

Metodología para la elaboración de un “Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción” en el contexto penitenciario

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

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

Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria¹

Antecedentes

1. La República de Panamá ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante también denominada por su sigla, CNUCC), a través de la Ley No. 15 de 2005. Previo a su ratificación, el Estado Panameño aprobó la Ley No. 6 de 2002, denominada Ley de Transparencia e instituyó el “Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción”, hoy Autoridad Nacional de Acceso a la Información, por medio del Decreto Ejecutivo N° 179, de 27 de octubre de 2004. En cooperación con este Consejo que UNODC estableció en la Ciudad de Panamá, la sede de la Academia Regional contra la Corrupción (ARAC).
2. El “Grupo de examen de la aplicación de la CNUCC” en su cuarto período de sesiones en Panamá, durante los días 27 a 31 de noviembre de 2013, publicó el resumen de su informe sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en virtud de la CNUCC por parte de la República de Panamá².
3. El compromiso del gobierno de Panamá en la lucha contra la corrupción fue reforzado por medio de la celebración en el país del Quinto Período de Sesiones de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción” durante los días 25 al 29 de noviembre de 2013.

¹ Este documento fue redactado por: Amado Philip de Andrés, Representante Regional de UNODC ROPAN; María Noel Rodríguez, Líder del Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN; y Guilherme Augusto Doin, Asistente del Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN.

² Grupo de examen de la aplicación de la UNCAC. Informe sobre la República de Panamá. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1383917s.pdf>

4. Específicamente en el ámbito penitenciario, UNODC ROPAN, a través del proyecto "Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá" lanzó en el año 2012 la campaña "No a la corrupción en el sistema penitenciario" para informar a las personas privadas de libertad y sus familiares que ningún servicio o derecho previsto por la Ley No. 55 de 2003 de la República de Panamá supone costo alguno.

5. En 2013, la Dirección General del Sistema Penitenciario aprobó y publicó el Código de Ética para el personal penitenciario con el apoyo de UNODC ROPAN.

6. Más tarde, UNODC ROPAN emitió la Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013 "Corrupción en el contexto penitenciario de la República de Panamá", donde se recomendó al Gobierno de Panamá que "[...] en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, debería trabajar en el desarrollo de una **metodología de diagnóstico de riesgos de la corrupción** en el sistema penitenciario, con el fin de identificar los procedimientos más sensibles a las prácticas corruptas y sensibilizar a las autoridades, los funcionarios penitenciarios y también a las personas privadas de libertad y sus familiares sobre el tema. Esta metodología podría ser utilizada también como un modelo a ser replicado en otros países de Centroamérica y el Caribe".

7. El Estado Panameño fue convocado a participar de una Audiencia Temática³ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación del Sistema Penitenciario del país. Las organizaciones no-gubernamentales responsables de la solicitud de dicha audiencia, publicaron el informe "La crisis en Panamá continúa: ¿hacia un Sistema Penitenciario que respete los derechos humanos?"⁴. Entre las principales recomendaciones de la sociedad civil, se destaca que "El Estado debe investigar y procesar los casos de corrupción en los centros penitenciarios"⁵.

8. Considerando la demanda social e internacional para prevenir y controlar la corrupción en el contexto penitenciario de la República de Panamá, UNODC ROPAN publica el presente Informe de Seguimiento de la Opinión Técnica Consultiva (en adelante también designado por la sigla OTC) No. 004/2013 con el objetivo de coadyuvar a que autoridades involucradas cumplan las principales recomendaciones formuladas por esta Oficina Regional. Este Informe de Seguimiento presenta una metodología para la realización de un Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción en el contexto penitenciario, a efectos de ser utilizado como una herramienta de base para la prevención de este fenómeno en el ámbito penitenciario.

¿Por qué diagnosticar los riesgos de la corrupción en el contexto penitenciario?

9. El artículo 5 (en especial en sus incisos 1 y 2) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que:

Artículo 5

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, **formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio**

³ CIDH. Archivo multimedia con la grabación de la audiencia se encuentra disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132&page=2>.

⁴ Stanford Human Rights Clinic. La crisis en Panamá continúa: ¿hacia un Sistema Penitenciario que respete los derechos humanos? Disponible en: <https://humanrightsclinic.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/11/La-Crisis-Continua-Final-for-web.pdf>.

⁵ *Ibidem*, p. 11.

de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2. Cada Estado Parte procurará **establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.** [...] (destacado en negrita de UNODC ROPAN).

10. En virtud de lo dispuesto en el artículo mencionado de la CNUCC, se verifica la necesidad de que los Estados promuevan políticas para prevenir la corrupción, involucrando a distintas organizaciones de la sociedad civil. Al analizar el contenido de dicho artículo, la “Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” sugiere que se interprete el artículo 5 en el sentido de que el mismo no presupone una obligación específica para que los Estados adopten o reglamenten leyes, sino que establezcan o mantengan políticas o medidas de prevención a la corrupción que cuenten con un alto nivel de participación de distintos actores, bajo los principios del imperio de la ley, debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, integridad, transparencia y obligación de rendir cuentas⁶.

11. La implementación de “medidas o políticas” presupone la buena voluntad y el compromiso de las autoridades estatales y por lo tanto, puede provocar efectos más prácticos que la implementación de marcos institucionales o legislativos que dependen de procesos formales y normalmente más complejos y morosos. UNODC ROPAN entiende que la aplicación del contenido del artículo 5 de la CNUCC, puede ser aún más efectiva cuando las políticas de prevención a la corrupción son inicialmente adoptadas para una estructura específica de la Administración Pública, la cual puede integrarse *a posteriori* a un plan nacional de prevención a la corrupción.

12. Tal abordaje (*institución por institución*) puede resultar más provechoso para los Estados Parte de la CNUCC y debería, según proceda, contar con el apoyo de una Autoridad u Órgano específico de lucha contra la corrupción (con base en el artículo 6 de la CNUCC). Además, según el párrafo 4 del artículo 5 de la CNUCC, los Estados deberían apoyarse entre sí o en la experticia de las organizaciones internacionales o regionales para promover dichas políticas. El presente Informe de Seguimiento pretende dar cumplimiento a esta disposición convencional en particular.

13. Tal como UNODC ROPAN ya ha reiterado en su OTC No. 004/2013 “[...] la aplicación de esta metodología [diagnóstico de riesgo de la corrupción] debe establecerse en el marco de un diálogo inicial sobre el tema, de preferencia con la participación de la sociedad civil y organismos internacionales, a efectos de “romper el tabú” que persiste en esta materia”. Cabría recordar que la corrupción es un tema particularmente sensible en el Sistema Penitenciario de la República de Panamá y en los demás países de la región y del mundo. Las prisiones constituyen ámbitos extremadamente vulnerables a la corrupción debido a una serie de factores que oscilan desde la falta de interés de la comunidad y la ausencia de mecanismos de control (internos y externos a la Administración Pública), hasta el trabajo directo con organizaciones criminales en el día a día de los agentes y directores penitenciarios.

14. Teniendo en cuenta las distintas vulnerabilidades de los sistemas penitenciarios para prevenir la corrupción, UNODC ROPAN señala que los tres principales objetivos de un diagnóstico de esta naturaleza en el ámbito penitenciario son:

(1) la necesidad de que los propios funcionarios y usuarios de los servicios públicos (en especial las personas privadas de libertad y sus familiares) identifiquen los procedimientos de mayor riesgo para la corrupción en el sistema penitenciario;

⁶ UNODC. Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York: Naciones Unidas, 2008.

- (2) que se conforme un espacio neutral y seguro, donde los funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil puedan dialogar sin recelos sobre el problema de la corrupción;
- (3) se diseñe y se ejecute un plan con alternativas para prevenir y combatir la corrupción más eficazmente.

¿Cómo realizar un Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción (DRC) en el contexto penitenciario?

15. La metodología del presente Diagnóstico toma como base ejemplos de planes nacionales de combate a la corrupción, en especial, la “Estrategia Nacional de prevención de la Corrupción” de la República de Moldova y el Proyecto contra la Corrupción en Albania ejecutado por el Consejo de Europa⁷. La metodología del diagnóstico será presentada en la siguiente estructura: (a) Etapas del Diagnóstico; (b) Herramientas metodológicas; (c) Análisis final de los resultados; y (d) Sostenibilidad del DRC.

16. Cabría destacar que la realización de un Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción presupone ante todo, una voluntad política de los responsables de formular políticas públicas en la prevención de este fenómeno en el medio penitenciario. Por ello, es recomendable que la implementación de dicho diagnóstico en la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá sea respaldada por las altas instancias del Ministerio de Gobierno y de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de la República de Panamá, con vistas a garantizar su aplicabilidad. En cualquier caso, es esencial que las autoridades que autoricen la realización del diagnóstico publiquen una Resolución motivando su instauración, indicando las personas involucradas en su realización (conforme será detallado en los párrafos 19 a 24 del presente Informe) y vinculando a todos los funcionarios del Sistema Penitenciario, y demás entidades que trabajen directamente con el Sistema, a que colaboren en la realización de este diagnóstico.

a. Etapas del Diagnóstico

Etapa 1: Definiendo el ámbito, los responsables y el cronograma del DRC

17. De forma general, los esfuerzos de (auto-)evaluación en los órganos de la Administración Pública son limitados en la mayoría de los países de la región latinoamericana. Como consecuencia de ello, existe poca (o casi ninguna) experiencia por parte de los funcionarios públicos en la realización de este tipo de ejercicio para diagnosticar problemas en el servicio público. La falta de experiencia en esta área representa un desafío especialmente relevante en el Sistema Penitenciario, considerando las debilidades institucionales de esta organización estatal.

18. Considerando este contexto, definir el ámbito de aplicación del diagnóstico de riesgos de la corrupción en el contexto penitenciario de un país es el primer paso para su implementación. Como se refirió anteriormente, UNODC ROPAN considera que un abordaje *enfocado en cada institución* es lo más recomendable en la realización de un DRC. La sectorización de una institución pública en especial también puede ser una alternativa viable para garantizar mejores resultados en el Diagnóstico. En el caso específico de la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, es posible que se seleccione un centro penal específico o un sector de la Dirección General donde se realice un diagnóstico modelo a ser replicado en los demás ámbitos del Sistema

⁷ Consejo de Europa. Proyecto contra la Corrupción en Albania. Guía para el Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción. Disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/albania/technical%20papers/PACA_TP%20202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf.

Penitenciario. Esta técnica puede además potenciar las capacidades de las personas involucradas en la realización del diagnóstico, en la medida en que ellas puedan aprender con los obstáculos y oportunidades de un diagnóstico modelo.

19. Una vez delimitado el ámbito de aplicación del diagnóstico, es necesario seleccionar el personal responsable para su realización. A efectos de garantizar un liderazgo y empoderamiento del propio sistema penitenciario es de extrema importancia que los funcionarios de este órgano estén directamente involucrados en su realización. La elección de estos funcionarios debería ser realizada bajo criterios objetivos de idoneidad, experiencia en la materia y reconocimiento en la institución. La presencia de funcionarios del Sistema Penitenciario puede, además, ser beneficiosa en dos puntos particulares: (1) los funcionarios entrevistados pueden sentirse más seguros de mantener contacto con uno de sus colegas y (2) una vez terminado el diagnóstico, los funcionarios involucrados en este proceso contarán con la experiencia necesaria para volver a realizarlo en un futuro próximo. Es además recomendable que los funcionarios destacados para participar en el Comité de realización del diagnóstico pertenezcan a diferentes sectores de la Dirección General del Sistema Penitenciario, con vistas a que una persona jamás sea la encargada de aplicar las herramientas del diagnóstico a los colegas con los cuales trabaje en su rutina diaria.

20. Los funcionarios involucrados en este proceso no deberían ser objeto de sanciones motivadas por sus acciones, opiniones e inquietudes por su condición de responsables de la realización del diagnóstico. Según proceda, la Dirección General del Sistema Penitenciario al designar estos funcionarios debería establecer esta salvaguarda en su resolución de nombramiento.

21. Sin embargo, los funcionarios de la Dirección General del Sistema Penitenciario no deberían ser los únicos responsables de la realización del Diagnóstico. Por tanto, otros actores relevantes deberían ser invitados a participar en el comité para la realización del diagnóstico, en especial representantes de la sociedad civil.

22. Se debería igualmente invitar a participar en este proceso a los representantes de organizaciones intergubernamentales que apoyen al Sistema Penitenciario a título de observadores (tales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).

23. Es importante destacar que la participación de personas ajenas al Sistema Penitenciario en el comité responsable de la realización del diagnóstico servirá como mecanismo de transparencia y validación del documento final. Además, las organizaciones externas al Sistema Penitenciario (organizaciones no-gubernamentales e intergubernamentales) tendrán la oportunidad de servir como docentes en la temática de la corrupción para los funcionarios involucrados en este proceso. Se constituirá en este sentido, un auténtico proceso de tutoría en el cual los funcionarios destacados para esta misión estarán técnicamente preparados para repetir el diagnóstico en el futuro.

24. De conformidad con el ámbito de realización del diagnóstico, se debería seleccionar a un número proporcional de funcionarios para conformar el comité para la realización del mismo.

25. Una vez establecidos el ámbito de aplicación y el comité responsable para su realización, es esencial definir un cronograma adecuado de trabajo. En el caso de que se opte por realizar un diagnóstico a nivel nacional, los tiempos del cronograma deberán incluir el tiempo de traslados y, en todos los casos, los tiempos necesarios para la sistematización y análisis de los datos recolectados.

Etapa 2: Analizando el marco institucional y legal para prevenir la corrupción

26. La segunda etapa en la realización del diagnóstico es la elaboración de un estudio previo sobre el marco institucional y legal existente para prevenir la corrupción en el Sistema Penitenciario. En este punto, los responsables del Diagnóstico deberían dedicar tiempo a una investigación detallada de las principales leyes, reglamentos y protocolos ya existentes para prevenir la corrupción o que de alguna forma hayan sido motivados por la posible existencia de prácticas susceptibles a la corrupción (ejemplo: reglamentación sobre la concesión de visitas íntimas).

27. Además de los instrumentos jurídicos, los participantes del Comité de redacción deberían necesariamente analizar los documentos más relevantes que tocan el fenómeno de la corrupción en el sistema penitenciario, por ejemplo la OTC No. 004/2013 y el presente Informe de Seguimiento, así como informes elaborados por entidades académicas y de la sociedad civil. Una técnica interesante para garantizar la realización de esta investigación inicial es la conformación de un grupo de estudio con los funcionarios involucrados y demás participantes.

28. Una actividad de especial relevancia en esta etapa, es la lectura del resumen del informe mencionado en el párrafo 2 (supra) el cual analiza el grado de cumplimiento de las disposiciones de la CNUCC por parte del ordenamiento jurídico panameño (adopción de los delitos de obligada tipificación especificados en la CNUCC; adopción o no de los delitos de tipificación facultativa dispuestos en la CNUCC; etc).

29. A título de sugerencia, UNODC ROPAN recomienda la utilización de las matrices dispuestas en el anexo 1 del presente documento, que deberían ser completadas a la luz de la lectura de cada documento.

Etapa 3: Construyendo las herramientas para la realización del Diagnóstico

30. En la tercera etapa de realización del diagnóstico, el Comité responsable para su implementación debería dedicarse a la elaboración de las herramientas que serán utilizadas como instrumentos para las actividades mencionadas a continuación:

- a. Entrevistas a los/as funcionarios/as:** con el objetivo de identificar los principales riesgos de la corrupción en su ámbito de trabajo y sus actividades diarias;
- b. Grupos focales o conversatorios grupales con los funcionarios del Sistema Penitenciario:** estas reuniones tienen como principal objetivo hacer que los funcionarios debatan sus opiniones sobre la corrupción y los procedimientos más vulnerables con la opinión de sus colegas;
- c. Entrevistas a las personas privadas de libertad:** no es posible garantizar un producto transparente y preciso sin la participación de las personas privadas de libertad quienes son el objetivo final del servicio penitenciario;
- d. Entrevistas a los familiares y visitantes de las personas privadas de libertad:** considerando que estas personas tienen contacto directo con el servicio penitenciario, es muy importante conocer su percepción y experiencias en la temática de la corrupción en el Sistema Penitenciario;
- e. Entrevistas a autoridades involucradas en el sistema de justicia criminal:** para que el diagnóstico sea completo, es de gran importancia entrevistar a la Policía Nacional, a los Jueces de Cumplimiento, a miembros del Ministerio Público, a representantes de la Defensoría de Oficio y a la Defensa Pública en el proceso de la preparación del diagnóstico;
- f. Entrevistas a las organizaciones no-gubernamentales:** muchas organizaciones no-gubernamentales (entre ellas organizaciones religiosas, pastorales y etc) tienen un

fuerte contacto con el mundo intramuros de los recintos penitenciarios. En este sentido, es importante contar con la percepción de sus representantes sobre el tema de la corrupción en las cárceles del país;

- g. Entrevistas a las empresas y organizaciones proveedoras de servicios para el Sistema Penitenciario:** el objetivo en este punto, es conocer las experiencias de estas organizaciones externas al Sistema Penitenciario y su percepción sobre la corrupción.

31. En la medida de lo posible, los instrumentos deberían ser validados por las altas instancias de la Dirección General del Sistema Penitenciario antes de ser aplicados. Sería ilógico, sin embargo, presentar a estas autoridades los instrumentos que serán utilizados para la realización de sus propias entrevistas.

Etapa 4: Aplicando las herramientas del Diagnóstico

32. **Rompiendo el tabú.** Uno de los principales obstáculos que enfrentan los responsables de la realización del diagnóstico en el momento de las entrevistas y de las reuniones de los grupos focales es que los entrevistados se aprovechen de esta oportunidad para formalizar quejas y acusaciones de casos específicos. Los entrevistadores deberán recordar que estas entrevistas **no son espacios de investigación o acusación**. Para ello, es necesario que se sigan las formalidades existentes para la denuncia a un funcionario público por actos de corrupción, incluyendo la línea gratuita para denuncia (número 311). Aun así, en el caso de las entrevistas con las personas privadas de libertad y sus familiares, los entrevistadores deben tomar nota de casos de corrupción que sean mencionados como ejemplos, recordándoles al mismo tiempo que deberán proceder a realizar una denuncia formal a través de los mecanismos legales existentes.

33. **Las entrevistas y grupos focales deberían de ser espacios de confidencialidad y neutralidad.** En este sentido, es recomendable que los funcionarios responsables de entrevistar no se involucren en la recolección de datos con personas que estén directamente involucradas en su rutina de trabajo. Lo mismo vale para las entrevistas con las personas privadas de libertad. Con vistas a evitar cualquier posibilidad de represalias en su contra, es importante que las personas que estén a cargo de estas entrevistas no sean agentes penitenciarios en actividad dentro de los centros penitenciarios, siendo de preferencia funcionarios de la sede de la Dirección General, acompañados siempre que ello sea posible de un representante de la sociedad civil. Con el fin de garantizar la confidencialidad a cada entrevistado(a), se le otorgará un código de identificación que servirá para referenciar el contenido de la entrevista.

34. **Las entrevistas deben ser realizadas de forma que los entrevistados y entrevistadores no se sientan presionados, además ninguno de los entrevistados deberá ser objeto de un tratamiento especial.**

Etapa 5: Interpretación de los datos y elaboración del Informe Final

35. Una de las etapas más importantes del diagnóstico es la sistematización de los datos recolectados. Para ello, se recomienda que las personas responsables de la ejecución de las actividades del diagnóstico cuenten con un tiempo razonable que les permita procesar la información en las matrices que serán presentadas en la próxima sección de este informe. Otro punto importante y que será abordado de forma detallada en los párrafo 49 a 53 del presente Informe, es que debe utilizarse una escala de riesgos de la corrupción, cuantificando los resultados obtenidos.

36. El Informe Final del Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción debería contemplar una breve explicación sobre la metodología utilizada para su realización (incluir una referencia especial a este

Informe de Seguimiento). Una segunda parte estaría dedicada a la presentación de los resultados. La tercera parte podría contemplar las principales conclusiones y recomendaciones del Diagnóstico. Sería de utilidad que este documento cuente con un resumen ejecutivo que sintetice las informaciones recabadas. Se debería incluir como anexo al Informe Final las transcripciones originales de las entrevistas y demás actividades, fotos (según proceda), etc.

37. El Diagnóstico final debería servir de base para la elaboración de un Plan de Acción en el cual se deberían priorizar las actividades más importantes a ser realizadas para poner en práctica las recomendaciones formuladas, así como los funcionarios y autoridades involucradas en su realización.

b. Herramientas para el Diagnóstico

38. Previo a la construcción de las herramientas para la realización del diagnóstico, es esencial que el Comité responsable para esta tarea cuente con hipótesis que puedan servir de guía para establecer la dirección de las preguntas que serán formuladas y la elección de las personas que serán entrevistadas. En el caso específico de la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá, las principales hipótesis de causas de corrupción y procedimientos más vulnerables fueron desarrolladas por UNODC ROPAN en su OTC No. 004/2013 y pueden servir de base para la construcción de estas herramientas. En este sentido, la OTC No. 004/2013 identificó como principales causas de la corrupción en el ámbito penitenciario de Panamá:

- 1. Cultura favorable a la corrupción en el sistema penitenciario:** en este punto, los entrevistadores deberían estar atentos para la comprobación de esta hipótesis o no, a través del uso de expresiones como “*eso siempre ha sido así*”, “*no hay como cambiar*”, “*siempre se hizo así*”, etc.
- 2. Salarios, contratación, rotación y formación de los funcionarios del sistema penitenciario:** las herramientas deberían contemplar cuestiones específicas sobre los salarios y la formación del personal penitenciario. Un estudio de base sobre el salario del personal debería ser realizado en una etapa anterior a la aplicación de los instrumentos del diagnóstico;
- 3. Bajo nivel de reglamentación de procedimientos básicos y alta discrecionalidad de los funcionarios públicos:** en este punto, es de gran importancia que los entrevistadores conozcan el grado de conocimiento de los procedimientos básicos del sistema penitenciario tanto por parte del personal, como por parte de las personas privadas de libertad, sus familiares, y demás autoridades involucradas en la prestación del servicio penitenciario (como la Policía Nacional). Por ejemplo; es necesario diagnosticar si todos conocen los procedimientos de requisas; si los familiares conocen la lista de objetos que tienen su ingreso prohibido en las cárceles del país; si conocen casos en que estos procedimientos de ingreso no fueron respetados. UNODC ROPAN recuerda que el personal involucrado en el diagnóstico debería usar su creatividad y su percepción para investigar posibles áreas de corrupción en los servicios penitenciarios;
- 4. Bajo nivel de sanción y pocos mecanismos de control interno y externo:** en este punto, es importante involucrar a las autoridades de otras instituciones que ingresen en las prisiones en Panamá, como las autoridades judiciales, de la Defensoría del Pueblo, y también los abogados defensores.

39. La OTC No. 004/2013 también trae a colación hipótesis importantes de procedimientos susceptibles a la corrupción en el Sistema Penitenciario. Los cuestionarios utilizados en las entrevistas semi-estructuradas y las matrices de los talleres con grupos focales deberían, por lo tanto, contemplar cuestiones que busquen comprobar o refutar estas hipótesis:

1. **Procedimientos para la concesión de los derechos de las personas privadas de libertad;**
2. **Debilidades en los procedimientos de seguridad e ingreso de artículos prohibidos en los centros penales; y**
3. **Procesos de contratación con el sector privado.**

Entrevistas semiestructuradas

40. Según la doctrina académica: “Las entrevistas constituyen uno de los procedimientos más frecuentemente utilizados en los estudios de carácter cualitativo, donde el investigador no solamente hace preguntas sobre los aspectos que le interesa estudiar, sino que debe comprender el lenguaje de los participantes y apropiarse del significado que éstos le otorgan en el ambiente natural donde desarrollan sus actividades”⁸. En este sentido, es importante que una vez identificado los aspectos que le interesa estudiar a los entrevistadores (que son las hipótesis abordadas en los párrafos anteriores), los mismos investigadores se apropien del lenguaje utilizado por los participantes para encontrar nuevos enfoques a las preguntas.

41. El principal objetivo es que las preguntas no sean estáticas e inmutables sino que los investigadores puedan en cada entrevista ampliar las preguntas para aprovechar los conocimientos y experiencias de un participante en particular.

42. Las entrevistas semiestructuradas deberían ser construidas para cada una de las poblaciones específicas mencionadas en el párrafo 30 del presente Informe (ver anexo 2 del presente Informe que incluye ejemplos de preguntas).

Taller con grupos focales

43. Los talleres con grupos focales permitirán a los investigadores responsables del diagnóstico confrontar las respuestas y percepciones de distintos participantes. Tal como fue mencionado anteriormente, es necesario generar un ambiente de neutralidad, donde se aclare a las personas participantes que ellas no serán objeto de sanciones por sus opiniones y respuestas en este taller. Además, el principal desafío del investigador en esta etapa del diagnóstico es construir un clima de confianza y respeto mutuo entre los participantes. La ausencia de este clima comprometería directamente los hallazgos del diagnóstico, pero la poca participación de los entrevistados puede también servir como indicio de que se está frente a una cultura temerosa en relación a los temas vinculados a la corrupción.

44. En el presente Informe de Seguimiento, UNODC ROPAN presenta una matriz que puede ser útil para ordenar los hallazgos de los talleres con los grupos focales.

Procedimientos y área vulnerables a la Corrupción en el Sistema Penitenciario	
1. Nombre del Procedimiento	Riesgo: <i>Informar el “evento de corrupción”</i>
	Probabilidad: <i>Ver párrafo 49 (infra).</i>
	Impacto: <i>Ver párrafo 49 (infra).</i>
	Medidas de mitigación: <i>Ver párrafo 47 (infra).</i>

⁸ Troncoso; Daniele. Las entrevistas semiestructuradas como instrumentos de recolección de datos. Disponible en: <http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/troncoso.3.pdf>.

45. Respecto al tema de la “Probabilidad”, los grupos focales pueden mencionar casos específicos de corrupción y es importante tomar nota de estos casos, recordándoles que el taller no es un “taller de acusación”. Los investigadores deberían, como consecuencia, orientar a los posibles denunciadores a que procedan con las formalidades necesarias para presentar una denuncia concreta. Sin embargo, se debería estimular a los participantes a que cuenten sus experiencias.

46. El impacto generado por la corrupción en un procedimiento específico debe ser leído bajo la lógica del acceso a los derechos humanos y de cómo la corrupción puede afectar directamente la realización de estos derechos. Se recomienda que los investigadores tengan claras las explicaciones de la subsección 1.2 de la OTC No. 004/2013 “Vínculos entre la corrupción y graves violaciones a los derechos humanos”. Además, se debe valorar el impacto de una práctica corrupta en el grado de credibilidad del Sistema Penitenciario frente a la sociedad y el sistema de Justicia Penal. Otro factor importante en el proceso de análisis del impacto de la corrupción es su efecto en el sentimiento de honorabilidad, prestigio, profesionalidad e independencia de los funcionarios penitenciarios. Aunque estas dos últimas categorías puedan ser consideradas más subjetivas, el trabajo del comité de evaluación es el de construir un denominador común entre las percepciones de los miembros del comité y los participantes de los talleres y demás personas entrevistadas.

47. En lo referente a las medidas de mitigación, los investigadores deberían estimular a los participantes a que utilicen su experiencia y creatividad para ayudar a pensar en medidas de mitigación de la corrupción para un caso concreto. En ningún momento las personas responsables del diagnóstico deberían guiar las respuestas de los entrevistados so pena de comprometer la calidad técnica y objetiva de los resultados.

Elaboración de un sistema de cuantificación de los resultados

48. Un punto esencial de la presente metodología de DRC es la cuantificación de los resultados encontrados bajo una lógica de escalas de probabilidades e impactos. El cruce de datos y percepciones de la corrupción en un determinado procedimiento es la base para que se cuantifique su “grado de preocupación” como factor de riesgo en el sistema penitenciario. Estos grados de riesgo servirán como base para la formulación del Plan de Acción y para dar prioridad a las medidas de mitigación.

Escala de riesgos de la corrupción

49. A continuación se presentará una técnica para cuantificar los procedimientos más susceptibles de incurrir en conductas corruptas en una escala que analiza el impacto de la corrupción y su probabilidad de que ocurra en un determinado contexto penitenciario. Otros factores como grados de reglamentación y poder discrecional de los funcionarios están contemplados en el análisis de los grados de probabilidad de la corrupción. En este sentido, para utilizar esta escala es necesario que el investigador califique el impacto y la probabilidad en una de las tres categorías: “alta, media o baja”.

50. Respecto al impacto de la corrupción, tal como fue mencionado en el párrafo 46 (*supra*) su calificación en las categorías “alta, media o baja” dependerá de un análisis subjetivo del comité responsable de la realización del diagnóstico. En esta evaluación subjetiva, el comité deberá considerar las percepciones de los demás entrevistados y participantes de los talleres. Para que se evalúe el impacto de una práctica corrupta, UNODC ROPAN recomienda que las personas encargadas tomen en cuenta: (1) el impacto de la corrupción en los derechos de las personas privadas de libertad, sus familiares y también de los agentes penitenciario; (2) el efecto de la corrupción en el grado de credibilidad del Sistema Penitenciario frente a la sociedad, las

instituciones del sistema de Justicia Penal y las demás organizaciones públicas; y (3) los efectos psicológicos generados en los funcionarios penitenciarios, en lo que se refiere a su sentimiento de honorabilidad, dignidad y pertenencia a la carrera penitenciaria. Al calificar una práctica corrupta como de alto, medio o bajo impacto, los miembros del comité deberían justificar su decisión, ya que en este caso, tan importante es la calificación en una de esas tres categorías como las razones que motivaron esta decisión.

51. Por otro lado, en lo que se refiere a la probabilidad de que una determinada “práctica de corrupción” ocurra, es posible que el comité utilice criterios más objetivos para la elección de un caso concreto como de probabilidad alta, media o baja:

PROBABILIDAD	
ALTA	La probabilidad es alta cuando varios casos similares han sido mencionados durante las entrevistas individuales y en los grupos focales. Además, no existen protocolos que establezcan los reglamentos para evitar la corrupción en este caso.
MEDIA	La probabilidad es media cuando unos cuantos entrevistados han mencionado experiencias de un caso específico y normalmente existe una reglamentación para evitar la corrupción.
BAJA	La probabilidad es baja siempre y cuando los incidentes sean excepcionales y sean objeto de una reglamentación por parte del Sistema Penitenciario.

52. Nos referiremos a la corrupción de un procedimiento como “evento de corrupción”. Por ejemplo, en el procedimiento “Concesión del derecho de visita íntima”, el evento de corrupción es: “venta de cupos para la visita íntima”. Una vez que se califique un determinado evento de corrupción como de alto, medio o bajo impacto, y también como de alta, media o baja probabilidad, es posible cruzar estas informaciones utilizando la siguiente escala de riesgos de corrupción:

		IMPACTO		
		BAJO	MEDIO	ALTO
PROBABILIDADE	ALTA	RIESGO 7	RIESGO 8	RIESGO 9
	MEDIA	RIESGO 4	RIESGO 5	RIESGO 6
	BAJA	RIESGO 1	RIESGO 2	RIESGO 3

53. Aplicación de la escala de riesgo de corrupción en un caso hipotético:

Procedimiento: Concesión del derecho de visita íntima.

Evento de corrupción: Venta de cupos para la visita íntima.

Impacto: Medio (*consideración hipotética*).

Probabilidad: Alta (*consideración hipotética*).

		IMPACTO		
		BAJO	MEDIO	ALTO
PROBABILIDADE	ALTA	RIESGO 7	RIESGO 8 <i>Venta de cupos de visita íntima</i>	RIESGO 9
	MEDIA	RIESGO 4	RIESGO 5	RIESGO 6
	BAJA	RIESGO 1	RIESGO 2	RIESGO 3

54. En este caso hipotético, el evento de corrupción analizado es de “Riesgo 8”, considerando que tiene un impacto **medio** (porque afectaría un a derecho que no es considerado como básico por el comité sin comprometer la credibilidad de la institución y el sentimiento de honorabilidad de los funcionarios, por ejemplo) y una probabilidad **alta** (digamos que varios entrevistados han relatado la ocurrencia de este evento de corrupción).

55. **La escala se divide en tres zonas, a las que llamaremos “zonas de prioridad”.** En la zona verde, los riesgos de corrupción son generalmente considerados bajos. Por ello, en el momento de la preparación de un Plan de Acción para la mitigación de los resultados, los procedimientos que corresponden a estos eventos de corrupción no deben ser priorizados.

56. **Las otras dos zonas deberían ser objeto de mayor atención por parte de las autoridades penitenciaria.** Se trata pues de la zona amarilla con un riesgo medio de corrupción y de la zona roja con un alto riesgo de corrupción.

57. Con este instrumento, los dirigentes penitenciarios pueden trazar un mapa con los procedimientos más vulnerables y los eventos de corrupción correspondientes, formulando medidas especialmente diseñadas para prevenir la corrupción en estas situaciones. Las medidas de mitigación pueden incluir desde cursos para la sensibilización de los funcionarios y usuarios del servicio, hasta una campaña con materiales gráficos y videos institucionales.

c. Análisis final de los resultados

58. Conforme fue explicado en los párrafos 35 a 37 del presente Informe de Seguimiento, el análisis de los resultados y elaboración de un Informe Final del Diagnóstico de Riesgo de la Corrupción es una parte esencial en el proceso. En esta etapa se deberían utilizar las escalas de riesgos de corrupción presentadas anteriormente y un proyecto de Plan de Acción para mitigar estos riesgos.

d. Sostenibilidad del DRC

59. El Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción no puede constituirse en una actividad aislada. Por ello, es de vital importancia que el equipo encargado de su realización aprenda los conceptos más importantes para su implementación y replique este diagnóstico en un plazo pre establecido por la autoridad que autoriza su realización. UNODC ROPAN recomienda que este diagnóstico sea

realizado a cada dos años con vistas a identificar los principales avances y retrocesos en esta materia.

¿Cuánto cuesta diagnosticar la corrupción?

60. Las principales inversiones que debería realizar la Dirección General del Sistema Penitenciario son:

- a. Recursos Humanos: considerando que los funcionarios responsables de la realización del diagnóstico dejarán de ejercer sus funciones durante su implementación;
- b. Recursos Financieros: viáticos de transporte y alimentación para el comité responsable de la realización del diagnóstico.

61. La utilización de los recursos mencionados anteriormente puede ser minimizada en el caso de que se opte por realizar el diagnóstico en un centro penal o un departamento en particular de la Dirección General del Sistema Penitenciario, a modo de proyecto piloto.

62. Tras la realización de un diagnóstico inicial, es posible que la Dirección General del Sistema Penitenciario busque fuentes alternativas para financiar la realización de un nuevo diagnóstico y la implementación del Plan de Acción para mitigar los riesgos de la corrupción en el Sistema Penitenciario de la República de Panamá, incluyendo la cooperación internacional.

Redactada en español en la sede de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN), el 31 de marzo de 2014.

Amado Philip de Andrés
Representante Regional

María-Noel Rodríguez
Líder del equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN

ANEXO I

Matrices de apoyo para la realización del “Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción” en el contexto penitenciario

Matriz para la Sistematización de instrumentos jurídicos relevantes en el tema

Instrumento jurídico	Relevancia para la prevención y lucha contra la corrupción	Fecha de entrada en vigencia	Grado de cumplimiento	Consecuencias en la estructura de la Institución
<i>Indicar el nombre del instrumento jurídico (Convención, Ley, Protocolo).</i>	<i>Indicar artículos o partes destinadas a la prevención de la corrupción y su impacto en el ámbito penitenciario.</i>	<i>Fecha de entrada en vigencia.</i>	<i>En este apartado es importante contestar a la pregunta: ¿Está siendo puesto en práctica el documento en cuestión por las autoridades del Sistema Penitenciario?</i>	<i>Contestar a la pregunta: ¿Ha generado el instrumento un cambio en la estructura de la DGSP? (Ejemplo: se ha creado una Comisión de Ética).</i>

Matriz para la Sistematización de documentos relevantes en el tema

Documento	Autoría (nombre de la organización)	Principales puntos (key findings)	Principales recomendaciones
<i>Nombre del documento</i>	<i>Autoría y antecedentes de su publicación (Organización Internacional, Entidad académica, etc.)</i>	<i>Principales hallazgos en el tema de la corrupción en el ámbito penitenciario (identificación de hipótesis sobre procedimientos vulnerables, por ejemplo).</i>	<i>Recomendaciones formuladas y grado de cumplimiento, según proceda.</i>

ANEXO II

Cuestionario básico de apoyo para la realización del “Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción” en el contexto penitenciario⁹

Organización de la prisión

¿En qué documentos se establecen las reglas de organización de la Dirección General del Sistema Penitenciario?

¿Cuenta cada Centro Penal con un reglamento interno en particular? ¿Qué tipo de materias se toman como referencia en los reglamentos internos de los centros penales?

¿Desde su punto de vista, las/os funcionarias/os conocen estos documentos?

Presupuesto y contratación pública

¿Cuál es el presupuesto anual de la Dirección General del Sistema Penitenciario?

¿Es posible conocer el presupuesto anual de cada centro penal?

¿Cuál es el monto medio de las adquisiciones y contrataciones de la Dirección General? ¿Se crean grandes cantidades de recursos en pocas contrataciones o menores inversiones en un gran número de contrataciones?

¿Cómo se toman las decisiones de compras en la Dirección General del Sistema Penitenciario?

¿Cuál es el rol de los directores de cada centro penal?

¿Se centralizan las compras que involucren mayor cantidad de recursos financieros? ¿Siguen el mismo procedimiento que para compras menores?

¿Cuál es el procedimiento de auditoría de los gastos de la Dirección General? ¿Existe un mecanismo de control interno?

Recursos humanos

¿Cuál es el número de funcionarios/as de la Dirección General del Sistema Penitenciario?

¿Qué porcentaje de sus funcionarios/as tiene estatus de “funcionarios públicos” (contratos con estabilidad laboral)?

¿Cuál es la forma de ingreso a los cargos del Sistema Penitenciario? ¿Se sigue el mismo procedimiento de reclutamiento para todos los puestos vacantes?

⁹ El presente cuestionario es un documento básico y de referencia mínima para la elaboración de las preguntas que se utilizarán en las entrevistas. Los responsables de realizar las entrevistas y grupos focales podrán aumentar y adaptar estas preguntas según su criterio y entendimiento.

¿Cuáles son los requisitos para ingresar a los diferentes puestos vacantes del Sistema Penitenciario? Enumere los requisitos según la función y cite la fuente normativa de dichos requisitos.

¿Existen puestos que serían más vulnerables a la corrupción? ¿Por qué? ¿Hay algún procedimiento de reclutamiento específico para estos funcionarios?

¿Cuál es la remuneración media del personal penitenciario? ¿Existe una escala de salarios? ¿Se remunera a los funcionarios según diferentes escalas y categorías?

¿Cuentan las/os funcionarias/os de la Dirección General del Sistema Penitenciario con manuales de funciones para cada posición? ¿Desde su punto de vista, conocen las/os funcionarias/os dichos documentos?

Formación

¿Se obliga a los nuevos funcionarios a participar de algún tipo de curso de inducción?

¿Reciben los funcionarios cursos de actualización que les permita ponerse al día en sus competencias profesionales?

¿Se contempla en el currículo de la AFP un módulo de capacitación y sensibilización en temas relativos a la corrupción penitenciaria?

¿Qué concepto de corrupción es utilizado para capacitar a los/as funcionarios/as?

¿Qué instituciones públicas o privadas son invitadas a capacitar a los funcionarios/as de la DGSP en la materia?

¿Reciben los funcionarios penitenciarios algún tipo de formación especial sobre la prevención de la corrupción?

Registro e ingreso en los centros penales

¿Considera usted que el procedimiento de registro e ingreso de las personas privadas de libertad está debidamente reglamentado?

¿Se cuenta con una plataforma electrónica que apoye esta labor? ¿Las/os funcionarias/os utilizan esta plataforma?

¿Conocen las personas privadas de libertad, sus familias y sus representantes el sistema de registro en los Centros Penales?

¿Existe algún procedimiento de registro para las personas que ingresan en las cárceles? ¿Se registra a todas las personas que ingresan? ¿Quiénes no necesitan pasar por este procedimiento? ¿Están debidamente establecidos los criterios en una reglamentación específica?

¿Conocen las personas privadas de libertad y sus familiares los artículos prohibidos para ingresar a la cárcel? ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para comunicar estas informaciones?

¿Existen manuales específicos para inspeccionar diferentes tipos de artículos (alimentos, ropas, muebles y equipos, vehículos, etc.)?

¿Cómo y con qué frecuencia son inspeccionadas las instalaciones de la prisión?

¿Cómo se realizan las requisas? Explique según la persona que deba ser requisada.

Transparencia y acceso a la información

¿Se tramitan los procedimientos de solicitud de derechos para las personas privadas de libertad de forma manual o electrónica?

¿Qué informaciones pueden ser negadas a las personas privadas de libertad, sus familiares y representantes?

¿Cuál es el tiempo máximo para que un funcionario de la Dirección General del Sistema Penitenciario conceda una información?

¿Existe un departamento de estadísticas y acceso a la información? ¿Está dicho departamento centralizado? ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación de este departamento con las cárceles del país?

¿Qué información está disponible en la página web de la Dirección General del Sistema Penitenciario?

Procedimientos para el ejercicio y acceso a los derechos de las personas privadas de libertad

¿Quedan debidamente reglamentados los procedimientos para el ejercicio y acceso a derechos de las personas privadas de libertad?

¿Desde de su punto de vista, conocen los funcionarios estos procedimientos?

¿Cómo se adoptan las decisiones en el caso de que algún procedimiento no cuente con una reglamentación? ¿Tienen los funcionarios la facultad para conceder algún beneficio o derecho? ¿Están dichos funcionarios capacitados para tales funciones?

Mecanismos de ética e integridad

¿Cuenta la DGSP con un Código de Ética? ¿En caso positivo, usted lo conoce? ¿Cuáles son sus principales prescripciones?

¿Cuenta la DGSP con un Comité de Ética e Integridad? ¿Está debidamente reglamentado dicho comité?

¿Desde su punto de vista, sería importante contar con un Comité de Ética?

¿Qué entiende usted por “conflicto de intereses”? ¿En su opinión, pueden identificar las/os funcionarias/os en general qué es un conflicto de intereses?

¿Qué entiende usted por el concepto de “ética profesional”?

¿Qué importancia tiene la ética en la gestión penitenciaria?

Mecanismos de rendición de cuentas

¿Cuenta la DGSP con un órgano de control interno?

¿Qué órganos de control externo a la DGSP realizan inspecciones y controles en las cárceles del país?

¿Qué órganos realizan controles a nivel administrativo y financiero?

¿Existen mecanismos de control externos a la administración pública?

¿Están autorizadas las organizaciones no gubernamentales a ingresar a los centros penales? ¿Existen protocolos o procedimientos específicos que reglamenten la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil?

Procedimientos internos de denuncia

¿Qué procedimientos internos de denuncia existen? ¿Quiénes pueden utilizarlos?

¿Quiénes son las personas encargadas de llevar a cabo la investigación de denuncias por corrupción?
¿Cuál es el tiempo promedio para resolver una denuncia?

¿Son automáticamente investigadas todas las denuncias?

¿Qué medidas administrativas pueden recaer en el personal penitenciario involucrado en conductas corruptas?

¿Cuentan los denunciantes con algún tipo de protección especial?

¿Pueden ser llevados los casos investigados internamente a los órganos especializados de control como el Ministerio Público?

¿Investiga la Administración Penitenciaria hechos de corrupción de oficio?

Recepción de regalos

¿Cuenta la DGSP con una política de recepción de regalos? ¿Cómo funciona?

Infiltración del crimen organizado

¿Cuál es la relación del crimen organizado con los casos de corrupción en el contexto penitenciario?

¿Conoce usted casos de la actuación de grupos criminales que motiven prácticas corruptas? ¿Existen medios para la protección de los denunciantes y testigos en estos casos?

¿Existe algún protocolo especial para el alojamiento y trato de las personas que pertenecen a grupos de crimen organizado?