarios públicos nacionales;*
- *Soborno de funcionarios públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales*

9 Artículos 2 y 3

10 Artículos 7 y 8, *Ibidem*

11 Artículo 17 (1) (a), *Ibidem*

12 Artículos 12-15, *Ibidem*

- *Malversación y apropiación indebida por parte de un funcionario público;*
- *Comerciar con influencias, ya sean verdaderas o falsas;*
- *Abuso de funciones;*
- *Enriquecimiento ilícito;*
- *Encubrimiento y obstrucción de la justicia.*

A diferencia de la convención de la OCDE, la convención de la ONU penaliza tanto la corrupción activa como la pasiva. Siguiendo el patrón encontrado en tratados anteriores, la convención de las naciones unidas penaliza actos particulares de corrupción en el sector privado, a saber, el soborno, la malversación y el encubrimiento, y establece la responsabilidad de las personas jurídicas. Además, prevé el levantamiento del secreto bancario en los casos pertinentes y establece una base jurisdiccional bastante amplia y, además de los tratados anteriores, incluye específicamente la jurisdicción de personalidad pasiva. Finalmente, cabe mencionar brevemente otros dos instrumentos regionales, la **Convención Interamericana Contra La Corrupción De 1996** y la convención de la unión africana (ua) de 2003 para prevenir y combatir la corrupción. Penalizan la corrupción tanto activa como pasiva y abarcan una fuerte dimensión de cooperación y armonización.

En particular, la **Convención Interamericana Contra La Corrupción De 1996** fue el primer instrumento multilateral que estableció un amplio marco jurídico destinado a combatir la corrupción de los funcionarios públicos mediante la penalización del soborno nacional y transnacional.

La organización de estados americanos (OEA) adoptó la CICC el 29 de marzo de 1996, y entró en vigor en marzo de 1997 con el depósito del segundo instrumento de ratificación de acuerdo con el artículo XXV del tratado. En 2005, la CICC fue ratificada por 33 de los 34 miembros activos de la OEA (estado parte).

Los miembros de la OEA, al participar y promover la adopción de este primer instrumento regional en 1996, asumieron un papel de liderazgo en la lucha internacional contra la corrupción. La CICC ataca la corrupción en el desempeño de las funciones públicas y los actos de corrupción relacionados con dicho desempeño.

4. El fenómeno de la corrupción en el contexto penitenciario

La corrupción en las prisiones supone un grave riesgo para la seguridad de los reclusos, el personal penitenciario y la de las prisiones. Por lo tanto, no es de extrañar que la corrupción se identifique a menudo como uno de los principales obstáculos para la aplicación práctica de los estándares y normas internacionales relacionados con la gestión de las prisiones y el tratamiento de los reclusos.

Debido a la naturaleza del trabajo en las prisiones, los miembros del personal dependen unos de otros para su seguridad, especialmente en momentos de emergencia. Del mismo modo, los presos dependen del personal para la seguridad y el acceso a los servicios y la comunicación. Es probable que el hecho de entablar relaciones tan estrechas desaliente la denuncia de prácticas inadecuadas a los órganos de dirección y supervisión, ya que esto puede conducir a la marginación y a una posible victimización.

Los actos de corrupción se ven acentuados por la falta de directrices éticas, los bajos salarios, los débiles sistemas de control y la falta de transparencia.

Por lo tanto, al tratar de entender la corrupción en el entorno penitenciario, son importantes dos características distintivas:

- *La subcultura de la prisión que la hace distinta y separada de otros sectores de la administración pública;*
- *La relación establecida de las prisiones con la delincuencia y el mundo criminal externo¹³.*

Hay muchos tipos diferentes de corrupción en las prisiones. Incluyen la gran corrupción, como la posibilidad de dirigir empresas criminales desde la prisión y la criminalidad relacionada con las drogas, y las muchas formas de pequeña corrupción que tienen lugar en las prisiones cada día, como el pago de una llamada telefónica o una manta extra.

Nadie ha elaborado aún una tipología consensuada de todos los tipos de corrupción en las prisiones. La UNODC habla de cuatro categorías de corrupción en las prisiones: **soborno, abuso de funciones, tráfico de influencias y malversación y apropiación indebida.**

Transparencia Internacional del Reino Unido señala que la corrupción que se produce en las prisiones puede agruparse en dos grandes categorías: la manipulación y la implantación. La “manipulación” incluye las amenazas, la intimidación, las relaciones inapropiadas y el aprovechamiento del descontento del personal, mientras que la “implantación” consiste en colocar a personas corruptas directamente en el servicio penitenciario.

El *Institute for Criminology Policy Research* (ICPR), en su *Guidance Note Number Bringing prisons within the law*, clasifica la corrupción según el nivel de la interacción:

- *Interacciones entre presos individuales y personal penitenciario;*
- *Interacciones entre la administración de una prisión individual y los presos;*
- *Interacciones con individuos o grupos externos;*

13 L. M. MUNTINGH, *CORRUPTION IN THE PRISON CONTEXT*, pagina. 6

- *La administración de la prisión cuando se trata de la adquisición y la compra de suministros;*
- *Los funcionarios judiciales, donde las decisiones, por ejemplo, de liberar a un preso en libertad condicional, pueden tomarse de forma corrupta.*

4.1. Los factores que caracterizan la corrupción en el contexto penitenciario

Como ya se ha mencionado anteriormente, el entorno penitenciario tiene características intrínsecas que, de hecho, favorecen la proliferación de actos de corrupción. Entre ellas se encuentran las siguientes

- *Cultura favorable a la corrupción en el sistema penitenciario: las realidades carcelarias representan lamentablemente uno de los servicios públicos de mayor desinterés por parte de la sociedad civil y con una tangible conexión con el crimen organizado; por consiguiente, los sistemas penitenciarios son áreas donde la cultura de la corrupción encuentra los ingredientes perfectos para su desarrollo. Además, cabe destacar que la corrupción sigue siendo un tema que no se aborda suficientemente a nivel estratégico en el sistema penitenciario. Es fácil percibir que este asunto es tratado con reticencia y no hay estudios para diagnosticar el problema dentro del sector, ni una metodología aplicada periódicamente para medir las consecuencias de este fenómeno.*

- *Salarios, contratación y formación de los funcionarios del sistema penitenciario: estudios específicos han demostrado la existencia de una relación directa entre los niveles salariales en la administración pública y el número de casos de corrupción¹⁴. Aunque el bajo nivel de los salarios no puede ser considerado como el único factor que causa la corrupción en el sistema penitenciario, este es sin duda un ingrediente que contribuye a la vulnerabilidad del sistema a las prácticas corruptas. Además, se debe tener en cuenta que muchas de las personas privadas de libertad son susceptibles a mantener fuertes relaciones con el crimen organizado y por lo tanto tienen un fácil acceso a la financiación del comercio ilícito de drogas, armas, etc. Por lo tanto, no es difícil para estas personas privadas de libertad obtener ventajas ilícitas de los custodios/as.*

Otro aspecto importante relacionado con los recursos humanos del Sistema Penitenciario es la necesidad de fortalecer los cursos de formación continua para el personal penitenciario a través de las Academias de Formación Penitenciaria. Además, las escuelas penitenciarias deben asegurarse de que el problema de la corrupción sea tratado de forma transversal en la capacitación del personal penitenciario.

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

- *Bajo nivel de reglamentación de procedimientos básicos y alta discrecionalidad de los funcionarios: otro punto crítico es el de la discrecionalidad; los procesos de concesión de El programa regional europeo de asistencia técnica a los países de América Latina, EL PACCTO (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), puso en marcha varias actividades orientadas a analizar el fenómeno corruptivo como elemento instrumental y funcional en relación con la delincuencia*

¹⁴ Rijkceghem and Weder. *Corruption and the rate of temptation: do low wages in the public service cause corruption?* Página 199

beneficios y derechos de las personas privadas de libertad, no deben estar sujetos a un alto poder discrecional de los funcionarios del Sistema Penitenciario y no contar con una regulación específica. La falta de procedimientos con normas preestablecidas, sumada a la escasez de recursos en el sistema penitenciario, haría suponer que la corrupción podría ser una manera de acceder a algunos de los beneficios o derechos concedidos a las personas privadas de libertad.

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

- *Bajo nivel de sanción y pocos mecanismos de control interno y externo: la falta de órganos de control garantiza un alto nivel de impunidad y tolerancia a la corrupción en distintos países de la región.*

4.2. Formas de corrupción en las cárceles

Analizando los principales tipos de corrupción que afectan a la función pública en general, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha identificado los siguientes comportamientos clave (a) malversación de fondos y activos enviados ilegalmente al extranjero, (b) malversación de fondos públicos, (c) lavado de dinero, (d) soborno y (e) abuso de poder.

En cuanto a la delincuencia organizada, cabe señalar que se identifican dos formas utilizadas habitualmente para corromper a los funcionarios de prisiones: **la manipulación** (cuando los grupos delictivos utilizan las amenazas o la intimidación para aprovecharse del personal de prisiones) **y la infiltración** (cuando los funcionarios de prisiones que trabajan directamente para las organizaciones delictivas se infiltran temporalmente en el servicio público). A este respecto, hay que destacar que la existencia de un puesto de funcionario de prisiones podría evitar la aparición de estos fenómenos.

Una vez repasadas brevemente las principales causas y formas de corrupción que afectan al sistema penitenciario, conviene recordar las implicaciones más amplias del **fenómeno de la corrupción como elemento facilitador del crimen transnacional organizado** en el contexto carcelario que se analizará en el siguiente apartado.

5. La corrupción como elemento facilitador del CTO: Lecciones aprendidas y recomendaciones generadas en las actividades del programa EL PAcCTO

El programa regional europeo de asistencia técnica a los países de América Latina, EL PAcCTO (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), puso en marcha varias actividades orientadas a analizar el fenómeno corruptivo como elemento instrumental y funcional en relación con la delincuencia organizada transnacional. Entre ellos cabe señalar el Encuentro anual del Programa Europa en Quito, del 2018, que tuvo como objetivo agrupar a los distintos actores del programa en torno a la temática de **la corrupción y su relación con el crimen organizado**.

Bajo el título “**La corrupción como elemento facilitador del crimen organizado**”, el mencionado encuentro, reunió a representantes de los **Estados Miembros de la Unión Europea y de 15 países de América Latina**, responsables de alto nivel técnico especializados en la lucha contra la corrupción en control interno de las instituciones policiales, de justicia y penitenciarias; lucha contra la infiltración y/o contra la corrupción; y las redes y organismos anticorrupción en América Latina y la Unión Europea.

Este encuentro permitió elaborar, con el apoyo del programa EL PAcCTO, un plan de acción, contenido en una declaración – por parte de los participantes –, para combatir y prevenir la infiltración del crimen organizado, a través de la corrupción, además en el contexto penitenciario.

A continuación, se propone una línea de acción sobre las medidas anticorrupción en el contexto penitenciario, sobre la base de las consideraciones específicas planteadas durante el encuentro de Quito 4-6 de julio del 2018, y también sobre la base de las actividades realizadas en el marco del EL PAcCTO, incluidas las de asistencia técnica; se tendrá en cuenta además de otros instrumentos internacionales dedicados al tema, como de las indicaciones generales de la UNODC¹⁵.

5.1. Medidas anti-corrupción

La infiltración de la criminalidad organizada en el sistema penitenciario a través de la corrupción no se combate solamente por medio de la represión, sino mediante medidas preventivas, en otras palabras, esto se traduce en la adopción de toda una serie de acciones para prevenir este fenómeno:

- *Adecuación de la normativa nacional a un estándar internacional mínimo.*
- *Respuesta preventiva frente a la infiltración de la criminalidad organizada a través de procesos de clasificación inicial de internos pertenecientes a esos grupos y respectivos circuitos diferenciados específicos.*

¹⁵ UNODC *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons*

- *La medida más efectiva contra la corrupción es un sistema penitenciario cohesionado y la presencia de confianza recíproca entre administración penitenciaria poder judicial/ fiscalía y fuerzas de seguridad.*
- *Evaluaciones de riesgo y planes de mitigación*
- *Crear mapas de riesgos de corrupción e institucionalizar un sistema de prevención que permitan tener una base de toma de decisión y acción.*

Las medidas de prevención y lucha contra la corrupción pueden integrarse en los marcos normativos existentes de la administración penitenciaria, en iniciativas más amplias de reforma del sector penitenciario o de la justicia, o aplicarse mediante políticas o estrategias institucionales o sectoriales específicas de lucha contra la corrupción.

No existe un enfoque único para todos; de hecho, dependiendo de las circunstancias, una amplia gama de enfoques diferentes puede dar resultados positivos o pueden ser necesarios en paralelo.

Algunas medidas anticorrupción pueden ser desarrolladas y aplicadas por la administración de la prisión. Otras pueden establecerse en forma de legislación que se aplique en todo el sector público, exigiendo a la institución individual, por ejemplo, el servicio penitenciario, que aplique medidas específicas. Una autoridad especializada, como los organismos de regulación, inspección o supervisión, también podría aplicar ciertas medidas anticorrupción.

Las medidas deben centrarse en la detección, la investigación y la sanción disciplinaria y/o penal de la corrupción, pero también – y aún más importante – en el establecimiento de medidas preventivas que refuercen la integridad y la transparencia y reduzcan al mínimo la probabilidad de que se produzca la corrupción en primer lugar. La Convención contra la Corrupción, y en particular su capítulo II sobre medidas preventivas, proporciona un marco exhaustivo que puede servir de orientación. Aunque el objetivo es un entorno libre de corrupción, hay que reconocer que el riesgo de corrupción es un reto real y continuo. Por lo tanto, los esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción deben entenderse como tareas continuas. El artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción exige a los Estados parte que “elaboren y apliquen o mantengan políticas eficaces y coordinadas de lucha contra la corrupción” y que “evalúen periódicamente los instrumentos jurídicos pertinentes, así como las medidas administrativas, con miras a determinar si son adecuados para prevenir y combatir la corrupción”.

Deberán ser previstos:

- *Por un alto a) unidades o puntos focales anticorrupción: el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción exige a los Estados que establezcan un órgano u órganos de prevención de la corrupción. En otra disposición, el artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción también exige el establecimiento de uno o varios órganos independientes encargados de combatir la corrupción mediante la aplicación de la ley. Mientras las tareas específicas se lleven a cabo de acuerdo con el artículo 6 o 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención no es prescriptiva en lo que respecta a la posición o composición específica del órgano u órganos.*
- *Y por el otro deberá aplicarse una b) evaluación de los riesgos de corrupción: una evaluación de riesgos es un proceso de identificación de las vulnerabilidades o los riesgos específicos que pueden conducir a la corrupción en un entorno concreto, con el fin de definir las medidas posteriores para eliminar o mitigar esos riesgos y minimizar su impacto. En resumen, las evaluaciones del riesgo de corrupción son una herramienta para identificar los puntos débiles (“señales de alarma”) y, sobre esta base, desarrollar respuestas prácticas. Las evaluaciones del riesgo de corrupción difieren de otras evaluaciones de la corrupción, ya que se centran en el potencial de corrupción en lugar de la percepción o la existencia de la misma.*

5.2. Gestión de los recursos humanos y medidas de integridad del personal

Es esencial que las administraciones penitenciarias reconozcan la importancia de su personal y dediquen tiempo y recursos significativos a su contratación y formación. Garantizar que las prisiones cuenten con personal de alta calidad y bien formado debe ser una prioridad para todos los sistemas penitenciarios. Al mismo tiempo, la fuerza de trabajo de las prisiones es diversa. Junto al personal penitenciario tradicional trabajan médicos y otros profesionales de la salud, profesores y formadores profesionales, psicólogos, trabajadores sociales y proveedores de asistencia jurídica. Algunos serán empleados a tiempo parcial, otros a tiempo completo y otros serán contratistas externos.

En este sentido, estas son las medidas a tener en cuenta:

• Programas de remuneración, beneficios e incentivos

Las expectativas en cuanto a las calificaciones y el rendimiento de un funcionario de prisiones en lo que suele ser un entorno exigente y a menudo estresante no siempre se corresponden con sus niveles salariales. En muchos países, los salarios de los funcionarios de prisiones son bajos en comparación con los de otros profesionales de la justicia penal, incluida la policía. Es obvio que los salarios inadecuadamente bajos, los pagos irregulares o con grandes retrasos y la falta de uniformes o de equipamiento para llevar a cabo las tareas básicas de seguridad desaniman al personal a la hora de mantener altos niveles de integridad.

• Códigos de conducta

La adopción de un código de conducta o código ético se utiliza habitualmente para orientar el comportamiento del personal. Es un aspecto crucial de cualquier enfoque eficaz para reforzar la integridad y a menudo complementa la legislación aplicable destinada a regular la función pública. Aunque los funcionarios de prisiones suelen estar sujetos a un código de conducta general para los funcionarios públicos, un código específico que se formule, aplique y haga cumplir al personal de una institución o sector determinado puede aumentar su relevancia, legitimidad y eficacia. Por ello, en numerosos estados existen códigos de conducta para categorías específicas de funcionarios públicos, como jueces, fiscales, policías y personal penitenciario. El código de conducta protege a los funcionarios públicos que lo cumplen y, a la inversa, advierte de las consecuencias de no actuar de forma ética, lo que sirve de base para la adopción de medidas disciplinarias. Los reglamentos de los servicios públicos, los códigos de conducta y las instrucciones institucionales específicas deberían, por ejemplo, aclarar cómo debe responder un funcionario cuando se le ofrece un regalo¹⁶. El código de conducta protege a los funcionarios públicos que lo cumplen y, a la inversa, advierte de las consecuencias de no actuar de forma ética, proporcionando así la base para una acción disciplinaria. Además, debe hacer referencia a las leyes y reglamentos pertinentes. Sin embargo, un código de conducta para los funcionarios de prisiones no servirá de mucho para mejorar el rendimiento, la integridad y la responsabilidad si no es aplicable. Por lo tanto, deben establecerse mecanismos para recibir, investigar y resolver las denuncias y quejas de conducta poco ética de los funcionarios de prisiones. Los códigos de conducta que no estén vinculados a procedimientos disciplinarios claramente definidos y aplicables para tratar los casos de mala conducta corren el riesgo de quedarse en meras aspiraciones o incluso de ser esquivos.

¹⁶ Por ejemplo, si existe una "política de no regalos", un valor umbral nominal o la obligación de registrar todos los regalos en un registro oficial.

Una vez más, se plantea la cuestión de cómo tratar al personal externo que no es técnicamente funcionario de la administración penitenciaria pero que, sin embargo, presta servicios en el ámbito penitenciario, como médicos, profesores, contratistas y otros proveedores de servicios. En la medida de lo posible, y según la relación laboral concreta, los códigos de conducta de los funcionarios de prisiones deberían aplicarse también al personal externo. Lo ideal sería que este problema se abordara explícitamente en el código de conducta, de modo que resultara claro y transparente para todos los que trabajan en un centro penitenciario qué códigos de conducta deben cumplir. Para ver un ejemplo de cómo hacerlo, véanse los siguientes cuadros de texto

• **Formación en materia de integridad y rendición de cuentas para el personal penitenciario**

Para ofrecer una formación adaptada al personal penitenciario, muchos países han creado institutos de formación dedicados a los funcionarios de prisiones o cursos específicos impartidos para los funcionarios de prisiones por los institutos de formación de las fuerzas de seguridad. Varios de estos institutos de formación dedicados al servicio penitenciario han comenzado a integrar módulos anticorrupción en sus respectivos planes de estudio. Dado el importante riesgo de corrupción al que está expuesto el personal penitenciario, los temas de la integridad y la responsabilidad deben abordarse en toda la formación del personal penitenciario. Los mensajes y contenidos pertinentes pueden integrarse en los planes de estudio existentes y/o enseñarse y reforzarse en forma de módulos específicos.

• **Normativa sobre conflictos de intereses**

Como reflejo de las disposiciones anteriores, las administraciones penitenciarias deben asegurarse de que el personal es consciente de su obligación de informar sobre un posible conflicto de intereses. El código de conducta aplicable o la normativa penitenciaria pertinente deben hacer clara referencia a los conflictos de intereses. La posibilidad de que se produzcan conflictos de intereses puede variar en función de si los funcionarios de prisiones se encargan de supervisar a los reclusos en el día a día, incluyendo, por ejemplo, la supervisión de las visitas familiares o el registro y control de la correspondencia de los reclusos con el mundo exterior, o si trabajan en departamentos administrativos, como los de gestión financiera, recursos humanos o adquisiciones.

• **Sistemas de declaración de bienes**

El alcance y la amplitud de la cobertura de un sistema de declaración de bienes depende de los niveles de riesgo percibidos en las diferentes áreas de la administración pública, del objetivo general del sistema y de los recursos disponibles. Existe una tendencia mundial a centrar los sistemas de declaración de bienes en los funcionarios de alto nivel y de alto riesgo. Reconociendo que las distintas categorías de funcionarios públicos difieren entre sí, con diferentes niveles de responsabilidad, poder y potencial para verse envueltos en conflictos de intereses y corrupción, los países deberían considerar la posibilidad de crear reglamentos de declaración de bienes adaptados a las distintas categorías y ramas de los funcionarios públicos. En los sistemas penitenciarios, los Estados deberían considerar la posibilidad de incluir a los ministros pertinentes, a los altos funcionarios de prisiones y al personal de adquisiciones que participa en licitaciones de alto valor en la lista de funcionarios públicos que deben presentar declaraciones de bienes.

• **Medidas de responsabilidad**

Medidas de rendición de cuentas. Las medidas de rendición de cuentas tienen como objetivo responsabilizar a las personas e instituciones de sus acciones. Por lo tanto, se ocupan de la supervisión de la conducta, la detección e investigación de posibles

infracciones y la respuesta y sanción de la mala conducta. Algunas de las medidas las lleva a cabo la propia institución como parte de su responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las reglas y normas; otras las llevan a cabo organismos de supervisión externos.

• Inteligencia penitenciaria

La inteligencia penitenciaria en su sentido más amplio es crucial desde el punto de vista de la seguridad dinámica, ya que el encarcelamiento no pone necesariamente fin al comportamiento delictivo. De hecho, es muy probable que algunos reclusos intenten continuar con la actividad delictiva mientras están en prisión, por ejemplo, explotando negocios ilícitos, manteniendo la actividad de las bandas dentro de la prisión o intentando radicalizar a otros reclusos hacia la violencia. Los reclusos pueden intentar mantener su actividad delictiva en el exterior, por ejemplo, dirigiendo operaciones terroristas, sindicatos de la droga o bandas de delincuencia organizada graves. Algunos reclusos también planean fugas e inician actividades destinadas a socavar el buen orden de la prisión. Los reclusos pueden intentar introducir objetos en la prisión, como teléfonos móviles y otros dispositivos de comunicación, sustancias ilícitas y drogas, o incluso armas. Todas estas actividades son caldo de cultivo para la corrupción en el ámbito penitenciario. Para garantizar que las autoridades penitenciarias puedan identificar cualquier actividad de este tipo que atente contra la seguridad y el orden en la prisión, todos los centros penitenciarios deberían contar con un sistema de inteligencia penitenciaria bien estructurado que permita recopilar y evaluar eficazmente la información sobre seguridad y otros aspectos relacionados, de acuerdo con la legislación nacional. Además, todo el personal penitenciario debe tener la responsabilidad de recopilar activamente información sobre seguridad y transmitirla al departamento de seguridad, incluida la información informal en forma de observaciones pertinentes realizadas en el contexto de sus interacciones cotidianas con los reclusos a su cargo. Más concretamente, la inteligencia penitenciaria debe comprender la información recopilada a partir de las denuncias, los informes de los denunciantes y las estadísticas sobre la cantidad de contrabando encontrada en la prisión, incluyendo, por ejemplo, datos sobre los teléfonos móviles de contrabando. Otras fuentes de información pertinentes son el número y el objeto de las investigaciones en curso y los casos resueltos en relación con la corrupción o los delitos conexos, incluidos los casos disciplinarios y penales. Además de estas fuentes de datos más formales, la información informal obtenida de las observaciones e interacciones entre el personal y los reclusos puede ser igualmente importante para obtener una imagen completa de la posible corrupción o actividad delictiva dentro de la prisión.

• Denunciantes (Whistle-blowers)

Los denunciantes desempeñan un papel fundamental a la hora de sacar a la luz la corrupción y el fraude, así como de evitar los graves malos manejos y abusos que se derivan de la negligencia o las irregularidades. A menudo, los denunciantes se exponen a grandes riesgos personales para proteger el bien público. Al denunciar a sus superiores o colegas, se arriesgan a perder su trabajo, su reputación, sus ingresos e incluso su seguridad personal. Sin embargo, en lugar de ser escuchados y alabados por su valor, muchos denunciantes se enfrentan a la indiferencia, la desconfianza o el acoso psicológico y físico. A menudo, sus denuncias no se investigan adecuadamente. Los denunciantes pueden acabar inmersos en años de litigios legales, luchando por sus propios derechos o para que el caso que han revelado se investigue adecuadamente. **En los últimos años, un número cada vez mayor de Estados ha intensificado su compromiso de facilitar la denuncia y la protección de los denunciantes mediante la adopción de leyes y/o la creación de políticas y medidas tanto a nivel nacional como institucional. Incluso en ausencia de una legislación exhaustiva para proteger**

a los denunciantes, las medidas políticas institucionales pueden tener un efecto positivo en la denuncia: Cada vez son más las empresas, los organismos públicos y las organizaciones sin ánimo de lucro que ponen en marcha mecanismos de denuncia para gestionar eficazmente los riesgos y garantizar lugares de trabajo seguros y responsables.

• Sistemas de denuncia para los presos

Los reclusos pueden estar implicados en actos de corrupción con los funcionarios de prisiones; pueden ser víctimas directas de peticiones de sobornos; o pueden ser testigos de conductas corruptas entre compañeros de prisión y funcionarios. De acuerdo con la Regla 54(b) de las Reglas Nelson Mandela¹⁷, los reclusos deben ser informados, en el momento de su ingreso, de los diferentes canales disponibles para presentar quejas, incluyendo la forma de denunciar la mala conducta. Sin embargo, a menudo tendrán razones para no denunciar las faltas de conducta. Pueden ser beneficiarios directos de la corrupción, por ejemplo, o si no se benefician en el momento, pueden guardar para sí su conocimiento sobre el acto corrupto porque puede ser utilizado en una etapa posterior para hacer que los implicados sean vulnerables a otro acto corrupto. Los reclusos también pueden guardar silencio porque se encuentran en una posición de vulnerabilidad y temen las represalias de sus compañeros o del personal penitenciario si denuncian la mala conducta que han presenciado.

• Protección de los testigos

Los sistemas de justicia penal tienen la obligación de establecer procedimientos que prevean la protección de las personas cuya cooperación con el sistema de justicia penal en una investigación o enjuiciamiento las ponga, a ellas o a personas estrechamente relacionadas con ellas, en peligro de sufrir graves daños físicos o emocionales. Esta obligación también existe con respecto a los presos. En otras palabras, en el caso de que un preso se convierta en testigo en una investigación anticorrupción y deba testificar en el juicio posterior, los investigadores deben tomar todas las medidas necesarias durante la investigación y el proceso judicial para garantizar la protección de ese preso. Dependiendo de la legislación nacional, estas medidas de protección pueden incluir, por ejemplo, la ocultación de la identidad del testigo en los documentos judiciales o el uso de testimonios en vídeo. En los casos de niveles de amenaza muy elevados, incluso debe considerarse como opción el ingreso en un programa de protección de testigos encubierto. Cuando existen programas eficaces de protección de testigos, es probable que tengan experiencia en el trato con delincuentes que cooperan y que ya están en prisión (preventiva), porque los delincuentes que cooperan pueden aportar pruebas para la acusación en un juicio con la esperanza de que se les conceda inmunidad o una reducción de la pena de prisión. **Por lo tanto, el programa de protección de testigos tendrá cierta experiencia en el manejo de situaciones de testigos detenidos en prisiones. Dentro del sistema penitenciario, se requieren medidas especiales para proteger la vida de las personas que corren peligro debido a su testimonio en un proceso penal. Estas medidas suelen ser administradas por una rama especial dentro de la administración penitenciaria, en coordinación con la unidad de protección local. Dichas medidas pueden incluir - Separación de la población penitenciaria general - Utilización de un nombre diferente para el preso-testigo en las actas del tribunal y del juicio o anonimizarían de las declaraciones de los testigos - Disposiciones especiales de transporte para el testimonio en el tribunal - Alojamiento en unidades de detención separadas en la prisión o incluso traslado a una prisión diferente.**

¹⁷ Información y derecho de queja de los reclusos Regla 54 Todo recluso recibirá con prontitud, en el momento de su ingreso, información escrita acerca de lo siguiente: b) Sus derechos, incluidos los métodos autorizados para informarse, el acceso a asesoramiento jurídico, incluso por medio de programas de asistencia jurídica, y los procedimientos para formular peticiones o quejas.

• Procedimientos disciplinarios y penales

Un sistema eficaz de rendición de cuentas requiere un sistema de denuncias adecuado que (i) sea fácilmente accesible para todos los que puedan tener información relevante; y (ii) pueda investigar eficazmente las denuncias y recomendar sanciones disciplinarias o remitir los casos para su enjuiciamiento penal. De hecho, los procedimientos disciplinarios y penales forman parte de la base de un sistema anticorrupción que funcione bien.

• Medidas de control en las prisiones

*“Where the rewards for misconduct far outweigh the risks of being apprehended, near perfect conditions for corruption ensue.”*¹⁸ escribe Goldsmith para subrayar la importancia de la supervisión tanto interna como externa ex el contexto tratado. El carácter cerrado de las prisiones requiere esfuerzos adicionales para contrarrestar eficazmente el riesgo de abusos en la custodia, incluida la corrupción. Los mecanismos de supervisión e inspección constituyen una salvaguarda esencial en este sentido y son indispensables para arrojar una luz nueva y crítica sobre la gestión de las prisiones y el trato a los presos. La función básica de las inspecciones, ya sean internas o externas, es contribuir a un entorno penitenciario seguro y humano mediante: a) la obtención de una comprensión adecuada de todos los aspectos relevantes de la prisión, incluidas las causas estructurales de cualquier problema que se identifique; b) la comparación de las condiciones, la gestión y las prácticas reales de la prisión con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional e internacional; y c) la presentación de un informe y de recomendaciones sobre cómo podría mejorarse el sistema penitenciario y el trato a los reclusos.

• Inspecciones internas

Si bien las Reglas Nelson Mandela exigen claramente que se realicen inspecciones internas o administrativas de las prisiones de forma regular, la práctica correspondiente sigue siendo muy variada a nivel internacional. Algunos países cuentan con sistemas de inspección administrativa bien desarrollados que se han establecido como parte de las estructuras de gestión pública, mientras que otros solo pueden llevar a cabo auditorías relativas a cuestiones temáticas seleccionadas, como el gasto financiero o el cumplimiento de la legislación y la normativa nacionales, incluido el respeto de los derechos humanos. El mandato habitual de las inspecciones internas suele consistir en uno (o una combinación) de los siguientes elementos (a) evaluar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos nacionales; b) evaluar la eficacia y la eficiencia de un sistema penitenciario para lograr su objetivo; c) inspeccionar la gestión financiera, las cuestiones técnicas y la infraestructura; y/o d) evaluar la gestión de los recursos humanos, incluidas la contratación y la formación.

• Inspecciones externas

Las Reglas Nelson Mandela y otros estándares internacionales adoptados en el pasado han subrayado constantemente la necesidad de un sistema de inspecciones regulares independientes de la autoridad responsable de la administración de las prisiones. De hecho, la mayoría de las jurisdicciones de todo el mundo han adoptado, o están en vías de adoptar, un método de inspección independiente para los lugares de detención. Si bien estos sistemas se han promovido y establecido principalmente con miras a prevenir eficazmente la tortura y los malos tratos durante la detención, las inspecciones independientes también son pertinentes para detectar y abordar las prácticas corruptas en las prisiones. Las facultades que las Reglas Nelson Mandela otorgan a los inspectores

¹⁸ Véase: Andrew Goldsmith, Mark Halsey, Andrew Groves, *Tackling Correctional Corruption (Crime Prevention and Security Management)* 1st ed. 2016

(véanse las reglas 84 y 85) son de gran alcance. Cabe destacar la autoridad para realizar visitas sin previo aviso a las prisiones de su elección, para elegir libremente a los presos y al personal penitenciario que entrevistarán y para hacerlo con total confidencialidad. En cuanto al informe resultante de las inspecciones externas, las Reglas Nelson Mandela sugieren encarecidamente que se haga público y exigen a la administración penitenciaria que aplique oportunamente sus recomendaciones.

• Organismos de inspección penitenciaria especializados

Los mecanismos institucionales a través de los cuales se ponen en práctica los procedimientos de inspección descritos anteriormente a nivel nacional difieren considerablemente de un país a otro. En algunas jurisdicciones, existen Inspecciones Penitenciarias dedicadas que realizan un escrutinio independiente de las prisiones, mientras que, en otras jurisdicciones, esta responsabilidad es asumida por las Comisiones de Derechos Humanos, los Defensores del Pueblo, o las Oficinas de Defensores Públicos o de Derechos Humanos. Para que sean justas y efectivas, las inspecciones independientes deben ser realizadas por un equipo multidisciplinario y equilibrado en cuanto al género, que cuente con experiencia profesional comprobada en el campo de la justicia penal y que incluya especialistas en atención médica. Los organismos anticorrupción podrían realizar comprobaciones del sistema para evaluar si la administración penitenciaria ha puesto en marcha las medidas preventivas pertinentes.

• Supervisión judicial o de la fiscalía

En algunos países, los jueces pueden tener la responsabilidad de garantizar que las prisiones se gestionen de acuerdo con la ley y que los presos sean tratados de acuerdo con su dignidad humana. En otros países, los fiscales pueden encargarse de garantizar la legalidad (y las condiciones) de la detención. A pesar del potencial valor añadido de la supervisión judicial o de la fiscalía, en la práctica hay que procurar que los jueces y los fiscales puedan prestar suficiente atención a estos importantes aspectos de su trabajo.

Ejemplo: Oficinas de supervisión dentro del poder judicial en Italia. El Artículo 69 de la Ley del Sistema Penitenciario: el magistrado supervisor vigila la organización de los establecimientos de prevención y castigo e informa al ministro sobre las necesidades de los distintos servicios, en particular sobre la aplicación del tratamiento reeducativo.

El autor Gary Hill¹⁹, sugiere específicamente lo siguiente con respecto a los mecanismos de transparencia y supervisión:

- *Creación de un Defensor del Pueblo independiente a disposición de los reclusos, del personal y del público.*
- *Creación de un proceso de inspección independiente. Puede ser totalmente independiente de los servicios penitenciarios, como el HM Inspectorate of Prisons del Reino Unido, o de todo el sector, como la American Correctional Association Commission on Accreditation.*
- *Facilitar el acceso abierto a las prisiones del Comité Internacional de la Cruz Roja, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y los organismos nacionales de derechos humanos.*

¹⁹ G. Hill, *Effective Training for the Prevention of Misconduct and Corruption in Detention and Correction*, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI), Resource Material Series No. 98, Tokyo, March 2016. https://www.unafei.or.jp/english/publications/Resource_Material_98.html

5.3. Otras medidas de lucha contra la corrupción: breve reseña

- *El sector público no puede solucionar todo, se necesita también el apoyo del sector privado: mantener los valores de integridad es una responsabilidad compartida entre todos los miembros de la sociedad, no solo del gobierno, y es importante que el sector privado, la sociedad civil y los particulares reconozcan su papel clave en el respeto a la integridad pública en sus interacciones con el sector público. Como tal, los gobiernos deben trabajar para crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad pública y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública. También es considerada una buena práctica el involucrar al sector privado y a la sociedad civil mediante consultas, por ejemplo, acerca de los beneficios complementarios que pueden resultar de mantener la integridad en negocios y actividades sin fines de lucro.*

Un sistema penitenciario confiable y que promueve la reinserción de las PPL, con circuitos diferenciados específicos, es la tarjeta de visita de un país y la prueba de la salud de un Estado de Derecho.

- *Estandarización y sistematización de un Código de Disciplina Específico para personal penitenciario en materia de corrupción como herramienta para la lucha contra la DOT.*
- *Crear canales de protección contra las represalias si se revela la identidad del denunciante, se recomienda específicamente prohibir el despido u otras sanciones para los denunciantes sin una buena causa, justificada por las debidas garantías procesales, cuando la información denunciada pudiera considerarse razonablemente verdadera en el momento en que se reveló (es decir, si se considera que la denuncia se hizo “de buena fe”)/específicamente el despido o cualquier otra sanción a denunciantes sin causa válida, justificada mediante un debido proceso, cuando la información reportada pueda razonablemente ser considerada como verídica en el momento en que fue revelada (es decir, si se considera que la denuncia fue hecha “de buena fe”).*

EL PACCTO



EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

EL PACCTO es un programa de cooperación internacional financiado por la Unión Europea que persigue promover la seguridad ciudadana y el Estado de derecho en América Latina a través de una lucha más efectiva contra el crimen transnacional organizado y de una cooperación fortalecida en la materia. Cubre los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Es la primera vez que un programa regional europeo trabaja en toda la cadena penal para fortalecer la cooperación a través de tres componentes (cooperación policial, cooperación entre sistemas de justicia y sistemas penitenciarios) con cinco ejes transversales (ciberdelincuencia, corrupción, derechos humanos, género y lavado de activos).

Programa liderado por



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



**EXPERTISE
FRANCE**



iila

CAMÕES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LINGUAGEM
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA