

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA
PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL



PROPUESTA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

(Borrador)

Junio 2008

INTRODUCCION

El Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB), a través del PROGRAMA DE SEGURIDAD INTEGRAL (PROSI), dirigido por la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI), estableció la necesidad de instituir una POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA, a partir de los lineamientos generales ya establecidos por el Gobierno Nacional para este fin. En cumplimiento de esta tarea, el PROSI dispuso de los recursos necesarios (consultoría, recursos técnicos y financieros) para alcanzar este objetivo.

Una vez producido el documento, el MINGOB se propone iniciar una fase de presentación y discusión en la que participen distintos sectores, con el fin de que la participación de estos produzca la necesaria convocatoria en torno a una política pública que busca convertirse en una Política de Estado y que por lo tanto, deberá mostrar efectos a corto, mediano y largo plazo. Razón por la cual, la participación ciudadana que promueve el MINGOB, representa un paso de significativa importancia en el contexto de los planes de desarrollo y de la adecuada convivencia ciudadana.

El documento aquí presentado aborda en un primer capítulo los siguientes aspectos:

- a) *La identificación de los diferentes actores comprometidos con el tema de la seguridad ciudadana, tanto del sector estatal central y sub-nacional como de la sociedad organizada.*
- b) *La formulación de los objetivos generales y los objetivos específicos de la Política de Seguridad Ciudadana.*
- c) *Metas e indicadores mínimos de éxito (cuantitativos y cualitativos) de la Política de Seguridad Ciudadana.*
- d) *La identificación y descripción de las obligaciones, funciones y acciones de los diferentes actores que deben participar en la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana, atendiendo a los procesos de prevención primaria, secundaria y terciaria.*
- e) *Los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales, tanto en el nivel central como sub-nacional, vinculadas directamente al ámbito de la seguridad ciudadana.*
- f) *En lo referente al papel de la Policía Nacional, la inclusión de un marco normativo e institucional orientado a hacer más eficaz y eficiente su desempeño como parte de la fuerza pública panameña.*

En un segundo capítulo se presenta el contenido, propiamente dicho, de la Política de Seguridad Ciudadana.

Para el Gobierno Nacional el enfoque de una Política de Estado en materia de Seguridad Ciudadana está fundamentado en la salvaguarda de los derechos humanos y ciudadanos, valores que un sistema de seguridad, como el que se concibe, establece y se preocupa por cuidar, en el contexto de un Estado de derecho.

CAPITULO I

FACTORES QUE DETERMINAN LA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

a. Identificación de los diferentes actores, tanto del sector estatal central y sub-nacional como de la sociedad organizada.

La implementación de la Política de Seguridad Ciudadana debe incluir actores del sector público (nacional y municipal), la empresa privada y sectores de la sociedad civil organizada como requisito para alcanzar los consensos institucionales, políticos y sociales básicos para su efectividad y sustentabilidad.

En el marco del proceso de diseño y ejecución del Programa de Seguridad integral (PROSI) se han identificado actores sustantivos para la implementación de esa política, a los que deberán incorporarse otros, en virtud de su incidencia en las diferentes áreas de la vida nacional.

Entre los actores relevantes del sector público, se destacan en el plano nacional:

- El **Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB)** en sus niveles Político Directivo, Asesor, Fiscalizador, Técnico y Operativo. En especial, se subraya la relevancia de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI), creada mediante Decreto Ejecutivo No. 441, de 13 de septiembre de 2006, en sus funciones de coordinación y administración del Programa de Seguridad Integral (PROSI) y la Policía Nacional (incluyendo la Dirección de Investigación Judicial creada por Ley No. 69 de 2007). Asimismo, dentro del MINGOB se identifica al Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), creado por Decreto Ejecutivo 471 de 2007, que incluye al Observatorio sobre Violencia y Crimen, y que integrará al actual sistema Tecnología para el Intercambio de Información de Incidentes Criminales, Denuncias y Faltas Administrativas (INCRIDEFA). Dentro del MINGOB se señala también, especialmente, al Instituto de Estudios Interdisciplinarios, en vista de su responsabilidad en materia de rehabilitación y resocialización de los adolescentes en situación de conflicto con la Ley. Igualmente aparece la Dirección General del Sistema Penitenciario. Asimismo, y por sus funciones específicas en la materia y se destaca el papel de la Dirección institucional en Asuntos de Seguridad Pública.
- El **Ministerio de Educación (MEDUCA)**, además de su nivel Político Directivo, incorpora a las Direcciones de Educación Preventiva Integral, de Servicios Psicoeducativos, de Asuntos Estudiantiles y la Oficina de Educación en Población y Desarrollo Humano. Estas direcciones conforman un Grupo Especial de Prevención de la Violencia y Atención Integral de la Población Estudiantil (Grupo MEDUCA) que diseñó el programa Juntos por una Comunidad sin Violencia.

- El **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**, en especial a partir de sus responsabilidades institucionales en prevención social y atención de la violencia de adolescentes y jóvenes. Especialmente, se identifica a la Oficina para el Programa de Desarrollo Social Seguro (creada por Resolución No. 019 del 21 de febrero de 2006, como unidad técnica administrativa adscrita al Despacho Superior del MIDES), en especial por su trabajo en prevención de la violencia y la delincuencia en sus tres niveles (concretamente, en el área de prevención secundaria, a través del Proyecto “Por una esperanza”).
- El **Ministerio de Salud (MINSA)**, con responsabilidades institucionales específicas vinculadas a las acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria, en especial en materia de prevención y tratamiento de la violencia doméstica y del consumo inadecuado de sustancias estupefacientes.
- El **Ministerio de Trabajo**, institución responsable de la reinserción de jóvenes al sistema laboral.
- El **Instituto Nacional para el Desarrollo Humano, (INADEH)**, institución autónoma encargada de la implementación de los planes de capacitación técnica y profesional de los funcionarios del Estado.
- El **Ministerio de Turismo (MINTUR)**, en atención a la incidencia de los niveles de seguridad ciudadana para el desarrollo de la industria turística en el país.
- **Asamblea Nacional**, como principal órgano de representación política de Panamá, esencial por sus responsabilidades en la adecuación del marco normativo y como foro para el debate y la generación de consensos necesarios para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
- **Órgano Judicial**, elemento clave para el funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana, en la aplicación de la ley y el aseguramiento de las garantías a los derechos fundamentales. En especial, se mencionan sus responsabilidades en la Comisión Penitenciaria (con cometidos específicos para tratar y resolver la situación de mora judicial) y en materia de jurisdicción especializada en casos de adolescentes infractores a la ley penal.
- **Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público)** en sus responsabilidades en la persecución de conductas delictivas en el marco de la implementación de la política criminal del Estado. Específicamente, se destacan las funciones que desempeñan los Fiscales de Familia y de Adolescentes.
- **Defensoría del Pueblo** en su papel de promoción, protección y defensa de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio panameño
- **Gobiernos Municipales**, en función de su creciente participación en la planificación y gestión de acciones dirigidas a prevenir la violencia y mejorar la calidad de la

convivencia en el ámbito local, hasta las circunscripciones más pequeñas: Corregimientos, lugares poblados y barrios.

- **Universidad de Panamá**, en su rol académico de generación crítica de conocimientos en las diferentes ciencias implicadas en la política de seguridad ciudadana.

En cuanto a las organizaciones políticas, sociales y culturales y a los actores del sector privado, se mencionan:

- **Partidos políticos** legalmente constituidos en Panamá
- **Organismos No Gubernamentales** especializados en materia de seguridad ciudadana, reforma de la administración de justicia y derechos humanos.
- **Organizaciones del sector privado y la sociedad civil**, destacándose las organizaciones de empresarios, sindicales y profesionales; el Comité Ecuménico de Panamá y la Conferencia Episcopal Panameña; y las organizaciones representativas de grupos juveniles, étnicos y organizaciones indígenas.
- **Los representantes de empresas propietarias de medios masivos de comunicación**, por tener un papel esencial en la generación de una cultura basada en el respeto a los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad social.

b. Formulación de los objetivos generales y los objetivos específicos de la política de seguridad ciudadana.

La propuesta de Política de Seguridad Ciudadana se fundamentará en un marco normativo y un marco conceptual. El primero se refiere a las disposiciones de la Constitución Política; los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá y las leyes y decretos ejecutivos específicos. El segundo recoge los resultados del constante proceso de producción doctrinaria que se ha venido desarrollando en Panamá a partir de los últimos años, y de las elaboraciones teórico-prácticas sobre el tema que se han elaborado a nivel internacional.

La Política de Seguridad Ciudadana incorpora componentes relacionados con la prevención; el control y el tratamiento de la violencia y la criminalidad. Estos componentes, sobre la base de un enfoque integral, incorporan responsabilidades específicas para todas las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil involucradas.

El objetivo general se desarrolla a partir de objetivos específicos que se ordenan por área (operativa, normativa y preventiva) y por líneas de acción:

Se propone que la Política de Seguridad Ciudadana tenga como objetivo general poner en funcionamiento un Sistema de Seguridad Ciudadana Integral con capacidad institucional para implementar acciones de prevención e intervención frente a hechos violentos y delictivos y para garantizar los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio nacional, en el marco del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.

En cuanto a los objetivos específicos, se proponen los siguientes:

A) En el Área Operativa

Línea de Acción A1: Coordinación político-institucional

- *Objetivo Específico A.1.1: Favorecer la concertación y coordinación interinstitucional para optimizar la implementación de programas y proyectos de seguridad ciudadana.*
- *Objetivo Específico A.1.2: Política Nacional de Seguridad Ciudadana consensuada y en ejecución*

Línea de acción A 2: Fortalecimiento Institucional

- *Objetivo Específico A.2.1: Sistemas internos de planificación y gestión uniformizados, eficientes y eficaces*
- *Objetivo Especifico A.2.2: Carreras profesionales de los funcionarios de las instituciones del sistema establecida y garantizada*
- *Objetivo Específico A.2.3: Capacitación y especialización de recursos humanos fortalecida*
- *Objetivo Específico A.2.4: Sistemas administrativos internos funcionando bajo criterios de transparencia, responsabilidad compartida y participación*

Línea de acción A 3: Ampliación y mejoría de cobertura de servicios

- *Objetivo Específico A.3.1: Estructuras operativas institucionales ajustadas para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía*
- *Objetivo Específico A.3.2: Ampliación de los servicios prestados a la ciudadanía*

B) En el Área Normativa

Línea de Acción B1: Adecuación del marco legal

- *Objetivo Específico B.1.1: Marco legal adecuado a las necesidades operativas de las instituciones del sistema, en el plano nacional y municipal*

C) En el Área Preventiva

Línea de acción C 1: Prevención de la violencia y el delito

- *Objetivo Específico C.1.1: Programas y proyectos en materia de prevención primaria de la violencia y el delito implementados a nivel nacional*
- *Objetivo Específico C.1.2: Programas y proyectos en materia de prevención secundaria de la violencia y el delito implementados a nivel nacional*
- *Objetivo Específico C.1.3: Programas y proyectos en materia de prevención terciaria de la violencia y el delito implementados a nivel nacional.*

Estos objetivos, así como los principios orientadores, se encuentran desarrollados en este documento en el Capítulo II, dedicado a la propuesta de Política de Seguridad Ciudadana Integral.

c. Metas e indicadores mínimos de éxito (cuantitativos y cualitativos) de la política de seguridad ciudadana.

Los indicadores cuantitativos deberán completarse oportunamente a partir de la correspondiente línea de base que será uno de los resultados a producir por el Programa de Seguridad Integral. En este documento se identifican los indicadores cualitativos, discriminados en diferentes niveles: objetivo general; líneas de acción y objetivos específicos. La propuesta se basa en una estructura de política de seguridad ciudadana que integra acciones simultáneas en tres áreas: operativa; normativa y preventiva.

Del mismo modo que en el literal anterior, estos insumos se incluyen en el Capítulo II de este documento.

d. La identificación y descripción de las obligaciones, funciones y acciones de los diferentes actores que deben participar en la implementación de la política de seguridad ciudadana, atendiendo a los procesos de prevención primaria, secundaria y terciaria.

De acuerdo al mandato constitucional, y al principio de especialidad, la Política de Seguridad Ciudadana es una responsabilidad original del Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB). A

los efectos de la implementación exitosa de la referida política, el MINGOB debe asumir dos tipos de funciones:

- g) Las específicas que le son asignadas por el marco jurídico vigente, y que corresponden en el derecho comparado a una secretaría de estado de Gobierno, Gobernación o Interior. En este campo, el MINGOB tiene asignados cometidos políticos y de dirección respecto a las diferentes unidades ejecutoras integradas en su organigrama.
- h) Las inherentes a la función de coordinación de las acciones desarrolladas por otras instituciones del sector público (en los tres Poderes del Estado y los gobiernos locales), así como en la articulación con organizaciones del sector privado y la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana.

La responsabilidad del MINGOB abarca tanto medidas de prevención (en sus tres niveles: primario, secundario y terciario) como de investigación y, en su caso, represión, de conductas violentas o delictivas en todo el territorio nacional.

Sin embargo, debe señalarse que el resto de los actores involucrados (identificados en el anterior literal a), también pueden desempeñar actividades clasificadas tanto en el nivel de la prevención primaria, como de la prevención secundaria o la prevención terciaria.

Este punto, relacionado a las responsabilidades y acciones que incluyen tanto a los organismos del gobierno nacional o municipal como a las diferentes organizaciones de la sociedad panameña, puede apreciarse más claramente si cruzamos los citados tres niveles de prevención con los conceptos que se refieren a los planos de interés: *la prevención social*; *la prevención comunitaria* y *la prevención situacional*.

En este sentido, la *prevención social* incluye acciones enfocadas en los factores de riesgo social que eventualmente inciden sobre la conducta violenta de una persona o sobre su actividad delictiva; la *prevención comunitaria* tiene que ver con actividades orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales para intervenir sobre los hechos violentos o delictivos en un barrio o zona determinados; y, por último, *la prevención situacional* tiene que ver con medidas dirigidas a disminuir las oportunidades para la comisión de delitos o el surgimiento de situaciones de violencia, mediante la disuasión, la vigilancia o las intervenciones urbanas.

De esta manera, y a nivel de prevención primaria es necesario desarrollar, en el plano de la prevención social, acciones enfocadas a la educación y los procesos de socialización; campañas de sensibilización pública y campañas de información. En materia de prevención comunitaria se ubican las técnicas de desempeño de las funciones policiales dirigidas a mejorar sus relaciones con la comunidad; y la generación de ámbitos para favorecer la participación organizada y democrática de la ciudadanía. Por su parte, en el ámbito de la prevención situacional se incorporan medidas generales de reducción de oportunidades para la comisión de delitos; y las medidas de intervención urbana y diseño medioambiental.

Por su parte, a nivel de prevención secundaria, la prevención social incluye el trabajo con grupos en riesgo de asumir conductas violentas o delictivas; las medidas dirigidas a integrar jóvenes que no estudian ni trabajan; y el fortalecimiento de las redes sociales de apoyo. La prevención comunitaria incluye también las acciones que pueden desempeñar las organizaciones sociales o vecinales en relación con estos grupos de riesgo. Finalmente, la prevención situacional incluye las medidas focalizadas en puntos críticos con el objetivo de disuadir o desestimular la reproducción de conductas violentas o delictivas, así como el análisis para la predicción de riesgos en determinados barrios o zonas.

Finalmente, y a nivel de prevención terciaria, en el campo de la prevención social se identifican medidas de rehabilitación y respuesta frente al comportamiento violento o criminal; y la atención o reparación a las víctimas. La prevención comunitaria integra acciones dirigidas a la mediación y resolución pacífica de conflictos mediante la intervención de la comunidad. Y la prevención situacional tiene que ver con la infraestructura necesaria para el cumplimiento de medidas de tipo penal dispuestas por las autoridades judiciales.

Las funciones de coordinación resultan esenciales para el buen gobierno cuando tienen que ver con el cumplimiento de las responsabilidades institucionales que el ordenamiento jurídico le asigna al Órgano Judicial y el Ministerio Público, por su papel esencial en la determinación y aplicación de la política criminal del Estado panameño.

Del mismo modo, y a partir del diálogo y la concertación política, el MINGOB debe llevar adelante las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, por la responsabilidad de la Asamblea Nacional en la definición del marco jurídico que sustentará la Política de Seguridad Ciudadana.

En esta propuesta, se denomina SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA al conjunto de las instituciones del sector público (Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, en forma directa o indirecta, tienen el cometido de planificar, implementar y evaluar actos de gobierno y administración; actos legislativos o actos jurisdiccionales relacionados con las líneas de acción incorporadas en la Política de Seguridad Ciudadana de la República de Panamá.

e. Los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales, tanto en el nivel central como subnacional, vinculadas directamente al ámbito de la seguridad ciudadana.

El fortalecimiento de la institucionalidad constituye un requisito fundamental para la planificación y ejecución de la Política de Seguridad Ciudadana y el funcionamiento del Sistema de Seguridad Ciudadana como herramienta de la misma. A esos efectos, el sector público debe tener la capacidad para crear y sostener estructuras de coordinación realistas y adecuadas a las necesidades y posibilidades del país. En este plano, la coordinación entre las

instituciones del sector público resulta un requisito *sine qua non* para construir mecanismos hábiles de articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, la existencia de mecanismos de coordinación competentes es también un instrumento para consolidar el gobierno del sector seguridad ciudadana por parte de las autoridades civiles, legitimadas democráticamente. Se ha venido acuñando, a nivel de la doctrina más prestigiosa en esta materia, el concepto de “gobierno civil de la seguridad”, como parte de los procesos de transición, consolidación y fortalecimiento de la democracia que viene desarrollándose en América Latina en las últimas décadas.

Sin perjuicio de que es necesario señalar la inconveniencia de reproducir instancias de coordinación que no tengan un objetivo específico y práctico que cumplir, se recomienda instituir el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana para contribuir a una gestión eficaz y eficiente de la Política de Seguridad Ciudadana

El Consejo debería adscribirse al Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB), que tendría la responsabilidad de presidirlo, convocarlo y hacer efectivas las resoluciones de este que considere viables y pertinentes.

Se considera necesario que este Consejo sea creado por una norma de rango legal. Esa norma puede ser una futura Ley de Seguridad Ciudadana, como se ampliará en el literal f) de este documento.

En el marco del funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana deberían desarrollarse tres niveles de coordinación:

- La coordinación política, a través del funcionamiento de una Mesa de Concertación en la que participarían: el Gobierno Nacional (representado por el Ministerio de Gobierno y Justicia) y representantes de los partidos políticos legalmente constituidos; de organizaciones sociales y culturales; y del sector privado (identificados en el anterior literal a.). En este nivel se buscarán consensos políticos sobre los lineamientos estratégicos, de forma tal de consolidar una política pública sobre Seguridad Ciudadana sustentable a mediano y largo plazo.
- La coordinación institucional, a través de una Mesa de Coordinación Institucional de la que serían parte todas las instituciones del sector público (nacional y local) vinculadas al Sistema de Seguridad Ciudadana (representantes todos los ministerios involucrados –MINGOB; MIDES; MEDUCA; etc.-; del Organo Judicial; la Asamblea Nacional; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo y los Gobiernos Municipales). Esta instancia tiene la responsabilidad de identificar necesidades de adecuación institucional, operativa y normativa, así como de dotar de

coherencia a los respectivos Planes de Acción institucionales para la ejecución de la Política de Seguridad Ciudadana.

- La coordinación técnica, que debería ser responsabilidad de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). En este nivel, la OSEGI deberá coordinar con los responsables técnicos de las instituciones vinculadas al Sistema de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de hacer operativas las decisiones de la Mesa de Coordinación Institucional.

Teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades reales de cada zona del país, podrá adaptarse esta estructura a la planificación y gestión de acciones descentralizadas en materia de seguridad ciudadana en el ámbito local.

f. En lo referente al papel de la Policía Nacional, la propuesta de política debe incluir una propuesta del marco normativo e institucional de la Policía orientada a hacer más eficaz y eficiente su desempeño como componente de la Fuerza Pública panameña.

En general, el marco normativo e institucional de la República de Panamá contiene las herramientas necesarias para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. No obstante, se sugiere la incorporación de algunos ajustes puntuales, los que, en su mayoría, han sido ya identificados por parte de las autoridades competentes.

En este sentido, en el documento “Seguridad Democrática Integral, basada en el vínculo entre paz, convivencia ciudadana y desarrollo humano” de diciembre de 2007, elaborado por el Sr. Daniel Delgado Diamante, Ministro de Gobierno y Justicia, se señalan los siguientes ajustes al marco normativo “para fortalecer las instituciones asociadas a la seguridad ciudadana”:

- Ley del Servicio Nacional de Migración
- Ley del Servicio Aeronaval de Panamá
- Ley del Servicio Nacional de Fronteras
- Ley de Control de Armas, Municiones, Explosivos y Pirotécnicos
- Ley de Agencias Privadas de Seguridad
- Ley de la Dirección Nacional de Cuerpo de Bomberos de Panamá
- Ley de la Autoridad Nacional de Aduanas
- Ley del Instituto Postal Panameño

Del mismo modo, en el documento Concertación Nacional para el Desarrollo. Sistema de Naciones Unidas: Mesa de Modernización Institucional. Acuerdos y propuestas validadas (Justicia, Ética y Seguridad Ciudadana)", se hace referencia a los acuerdos alcanzados para impulsar los siguientes ajustes al marco jurídico:

- La reforma de la Ley Municipal (a los efectos de "involucrar y dotar de competencia a los municipios y las comarcas en lo relativo a la formulación de políticas de prevención y control de la violencia en el ámbito de su jurisdicción y para intervenir en la resolución pacífica de los conflictos locales")
- "El reconocimiento de "los instrumentos de seguridad tradicional de las Comarcas, sin que ello viole derechos humanos y en concordancia con las leyes nacionales"
- La transformación de la "Jurisdicción Administrativa de Policía en Jurisdicción de Paz, adscrita al Organo Judicial
- La reforma de las "normas sobre Hábeas Corpus, y Amparo de Garantía Constitucional, a fin de eliminar el formalismo judicial y reducir los términos legales de estos procesos" y la adecuación de "la institución del Hábeas Corpus a la reforma constitucional de 2004

Con el desarrollo, además, de una nueva normativa jurídico-penal, tanto en los aspectos sustantivos (Código Penal) como procesales (nuevo Código Judicial). Asimismo, se destaca la reforma incorporada recientemente por la Ley No. 69 de 27 de diciembre de 2007, que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Entre los aspectos no señalados en los documentos citados, se estima conveniente aprobar una Ley Orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia, en la que se incorporen, al menos, tres aspectos sustanciales:

- La institucionalización del Vice-Ministerio de Seguridad Ciudadana en en MINGOB, con definición precisa de sus responsabilidades y funciones
- La definición, en términos más claros, de la subordinación institucional directa de la Policía Nacional al MINGOB, sin perjuicio de la asignación al Presidente de la República de la "jefatura máxima" de la institución)

El último punto debería ser también incorporado específicamente en el actual texto de la Ley No. 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, no obstante lo ya dispuesto en el Artículo 4 de la mencionada norma.

Se recomienda, por otra parte, ajustar el texto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional en cuanto a los protocolos y procedimientos de convocatoria, reclutamiento, selección, formación profesional, control y mecanismos de promoción internos.

En el desarrollo normativo de la Fuerza Pública de Panamá deben definirse con precisión las responsabilidades institucionales y los mecanismos de complementación y coordinación de la Policía Nacional con el Servicio Aéreo y Servicio Marítimo Nacional, o la estructura que pueda crearse para el cumplimiento de estas funciones. Esto implicaría ajustar el texto de la Ley No. 20 de 29 de septiembre de 1983, Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

Desde el punto de vista estrictamente policial, se recomienda la aprobación de una Ley de Procedimientos Policiales. Esta normativa es imprescindible para establecer, con jerarquía de ley, con claridad las facultades y las obligaciones del personal de la Policía Nacional en todas las instancias de intervención pre-judiciales, así como los diferentes protocolos de intervención en sus relaciones con el Ministerio Público.

Se hace especial referencia a la necesidad de que estos procedimientos sean regulados por ley (en sentido formal y material) y no por acto administrativo. Esta necesidad se sostiene en que los procedimientos policiales implican por lo general, limitaciones al ejercicio de determinados derechos fundamentales (la libertad personal, el libre tránsito, la intimidad, entre otros), limitaciones que, como recoge en su jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solamente puede realizarse por medio de una norma con jerarquía de ley.

Finalmente, se recomienda la aprobación de una Ley de Seguridad Ciudadana, que establezca los fines y objetivos de la Política de Seguridad Ciudadana de Panamá y defina con precisión los cometidos y obligaciones de las instituciones que integran el Sistema de Seguridad Ciudadana. En el texto de esta ley debería incluirse la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, definiendo, especialmente, sus cometidos de coordinación política, institucional y técnica.

CAPITULO II

POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

1. Marco normativo e institucional

1.1. El Preámbulo de la Constitución Política de la República consagra como propósitos supremos del fortalecimiento de la Nación, el aseguramiento de la libertad, la democracia y la estabilidad institucional, exaltando la dignidad humana, la justicia social, el bienestar general y la integración social, disponiendo que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley (Artículo 17).

1.2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 3) promulga el derecho humano a la seguridad. Además, la obligación de garantizar, promover y proteger los derechos humanos se encuentra desarrollada en otros instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica” (Organización de los Estados Americanos, 1969),

1.3. En la Resolución de Gabinete No. 34 de 2000 se adoptan los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, estableciéndose el Concepto de Seguridad Integral, de carácter multidimensional, diferenciado, armónico, democrático y multilateral (Artículo 2):

- a) el carácter multidimensional resalta la necesidad de atender los problemas de seguridad, particularmente, de la prevención de los hechos delictivos, con una batería de instrumentos de política social, cultural y económica orientados a consolidar la gobernabilidad y la institucionalidad democrática y a reforzar una conducta social responsable, caracterizada por un alto nivel de autonomía, pero también de solidaridad humana;
- b) el carácter diferenciado responde a la necesidad de salvaguardar y fortalecer la capacidad de resolución de crisis políticas, diferenciando entre las amenazas, generalmente externas, que apuntan contra los intereses de la Nación, y las amenazas derivadas de la conflictividad social y política de la sociedad que pueden alterar el orden social;
- c) su carácter armónico destaca la necesidad de elevar el nivel de coordinación y trabajo conjunto de los distintos ámbitos de la seguridad integral, para optimizar la eficacia en la protección de los ciudadanos contra el crimen y la delincuencia;

- d) el carácter democrático responde a la necesidad de fortalecer la subordinación de todos los ámbitos de la seguridad al control de las autoridades democráticamente electas y de abrir espacios de participación y control social;
- e) el carácter multilateral subraya la oportunidad de establecer nexos plurales en el ámbito internacional que, dentro del pleno ejercicio de la soberanía, contribuyan a garantizar a observar y respetar el régimen de neutralidad, pactado internacionalmente, para el tránsito de naves por el Canal; pero también, a establecer alianzas que contribuyan tanto al fortalecimiento de la estrategia de prevención del delito y la violencia social, como a enfrentar eficazmente la creciente internacionalización y diversificación delictiva del crimen organizado.

1.4. La misma Resolución instituye la Doctrina de la Seguridad Humana, componente del desarrollo humano sostenible, como marco conceptual y filosófico de la Seguridad Integral de la República de Panamá. En ese sentido, se destaca que el objetivo de la Política Panameña de Seguridad sea dirigido a optimizar la protección y seguridad de la vida, honra y bienes de todas las personas que habitan en el país y garantizar la gobernabilidad del Estado (Artículo 3).

1.5. La Ley No. 18 de 1997 crea la Policía Nacional, como institución encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política de la República y demás leyes, así como el orden interno, subordinada al poder político legítimamente constituido bajo la jefatura máxima del Presidente de la República, siendo su superior jerárquico inmediato el Ministerio de Gobierno y Justicia (Artículos 1, 2 y 4). Desarrollando el mandato constitucional, esta Ley Orgánica de la Policía Nacional plantea dos ejes de acción claramente definidos dentro de los principios generales que determinan la función de esta institución: el control del orden público a partir de una función prioritaria de carácter preventivo y la represión de las faltas y los hechos delictivos como el último recurso de la actuación de la institución policial.

1.6. El Decreto Ejecutivo No. 471 de 2007 crea La Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), adscrita al ministerio de Gobierno y Justicia, con el objetivo de recolectar, procesar, analizar datos y de investigar y realizar estudios con base en la información delictiva del país (Artículo 2), en forma concordante con la política de seguridad ciudadana del Estado y con los planes estratégicos de las instituciones y de los operadores de justicia.

1.7. La Ley No. 47 de 1946, cuyo Texto Único fue aprobado por Decreto Ejecutivo No. 305 de 2004 consagra al ser humano como sujeto y objeto de educación (Artículo 2), instituyendo como fundamentos de la educación panameña los principios universales, humanísticos, cívicos, éticos, morales, democráticos, científicos y tecnológicos, así como la idiosincrasia de nuestras comunidades y la cultura nacional (Artículo 3). El mismo texto consagra entre los

finde de la educación panameña favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos (Artículo 10).

1.8. La Ley 29 de 2005 crea el Ministerio de Desarrollo Social, como institución orientada al diseño y ejecución de políticas sociales para los grupos de atención prioritaria: niñez, juventud, mujer, personas con discapacidad y adultos mayores dentro del contexto de la familia y la comunidad, asignándole competencias específicas en la prevención social y atención de la violencia de adolescentes y jóvenes.

1.9. La Resolución No. 019 del 21 de febrero de 2006 del Ministerio de Desarrollo Social creó la Oficina para el Programa de Desarrollo Social Seguro, como unidad técnica administrativa adscrita al Despacho Superior, encargada de coordinar las iniciativas del Ministerio en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.

1.10. Se destaca asimismo la institucionalización de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI) en el Ministerio de Gobierno y Justicia mediante Decreto Ejecutivo No. 441, de 13 de septiembre de 2006 y del Instituto de Estudios Interdisciplinario, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante la Ley 15 de mayo de 2007.

2. Marco conceptual

2.1. A nivel internacional, la Organización de las Naciones Unidas ha definido el concepto de seguridad humana como uno de los “medios o condiciones” para el desarrollo humano, el que a su vez se entiende como el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos, que van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales.

2.2. Como una de las dimensiones de la seguridad humana, la seguridad ciudadana se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un estado de derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados.

2.3. La ONU también sostiene que, como resultado del encuadre de la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana, las políticas de seguridad, que tradicionalmente se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos. De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad

ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente- de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad significativa y un instrumento para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.

2.4. A su vez, el diseño e implementación de herramientas para enfrentar los problemas de violencia y criminalidad desde un enfoque de derechos humanos requieren concebir la seguridad ciudadana en términos de política pública. En este sentido, la política debe ser integral; abarcar todo el aparato del Estado; no limitarse a la duración de un período de gobierno; y, en consecuencia, sostenerse en amplios procesos participativos que permitan asegurarle fuertes consensos sociales y políticos.

2.5. El Sr. Presidente de la República, Martín Torrijos Espino, señaló en el Foro de Seguridad realizado en Panamá el 14 de octubre de 2003 que “en un sentido amplio, el Plan de Seguridad Integral de Panamá engloba aspectos como el fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones; estado de derecho; buen gobierno y desarrollo humano y la subordinación de los organismos de seguridad al poder civil legalmente constituido. De hecho, es un vínculo del concepto de seguridad con los valores de la democracia”. Esta concepción incorpora tres pilares fundamentales en el discurso oficial del gobierno panameño: el primero es que los niveles de seguridad ciudadana están íntimamente relacionados con las garantías para el ejercicio de los derechos humanos; el segundo, es que la propia gobernabilidad democrática depende de la capacidad del país para enfrentar y superar adecuadamente el fenómeno de la violencia y las diferentes formas de la criminalidad ; y el tercero consiste en el reconocimiento de que un fenómeno multicausal, como la inseguridad ciudadana, solamente puede enfrentarse a partir de un abordaje pluri institucional e interdisciplinario. En otras palabras: se trata de llevar a la práctica políticas integrales (esto es: las que incorporan diferentes aspectos de la vida institucional y social); multisectoriales (porque involucran a varios actores estatales y sociales); y complejas (porque suponen la gestión de problemáticas diversas)

2.6. En el documento doctrinal “Seguridad democrática integral basada en el vínculo entre paz, convivencia ciudadana y desarrollo humano”, el Sr. Daniel Delgado Diamante, Ministro de Gobierno y Justicia, establece que el objetivo del Gobierno Nacional es garantizar “el derecho a la convivencia pacífica y al ambiente seguro, que permita el disfrute de otros derechos ciudadanos”. Para ello, se buscarán las instancias de diálogo con los diferentes actores políticos, institucionales y sociales, a los efectos de construir una Política de Estado sobre prevención de la violencia y la delincuencia en el país.

2.7. En sintonía con esas bases conceptuales, el documento mencionado señala como factores nacionales que inciden en la seguridad ciudadana: la deficiencia en la retención

escolar; la disfunción familiar y la violencia doméstica; el crimen organizado vinculado con pandillas juveniles; la marginalidad urbana; la falta de oportunidades para que los jóvenes desarrollen sus habilidades; y la pérdida de espacios públicos para el desarrollo de una cultura pacífica. Asimismo, se reconoce que “todas las proyecciones políticas, económicas, sociales e internacionales del gobierno nacional requieren de condiciones de seguridad para su realización”. Esas condiciones de seguridad, que deben construirse trabajando de manera integral, comprenden problemas vinculados al peligro e inseguridad en las calles; los daños generados por la violencia criminal; la inseguridad que generan las amenazas que afectan a las comunidades cercanas a las fronteras; los riesgos que generan el narcotráfico y la criminalidad organizada; las nuevas formas y modalidades de criminalidad; los daños a la convivencia pacífica y a la economía y el desarrollo nacionales; y los potenciales riesgos que afectan al Canal de Panamá. Complementariamente, se identifican riesgos de seguridad, relacionados con la desconfianza en las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana y la vulnerabilidad de estas ante la corrupción y falta de transparencia. Todo ello, en definitiva, afecta negativamente el ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan el territorio panameño.

2.8. La Política de Seguridad Integral de la República de Panamá reconoce la complejidad del fenómeno de la violencia y el delito, y por ello se basa en el desarrollo de planes y programas específicos, que incorporan acciones simultáneas en tres áreas estratégicas como insumos para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana eficaces, sostenibles e implementadas con enfoque de derechos humanos:

- a) El área institucional, referida a la capacidad operativa del aparato estatal. En este sentido, se atiende a la estructura policial y el sistema de administración de justicia (Poder Judicial y Ministerio Público), atendiendo, entre otros aspectos, a la calidad y cantidad de los recursos humanos; los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional; los mecanismos de transparencia y control internos; la remuneración; el equipamiento; infraestructura; medios de transporte y comunicaciones.
- b) El área normativa, que trata específicamente la Política Criminal del Estado, evaluando el grado de adecuación del marco jurídico nacional tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito, como para el procedimiento penal o la gestión penitenciaria. En esta dirección, la legislación deberá articular equilibradamente las potestades de las instituciones estatales (sistema judicial, policial y penitenciario) con las garantías de los derechos humanos de todas las personas que habitan en el territorio panameño.

La Constitución Política y las diferentes normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ratificadas por la República de Panamá, deben interpretarse armónicamente, de tal forma que, en primer lugar, permita una permanente tarea de

ponderación entre derechos de igual jerarquía que muchas veces entran en conflicto; y en segundo lugar, y a la vez como consecuencia de lo anterior, habilite la regulación del ejercicio de algunos de los derechos fundamentales para favorecer una convivencia respetuosa y tolerante, priorizando el interés colectivo sobre el individual en el marco de una sociedad democrática (Artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

- c) El área preventiva, que implica responsabilidades que exceden las competencias policiales y judiciales, convocando a otras dependencias estatales (del Gobierno Nacional como de los Gobiernos Municipales) y a organizaciones de la sociedad civil. El área preventiva incluye acciones de prevención social (enfocadas en los factores de riesgo social que eventualmente inciden sobre la conducta violenta de una persona o sobre su actividad delictiva); situacional (dirigidas a disminuir las oportunidades para la comisión de delitos o el surgimiento de situaciones de violencia, mediante la disuasión, la vigilancia o las intervenciones urbanas) y comunitaria (orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales para intervenir sobre los hechos violentos o delictivos en un barrio o zona determinados). Los esfuerzos de instituciones públicas (Ministerios de Educación, Desarrollo Social o Salud, o Gobiernos Municipales) y de la sociedad civil organizada tienen como objetivo intervenir sobre los factores que inciden negativamente en los niveles de violencia y criminalidad (sociales, culturales, económicos, ambientales, urbanísticos, etc.), de forma sostenible hasta plazos de mediano y largo término. Ello permitirá que las acciones que esas instituciones deban ejecutar de manera inmediata o a corto plazo, estén fortalecidas por un sentido y orientación cónsonos con las necesidades vigentes. Del mismo modo, la participación de la comunidad favorece los procedimientos de control de la política de seguridad ciudadana por parte de la sociedad, a través de procedimientos de evaluación y rendición de cuentas eficaces y permanentes.

2.9. Como herramienta fundamental para impulsar componentes relevantes de su Política de Seguridad Ciudadana, el Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB) viene ejecutando el Programa de Seguridad Integral (PROSI), apuntalado por un acuerdo con el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). El objetivo del PROSI es contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana, en esta etapa, en cuatro municipios donde es mayor la incidencia de la violencia, mediante acciones de prevención integral, interinstitucional, estratégica y participativa. El PROSI dirige sus intervenciones a la prevención de la violencia y la criminalidad, atendiendo a sus raíces socio-culturales, articulando políticas de seguridad con políticas económicas y sociales, integrando en el esfuerzo a las autoridades nacionales, provinciales, municipales y locales. El enfoque doctrinario y las estrategias del PROSI determinan la orientación de la Política de Seguridad Ciudadana de Panamá de aplicación en todo el territorio nacional.

3. Principios

La Política de Seguridad Ciudadana de Panamá se regirá por los siguientes principios:

- a. Enfoque de Derechos Humanos: reafirmando que el fin último de la seguridad ciudadana es la persona humana, favoreciendo su más amplio desarrollo y el respeto a su dignidad
- b. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: se asume que la Política de Seguridad Ciudadana debe responder a la consolidación de la libertad, la igualdad, la equidad y la tolerancia en el marco del Estado de Derecho
- c. Cultura de Paz: como pilar de la convivencia entre las personas que habitan en el territorio panameño, a partir de la promoción de la solidaridad, la no discriminación y la atención prioritaria a los sectores de la población más desfavorecidos social y económicamente
- d. Integralidad: al partirse de la convicción de que los problemas de violencia e inseguridad ciudadana que afectan al país solamente puede comenzar a resolverse a partir de medidas de diferente naturaleza, que comprometan a todo el aparato del Estado nacional y municipal y a la sociedad civil
- e. Institucionalidad: como soporte para la adecuación del sector estatal con responsabilidad en la seguridad ciudadana
- f. Corresponsabilidad: como resultado de la concepción integral, la Política de Seguridad Ciudadana se implementa a través de la acción coordinada, en los campos político y técnico, de las instituciones del sector público y la articulación con las organizaciones que nuclean a la sociedad panameña
- g. Prevención: priorizando las intervenciones respecto a aquellos factores de riesgo sociales, económicos y culturales que pueden incidir en la generación de actos violentos o delictivos
- h. Rehabilitación: a partir de la aplicación de una orientación humanista, que busca la integración a la comunidad de las personas que han incurrido en conductas violentas o delictivas
- i. Erradicación de la impunidad, como resultado del acceso universal a un sistema de justicia eficiente y garantista
- j. Atención, protección y reparación a las víctimas de la violencia y el delito: como responsabilidad del Estado y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- k. Gestión local: por entenderse que la seguridad ciudadana en Panamá requiere atender las necesidades locales de todas las comunidades del país, respetando su historia y su cultura, en un marco de descentralización.
- l. Participación y control por parte de la sociedad: como requisito para impulsar el proceso de construcción de ciudadanía democrática en el país favoreciendo medidas de información, comunicación e información social.

- m. Transparencia y rendición de cuentas: favoreciendo que las instituciones del Sistema de Seguridad Ciudadana cumplan sus cometidos de manera transparente y responsable, como requisito esencial para la consolidación de la gobernabilidad democrática, brindando a la ciudadanía servicios públicos efectivos y eficientes.
- n. Sustentabilidad económica, política y social: como requisito para la gestión de la seguridad ciudadana como política pública, favoreciendo procesos de planificación estratégica y las instancias de generación de amplios consensos políticos y sociales.

4. Objetivo general

Garantizar la viabilidad de un Sistema de Seguridad Ciudadana Integral con capacidad institucional para implementar acciones de prevención e intervención frente a hechos violentos y delictivos y para garantizar los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio nacional, en el marco del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.

Indicadores a nivel de objetivo general:

- Política Nacional de Seguridad Ciudadana Integral consensuada e implementada.
- Calidad y cantidad de procesos de fortalecimiento de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana diseñados, implementados y evaluados
- % de la población que accede a servicios de calidad por parte de instituciones del sistema
- % de incremento de la sensación de seguridad de la población
- % de descenso de la tasa global de delitos en el quinquenio
- Marco jurídico adecuado a las necesidades institucionales

5. Objetivos específicos

Con el fin de garantizar el logro del objetivo general, se detallan objetivos específicos para las áreas operativa, normativa y preventiva, con sus respectivos indicadores de gestión y de impacto, por medio de los cuales se busca dar seguimiento y evaluar la gestión de las instituciones del Estado y de la sociedad organizada, en función de la ejecución de la Política de Seguridad Ciudadana.

A) En el Área Operativa

Línea de Acción A1: Coordinación político- institucional

Indicadores a nivel de línea de acción:

- En ejecución Política Nacional de Seguridad Ciudadana Integral
- % de instituciones del sistema que participan activa y regularmente en mecanismo de coordinación
- % de la población que manifiesta satisfacción por Política Nacional de Seguridad Ciudadana Integral
- La percepción de seguridad de la población se incrementa...puntos porcentuales

Objetivo Específico A.1.1: Favorecer la concertación y coordinación interinstitucional para optimizar la implementación de programas y proyectos de seguridad ciudadana

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Regularidad de reuniones del mecanismo único de coordinación interinstitucional.
- Número de programas y proyectos interinstitucionales diseñados y en ejecución
- Número de acuerdos de cooperación interinstitucional aprobados
- Grado de aprobación del mecanismo de coordinación único por organizaciones de la sociedad civil

Objetivo Específico A.1.2: Política Nacional de Seguridad Ciudadana consensuada y en ejecución

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana institucionalizado y funcionando
- No. de foros e instancias de coordinación a nivel nacional y local implementados
- Documento sobre Líneas Estratégicas de Política Nacional de Seguridad Ciudadana Integral elaborado y consensuado

Línea de acción A 2: Fortalecimiento Institucional

Indicadores a nivel de línea de acción:

- Planes Estratégicos (Planes de Acción) y Planes Operativos Anuales de las instituciones del sistema de Seguridad Ciudadana ejecutados y evaluados
- Instituciones del sistema garantizan y promueven la carrera profesional

- Número de funcionarios de las instituciones del sistema capacitados
- % de la población satisfecha con el funcionamiento de las instituciones del sistema

Objetivo Específico A.2.1: Sistemas internos de planificación y gestión uniformizados, eficientes y eficaces

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Direcciones de Planificación y Gestión funcionando regularmente en todas las instituciones del sistema.
- Las instituciones del sistema adoptan metodología única para proceso de planificación estratégica.
- % de personal capacitado para recopilación, análisis, procesamiento y difusión de información.
- Manuales de funcionamiento interno de las instituciones elaborados y aprobados

Objetivo Específico A.2.2: Carrera profesional de los funcionarios de las instituciones del sistema establecida y garantizada

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- % de las instituciones del sistema han desarrollado políticas de personal
- % de mujeres en el total de la plantilla de las instituciones del sistema
- % de mujeres en cargos de responsabilidad en las instituciones del sistema
- Procedimientos de ingreso, selección, formación y ascensos funcionando conforme al marco legal
- Condiciones de trabajo, igualdad de oportunidades y motivación de los recursos humanos mejoradas.

Objetivo Específico A.2.3: Capacitación y especialización de recursos humanos fortalecida

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- % del personal de cada institución del sistema recibe capacitación básica de calidad para su función
- Sistema de capacitación permanente diseñado y en ejecución
- % del personal recibe cursos de especialización profesional
- Calidad y cantidad de programas de capacitación específicos para técnicos de las diferentes áreas de las instituciones del sistema
- Formación en derechos humanos y género incorporada en los programas de capacitación.

- Filosofía de prevención de violencia y delito incorporada en planes y programas de capacitación
- Planes de estudio de los centros de formación de funcionarios reformulados de acuerdo a las necesidades institucionales
- % de docentes capacitados que cumplen funciones en los centros de formación de funcionarios de las instituciones del sistema

Objetivo Específico A.2.4: Sistemas administrativos internos funcionando bajo criterios de transparencia, responsabilidad compartida y participación

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Mecanismos de supervisión control y fiscalización internos fortalecidos y operando en el % de las instituciones del sistema
- Disminuyen % casos de corrupción, abuso o desviación de funciones
- Mecanismos internos y externos de rendición de cuentas diseñados y en ejecución
- % del personal de las instituciones del sistema apoya el funcionamiento de los mecanismos internos de control
- % de la población usuaria expresa satisfacción con los servicios

Línea de acción A 3: Ampliación y mejoría de cobertura de servicios

Indicadores a nivel de línea de acción:

- Número de procesos de ampliación y mejoría de servicios iniciados y ejecutados en las instituciones del sistema de seguridad ciudadana
- Cantidad de nuevos servicios prestados
- Incrementa un % el total de población que accede a mejores servicios
- Incrementa un % la opinión favorable de la población hacia las instituciones del sistema
- Equipamiento y recursos materiales incorporado

Objetivo Específico A.3.1: Estructuras operativas institucionales ajustadas para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Ajustes y mejoras a la infraestructura existente ejecutados
- % de instituciones del sistema operando con capacidades mejoradas
- Sistemas informáticos de gestión funcionando en el % de las instituciones del sistema
- Sistema Integrado de Estadísticas Criminales diseñado y en funcionamiento

- % del personal de las instituciones del sistema capacitados en procedimientos de calidad en atención ciudadana
- % del personal de las instituciones que expresa satisfacción por los ajustes incorporados

Objetivo Específico A.3.2: Ampliación de los servicios prestados a la ciudadanía

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Cantidad de nuevos servicios implementados por las instituciones del sistema
- Número de policías cada 1000 habitantes
- Ampliación de los mecanismos de video-vigilancia implementada
- Mecanismos de control y atención interdisciplinarios en casos de violencia doméstica en funcionamiento
- Servicios específico dirigidos a mujeres y personas menores de 18 años de edad instalados en las instituciones del sistema.
- Servicios de atención a la víctima diseñados y en funcionamiento
- % de incremento en capacidad locativa de centros penales para adultos y menores de 18 años
- Cantidad y calidad de sistemas informáticos desarrollados
- Cantidad de nuevos locales o edificios construidos
- Cantidad de campañas de información sobre nuevos servicios institucionales implementadas.
- Cantidad de servicios vinculados a la política de seguridad ciudadana brindados por los gobiernos locales

B) En el Área Normativa

Línea de Acción B1: Adecuación del marco legal

Indicadores a nivel de línea de acción:

- % de las instituciones del sistema que funcionan con un marco legal adecuado a las necesidades de la política de seguridad ciudadana
- % de normas legales y reglamentarias revisadas y mejoradas
- % de aprobación de nuevas normas necesarias para una gestión eficaz y eficiente del sistema de seguridad ciudadana

Objetivo Específico B.1.1: Marco legal adecuado a las necesidades operativas de las instituciones del sistema, en el plano nacional y municipal

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Necesidades de adecuación legal identificadas
- Proyectos de ley elaborados y presentados a la Asamblea Nacional
- Proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional
- Decretos Ejecutivos aprobados
- % de las leyes relativas al funcionamiento de las instituciones del sistema que cuentan con reglamentos operativos adecuados

C) En el Área Preventiva

Línea de acción C 1: Prevención de la violencia y el delito

Indicadores a nivel de línea de acción:

- Cobertura del Programa de Seguridad integral (PROSI) ampliado a todo el territorio nacional
- % de la población sensibilizada sobre impacto positivo de la participación comunitaria en la prevención de la violencia y el delito
- % de niños/adolescentes y jóvenes a nivel nacional participa activamente en actividades de prevención de la violencia y e delito
- Tasas global de delitos disminuye...puntos porcentuales
- Disminuye % de pandillas en las zonas urbanas de todos los departamentos
- Disminuye % el número de detenciones policiales de jóvenes en las zonas urbanas del país
- Disminuye % el consumo de drogas en niños/as, adolescentes y jóvenes
- Se reduce % el número de delitos relacionados con drogas en todo el país
- Incrementa un % el número de instancias de prevención y atención de la violencia familiar a nivel nacional
- El número de delitos relacionados con la violencia familiar disminuye %

Objetivo Especifico C.1.1: Programas y proyectos en materia de prevención primaria de la violencia y el delito implementados a nivel nacional

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Organizaciones de la sociedad civil participando coordinadamente con instituciones estatales
- La percepción positiva de la población respecto a las instituciones del sistema de seguridad ciudadana mejora...puntos porcentuales
- El índice de percepción de inseguridad desciende...puntos porcentuales
- Descenso en cifras reales de delitos e índices de victimización

- Número de acciones de divulgación y campañas masivas de prevención comunitaria de la violencia y el delito implementadas.
- Cantidad y calidad de campañas informativas en medios masivos de comunicación sobre prevención de la violencia y el delito
- Disminuye el % de adolescentes que desertan del sistema escolar.
- % de docentes y multiplicadores capacitados en prevención de la violencia y el delito a nivel nacional
- Número de iniciativas comunitarias locales en prevención de la violencia y el delito en ejecución
- Número de capacitaciones de multiplicadores en prevención de violencia juvenil implementadas
- % de jóvenes incorporados a actividades recreativas, culturales y deportivas en su comunidad
- Número de proyectos comunitarios de prevención de la violencia juvenil apoyados por el Estado a nivel nacional
- Número de iniciativas comunitarias en funcionamiento en materia de prevención de violencia familiar y sexual
- La currículo de los centros educativos a nivel nacional incorpora componentes de prevención de violencia familiar y sexual
- Número de campañas en medios de comunicación para difundir prácticas seguras frente a la violencia y el delito
- Número de iniciativas de relacionamiento policía-comunidad desarrolladas en materia de prevención de la violencia y el delito
- La percepción ciudadana sobre la posibilidad de ser víctima de un delito disminuye %

Objetivo Específico C.1.2: Programas y proyectos en materia de prevención secundaria de la violencia y el delito implementados a nivel nacional

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- Número de instancias comunitarias orientadas a la reducción de la violencia juvenil operativas a nivel nacional
- Número de actividades de capacitación a multiplicadores y promotores comunitarios en conductas no violentas y resolución de conflictos
- Número de actividades de sensibilización e información a padres de familia en prevención de violencia juvenil
- % de niños/as, adolescentes y jóvenes tratados por especialistas en adicciones
- Funcionando sistema de detección temprana y registro de casos de violencia doméstica a nivel nacional
- % de docentes capacitados en detección, manejo de crisis y contención primaria en situaciones de violencia doméstica

- Mapas de riesgo sobre explotación sexual diseñados y difundidos regularmente
- Disminuye % la tasa de delitos cometidos por jóvenes a nivel nacional
- Índice de riesgo y peligrosidad diseñado e implementado a nivel nacional

Objetivo Específico C.1.3: Programas y proyectos en materia de prevención terciaria de la violencia y el delito implementados a nivel nacional

Indicadores a nivel de objetivo específico:

- No. de redes locales de apoyo a la reinserción funcionando a nivel nacional
- % de adolescentes y jóvenes vinculados a hechos violentos o delictivos rehabilitados y capacitados para reinserción laboral
- Número de microempresas eficaces y eficientes a cargo de jóvenes rehabilitados y reinsertados
- % de jóvenes reinsertados que obtienen trabajo ofrecido por empresas privadas.
- Número de programas dirigidos a padres de jóvenes vinculados a la violencia juvenil implementados a nivel comunitario
- Modelo nacional de atención integral para víctimas y victimarios de violencia doméstica consolidado
- Incrementado un % el número de servicios de atención integral a víctimas de violencia doméstica

ANEXO I

GLOSARIO

- Seguridad Humana: Uno de los “medios o condiciones” para el desarrollo humano, el que a su vez se define como el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos, que van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales.
- Seguridad Ciudadana: Una de las dimensiones de la seguridad humana. Se la concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un estado de derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados. Es una condición necesaria – aunque no suficiente- de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano.
- Política pública: Debe ser integral; abarcar todo el aparato del Estado; no limitarse a la duración de un período de gobierno; y, en consecuencia, sostenerse en amplios procesos participativos que permitan asegurarle fuertes consensos sociales y políticos.
- Política de Seguridad Ciudadana Integral: Centrada en el bienestar de las personas y los derechos humanos. La ciudadanía se concibe como el principal objeto de la protección estatal. Su objetivo es prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia, favoreciendo el desarrollo económico sostenible y fortaleciendo la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos. Implica la implementación de acciones simultáneas en las áreas operativa, normativa y preventiva.
- Prevención primaria : Acciones dirigidas a toda la población, y concierne a la salud pública, la educación formal e informal y la construcción de ciudadanía democrática, con el fin de que se garantice el mejor desarrollo de las potencialidades de los ciudadanos y se reduzcan al máximo o se mantengan alejados los factores de riesgo social vinculados a la violencia y la delincuencia.
- Prevención secundaria : Acciones destinada a personas en situación de riesgo de incurrir en conductas violentas o delictivas, que procuran restablecer oportunidades sociales

- Prevención terciaria : Acciones individualizadas dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas o pre-delictivas, que tienen como fin la rehabilitación y la resocialización.
- Prevención social: Incluye acciones enfocadas en los factores de riesgo social que eventualmente inciden sobre la conducta violenta de una persona o sobre su actividad delictiva
- Prevención comunitaria: Tiene que ver con actividades orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales para intervenir sobre los hechos violentos o delictivos en un barrio o zona determinados.
- Prevención situacional: Se relaciona con medidas dirigidas a disminuir las oportunidades para la comisión de delitos o el surgimiento de situaciones de violencia, mediante la disuasión, la vigilancia o las intervenciones urbanas.
- Sistema de Seguridad Ciudadana: Conjunto de las instituciones del sector público (Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ministerio Público) que, en forma directa o indirecta, tienen el cometido de planificar e implementar actos de gobierno y administración; actos legislativos o actos jurisdiccionales relacionados con las líneas de acción incorporadas en la Política de Seguridad Ciudadana de la República de Panamá.
- Nivel de coordinación política: Funciona a través de una Mesa de Concertación en la que participarían: el Gobierno Nacional (representado por el Ministerio de Gobierno y Justicia) y representantes de los partidos políticos legalmente constituidos; de las organizaciones sociales y culturales; y del sector privado (identificados en el anterior literal a.). En este nivel se buscarán los consensos políticos sobre los lineamientos estratégicos, de forma tal de consolidar una política pública sobre Seguridad Ciudadana sustentable a mediano y largo plazo.
- Nivel de coordinación institucional: Funciona mediante una Mesa de Coordinación Institucional de la que serían parte todas las instituciones del sector público (nacional y local) vinculadas al Sistema de Seguridad Ciudadana (representantes todos los ministerios involucrados –MINGOB; MIDES; MEDUCA; etc.-; del Órgano Judicial; la Asamblea Nacional; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo y los Gobiernos Municipales). Esta instancia tiene la responsabilidad de identificar necesidades de adecuación institucional, operativa y normativa, así como de dotar de coherencia a los respectivos Planes de Acción institucionales para la ejecución de la Política de Seguridad Ciudadana.

- Nivel de coordinación técnica: Responsabilidad de la Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). En este nivel, la OSEGI deberá coordinar con los responsables técnicos de las instituciones vinculadas al Sistema de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de hacer operativas las decisiones de la Mesa de Coordinación Institucional.