



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
GOBIERNO



PN  
UD

CURSO NÚMERO CUATRO

# SEGURIDAD DENTRO DEL CAMPO

Fortalecimiento del Sistema Penitenciario  
en la República de Panamá

## CURSO NÚMERO 4: SEGURIDAD DENTRO DEL CAMPO

### **Representante Residente de PNUD Panamá**

Linda Maguire

### **Representante Residente Adjunta PNUD Panamá**

Aleida Ferreyra

### **Equipo PNUD**

Patricia Pérez Prieto, Oficial de Programas; Gregorio Montecer, Coordinador de Proyecto; Isaac Molina, Coordinador de Proyecto; Darío Cadavid, Ingeniero de Proyecto; Yanna Blanquicet, Asistente Administrativa; Amarelis Chérigo, Asistente Administrativa.

### **Instituciones**

Ministerio de Gobierno de la República de Panamá (MINGOB) y sus entidades, Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) y Academia de Formación Penitenciaria (AFP)

### **Equipo de consultores**

Jaime Micahán Ruiz, Ricardo Ballares

### **Con el apoyo de**

Sección Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL por sus siglas en inglés) de la Embajada de Estados Unidos en Panamá.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Pueden obtener más información en [www.pa.undp.org](http://www.pa.undp.org) o seguirnos en @PNUDPanama.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este documento no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD o de las sociedades nacionales que la conforman.

**Fecha de producción:** Febrero 2021

**Diseño e ilustración:** Phoenix Design Aid

**Datos de impresión:** Phoenix Design Aid, 81 ejemplares

©PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá. Todos los derechos reservados.

CURSO NÚMERO CUATRO

# SEGURIDAD DENTRO DEL CAMPO

Fortalecimiento del Sistema Penitenciario  
en la República de Panamá

---



MINISTERIO DE  
GOBIERNO



# PRESENTACIÓN

---

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como impulsor de procesos de gobernabilidad democrática y modernización de la administración pública hacia la búsqueda constante de un desarrollo humano integral, apoya el fortalecimiento institucional en busca de transformaciones políticas y sociales que faciliten la aplicación de un enfoque de gestión basada en resultados, bajos los principios de efectividad, eficiencia y equidad.

En cumplimiento de este propósito, a través del proyecto *Fortalecimiento del Sistema Penitenciario en la República de Panamá*, se brinda un importante apoyo al Ministerio de Gobierno, especialmente, en su interés de abordar la situación de los centros penitenciarios mediante el planteamiento y desarrollo de una reforma al Sistema Penitenciario, que involucra: el fortalecimiento en la provisión de servicios básicos, el mejoramiento de la infraestructura de los centros penitenciarios, el apoyo para la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la capacitación del personal en los diferentes niveles organizacionales.

Los principios establecidos para el Sistema Penitenciario en el artículo 28 de la Constitución Política Nacional de la República de Panamá y sus objetivos principales, se fundamentan, de manera especial, en la preservación de la vida y la integridad personal, la cobertura de sus necesidades básicas, el respeto por sus derechos y su dignidad humana y la disposición de programas para el fortalecimiento de sus capacidades para su futura vida en libertad.

El PNUD, con el respaldo del Programa de Justicia de la Sección Internacional de Narcóticos y Aplicación de la ley de la Embajada de Estados Unidos en Panamá (INL, por sus siglas en inglés) y en coordinación con el Ministerio de Gobierno y la Academia de Formación Penitenciaria, ha liderado el diseño y desarrollo del proyecto 1965 PAN 2019; el cual contempla la realización de cinco cursos y talleres, cuyo propósito general es fortalecer la capacidad de los servidores penitenciarios para desarrollar una gestión pública de calidad; soportada en el buen uso de los recursos, la aplicación de un liderazgo

efectivo en los diferentes procesos y el fortalecimiento de la seguridad para garantizar la vida y los derechos humanos de los privados de la libertad, familiares y funcionarios públicos.

Con este contexto, se presenta y da la bienvenida al taller '*Seguridad dentro del campo*', el cual tiene como objetivo fortalecer en los participantes sus saberes y

competencias para la aplicación de prácticas de seguridad penitenciaria, en el contexto de las características y condiciones del centro penitenciario al cual se encuentran asignados, mediante el reconocimiento de sus prioridades y la optimización de los recursos disponibles en medio de un trabajo coordinado y armónico hacia el objetivo de garantizar la vida e integridad de toda la comunidad penitenciaria.

# CONTENIDO

---

<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>1. NORMATIVA APLICABLE EN ACTUACIONES DE SEGURIDAD PENITENCIARIA</b>	<b>8</b>
1.1. Normativa internacional	8
1.2. Normativa nacional	9
<b>2. CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD DENTRO DEL CAMPO PARA EL SERVICIO PENITENCIARIO</b>	<b>11</b>
2.1 Enfoque de prevención y protección	12
2.2 Trabajo coordinado y armónico	12
2.3 Conocimiento integral del centro y análisis de dinámicas y problemática recurrentes	13
2.4 Planificar y actuar para mejorar las condiciones de seguridad	13
<b>3. RESPONSABILIDAD Y ACCIÓN CONJUNTA PARA LA SEGURIDAD EN EL CENTRO PENITENCIARIO</b>	<b>14</b>
3.1 El director del centro penitenciario frente a la seguridad	16
3.2 Junta o grupo asesor de seguridad	18
3.3 Jefe de seguridad	18
3.4 Cuerpo de custodios	18

<b>4. ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE INSTALACIONES Y PROCESOS PENITENCIARIOS</b>	<b>20</b>
4.1 Entorno próximo al centro penitenciario	20
4.2 Área perimetral y de acceso a las instalaciones	22
4.3 Área interna de los centros penitenciaros.	23
<b>5. MANEJO DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA</b>	<b>25</b>
<b>6. PABELLONES E INTERNOS DE ESPECIAL SEGURIDAD</b>	<b>28</b>
<b>7. CONCLUSIONES</b>	<b>32</b>
<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>34</b>

# INTRODUCCIÓN

---

La formación para el personal penitenciario, así como sus actuaciones dentro del campo en materia de seguridad, han ido evolucionando, dejando atrás las prácticas represivas y reaccionarias para transitar hacia la consolidación de la prevención como mecanismo de conjurar, de manera temprana, los posibles eventos que atentan contra la vida e integridad de la comunidad penitenciaria y la estabilidad del sistema.

Concordante con lo anterior, el Sistema Penitenciario de Panamá, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Justicia de la Oficina Internacional de Asistencia Antinarcóticos y Cumplimiento de la Ley de la Embajada de Estados Unidos en Panamá (INL, por sus siglas en inglés), el Ministerio de Gobierno y Justicia y otros organismos cooperantes; ha venido realizando importantes esfuerzos orientados a fortalecer la capacidad tanto individual como colectiva del personal penitenciario, así como la organización, estructura y dotación del Sistema.

La Ley Penitenciaria (Ley No. 55 de 2003) en su artículo 92, establece la importancia y alcance de la seguridad para el Sistema, de la siguiente manera:

“La seguridad constituye un elemento esencial y un requisito del Sistema

Penitenciario para lograr sus fines y objetivos; por tal razón, ésta debe ser interpretada de forma que, todas las operaciones de los centros penitenciarios brinden protección a los funcionarios del Sistema, a los privados o las privadas de libertad y al público en general.”

Como responsables del proceso de seguridad penitenciaria, se debe integrar al cuerpo de **custodios**<sup>1</sup>, directivos, jefes de seguridad, supervisores y personal de la escala técnica; pues todos ellos deben formar parte de una cultura de seguridad generalizada que integre los esfuerzos de las diferentes dependencias y de todo el personal de la institución, para detectar, actuar o canalizar, de manera oportuna, el manejo de situaciones incipientes que puedan llegar a escalar y vulnerar la seguridad de la comunidad penitenciaria.

La totalidad del personal que labora en un centro penitenciario, pero con mayor énfasis, el director, subdirector y personal uniformado, deben tener buen conocimiento sobre los privados de la libertad, el entorno y estructura física del centro, los antecedentes en materia de fallas de seguridad, la disponibilidad de dotación y la capacidad de reacción. Aun cuando, de manera generalizada, en los centros de reclusión la vulneración a la seguridad puede derivar en homicidios, agresiones entre

---

1. *Los custodios los primeros respondientes de la seguridad en los centros y, por tanto, los destinatarios primordiales de este taller.*

internos, motines o revueltas, autolesiones, fugas de presos y actividades delictivas contra personas externas, entre otros; cada centro tiene sus propias dinámicas en cuanto a las novedades que se presentan con mayor regularidad y sobre las cuales hay que centrar la atención, sin descuidar aquellos eventos que, sin ser muy usuales, podrían presentarse.

El aspecto fundamental para la adopción de medidas preventivas de seguridad penitenciaria, se encuentra en la capacidad institucional para recolectar, organizar y sistematizar la información relevante en cuanto al perfil delictivo y de peligrosidad de las personas privadas de la libertad (PPL), de esta manera, una vez clasificados por niveles de seguridad, será posible establecer protocolos y medidas para cada tipo de perfil. Así mismo, como se perfila a los PPL, es necesario analizar y valorar las condiciones de seguridad de cada uno de los centros penitenciarios del Sistema, teniendo en cuenta sus características físicas, su personal, sus protocolos, sus antecedentes en materia de novedades de seguridad y los resultados arrojados en aplicación de listas de chequeo y estudios de seguridad de las instalaciones.

El resultado obtenido, a través de dichas medidas y herramientas, proporcionan un conocimiento e identificación de fortalezas y debilidades de cada centro en materia de seguridad, para que, a partir de dicho análisis, sea posible establecer qué tipo de internos se puede albergar en el centro penitenciario y se determine también, el nivel de rigurosidad de su reglamento de

régimen interno. Vale la pena reiterar que, usualmente, los centros están clasificados en niveles de alta, media y mínima seguridad, sin embargo, al carecer de información real y actualizada sobre un interno, esto puede conducir a que en un centro de media o mínima seguridad permanezca un interno de alto perfil, con consecuencias lamentables para la seguridad física y jurídica de los funcionarios.

La información en cuanto a condiciones especiales de seguridad de los privados de la libertad o de vulnerabilidades detectadas en la estructura por su diseño, por ubicación geográfica o cualquier otra circunstancia, debe ser difundida, ampliamente, entre todos los servidores penitenciarios a fin de que éstos, con base en la misma, adopten las medidas preventivas necesarias en los diferentes puestos de servicio.

En la misma línea de acción, es necesario que el personal de seguridad se mantenga expectante y evalúe cada procedimiento de rutina que se realice para detectar y adoptar las medidas preventivas y le sea posible anticiparse a la ocurrencia de posibles fallas en materia de seguridad. Con las anteriores medidas, sumadas a un liderazgo adecuado, la realización de continuas rutinas de verificación y control, la aplicación estricta de los reglamentos y protocolos institucionales y con el respaldo de la alta dirección institucional para proveer los medios necesarios; se podrá adelantar una adecuada gestión de la seguridad aplicable a cualquier centro penitenciario.

# 1. NORMATIVA APLICABLE A LA SEGURIDAD PENITENCIARIA DENTRO DEL CAMPO

---

En esta primera parte del taller, se presenta la normativa nacional, internacional y las de carácter específico del sector público para las instituciones carcelarias en la República

de Panamá. (Véanse Tablas 1,2,3,4 y 5) por su pertinencia en lo que respecta a la seguridad penitenciaria dentro del campo.

## 1.1 Normativa internacional

**TABLA 1:** Normas internacionales

---

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, “Reglas Nelson Mandela” (1955).

---

Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas, “Reglas de Bangkok”(2011).

---

Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley - Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas, (2006).

---

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego - Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas, (2006).

---

*Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la normativa internacional en materia penitenciaria y de derechos humanos.*

## 1.2 Normatividad nacional

**TABLA 2:** Constitución Política de la República de Panamá

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<b>Artículo 28</b>	El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social...

*Fuente: elaboración propia a partir de la consulta a la Constitución Política de la República de Panamá.*

**TABLA 3:** Ley 55 de 2003 o Ley Penitenciaria

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<b>Artículo 5</b>	El Sistema Penitenciario velará por la vida, la integridad física y la salud integral del privado o privada de libertad, de tal forma que se respeten los derechos humanos (...).
<b>Artículo 6</b>	Objetivos principales – Seguridad
<b>Artículo 22</b>	<b>Funciones del Director General del Sistema Penitenciario.</b> Numeral 10. Organizar, ejecutar y vigilar el conjunto de medidas y acciones sistematizadas y coordinadas entre sí, cuyo propósito fundamental consiste, en prevenir, disminuir y solucionar sucesos que ocasionen un riesgo para la seguridad del centro, de los privados o las privadas de libertad, del personal o de los visitantes.
<b>Artículo 102</b>	El Sistema Penitenciario aportará e incorporará el instrumental y la tecnología necesarios, incluyendo unidades caninas, para facilitar la labor de vigilancia y seguridad.

*Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la normativa nacional de Panamá.*

**TABLA 4:** Decreto Ejecutivo 393 de 2005. Reglamentación del Sistema Penitenciario Panameño

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<b>Artículo 6</b>	Objetivos del sistema penitenciario.
<b>Artículo 11</b>	Concepto de centro penitenciario – Elementos diferenciados.
<b>Artículo 13</b>	Celdas de aislamiento nocturno, individuales y colectivos.
<b>Artículo 14</b>	Clasificación de los centros penitenciarios.
<b>Artículo 16 – 20</b>	Criterios de separación al interior del centro penitenciario.
<b>Artículo 21 – 38</b>	Ingreso, registro y clasificación de los privados de la libertad.
<b>Artículo 343</b>	La seguridad interna en los centros penitenciarios. Control visual y técnico.
<b>Artículo 366</b>	La seguridad externa en los centros penitenciarios.

*Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Decreto Ejecutivo 393 de 2005.*

**TABLA 5:** Ley 42 de 2016 o Ley de Carrera Penitenciaria

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<b>Artículo 136 que modifica el Artículo 100 de la Ley 55 de 2003.</b>	La seguridad en los centros penitenciarios se divide en interna y externa.  De manera transitoria, la Policía Nacional estará a cargo de la seguridad externa.

*Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la normativa nacional de Panamá.*

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD DENTRO DEL CAMPO PARA EL SERVICIO PENITENCIARIO

---

Para asumir una definición sobre el alcance de la seguridad dentro del campo aplicada al contexto del servicio penitenciario, es necesario en primer término referirse a una definición general de la seguridad, entendida ésta desde sus diferentes perspectivas a saber:

- **Como derecho de los seres humanos a sentir que no existe peligro o riesgo en su entorno mediato.** Para el caso del servicio penitenciario, la responsabilidad fundamental consiste en garantizar las condiciones para que los centros penitenciarios se constituyan en entornos seguros, donde los privados de la libertad puedan sentir la confianza en la autoridad penitenciaria, y sus familias tengan la tranquilidad de saber que, durante el periodo que, su familiar o pariente privado de la libertad, permanezca en prisión conforme a lo dispuesto por la autoridad judicial competente, le será garantizada su vida e integridad personal.
- **Como una función primordial del Estado.** En el medio penitenciario, el Estado está representado por los servidores penitenciarios quienes deben asumir su condición de garantes en cuanto a la preservación y protección de

la vida e integridad personal tanto de las personas privadas de la libertad como también de los funcionarios, visitantes, proveedores y demás personas que deban ingresar al centro penitenciario.

En este orden de ideas, la seguridad penitenciaria se entiende como un proceso en el cual interviene un talento humano provisto de los saberes, competencias, medios y métodos necesarios para hacer cumplir las órdenes de privación de la libertad emitidas por una autoridad competente; garantizar la vida e integridad de los privados de la libertad, dentro de un ambiente de orden, paz, convivencia y desarrollo humano; caracterizado por el respeto a los derechos y la dignidad humana de toda la comunidad penitenciaria.

A partir de la anterior definición, se entiende que, aun perteneciendo a un mismo sistema penitenciario, cada centro es un ente único en cuanto a las condiciones de su estructura, ubicación, clase de internos que alberga y tamaño; así como en lo referente a la disponibilidad de personal y demás medios para el cumplimiento de su misión institucional. Dependiendo de los anteriores factores, cada centro penitenciario generará sus propias dinámicas, su propia cultura organizacional y requerirá de estrategias

y acciones diferenciales ajustadas a cada contexto.

Entonces la seguridad dentro del campo para el servicio penitenciario puede conceptualizarse como ese proceso a través del cual se realiza una valoración individualizada de cada centro penitenciario, que permite visualizar, claramente, las dinámicas derivadas de sus propias condiciones y circunstancias, para adoptar las estrategias y acciones que permitan garantizar el cumplimiento del objetivo legítimo de la seguridad penitenciaria, con los medios disponibles y el trabajo en red con los demás centros, dependencias e instituciones de respaldo.

Es pertinente tener en cuenta que, cualesquiera que sean las condiciones del centro penitenciario en el cual se requiere aplicar en campo de los principios de seguridad, existen unos factores que son comunes al sistema y podría decirse que, a la mayoría de sistemas penitenciarios. Así las cosas, las actuaciones de los servidores penitenciarios, aparte de centrarse en las condiciones particulares de su centro, deben también considerar el cumplimiento de la seguridad procedimental según lo establecido por la institucionalidad y, además, desarrollar las actividades del servicio teniendo en cuenta los parámetros que se presentan en los siguientes apartados de esta sección del taller.

## **2.1 Enfoque de prevención y protección**

La seguridad penitenciaria debe alejarse de la modalidad puramente reactiva. Para

esto, los servidores penitenciarios deben aprovechar las alertas tempranas que usualmente son detectadas por algún funcionario, pero suelen también, con mucha frecuencia, ser desatendidas debido a falencias en la comunicación con sus pares o superiores. Corresponde, entonces, a los directores y cuadros de mando establecer los canales efectivos de comunicación y las respuestas necesarias para optimizar toda la información posible y adoptar las medidas de prevención que prioricen siempre los derechos fundamentales en su respectiva jerarquía.

## **2.2 Trabajo coordinado y armónico**

Los diferentes equipos de trabajo del centro penitenciario a cargo como los de otros centros e instituciones, deben generar siempre el ambiente necesario para complementarse y trabajar en redes, o sea, compartiendo su información y sus capacidades para lograr de manera conjunta los mejores resultados en materia de seguridad penitenciaria.

Para el logro del anterior propósito, resultan fundamentales la capacidad integradora, la autoridad y la legitimidad con que cuenten los líderes de cada proceso frente a su personal y los otros equipos de trabajo, evitando ser indiferentes ante las problemáticas que puedan afectar el trabajo de otra dependencia, de otra compañía o de otro centro, pues finalmente, los aciertos o las afectaciones de cualquier dependencia del Sistema deben asumirse como propios.

## 2.3 Conocimiento integral del centro y análisis de dinámicas y problemática recurrentes

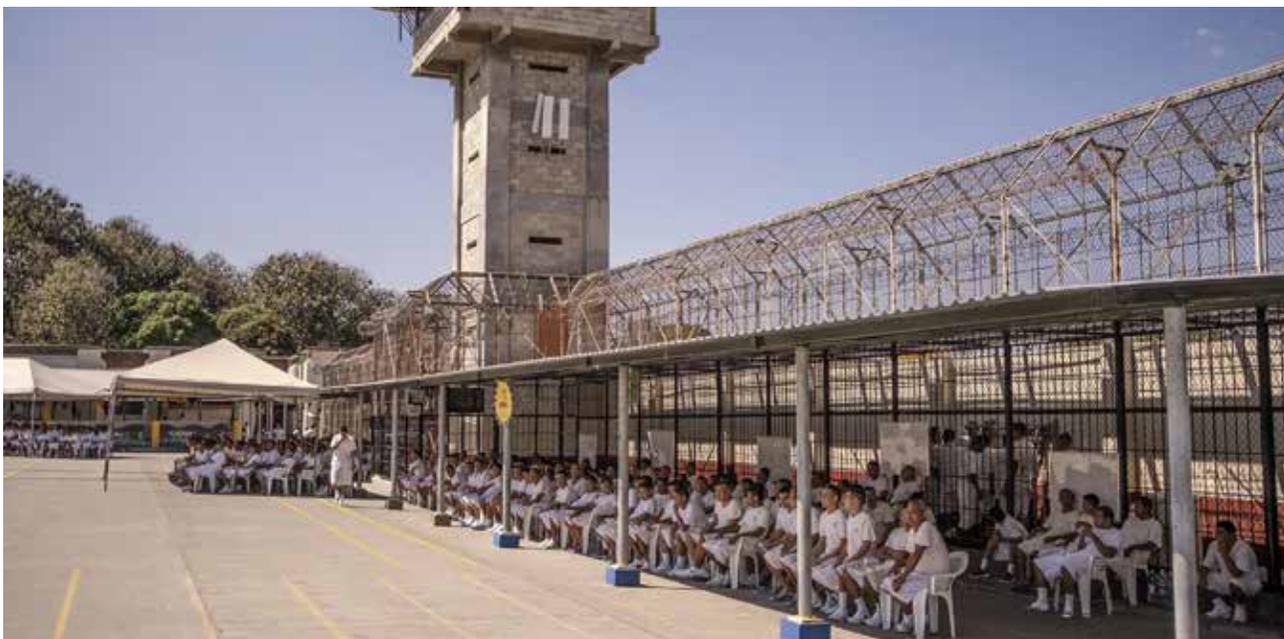
Como se explicó previamente, cada centro penitenciario tiene su propia cultura y sus propias dinámicas, razón por la cual, cada servidor penitenciario que vaya a iniciar labores en algún centro debe ser objeto de un riguroso proceso de inducción, sin importar si es un funcionario recién incorporado al Sistema o si lleva mucho tiempo trabajando en otros centros.

Se debe remarcar que no es suficiente con conocer perfectamente cada parte de las instalaciones del centro y su entorno próximo; también se deben conocer sus antecedentes en cuanto a eventos de vulneración de la seguridad tales como: fugas de presos, intentos de fuga, motines, sectores más conflictivos y los aspectos importantes sobre el vecindario y puntos vulnerables identificados en estudios

anteriores de seguridad, principalmente, para poder obtener un conocimiento integral del centro penitenciario.

## 2.4 Planificar y actuar para mejorar las condiciones de seguridad

Planificar y actuar resultará supremamente efectivo para mejorar los resultados del centro en materia de seguridad. Sin embargo, las estrategias y acciones no deben estar compartimentadas ni fragmentadas. Toda la información e iniciativas deben ser canalizadas para someterlas a consideración y análisis de equipos de trabajo interdisciplinarios quienes mediante una metodología organizada; puedan, proponer el desarrollo de las mejores alternativas de actuación que permitan lograr verdaderas transformaciones aun cuando sean pequeñas, pero que aporten al mejoramiento en las condiciones de parte o de toda la población penitenciaria si es posible.





### 3. RESPONSABILIDAD Y ACCIÓN CONJUNTA PARA LA SEGURIDAD EN EL CENTRO PENITENCIARIO

---

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 28 expresa: “El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social (...)”.

Este artículo muestra que desde la norma fundamental está presente el concepto de seguridad penitenciaria con su función principal de garantizar la vida e integridad

de los privados de la libertad, asegurar la ejecución efectiva de las penas de prisión y garantizar que desde las prisiones no se sigan organizando (ni cometiendo) actividades delictivas que impacten a la sociedad en libertad.

También está presente en el ordenamiento constitucional, la función rehabilitadora

del sistema penitenciario, desde la cual se debe brindar a las personas privadas de la libertad (PPL) la posibilidad de ser diagnosticadas e intervenidas por un grupo interdisciplinario de profesionales; al igual que, el acceso a programas educativos y laborales que les permita, una vez recuperen su libertad, reintegrarse a la sociedad como sujetos de bien, ser productivos económica y laboralmente y alejarse de las actividades delictivas.

Sin lugar a dudas, el logro de este propósito en un centro penitenciario solamente puede cumplirse en la medida que se cuente con las condiciones de seguridad que permitan su desarrollo sin ningún tipo de amenaza, y estas condiciones de seguridad, a su vez, dependen de la interacción y el compromiso individual y colectivo de todos los servidores penitenciarios en sus respectivos equipos de trabajo, para integrar sus esfuerzos de manera armónica y encaminarlos hacia la obtención de unos resultados efectivos en materia de seguridad, los cuales se deben encaminar, principalmente, en función de los siguientes objetivos:

- ✓ Proteger la vida e integridad personal de la comunidad penitenciaria.
- ✓ Prevenir la ocurrencia de fugas de presos.
- ✓ Colaborar con los profesionales encargados del tratamiento penitenciario y con la aplicación de programas de desarrollo humano y crecimiento personal para los privados de la libertad.
- ✓ Respetar la dignidad y los derechos fundamentales de los privados

de la libertad en cada una de las actuaciones dentro del servicio.

- ✓ Garantizar orden, paz y convivencia dentro del centro penitenciario, aportando lo que corresponda a la competencia y responsabilidad de cada puesto de servicio.

El *Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria* publicado en 2015 por la ONUDC, dentro de la serie de manuales de Justicia Penal; establece lo siguiente:

En el ámbito penitenciario, resulta crucial para la gestión asegurar que todo el personal sea consciente de los conceptos de seguridad física, procedimental y dinámica, así como crear las estructuras necesarias para que el personal se sienta respaldado en el ejercicio de la autoridad. La buena práctica indica que deberían existir cuatro componentes a ser tenidos en cuenta para la estructura de gestión de la seguridad local: el director del establecimiento penitenciario, quien tiene la responsabilidad operacional total de la seguridad del establecimiento; un comité de seguridad, para asesorar al director de todos los aspectos relacionados a la seguridad; una persona encargada de la seguridad y un departamento de seguridad responsable; y el personal penitenciario que es colectiva e individualmente responsable de mantener niveles de seguridad

apropiados de forma constante. Con frecuencia y de manera acertada, se suele leer en carteles dispuestos dentro de los establecimientos que la “seguridad es responsabilidad de todos”. (ONUDC, pág. 27).

### 3.1 El director del centro penitenciario frente a la seguridad

Para entender el rol del director del centro penitenciario, es oportuno comenzar por la revisión, desde el ordenamiento legal, de responsabilidad y competencia asignada a este profesional en lo que respecta a la seguridad penitenciaria.

En este sentido, el artículo 128 de la Ley de Carrera Penitenciaria (Ley 42 de 2016), que modifica el artículo 35 de la Ley Penitenciaria (Ley 55 de 2003) describe el rol directivo de un centro penitenciario así: “El director de cada centro penitenciario es la máxima autoridad, por lo que es el responsable del funcionamiento eficaz y armónico de la institución a su cargo y el que responde ante el Director General del Sistema Penitenciario del control de dicho centro”.

Del artículo citado se puede inferir que, dentro de la responsabilidad de funcionamiento eficaz y armónico institucional, no se excluyen las acciones de seguridad, las cuales son fundamentales para el desarrollo de las demás actividades del centro penitenciario. Adicionalmente, para los demás procesos, el director

debe ser el estratega, el verdadero líder; la persona con una visión global de la organización penitenciaria, que sepa interpretar los lineamientos en materia de seguridad, emitidos desde la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) y contextualizarlos de manera acorde a las características y condiciones de su región y su centro penitenciario y a partir de allí, desarrollar la estrategia, organizar y controlar el desarrollo de las acciones en materia de seguridad.

Continuando con la revisión del “deber ser” y responsabilidades del director de un centro, en el *Manual para Administradores Penitenciarios*, se encuentra que:

Los administradores penitenciarios (...) deben pensar estratégicamente, tomar el tiempo para planear adecuadamente el proceso de reforma y aprender a anticipar desafíos y dificultades, así como la inercia y la resistencia que necesariamente ellos van a enfrentar al realizar el cambio en un ambiente esencialmente conservador. Ellos también deben tener en mente que sus instituciones son parte de un sistema de justicia y gobernanza mucho más grande y que el éxito de sus propios esfuerzos como administradores penitenciarios dependerá del éxito de otros administradores en las otras partes del sistema de Justicia y Gobierno. Si son sabios, ellos también se asegurarán de aprender lecciones de la experiencia de otros

administradores en el campo y tratar de identificar las mejores prácticas y adaptarlas a sus propias situaciones. (UNODC, 2015, pág. 10).

Por lo anterior, es necesario que el director de centro establezca una estrategia de trabajo en redes de cooperación para la recolección de información de seguridad, desde su centro hacia afuera, de manera conjunta con los directores de otros centros penitenciarios, la DGSP y otras autoridades, y hacia el interior del centro, con sus asesores y jefes de seguridad, los custodios y los mismos privados de la libertad.

Por otra parte, se puede definir la estrategia, en términos generales, como un plan o curso de acción, de la que (Mintzberg, 1997) se refirió como *“un modelo o patrón de decisiones que determina y revela los objetivos de la organización (...).”* Respecto de la seguridad en el campo penitenciario, el proceso de formulación inicia con la realización de un riguroso diagnóstico en cuanto a las condiciones de seguridad del centro, el que implica hacer una identificación de las problemáticas que impactan de manera frecuente en este sentido; establecer los principales riesgos y oportunidades de mejora; las capacidades y debilidades en cuanto a personal, dotación, estructura y protocolos de manera acorde al nivel de seguridad en el que está catalogado el centro (alta, media o mínima).

Una vez diagnosticada la situación del centro penitenciario en materia de seguridad, se debe:

- Establecer metas y acciones claras que conlleven a los cambios requeridos.
- Fijar un límite de tiempo para lograr las metas y actividades.
- Establecer nuevas actividades y componentes que deberán llevarse a cabo para su logro.
- Informar y convencer a todo el personal bajo su mando sobre la propuesta de valor y el respaldo y compromiso que implica la iniciativa.
- Asignar el personal y demás recursos necesarios para llevar a cabo la propuesta.
- Impartir las instrucciones de forma clara, precisa y concisa a todas las dependencias involucradas en la actividad.
- Inicia la aplicación de las instrucciones, manteniendo un estricto monitoreo para evitar desviaciones con respecto de lo planeado.

Frente a las medidas de seguridad adoptadas en los centros penitenciarios es usual encontrar manifestaciones de resistencia y/o rechazo, principalmente, cuando se modifican viejas costumbres arraigadas en las personas privadas de la libertad (PPL), los visitantes y hasta en los mismos servidores. Para evitar traumatismos es necesario desarrollar procesos de sensibilización y notificación anticipada de las acciones a modificar, no a manera de consulta, sino con carácter informativo, para evitar traumatismos de última hora.

Finalmente, el control de la estrategia se logra mediante el establecimiento de una

serie de puntos periódicos de monitoreo o evaluación formativa y sobre el análisis de resultados finales, para lo cual, resulta de gran importancia la línea base que se establece durante el proceso de diagnóstico, incluido en la formulación.

Es importante destacar que, todo el anterior proceso debe adelantarse en estrecha comunicación entre el director de centro y los superiores jerárquicos organizacionales, con el fin de acceder, de manera oportuna, a información disponible sobre procesos similares en otros centros y así, contar con su respaldo ante posibles eventualidades.

### **3.2 Junta o grupo asesor de seguridad**

Para el caso de la República de Panamá, no se encuentra establecido dentro de la estructura de los centros penitenciarios, un Comité o Junta de Seguridad; en su lugar, existe la Junta Técnica de la cual forma parte el jefe o jefa de Seguridad Interna, cuyas funciones están más orientadas al cumplimiento del Tratamiento Integral Progresivo Técnico, el cual se enfoca en la readaptación social y no a atender, directamente, asuntos relacionados con la administración de seguridad; sin embargo, resultaría de mucha utilidad la implementación de este órgano colegiado para analizar, discutir y apoyar la toma de decisiones en dicha materia.

### **3.3 Jefe de seguridad**

Sobre la figura del jefe o jefa de Seguridad Interna, recae una serie de responsabilidades

establecidas en el artículo 65 del Decreto Ejecutivo 393 de 2005; en el cual también se clarifica que sus actuaciones se desarrollarán bajo la dirección, supervisión e inspección del Director o Subdirector de centro, quienes impartirán las ordenes de obligatorio e inmediato cumplimiento respecto de la seguridad.

Así como la seguridad tiene que ver con todas las actividades del centro penitenciario, también al Jefe o Jefa de Seguridad le corresponde una gran cantidad de tareas que van desde la toma de decisiones y adopción de medidas provisionales inmediatas para mantener el orden, la disciplina y convivencia hasta el participar en la Junta Técnica, lo cual requiere una amplia experiencia y un conocimiento integral del sistema penitenciario, control de las sanciones aplicadas a los internos; responder por el cuidado de los elementos del servicio y por el aseo y mantenimiento de las instalaciones; conocer y controlar la ubicación de las PPL dentro del centro; entre muchas otras, con lo cual, se puede afirmar que, legalmente, el Jefe de Seguridad Interna tiene responsabilidad y competencia sobre todas las actividades que se desarrollen al interior del centro penitenciario.

### **3.4 Cuerpo de custodios**

El cuerpo de custodios, así como sus supervisores, son realmente los responsables de poner en práctica y dar cumplimiento a todas las políticas y lineamientos de toda la línea de mando en materia de seguridad. Son también, los inmediatos interlocutores entre los privados

de la libertad, la administración y los demás prestadores de otros servicios a cargo del Estado y son quienes, a través de sus actos, pueden facilitar o entorpecer todas actividades del establecimiento, enaltecer o distorsionar la imagen y credibilidad de la institución.

Por estas razones, resulta de suma importancia que los custodios participen activamente en los diferentes procesos de capacitación que brinda la Academia de Formación Penitenciaria, con miras a fortalecer sus conocimientos y competencias para brindar un servicio cada vez más efectivo que responda a las expectativas de sus usuarios y de la sociedad en general.

Con la entrada en vigencia del artículo 136 de la Ley 42 de 2016, con el que se modificó el artículo 100 de la Ley 55 de 2003, el cambio radicó en asignar al cuerpo de

custodios penitenciarios la responsabilidad sobre la seguridad interna y externa de los centros, así como la custodia y vigilancia de los PPL durante los traslados y permanencias fuera del centro; lo que hace necesaria la formación y especialización del personal de custodios en unas actividades en las que anteriormente, había actuado en condición de apoyo y no como responsable directo.

De todo lo anterior, es posible prever que, con una adecuada orientación, liderazgo y motivación por parte de sus superiores jerárquicos y contando con los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, el personal de custodios penitenciarios se constituya en la base fundamental para el logro de los objetivos misionales del Sistema Penitenciario de Panamá.

## 4. ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE INSTALACIONES Y PROCESOS PENITENCIARIOS

---

En un contexto amplio, se puede definir un estudio de seguridad como el examen detallado aplicado a las condiciones propias y externas que impactan, de manera positiva o negativa, la seguridad de instalaciones, personas o procesos. Si dicho estudio se elabora de forma adecuada, permitirá identificar los riesgos y amenazas, establecer las áreas de mayor vulnerabilidad, priorizar las intervenciones en seguridad, plantear diversas alternativas de solución a las falencias y hacer los debidos ajustes en cuanto a personal, medios físicos, electrónicos y procedimientos.

La teoría general de la seguridad señala los momentos en los que se debe adelantar un estudio de seguridad de instalaciones en cualquier organización: cuando la estructura es nueva, cuando hay modificaciones a la misma y cuando se sospecha la existencia de deficiencias en la seguridad; no obstante, para el caso de los centros penitenciarios, no debe esperarse momentos específicos, todos los días se debe asumir que el centro presenta algún tipo de vulnerabilidad en sus condiciones de seguridad y por lo tanto, se deben actualizar los estudios de seguridad existentes de manera permanente.

De otra parte, en los sistemas penitenciarios, desde el más alto nivel institucional, se debería contar con un grupo de personal especializado en la materia y establecer una periodicidad para que los directores de todos los centros que conforman los sistemas, presenten los estudios, planes y documentos de seguridad debidamente actualizados; esto con el propósito de contar con un diagnóstico de las condiciones de seguridad de todo el Sistema, lo cual facilitaría la toma de decisiones de la Dirección General del Sistema Penitenciario frente a la asignación de recursos, rotación de personal y elaboración de protocolos de aplicación general, entre otras acciones.

El estudio de seguridad en instalaciones penitenciarias debería tener en cuenta las siguientes consideraciones respecto a las diferentes áreas de análisis e intervención, las cuales se describen a continuación, en los apartados 4.1, 4.2 y 4.3 de este taller.

### 4.1 Entorno próximo al centro penitenciario

Históricamente, los centros penitenciarios fueron construidos en áreas rurales,

semirrurales y alejadas de los cascos urbanos, a fin de evitar el constante tráfico de personas por sus instalaciones, desincentivar la comunicación por lenguaje verbal o de señas de los privados de la libertad con personas externas, prevenir la instalación de comercios cercanos y evitar el tráfico o ingreso de elementos prohibidos, mediante el lanzamiento de éstos, a través de portones o sobre muros.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, es cuestión de poco tiempo para que las zonas aledañas a los centros de reclusión resulten pobladas, no solamente por barriadas habitacionales, también a menudo, acaban convirtiéndose en el epicentro de grandes zonas industriales o comerciales. En otros casos, alrededor de tales zonas o centros, se han consolidado asentamientos humanos informales, ocupados por familiares o amigos de las PPL, quienes además de aprovechar la cercanía para facilitar sus desplazamientos para la realización de vistas, encuentran en las dinámicas de la prisión, una posibilidad de ingresos económicos a través de la comercialización de productos o servicios y otras actividades que deberían ser monitoreadas por las autoridades.

Algunos centros penitenciarios, de construcción más reciente, se mantienen aún alejados de la sociedad, en zonas apartadas donde sus vecinos más cercanos pueden estar a varios kilómetros de distancia y donde resulta más fácil detectar

a cualquier persona extraña que quisiera acercarse a las instalaciones con cualquier objetivo. Generalmente, en estos centros se disminuye la probabilidad de contacto externo o lanzamiento de elementos prohibidos, pero se maximiza, por ejemplo, el riesgo de fuga de presos con apoyo externo, precisamente, por la dificultad territorial para recibir apoyo de otras entidades.

Queda por citar aquellos centros a los que les ha correspondido heredar las viejas instalaciones desocupadas y cedidas por otras entidades o las que, sin ceder la totalidad de las instalaciones, han abierto un espacio para acomodar allí un centro penitenciario.

Otro aspecto a considerar son las relaciones que se manejan con la comunidad externa a los centros penitenciarios, las cuales son muy variadas dependiendo de muchos factores, incluida su ubicación y sus vecinos como se acaba de señalar. Este es un aspecto muy importante a tener en cuenta a la hora de realizar estudios de seguridad y análisis de riesgos; pues estas comunidades aledañas, de la misma forma que pueden representar un factor de riesgo, también pueden ser un importante apoyo a los intereses de seguridad institucionales.

Dentro de este mismo análisis de entorno, es recomendable establecer de manera clara la disponibilidad de vías de acceso, las zonas de conflicto y alteración

permanente de orden público, las zonas con potencial para el desarrollo de actividades ilícitas y tener precisa ubicación de las autoridades e instituciones de apoyo como cuerpo de bomberos, Policía, hospitales, respectivamente.

## 4.2 Área perimetral y de acceso a las instalaciones

Indistintamente de la clasificación o nivel de seguridad en la que se encuentre un centro penitenciario, el entorno inmediato, la estructura de acceso y los controles establecidos para el ingreso de personas, vehículos y elementos son determinantes de los resultados que se puedan obtener en materia de seguridad penitenciaria.

Dependiendo las posibilidades de ubicación citadas en el apartado anterior, habrá o no, la posibilidad de contar con una franja o cinta de recorrido por la parte externa del centro penitenciario; ahora bien, si se habla de centros construidos con parámetros de última generación en arquitectura penitenciaria, estos contarán hasta con tres franjas de recorrido, usualmente, con mallas de seguridad, sensores de movimiento y tendrán instalados circuito cerrado de televisión para hacer los respectivos monitoreos.

Adicional a esto, el centro contará con otros recursos como son las unidades de seguridad canina y la posibilidad de hacer patrullajes con vehículos, entre otras virtudes. Todo esto, sin duda, brindará condiciones favorables para el ejercicio de la seguridad en la medida que se cuente

con un personal capacitado y dispuesto a sacar el mejor provecho de estos elementos de seguridad.

En el espacio inmediato o perimetral del centro penitenciario también se deben evaluar aspectos tan importantes como la existencia y adecuada ubicación de garitas o torres de vigilancia; las condiciones del muro o malla de cerramiento, de los sistemas de iluminación y de los sistemas de alarma; dotación y condiciones de mantenimiento de armamento y comunicaciones, así como las condiciones de visibilidad en diversos horarios. En el mismo orden, es prioritario establecer si se cuenta con la capacidad y condiciones para detectar y reaccionar, oportunamente, un ataque externo con fines de liberación de internos de alto perfil.

Los accesos de un centro de última generación, seguramente, estarán físicamente bien diseñados y dotados con equipos detectores de metales y terminales de cómputo para que el funcionario registre en el sistema a los visitantes y tenga adecuado acceso a la información organizada del centro; espacios para la requisa con caninos, equipos de identificación biométrica o de otra tecnología. Los buenos resultados obtenidos en esta circunstancia dependerán, entonces, de una buena perfilación de los funcionarios asignados a estas labores y de un monitoreo permanente sobre cumplimiento de cada actividad.

Para los centros que no cuentan con estas condiciones, el análisis hará énfasis en la observación y evaluación de las actividades desarrolladas por todo el personal en

cuanto a control, registro y procedimientos de ingreso; en procura de identificar prácticas susceptibles de mejora. Además, durante este ejercicio, usualmente, se puede identificar la capacidad de gestión del personal directivo y de mandos en cuanto a la disposición de los recursos del establecimiento, la optimización y buen uso de los mismos, el cuidado en la selección del personal y la asignación en dicho servicio y el acompañamiento y monitoreo permanente a la aplicación de los controles respectivos.

### 4.3 Área interna de los centros penitenciarios.

Se debe dejar claro que algunas características propias de las áreas internas condicionan el actuar del personal de seguridad y la aplicación de procedimientos; entre éstas: el tiempo de construidas, el tamaño del centro, la distribución de sus espacios y los corredores de desplazamiento; de manera que si un centro ha sido implementado en instalaciones con un diseño y para un uso diferente al de una estructura penitenciaria, se presentarán dificultades en el control de desplazamientos y la permanencia de las PPL en las áreas de servicios médicos, aulas, talleres, granjas, zonas de preparación y distribución de alimentos, panaderías, recintos religiosos, zonas de visitas familiares y de abogados y áreas deportivas, entre otras.

Ante esta realidad, el estudio de seguridad interna debe establecer de forma prioritaria, los factores de riesgo para así evaluar cada

uno de ellos frente a las condiciones de cada establecimiento. Al respecto, el *Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria* ofrece una guía sobre los cuatro tipos de riesgo predominantes a evaluar:

- Riesgo de fuga.
- Riesgo de violencia hacia el personal, otros reclusos y personal visitante.
- Riesgo al orden debido.
- Riesgo de que los reclusos dirijan actividades delictivas desde dentro de los establecimientos penitenciarios para que se concreten fuera de prisión como, por ejemplo: participar de actividades relacionadas con el crimen organizado, actividades de bandas o grupos terroristas, el narcotráfico, y la intimidación o corrupción de testigos, jueces, abogados o miembros del jurado. (ONUUDC, pág. 16)

Frente al factor de riesgo de fuga de presos es necesario evaluar las condiciones de:

- Altura, resistencia, y posibilidades de escalamiento de los muros de cerramiento, tanto de cada patio como del perimetral de todo el centro.
- Resistencia y mantenimiento de rejas, barrotes, puertas, pisos, techos y concertinas.
- Existencia de elementos como falsas paredes, árboles, estructuras y otros elementos que puedan ser utilizados como palanca o escalera.
- Condiciones de iluminación de la parte interna en su totalidad al igual que las de la respectiva planta de soporte.

- Controles de vigilancia y movimientos de internos a través de circuitos cerrados de televisión (CCTV), rejas debidamente cerradas, canales de comunicación permanentes entre los diferentes puestos de servicio.
- Ubicación estratégica de los internos de acuerdo con sus condiciones y perfil de seguridad.
- Detectar la posibilidad de comunicaciones fraudulentas con el mundo exterior.
- Los procedimientos existentes para que los funcionarios permitan el movimiento de internos.

Frente al riesgo de agresiones a otros internos, funcionarios o visitantes y orden interno, se deberían analizar:

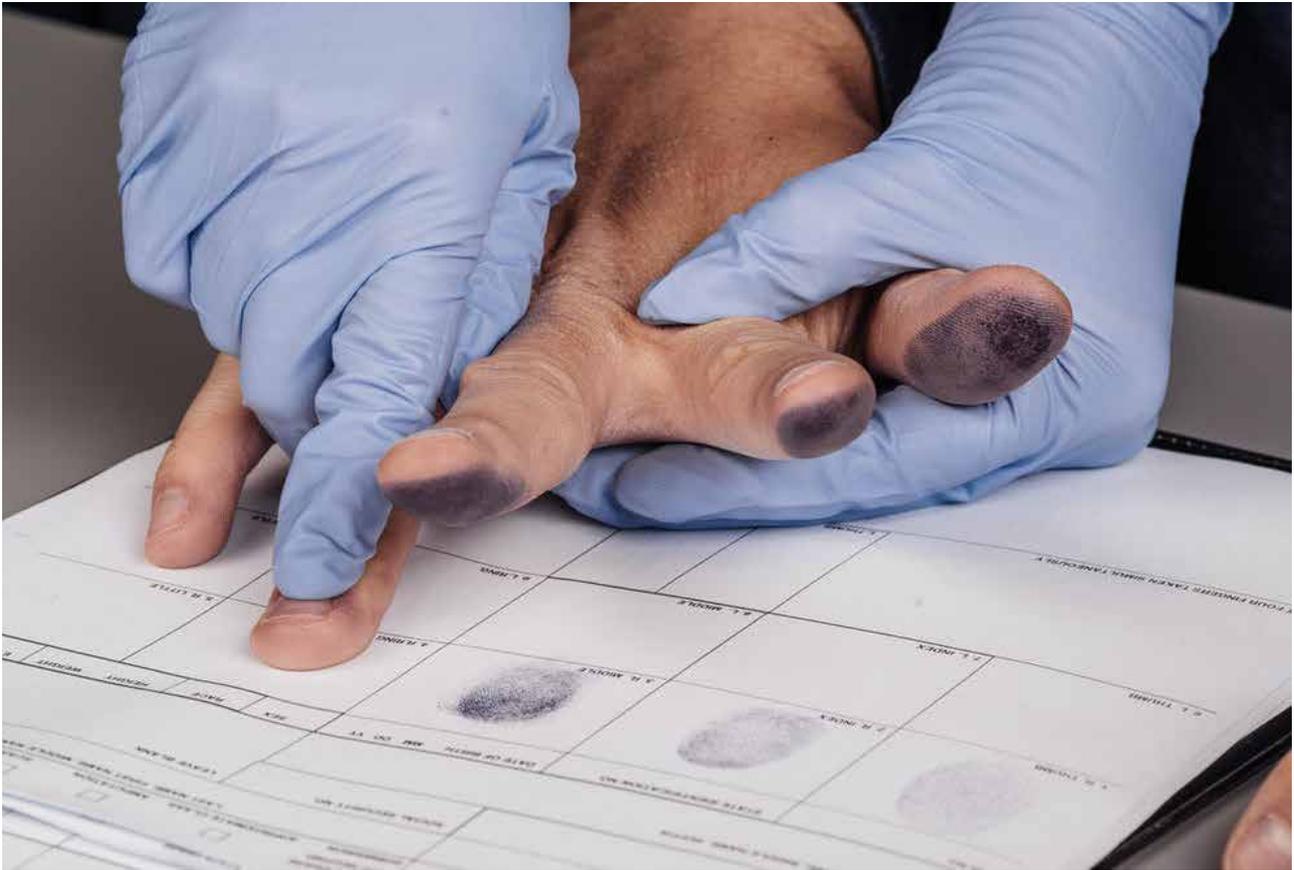
- Las condiciones de las construcciones, respecto a qué tanto favorecen el ocultamiento de armas y otros elementos prohibidos.
- La cantidad de elementos que se permite ingresar y tener a las PPL en el interior de sus celdas.
- Las condiciones de orden, aseo y mantenimiento en todas las áreas del centro; pues está probado que, una celda con demasiados elementos dificulta las labores de requisa, y unas áreas desordenadas y llenas de elementos inservibles, terminan constituyéndose en fortines y escondite de armas contundentes para ser utilizadas contra otros PPL o los funcionarios del centro penitenciario.
- Verificación de los controles existentes sobre el manejo de herramientas de los

talleres, granjas y zonas de preparación de alimentos, de tal manera que, no resulten en poder de los PPL y sean aprovechadas como elementos de agresión.

- Antecedentes y condiciones que puedan favorecer las autolesiones en las PPL, la cuales podrían llegar hasta el suicidio. Esto se debe revisar, de manera especial, en los centros donde persisten las prácticas de aislamiento en solitario.

Ante al riesgo de que los reclusos dirijan actividades delictivas desde el interior de los establecimientos penitenciarios, el análisis debería basarse en:

- Los niveles de control existentes para impedir que las PPL porten y utilicen medios de comunicación clandestinos.
- Mecanismos existentes para la plena identificación de los visitantes (en trabajo coordinado con las demás autoridades).
- Verificación de la existencia y el funcionamiento adecuado de los dispositivos electrónicos bloqueadores de señal.
- Posibilidad de otros riesgos colaterales como, por ejemplo: accidentes laborales en los talleres por manipulación indebida de equipos, maquinaria y herramientas; incendios provocados por instalaciones clandestinas de electricidad y las enfermedades e intoxicaciones gastrointestinales por acumulación y consumo de alimentos descompuestos por parte de los internos.



## 5. MANEJO DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA

---

Se ha manifestado, de manera insistente, en la función protectora de la pena privativa de la libertad, mediante la cual, el sistema de justicia individualiza y aísla a aquellos individuos que, a criterio de la autoridad judicial, representan un riesgo para la seguridad y convivencia de las comunidades. Pero el hecho de recluir a estas personas en una prisión no significa, necesariamente, que automáticamente se elimine su capacidad de delinquir o se

suprima todo nexo de estas personas con las actividades criminales.

En la actualidad, la evolución de la delincuencia muestra que se está dejando de lado las actividades aisladas e independientes y se está mutando hacia la consolidación y perfeccionamiento de estructuras criminales organizadas; en las cuales sus miembros, aun privados de la libertad, continúan desempeñando su rol,

con la única diferencia de que lo ajustan o lo trasladan al escenario de la prisión para seguir delinquiendo desde allí en diferentes modalidades y convertir en potenciales víctimas otros privados de la libertad, funcionarios, personas u organizaciones externas a la cárcel.

Dentro de la seguridad en el campo para el servicio penitenciario resulta fundamental la capacidad institucional para captar, clasificar y procesar información que le permita tomar decisiones para prevenir, neutralizar y anticiparse ante la ocurrencia de actos delictivos que atenten contra la vida e integridad de la comunidad penitenciaria, el normal desarrollo de las actividades del servicio, la estabilidad del sistema o que pongan en riesgo a cualquier sector de la sociedad.

Esta actividad es equiparable a una función de inteligencia penitenciaria, sin embargo, por efectos de legalidad en cuanto a competencias del Estado para adelantar funciones de inteligencia a través de entidades del sector público, se denominará como manejo de información penitenciaria.

En este sentido, el *Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria*, citado a lo largo del contenido de este taller, establece los siguientes aspectos como beneficios de una labor de inteligencia penitenciaria eficiente:

- Contribuye a evitar fugas, desorden y disturbios.

- Identifica y previene la actividad delictiva y la contravención de las normas penitenciarias.
- Identifica y previene la actividad delictiva en el medio libre.
- Detecta actos de corrupción y de contrabando por parte del personal.
- Identifica a los grupos terroristas y/o de delincuencia organizada, y la naturaleza de sus actividades dentro del sistema penitenciario. Asimismo, también identifica a los individuos dentro de esos grupos que lideran o facilitan la actividad delictiva.
- Evalúa la influencia ejercida por los grupos de delincuencia organizada y su interrelación en el sistema penitenciario, además de evaluar su influencia en el medio libre.
- Identifica las vulnerabilidades en el sistema penitenciario.
- Identifica la radicalización y el extremismo en el sistema penitenciario.
- Protege a los reclusos vulnerables, mediante su identificación y la de aquellos que los acechan.
- Apoya la toma de decisiones informadas en la prevención y gestión de incidentes.

Dentro del mismo Manual de referencia, se encuentra una definición de inteligencia ajustada al contexto del servicio penitenciario, la cual amplía lo expuesto previamente:

A través de la recopilación planificada en forma objetiva, estratégica y operativa, la función de la inteligencia penitenciaria pretende detectar a los reclusos, las visitas, el personal y las organizaciones que planean involucrarse en una actividad (o que están involucrados en alguna actividad) que pueda considerarse una amenaza al orden y a la seguridad de un establecimiento penitenciario, antes de que ocurra el hecho. (UNODC, 2015, pág. 51)

De lo anterior se puede concluir que, los directivos y cuadros de mando del sistema penitenciario deben gestionar las acciones necesarias para consolidar un equipo de trabajo, debidamente capacitado y dotado, para la administración de la información penitenciaria y, con las debidas coordinaciones, se apoye esta labor en cada uno de los centros penitenciarios, para el logro de los siguientes objetivos:

- Tomar acciones para eliminar o disminuir la amenaza.
- Focalizar esfuerzos y optimizar recursos.
- Evitar la comisión de delitos desde la prisión.
- Compartir información con otras fuerzas de seguridad del Estado.



## 6. PABELLONES E INTERNOS DE ESPECIAL SEGURIDAD

---

Hasta hace algunas décadas, los hechos que daban origen a la imposición de una pena privativa de la libertad estaban, en su mayoría, relacionados con conductas al margen de la ley cometidas por individuos a título personal. También existían algunas asociaciones delincuenciales con cierto reconocimiento dentro de su medio en cada ciudad; de ahí que, las PPL que representaban mayor peligrosidad o posibilidades de vulneración a la seguridad,

eran aquellas que presentaban elevados niveles de agresividad hacia sus compañeros o funcionarios o tenían antecedentes por fuga de presos.

Si bien las bandas delincuenciales contaban con grandes historiales delincuenciales de todo tipo, generalmente, presentaban un límite territorial; sus integrantes, ya en su condición de privados de la libertad, no ofrecían mayores complicaciones.

En la actualidad, la evolución en las herramientas y medios tecnológicos incorporados a la comisión de delitos ha favorecido la conformación de grandes organizaciones delincuenciales, la expansión transfronteriza de sus actuaciones y el surgimiento de una serie de nuevos tipos delincuenciales desarrollados por personas y colectivos, cada vez más especializados, con contactos de alto nivel en muchos países y con el suficiente poder económico, logístico y operativo, para permear los sistemas de seguridad, a través de sobornos a su personal o buscar la liberación de sus cabecillas o la eliminación de sus enemigos a través de cualquier modalidad.

Durante los últimos años y en diversos países, los sistemas penitenciarios han tenido que recibir en calidad de PPL a personas sumamente reconocidas en el ámbito político como ministros, directores de entidades, personal militar y policial de alto rango y hasta expresidentes de la República; extranjeros y así mismo, a personajes reconocidos en los ámbitos del deporte, la música, el espectáculo, entre otros, donde se han establecido como verdaderas personalidades.

Con lo anterior, se hace evidente un nuevo factor de clasificación que, de forma paulatina, se ha ido incorporando de la población reclusa. Aunque es cierto que los privados de la libertad deben ser tratados con criterios de igualdad y equidad por parte del Estado, también lo es que, sobre algunos de ellos, por su misma condición, los factores de riesgo se incrementan

exponencialmente y el impacto ante la sociedad nacional e internacional que podría causar cualquier situación adversa en relación con ellos, resultaría catastrófica para la institucionalidad nacional.

Es por esto que el sistema penitenciario requiere cada día una mayor especialización y la adopción de espacios penitenciarios que puedan ser catalogados como de máxima seguridad, custodiados por personal con cualidades y capacitación excepcionales, donde se sigan protocolos exclusivos, apliquen mayores criterios restrictivos, pero que en medio de todo este esquema, se continúe garantizando los derechos fundamentales de los privados de la libertad, sin hacer excepciones por su connotación social y de seguridad.

En consecuencia, luego de la aplicación individual de unos criterios de perfilación exhaustivos a los internos con esta connotación, la administración central del sistema debería reservarse, directa y exclusivamente, una serie de decisiones relacionadas con este tipo de privados de la libertad.

En este punto se hace referencia a la cantidad mínima de reclusos, que, por ser seleccionados en función de su perfil tan especial, no podrían o no, mantenerse, como cualquier otro interno, ni siquiera en un pabellón de alta o máxima seguridad. Frente a este aspecto, Andrew Coyle, en su obra *Administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos* expresa lo siguiente:

En muchos sistemas penitenciarios es probable que haya varios reclusos que necesitarán ser mantenidos en condiciones de máxima seguridad. La administración de estas prisiones presenta un desafío importante para las autoridades, que tienen que lograr un equilibrio entre la amenaza que dichos reclusos representarían para el público si escapasen, la amenaza que pueden plantear para el orden dentro de las prisiones y la obligación que el estado tiene de tratar a todos los prisioneros de manera decente y humana (...) El número de reclusos mantenidos en condiciones de máxima seguridad debe ser mínimo por varias razones. Los reclusos de máxima seguridad deben estar sujetos a una supervisión estrecha en todo momento y es probable que su libertad de movimientos y contacto con otras personas se haga con vigilancia estricta. Cuando se implementa de una manera adecuada, la supervisión de máxima seguridad necesitará muchos recursos en términos financieros, técnicos y de personal. Además, es más probable que los funcionarios puedan proporcionar un adecuado nivel de supervisión intensa si la categoría de recluso de máxima seguridad no se aplica de manera indiscriminada. (2009, pág. 72)

El anterior criterio implica que la determinación de los internos que integran este grupo tan especial debe ser de competencia del más alto nivel institucional, con el propósito de seleccionar, de manera rigurosa y objetiva, a los destinatarios de unas medidas restrictivas y se logre equilibrar la garantía de la seguridad con el respeto por los derechos y las garantías fundamentales. A partir de este criterio, estas medidas deberían incluir:

- Creación y formalización de este tipo de espacios al interior de los centros de reclusión, mediante mandato escrito emitido por la alta dirección.
- La potestad de la alta dirección para seleccionar tanto los privados de la libertad como al personal que prestará sus servicios en el mismo. Se recomienda asignar un reconocimiento económico adicional al del personal que presta sus servicios en otros sectores o pabellones; así como prohibir el ingreso a estas áreas, de funcionarios que no estén asignados al mismo.
- Establecer un reglamento de régimen interno diferente al aplicado al resto de la población, sin vulnerar en ningún momento sus derechos, pero garantizando la disponibilidad permanente de los servicios de vigilancia adecuados para todas las actividades que se desarrollen en el área y facilitando con ello, las labores de inspección y control mediante la

limitación de elementos permitidos en celdas y áreas comunes.

- Establecer estrictos controles para el ingreso de abogados y demás visitantes que vayan a tener contacto con los privados de especial seguridad.
- Instaurar controles especiales para el suministro de alimentos a este personal, debiendo en todo caso asignar esta labor a funcionarios y en ningún caso a otros privados de la libertad.
- Constituir, de manera precisa, los protocolos de seguridad a adoptar siempre que un privado de esta categoría vaya a salir de su pabellón,

bien sea a dependencias dentro del mismo establecimiento o cuando haya necesidad de desplazamientos fuera de las instalaciones penitenciarias.

- Establecer los mecanismos necesarios para que, a través del acompañamiento de funcionarios, estos internos puedan tener acceso a todos los servicios de los que gozan los demás PPL.
- Determinar y aplicar un estricto sistema de comunicaciones, registro, control y retroalimentación permanentes entre los servidores autorizados para intervenir en los procesos relacionados con este grupo de privados de la libertad.



## 7. CONCLUSIONES

---

- Los resultados alcanzados en materia de seguridad en el campo penitenciario, están indudablemente relacionados con la capacidad para aplicar criterios transdisciplinarios y de integración de esfuerzos entre cada una de las dependencias, equipos de trabajo e individuos; desde el reconocimiento de la importancia de los propios aportes y los de los otros actores del sistema hacia la consecución de unos objetivos comunes los que se encuentran enmarcados en los postulados constitucionales y legales de la República de Panamá, la política penitenciaria trazada por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, y los lineamientos emitidos por la Dirección General del Sistema Penitenciario.
- La consecución de este actuar con enfoque sistémico en cada uno de los centros penitenciarios depende, a su vez, de los adecuados mecanismos y dinámicas de comunicación intraorganizacional, los cuales deben formar parte de la estrategia de dirección; en tanto cada uno de los actores que intervienen en actividades propias del sistema de seguridad ponga toda su capacidad profesional al servicio de los intereses institucionales, reciba las instrucciones claras y precisas, tenga las bases conceptuales y procedimentales para su comprensión y ejecución y cuenten con los medios necesarios para su realización. Sólo así, los resultados serán satisfactorios y aportarán, de manera significativa, a la consolidación de un sistema de seguridad efectivo y capaz de garantizar la vida, integridad personal y los derechos humanos de toda la comunidad penitenciaria.
- La condición de un centro penitenciario seguro facilitará el cumplimiento de los diferentes programas laborales, educativos y de formación para el trabajo que, a su vez, permitirán desarrollar las capacidades de los privados de la libertad para asumir, posteriormente, una vida en libertad como parte activa en la estructura laboral y económica del país, alejados de la actividad delincinencial.
- El planteamiento anterior debería constituirse en el objetivo central y en el fin de todo proceso de planificación y administración penitenciaria. Así las cosas, las habilidades del personal penitenciario, cualquiera que sea su cargo y funciones, deberían contar con la capacidad de “leer” la prisión, comprender sus señales tempranas, definir con claridad las problemáticas existentes, así como sus raíces, y a partir de

allí, proceder a la construcción de planes en materia de seguridad, debidamente estructurados, socializados, difundidos, practicados y definidos claramente en cuanto a: responsabilidades, tiempos, metodologías y rutas de actuación que logren evitar o minimizar el impacto de aquellas situaciones que amenacen la paz y la seguridad del centro.

- Por la misma vía, la tendencia actual en administración penitenciaria sugiere vincular a la población privada de la libertad, la cual puede llegar a desarrollar un rol importante en materia de seguridad y convivencia penitenciaria, siempre y cuando se obtenga su compromiso y disposición para apostarle a una nueva dinámica en la resolución de conflictos y en la denuncia de hechos que puedan representar amenazas para la comunidad penitenciaria; lo cual es entendible, pues allí se involucran ellos mismos, sus familias, amigos y defensores; quienes durante las visitas, también requieren las mismas garantías en seguridad ofrecidas a la población reclusa y servidores penitenciarios.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- **Coyle, A.** (2009). *La administracion penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*. (Disponible en: [https://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/spanish\\_handbook.pdf](https://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/spanish_handbook.pdf)).
- **Constitución Política de la República de Panamá.** (2004). *Gaceta Oficial No. 25176*. (Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>).
- **Decreto Ejecutivo 393 de 2005.** *Gaceta Oficial No. 25368*. (Disponible en: [http://procurement-notices.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=134367](http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134367)).
- **Ley 55 de 2003 o Ley Penitenciaria.** *Reorganiza el Sistema Penitenciario de Panamá. Gaceta Oficial No. 24857*. (Disponible en: [http://procurement-notices.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=134366](http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134366)).
- **Ley 42 de 2016 o Ley de Carrera Penitenciaria.** *La carrera penitenciaria y otras disposiciones. Gaceta Oficial Digital No 28117-B*. (Disponible en: <http://archive.iwlearn.net/globallast.imo.org/wp-content/uploads/2015/03/ley-41-de-2016.pdf>).
- **Mintzberg, B.** (1997). *El proceso estrategico: conceptos, contextos y casos*. Mexico: Breve.
- **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC.** (2006). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas*. (Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_es\\_part\\_04\\_01.pdf](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_04_01.pdf)).
- **UNODC.** (2011). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas “Reglas Bangkok”*. (Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)).
- (2015) a. *Manual de Seguridad Dinamica e Inteligencia Penitenciaria*. (Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/ropan/Manual\\_de\\_seguridad\\_diagramado\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/Manual_de_seguridad_diagramado_final.pdf)).
- (2015) b. *Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela”*. (Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf)).

