

Contexto histórico y político

Después de más una docena de intentos y cuatro periodos de separación efectiva de Colombia, en 1903 Panamá se convirtió en Estado independiente al tiempo que se procesaba la construcción del canal interoceánico, finalmente inaugurado en 1914, que pasó a ser administrado por el país en 1999 al cumplirse los plazos que establecían los acuerdos Torrijos-Carter de 1977.

Constituido como país, la fuerza militar panameña trató de seguir siendo árbitro entre Liberales y Conservadores, como en Colombia, pero ante un intento de intervención fue disuelta en 1904, contando para ello con el apoyo de los Estados Unidos. La sustituyó una fuerza de policía reestructurada en 1935 y transformada en 1953 en Guardia Nacional. En 1983 se transformó en Fuerza de Defensa de Panamá (FDP), la cual fue desintegrada por la invasión de EE.UU. (diciembre de 1989) que

terminó con la presidencia de Manuel Noriega, acusado de narcotráfico. Luego de la invasión y de la disolución de la FDP se constituyó una Fuerza Pública que estuvo compuesta por antiguos componentes de la FDP y nuevos reclutas. Incluía a la Policía Nacional, los Servicios Aéreo y Marítimo Nacionales, y un Servicio de Protección Institucional que cumplía funciones de guardia presidencial. Posteriormente, en 1992, fue aprobada una reforma constitucional que establece que Panamá no tendrá Ejército. En 1997 se aprobó la ley de la Policía Nacional de Panamá, un cuerpo civil, que desde el 2010 está subordinada directamente al Presidente de la República a través del Ministro de Seguridad Pública, y que junto con el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), el Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT) y el Servicio de Protección Institucional (SPI) componen la **Fuerza Pública**.

Datos generales del país

Sistema político:	República Presidencialista / Unitario
Organización territorial:	9 provincias, 5 comarcas
Población:	3.850.735 habitantes*
Extensión territorial:	75.517 km ²
PBI (en US\$ corrientes):	36.253.000.000 (2012)
Salario mínimo (en US\$):	417**
Analfabetismo:	5,9%***

*Proyección 2013 en base a Censo 2010.

** Comercio minorista, región I.

***En mayores de 15 años, 2005-2010.

Indicadores básicos de seguridad (2012)

Fuerza Pública:	23.824 (dependientes del Ministerio de Seguridad).
Homicidios:	665 homicidios. Tasa de 17,6 por cada 100.000 habitantes.
Narcotráfico:	34,9 toneladas decomisadas por las fuerzas de seguridad pública.
Accidentes de tránsito:	430 muertes.
Movimientos de personas en fronteras:	Flujo anual por vía terrestre y aérea de 3.366.896 personas.
Seguridad privada:	146 empresas registradas.
Número estimado de pandillas:	240
Centros penales:	Existen 23 centros de detención ocupados por 14.892 reclusos (octubre 2013).
Femicidio:	28 casos.
Percepción y seguridad:	62% de la población confía poco o nada en la Policía.

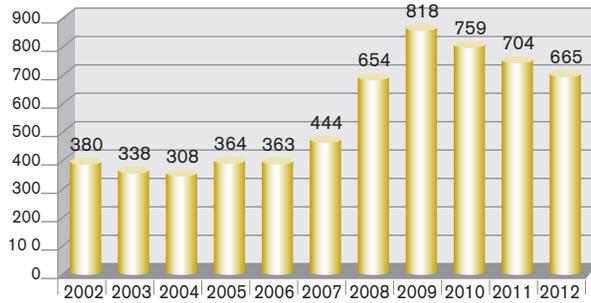
Post independencia hasta 1977	Cambios en estructuras militares	Intervención extranjera	Recomposición institucional de la Fuerza Pública	Etape actual
Construcción del Canal y acuerdos con los Estados Unidos para administración y cesión definitiva hasta 1999.	Muerte de Omar Torrijos en 1981. Transformación de la Guardia Nacional en Fuerzas de Defensa mediante Ley 20 del 29 de septiembre de 1983.	Invasión de los Estados Unidos en 1989 desintegra las Fuerzas de Defensa.	Se establece la Fuerza Pública (1990) y en 1997 se regula la carrera profesional para la Policía Nacional. La acompañan otros cuerpos como los servicios Aeronaval, de Fronteras, y de Protección Institucional. Se crea el Ministerio de Seguridad Pública.	Desarrollo de modelos policiales comunitarios. Creciente percepción de inseguridad en la ciudadanía. Canal como objetivo principal de seguridad.

1903 Independencia de la Gran Colombia e inicio del proyecto de canal interoceánico	1953 Creación Guardia Nacional	1977 Acuerdos Torrijos-Carter	1983 Creación Fuerza de Defensa	1989 Invasión de Estados Unidos	1997 Ley General de Policía	1999 Traspaso del canal a administración panameña	2010 Creación del Ministerio de Seguridad Pública
---	--	---	---	---	---------------------------------------	---	---

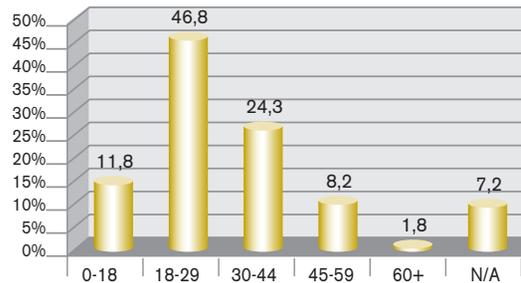
Fuentes: Datos elaborados en base a: Población: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Territorio: Autoridad de Turismo de Panamá. PBI: FMI, *World Economic Outlook Database*. Salario mínimo: *Decreto Ejecutivo 240 por el cual se fijan las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional*, 28/12/2011. Analfabetismo: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2013*. Fuerza Pública: Ministerio de Seguridad Pública. Homicidios: SIEC, *Número y tasa de incidentes policivos registrados en la República de Panamá según clase de incidentes: año 2012*. Femicidio: Observatorio de Violencia de Género, *Memoria de Labores 2009 -2012*. Narcotráfico: Presidencia de la República, *Informe a la Nación*, julio 2013. Accidentes de tránsito: Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo, *Cifras preliminares de accidentes de tránsito y muertos en la República, por provincia, según mes: año 2012*. Movimientos de personas en fronteras: Servicio Nacional de Migración, *Movimiento migratorio total en todos los puntos de entrada y salida del país durante el año 2012*. Seguridad privada: Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública. Centros penales: Dirección General de Sistema Penitenciario, *Población al 15 de octubre de 2013*. Percepción y seguridad: CID-Gallup Latinoamérica, *Encuesta de Opinión Pública Centro América y República Dominicana, Febrero 2013*, disponible en cidgallup.com/documentos.

Una aproximación al tema de homicidios

Número de homicidios, 2002-2012



Edad de las víctimas (2012)



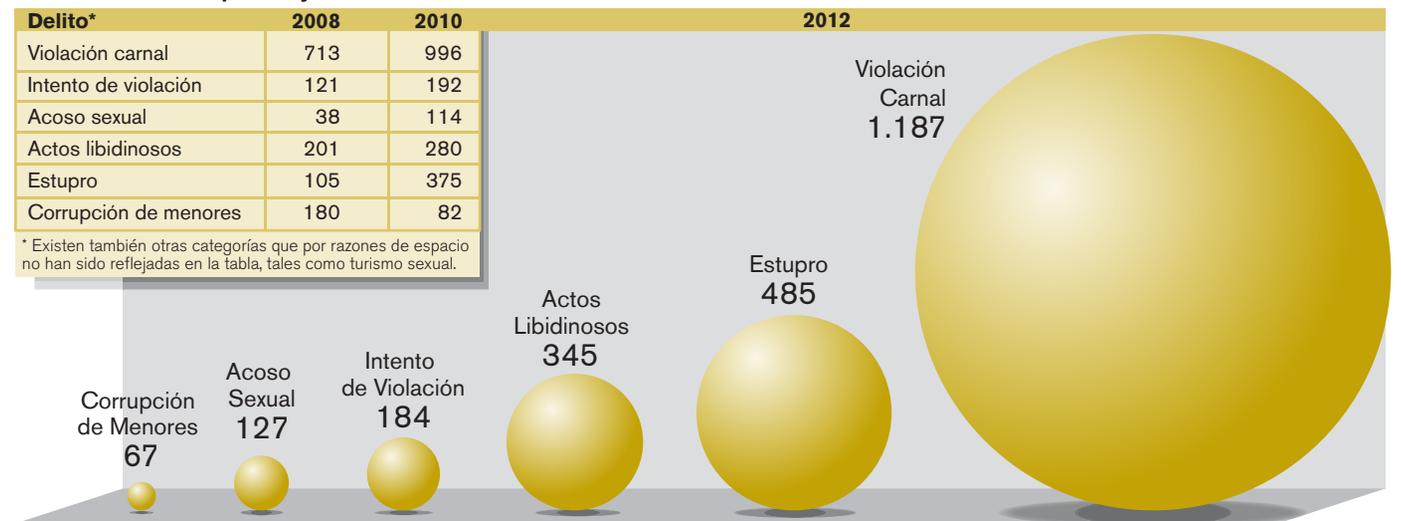
La mayoría de las víctimas se ubican en la franja de los 18 a 29 años; el 58,6% de los casos registrados tenía menos de 29 años.

Cada día se registran **55,6** Hurtos, **27,5** Robos, **9,8** víctimas de Violencia Doméstica, **1,2** muertes por Accidentes de Tránsito y **1,8** Homicidios.

Delitos contra el pudor y la libertad sexual

Delito*	2008	2010
Violación carnal	713	996
Intento de violación	121	192
Acoso sexual	38	114
Actos libidinosos	201	280
Estupro	105	375
Corrupción de menores	180	82

* Existen también otras categorías que por razones de espacio no han sido reflejadas en la tabla, tales como turismo sexual.

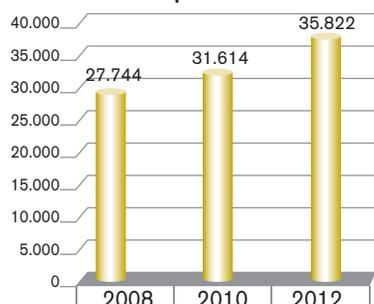


Las cifras llaman la atención tanto por la cantidad como por el incremento de casos entre 2010 y 2012. En ese año se denunciaron 3,25 violaciones por día, a lo cual se suma el hecho de que cada 2 días se reportó un intento de violación y cada 3 un caso de acoso sexual. Casi cada día se denunció un acto libidinoso (delito que se incrementó en un 23% desde 2010). Si se tiene en cuenta además que muchas veces este tipo de delitos no son denunciados, puede concluirse que estas estadísticas representan un tema de seguridad relevante para el país.

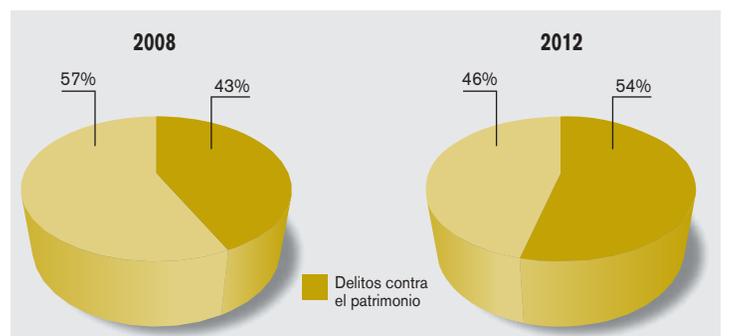
Delitos contra el patrimonio

Incluye robo, hurto, estafa, daños a la propiedad, secuestro y extorsión entre otros. En 2008 la tasa cada 10.000 habitantes era de 81,7. Pasó a 90,2 en 2010 y a 94,58 en 2012. En 2012 la mayor parte de este tipo de delitos fueron hurtos (56,6%), robo (28%) y estafa (6,2%).

Delitos contra el patrimonio 2008 - 2012



Peso del delito contra el patrimonio en el total de delitos



Fuentes: Ministerio de Seguridad Pública, Revista del Ministerio de Seguridad Junio 2012-Año 3 No. 1 y Memoria 2011. Página web de la Defensoría del Pueblo. Contraloría General de la República, Cifras preliminares de accidentes de tránsito y muertes en la República por provincia año 2012. Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales-SIEC, Número y tasa de incidentes policivos registrados en la República de Panamá según clase de incidentes año 2008, 2010, 2012 y Primer Semestre 2013.

Instituciones vinculadas a la seguridad

La seguridad en Panamá presenta una cierta concentración de los cuerpos de seguridad bajo jurisdicción del Ministerio de Seguridad Pública, mientras que temas como protección civil y sistema penitenciario se colocan bajo el Ministerio de Gobierno. La Presidencia interviene, más allá de su función propia de administración general de gobierno, a través del impulso a programas de prevención trabajados desde el Consejo Nacional de Seguridad. Estos programas tienen carácter interinstitucional, y varios de ellos se llevan adelante con cooperación internacional.

• **Fuerza Pública:** compuesta por la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras, y el Servicio de Protección Institucional (que depende de Presidencia).

• **Ministerio de Seguridad Pública:** tiene a su cargo la Fuerza Pública y el Servicio Nacional de Migración (que no tiene carácter policial). Preside el Gabinete de Seguridad Preventiva, órgano interinstitucional para establecer directrices en materia de seguridad preventiva y ciudadana creado en 2012.

• **Ministerio de Gobierno:** a cargo de la administración del sistema penitenciario, incluyendo la custodia de menores privados de libertad a través del Instituto de Estudios Interdisciplinarios. A este ministerio están adscritos el Cuerpo de Bomberos y el Sistema de Protección Civil.

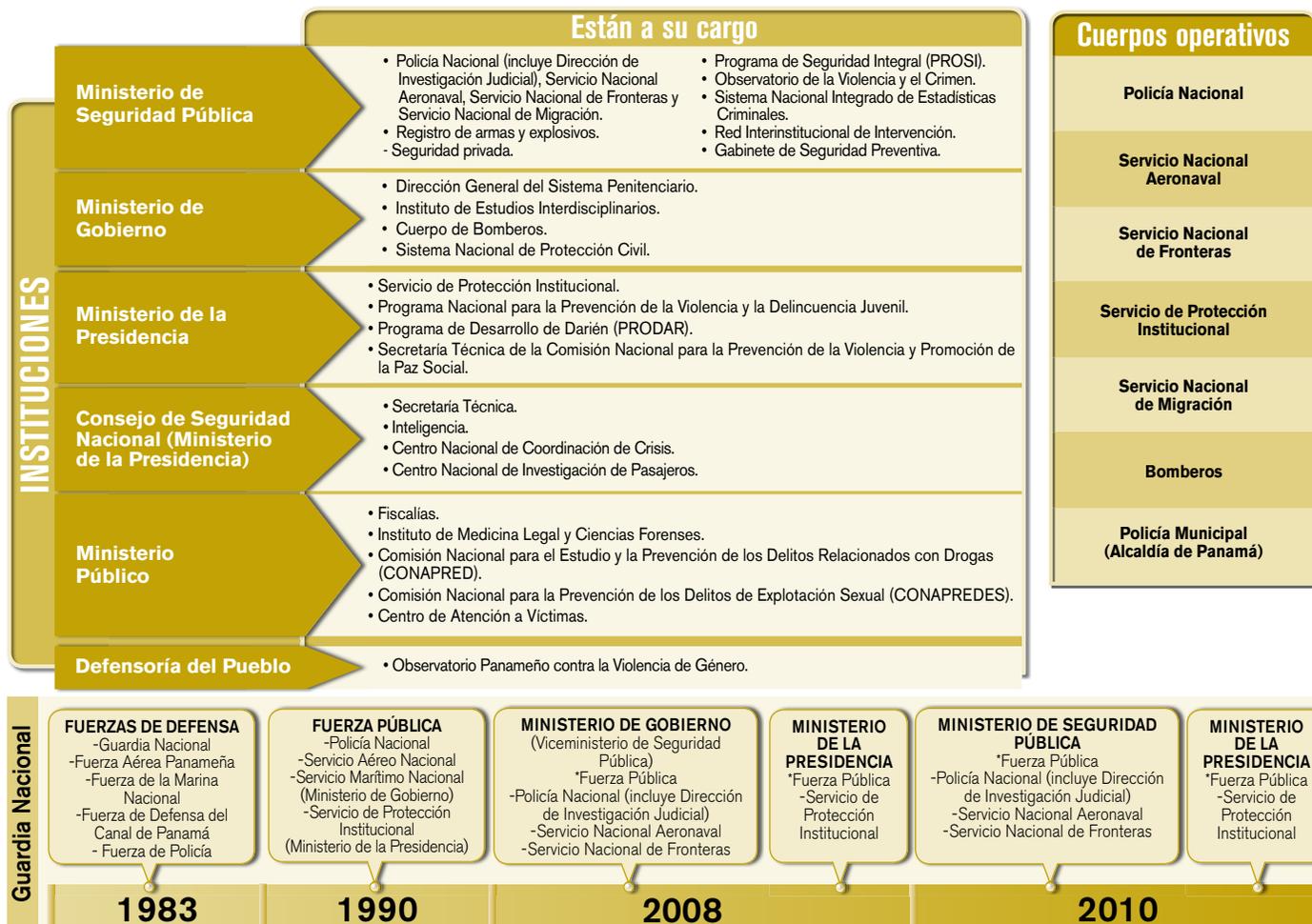
• **Ministerio de la Presidencia:** tiene bajo su dependencia al Servicio de Protección Institucional y el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Desde el Ministerio se coordinan también el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil y el Programa de Desarrollo de Darién (zona fronteriza con Colombia).

• **Consejo de Seguridad Nacional:** es el máximo organismo de consulta y asesor del Presidente para establecer y articular la política de seguridad pública y defensa nacional. Es encabezado por el Presidente.

• **Ministerio Público:** el Procurador General de la Nación dirige la persecución e investigación del delito y tiene a su cargo al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Preside desde su creación en 1994 la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (CONAPRED) y la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES) instalada en el 2005, organismos interinstitucionales del Estado.

• **Defensoría del Pueblo:** creada en 1997, está encargada de investigar, conciliar o denunciar los actos u omisiones de los servidores públicos que puedan constituir violación de los derechos humanos. Coordina el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género instituido en 2009.

Actores principales



Fuentes: Resolución Ejecutiva que ordena el texto de la Ley N° 23 de 1986 que dispone sobre asuntos relacionados con drogas, N° 101 – 22/09/1994. Manual de organización y funciones del Ministerio de Gobierno, 2012. Ley orgánica de las Fuerzas de Defensa, N° 20 – 29/09/1983 (derogada). Decreto de Gabinete que organiza la Fuerza Pública N° 38 – 20/02/1990. Decreto de Gabinete que crea el Servicio de Protección Institucional, N° 42 – 01/03/1990. Ley orgánica de la Policía Nacional, N° 18 – 04/06/1997. Decreto Ley orgánica del Servicio de Protección Institucional, N° 2 – 10/07/1999. Decreto Ley que crea el Servicio Nacional Aeronaval, N° 7 – 22/08/2008. Decreto Ley que crea el Servicio Nacional de Fronteras, N° 8 – 22/08/2008. Ley que deroga el decreto ley que crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, N° 11 – 18/03/2010. Decreto Ejecutivo que crea el Consejo de Seguridad Nacional, N° 263 – 19/03/2010. Decreto Ejecutivo que crea el Gabinete de Seguridad Preventiva, N° 18 – 27/01/2012). Constitución de la República de Panamá. Páginas web de las instituciones mencionadas.

Lineamientos de política

El gobierno del Presidente Ricardo Martinelli Berrocal (2009-2014) ha hecho de la seguridad pública uno de los ejes de su acción y de allí deriva la creación de un Ministerio de Seguridad Pública. En un contexto de creciente percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía (el 83% considera el país inseguro según datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana/PNUD), de aumento efectivo de los índices de homicidios, robos y hurtos, y de atención

internacional sobre el crimen organizado, Panamá ha desarrollado una estrategia que busca integrar las acciones del gobierno en la cual tanto el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad como el Ministerio de Seguridad Pública juegan un papel principal. Desde una concepción denominada de *seguridad integral* se intenta atender tanto la represión de los delitos a través del fortalecimiento de la fuerza pública y de la política criminal, como la prevención.

Estrategia País de Seguridad Ciudadana
• Fortalecimiento institucional. Coordinación.
• Información. Sistemas unificados, informatización.
• Prevención.
• Sanción y control del delito.
• Reinserción social y rehabilitación.

PROSI – Programa de Seguridad Integral
 Está a cargo del Ministerio de Seguridad Pública y se dirige especialmente a menores y jóvenes. Se enfoca en el fortalecimiento institucional, capacitación, y actividades de prevención.

Gabinetes de Seguridad Preventiva

Se establecieron a partir de mayo de 2010 y fueron institucionalizados por decreto en 2012. A febrero de 2013 se realizaron 6 Gabinetes.

A partir de 2011 los Gabinetes se organizaron para sesionar en distintos puntos del país, brindando un espacio para escuchar e intercambiar opiniones entre líderes comunitarios, autoridades locales y ministros. Esta metodología pretende conocer mejor la realidad de las diversas áreas, identificar líneas de acción y/o adecuar las estrategias de intervención.

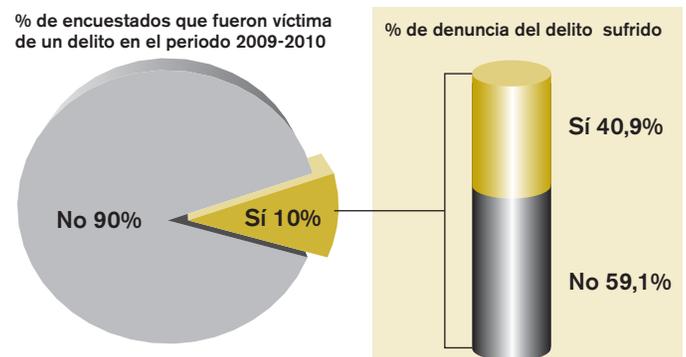
Ministerios involucrados:
• Seguridad Pública (quien lo preside)
• Economía y Finanzas
• Gobierno
• Salud
• Educación
• Desarrollo Social
• Trabajo y Desarrollo Laboral
• Autoridad Nacional de la Micro y Mediana Empresa (AMPYME)

Objetivo: reducción de la violencia y la delincuencia bajo un enfoque preventivo y de resocialización a través de la generación de espacios de participación ciudadana.

También se desarrollan Mesas de Acción Social, actividades de carácter comunitario en escenarios de problemáticas y necesidades más complejas, son organizadas generalmente por la Policía Nacional y el Servicio Nacional de Fronteras.

El sector privado: Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio

La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura panameña presenta un caso bastante original en la región, en el que el sector privado reconoce el efecto de situaciones de inseguridad sobre la actividad económica y se involucra en la cuestión. El Observatorio de Seguridad Ciudadana fue lanzado con apoyo de PNUD. Brinda información y análisis sobre los datos que provee el Gobierno, organiza foros de debate e, incluso, presenta propuestas a las instituciones. Trabaja con fuentes oficiales y propias y ha realizado una encuesta general sobre victimización y percepción social de seguridad.



Fuentes: Decreto que crea el Gabinete de Seguridad Preventiva, N° 18 – 27/01/2012. Consejo de Gabinete, Resolución de Gabinete que adopta la Estrategia País de Seguridad Ciudadana, N° 84, 24-07-2012. Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá y PNUD, Observatorio de Seguridad Ciudadana, Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana en Panamá, octubre 2011. Página web del Ministerio de la Presidencia. Gobierno Nacional, Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.

El sistema procesal penal

La adopción de un sistema penal acusatorio es reciente en Panamá, y el mismo está en proceso de transición. En 2008 una mesa de trabajo integrada por el Órgano Judicial, el Ministerio Público, la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y algunas asociaciones de la sociedad civil elaboró la propuesta del sistema y a partir de 2006 comenzaron a incorporarse al Código Penal mecanismos de apoyo a la transición desde el sistema inquisitivo hacia un sistema de corte acusatorio, tales como restricciones para la aplicación de detención preventiva, medidas para el incremento de la economía procesal y mejora en la organización judicial para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.

La Ley 63 del 28 de agosto de 2008 promulgó el nuevo Código Procesal Penal que adoptó el sistema de procesamiento de cau-

sas de corte acusatorio. Estableció la aplicación progresiva a partir de septiembre de 2009, con un plazo máximo de cuatro años para su implementación en todo el territorio del país. Antes de su entrada en vigencia, la Ley 48 de 2009 pospuso la aplicación hasta 2011. Así, el sistema acusatorio está en 2013 en marcha en dos de los cuatro distritos judiciales del país (Segundo -provincias de Coclé y Veraguas-, y Cuarto -Herrera y Los Santos). Se espera que la aplicación a todo el país esté lista en 2014.

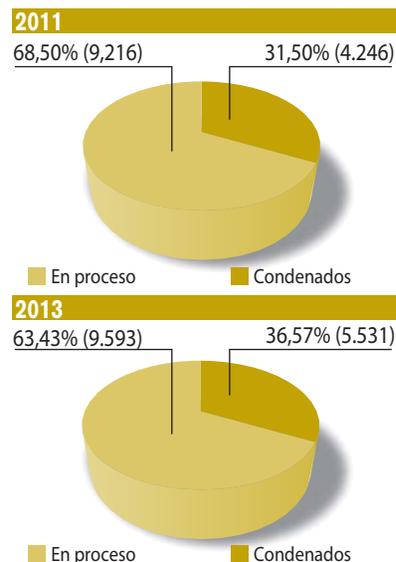
En cuanto a la investigación criminal, la policía actúa bajo orden del fiscal, que es quien dirige la investigación. La investigación del fiscal no puede exceder los seis meses, aunque el plazo fue extenderse a un año en casos complejos. Sin embargo, el imputado no puede ser puesto en prisión a menos que lo ordene el juez de garantías.

Estado y delitos penales



Mediante un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica Interinstitucional para la Implementación se conformó una Comisión para supervisar la adecuada ejecución del nuevo sistema, compuesta por la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Gobierno, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, el Colegio Nacional de Abogados y la Autoridad Nacional de Aduanas.

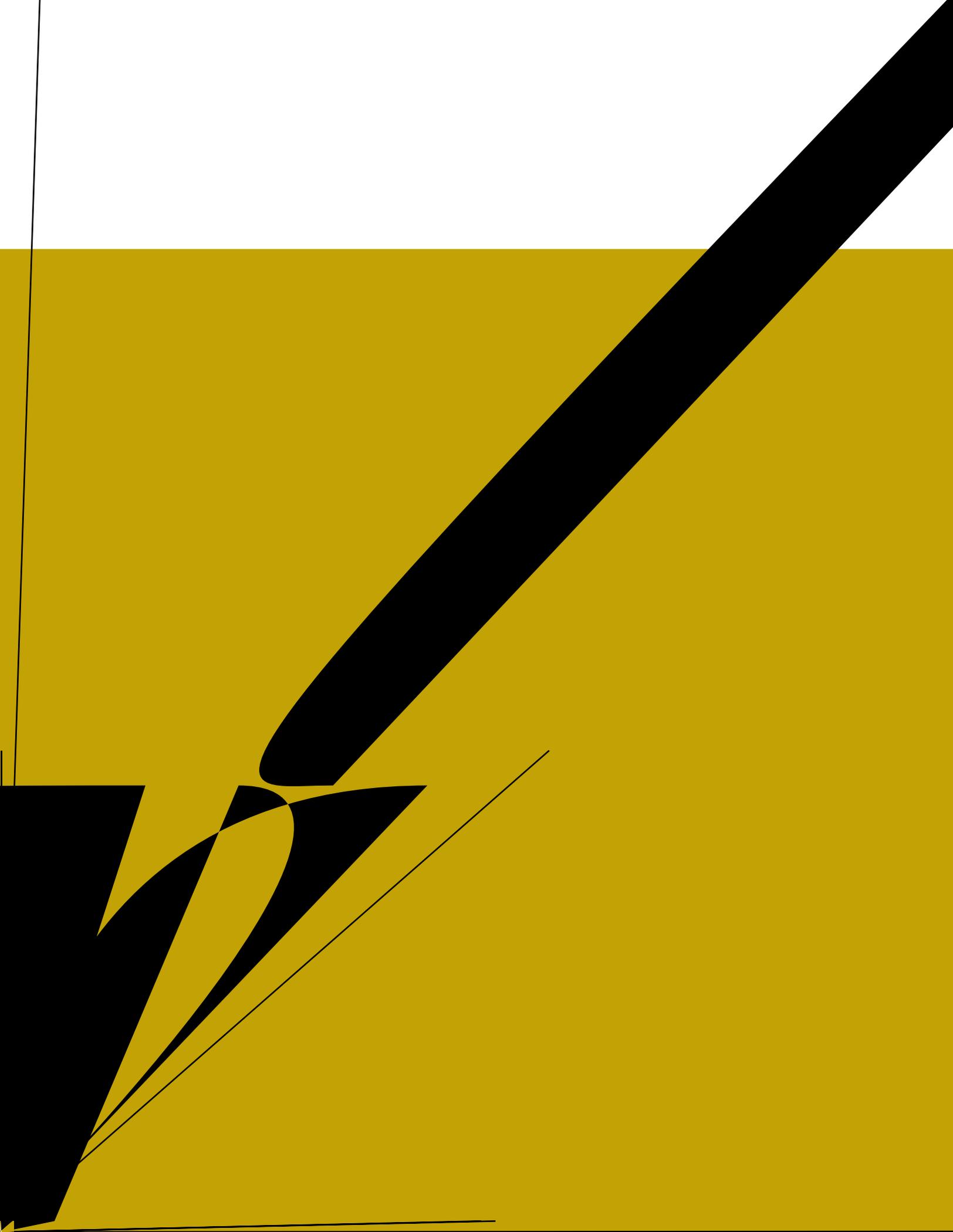
Situación procesal de la población penal



Numero de ingresos y egresos de expedientes por Fiscalía (Enero a Nov. 2012)*



Fuentes: Ley 63, 28-08-2008. Ley N° 47, Código Penal de la República de Panamá, 18-05-2007 y modificaciones. Órgano Judicial, Centro de Estadísticas Judiciales, *Magistrados y jueces del Órgano Judicial de Panamá, por sexo, según nivel jurisdiccional, año 2007-2013*. Portal de la Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio del Ministerio Público. Ministerio de Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario, *Informe estadístico enero 2012* y *Población mensual septiembre 2013*. Ministerio Público, *Número de ingresos y egresos de expedientes de la República de Panamá por Fiscalía, 1 de enero a 30 de noviembre de 2012*.



El marco legal

- Partido Revolucionario Democrático (PRD)
- Cambio Democrático (CD)
- Partido Demócrata Cristiano (PDC).
- Molirena
- Solidaridad
- P. Arnulfista
- Papa Egoró
- Panameñista
- P. Popular
- Otros

Composición de la Asamblea	Leyes	Presidencia, periodo y partido de gobierno
1989 - 1994	<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 23 de 1986 que dispone sobre asuntos relacionados con drogas (Resolución Ejecutiva N° 101 - 22/09/1994). 	Guillermo David Endara Galimany (diciembre 1989 - septiembre 1994) Partido Panameñista / Arnulfista
1994 - 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Ley por la cual se crea la Defensoría del Pueblo (N° 7 - 06/02/1997). - Ley orgánica de la Policía Nacional (N° 18 - 04/06/1997). - Ley de la protección a las víctimas del delito (N° 31 - 28/05/1998). - Ley por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres (N° 4 - 06/02/1999). - Ley del régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia (N° 40 - 28/08/1999). - Decreto Ley orgánica del Servicio de Protección Institucional (N° 2 - 10/07/1999). 	Ernesto Pérez Balladares (septiembre 1994 - septiembre 1999) Partido Revolucionario Democrático
1999 - 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Ley que adopta medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales (N° 42 - 03/10/2000). - Ley que adopta el Código Judicial (N° 1 - 10/09/2001). - Ley que reorganiza el sistema penitenciario (N° 55 - 01/08/2003). - Ley que dispone sobre delitos contra la integridad y libertad sexual (N° 16 - 05/04/2004). - Ley que tipifica los delitos de pandillerismo y de posesión y comercio de armas prohibidas, y dicta medidas de protección a la identidad de los testigos (N° 48 - 31/08/2004). 	Mireya Elisa Moscoso Rodríguez (septiembre 1999 - septiembre 2004) Partido Panameñista/Arnulfista
2004 - 2009	<ul style="list-style-type: none"> - Ley que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil (N° 5 - 14/02/2005). - Ley por la cual se crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional y adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (N° 69 - 28/12/2007). - Ley que adopta el Código Penal (N° 14 - 22/05/2007). - Decreto Ley que crea el Servicio Nacional de Migración (N° 3 - 26/02/2008). - Ley que adopta el Código Procesal Penal (N° 63 - 29/08/2008). - Decreto Ley que crea el Servicio Nacional Aeronaval (N° 7 - 22/08/2008). 	Martín Torrijos Espino (septiembre 2004 - julio 2009) Partido Revolucionario Democrático
2009 - 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Ley que deroga el decreto ley que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional y crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (N° 11 - 18/03/2010). - Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública (N° 15 - 14/04/2010). - Ley de reorganización del Ministerio de Gobierno (N° 19 - 03/05/2010). - Ley sobre trata de personas y actividades conexas (N° 79 - 15/11/2011). - Ley que regula los servicios privados de seguridad (N° 56 - 30/05/2011). - Ley general de armas de fuego, municiones y materiales relacionados (N° 57 - 30/05/2011). <p><small>*Entrada en vigencia prorrogada.</small></p>	Ricardo Alberto Martinelli Berrocal (julio 2009 - mayo 2014) Partido Cambio Democrático

Crimen organizado y femicidio: nuevas propuestas

En 2013 el Ministerio Público presentó proyectos de ley a la Asamblea Nacional para tipificar una serie de delitos. Entre ellos destacan:

- Reforma del Código Penal, Judicial y Procesal Penal para regular las actividades relacionadas con el delito de **delincuencia organizada**: incorpora como conducta reprochable y autónoma el delito de crimen organizado, y aspectos relacionados a la investigación tales como ampliación de los plazos para esta clase de fenómeno y técnicas especiales (propuesta de regulación de operaciones encubiertas). Plantea la figura de los beneficios por colaboración (“arrepentidos”) y la protección a testigos. Introduce el sicariato como tipo penal independiente.

Según cita el proyecto, los ataques por venganza emanados de las luchas entre “tumbadores” (ladrones de drogas) y traficantes suponen el 70% de los homicidios en Panamá.

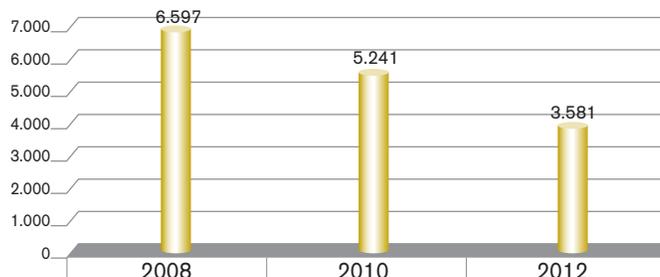
- Reforma del Código Penal para tipificar el **femicidio** y sancionar la violencia contra las mujeres. Este proyecto propone, para el Ministerio de Seguridad Pública, responsabilidades como las siguientes:

- o Fomentar en las fuerzas policiales y de seguridad el desarrollo de servicios interdisciplinarios que brinden apoyo a las mujeres que padecen violencia.

- o Actualizar los protocolos de atención, asistencia y protección.
- o Crear una fuerza policial especializada y un registro computarizado de agresores.
- o Sensibilizar y capacitar a las fuerzas de policía, incluyendo también el tema en los programas de formación.

El 21 de mayo de 2009 un acuerdo interinstitucional creó el Observatorio contra la Violencia de Género. Está bajo la Defensoría del Pueblo, y sus objetivos apuntan principalmente a sensibilizar sobre el tema de la violencia de género y su impacto sobre el desarrollo del país, y a promover la coordinación y comunicación entre las instituciones que proveen apoyo a víctimas de violencia doméstica.

Casos de violencia doméstica



Fuentes: Asamblea Nacional de Panamá. Página Web del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación, Proyectos de Ley. Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales-SIEC, *Número y tasa de incidentes policivos registrados en la República de Panamá según clase de incidentes año 2008, 2010, 2012 y Primer Semestre 2013.*

El presupuesto de seguridad

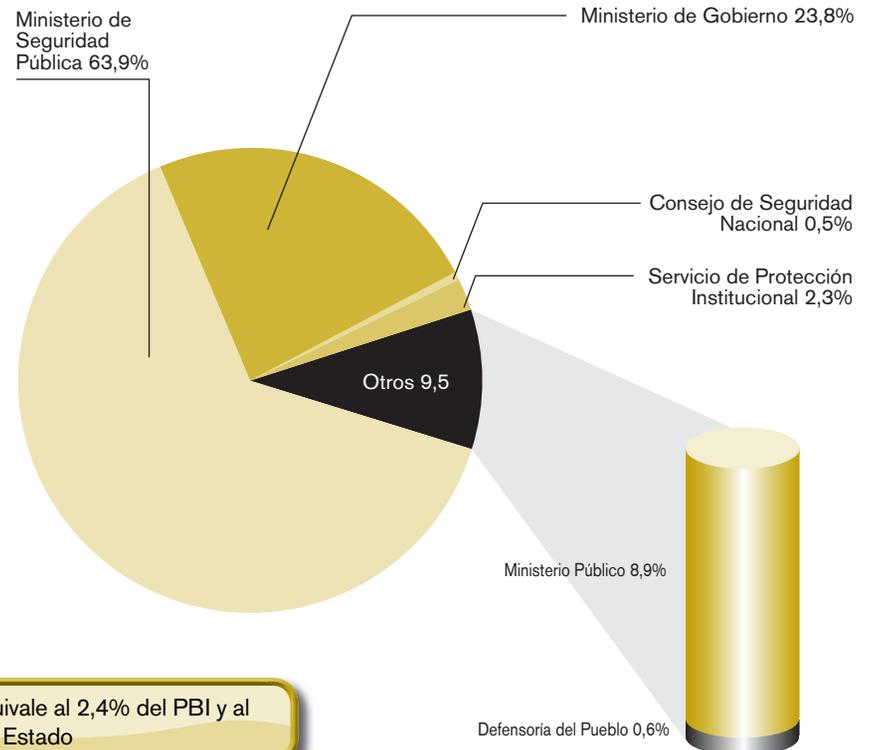
La suma del presupuesto de seguridad en 2013 alcanza casi los mil millones de dólares, cifra que representa el 2,4% del producto bruto interno.

La exposición presupuestaria panameña disponible al público no presenta una clasificación funcional específica para el área de seguridad. Dentro de la clasificación institucional, la mayor porción del

presupuesto recae institucionalmente en el Ministerio de Seguridad Pública, con cerca de 46% para los cuerpos de seguridad y un 12% para inversión. El Ministerio de Gobierno tiene también un peso significativo, ya que incluye entre sus partidas los servicios penitenciarios y de rehabilitación de menores, el Cuerpo de Bomberos, y el Sistema de Protección Civil, entre otras cuestiones

Ministerio de Seguridad Pública		%
Seguridad Pública Nacional	456.077.470	45,7
Inversión	124.133.800	12,5
Dirección y administración general	11.343.930	1,1
Transferencias	45.757.000	4,6
Ministerio de la Presidencia		
Consejo de Seguridad Nacional	4.948.880	0,5
Servicio de Protección Institucional	23.311.205	2,3
Ministerio de Gobierno		
Dirección General del Sistema Penitenciario	61.853.055	6,2
Instituto de Estudios Interdisciplinarios (custodia de menores)	6.760.105	0,7
Bomberos	21.714.975	2,2
Sistema Nacional de Protección Civil	5.411.888	0,5
Otros	141.306.667	14,2
Ministerio Público		
	89.198.959	8,9
Defensoría del Pueblo		
	5.752.609	0,6
Total Presupuesto de Seguridad (2013)*		
US\$ 997.570.543		

PRESUPUESTO DE SEGURIDAD, 2013 (en US\$ corrientes)



El presupuesto de seguridad para 2013 equivale al 2,4% del PBI y al 6,1% del presupuesto del Estado

Distribución de la recaudación tributaria

La recaudación tributaria para 2012 fue de **US\$ 4.648.021.000**

En promedio, cada habitante de la población económicamente activa (PEA) tributa por año **2.751** dólares

871 dólares de ese total se asignan a **Educación**

325 dólares de ese total se asignan a **Salud**

590 dólares de ese total se asignan a **Seguridad**

357 dólares se asignan a las **Fuerzas de Seguridad Pública**

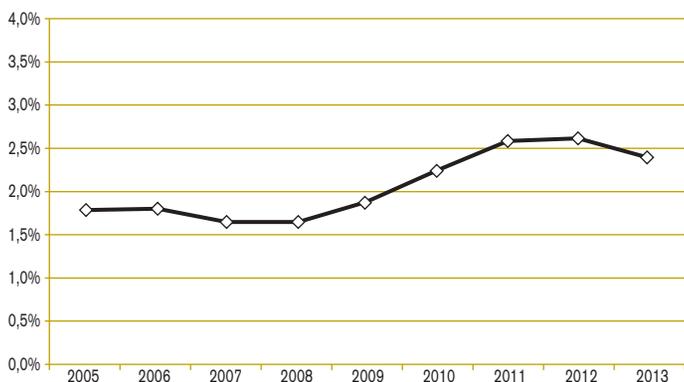
Fuentes: Ley que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2013. Ministerio de Gobierno, *Informes de ejecución presupuestaria 2012*. PEA: Instituto Nacional de Estadística y Censo, *Encuesta del Mercado Laboral*, 2012. Recaudación: Contraloría General de la República, *Estado financiero de la administración pública al 31 de diciembre de 2012*. La información disponible al público para los años que son considerados en esta obra no permite una adecuada desagregación para identificar con exactitud en los recursos asignados en las diferentes partidas (por ejemplo programas específicos de seguridad dentro de otras instituciones fuera del Ministerio de Seguridad Pública). Ante ello se ha incorporado el total del presupuesto del Ministerio de Gobierno en lo que aquí se considera como presupuesto de seguridad. No se considera el presupuesto de inversión del Consejo de Seguridad Nacional ni del Servicio de Protección Civil ya que tampoco se encuentra una desagregación al respecto.

Evolución del presupuesto de seguridad

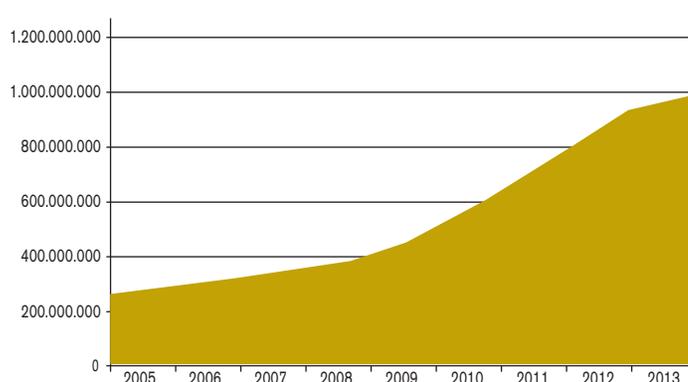
En los últimos años se registra un crecimiento del presupuesto de seguridad con relación al PBI. Se refleja a partir de 2010 dado que es el año de creación del Ministerio de Seguridad Pública. El crecimiento de recursos para seguridad fue mayor al incremento de los

recursos para el Estado en general: mientras este último creció un 163% entre 2005 y 2013, el presupuesto de seguridad se incrementó en un 266%. Esto se refleja también en el incremento del 260% para los servicios de seguridad pública, en los años considerados.

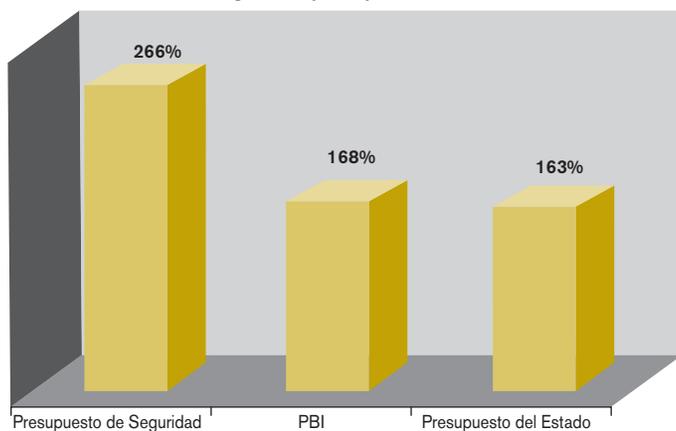
Presupuesto de seguridad como porcentaje de PBI, 2005 - 2013



Presupuesto de seguridad en US\$ corrientes, 2005 - 2013



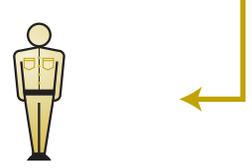
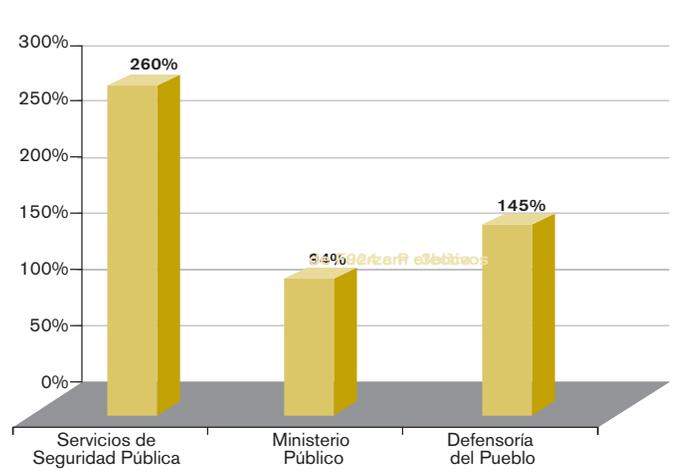
Variación en la asignación presupuestaria, 2005-2013 (en %)



En 2005, el Ministerio Público aún tenía bajo su cargo a la Policía Técnica Judicial (para ese año, el presupuesto asignado a esa policía fue de algo más de 17 millones cuatrocientos mil dólares).



Variación en la asignación presupuestaria, 2005-2013 (en %)

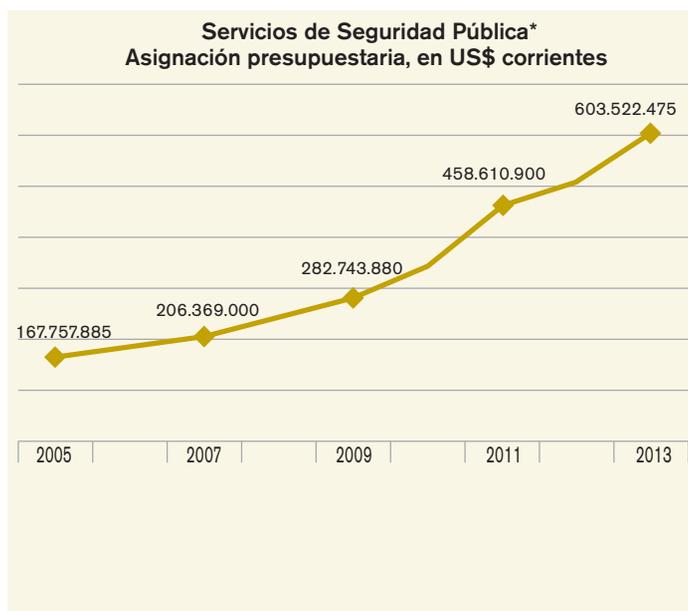


Fuentes: Ley que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal desde 2005 hasta 2013. Homicidios: Ministerio de Seguridad Pública, página web y Memoria 2011.

Presupuesto e instituciones

El Ministerio de Seguridad Pública aparece presupuestariamente a partir de la ley de presupuesto fiscal para 2011, siguiendo a su creación en 2010. El hecho de que sea de reciente creación repercute en los niveles de inversión que se observan en sus partidas; asimismo se plantean recursos para entrenamiento del personal y para el mejoramiento salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

En promedio, el 90% del presupuesto del Ministerio corresponde a los Servicios de Seguridad Pública adscriptos.



Fuentes: Ley que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal desde 2005 a 2013. Ministerio de Gobierno, *Informes de ejecución presupuestaria, 2012*.

COSTA RICA

Canal de Panamá

Zona Franca de Colón

Panamá

Santiago

La Palma

COLOMBIA

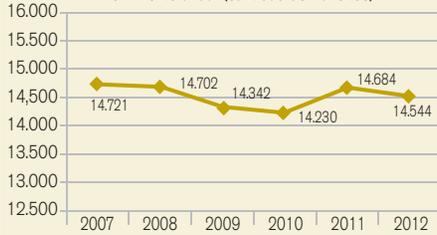
**Aportes de la Autoridad del Canal al Tesoro Nacional
(en millones de dólares)**



Ingresos por peaje (en millones de dólares)



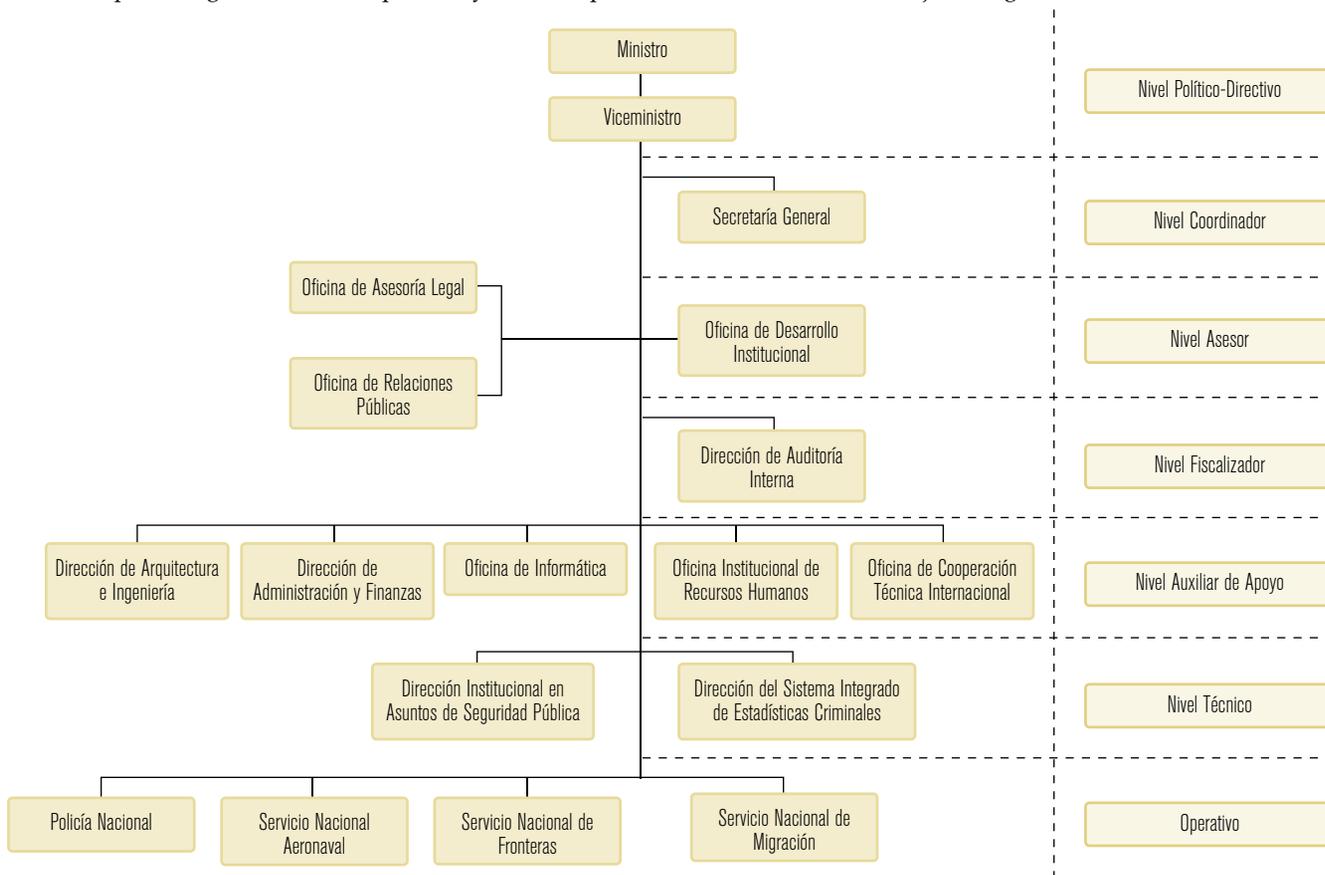
Movimiento anual (cantidad de tránsitos)



El Ministerio de Seguridad Pública

Fue creado en 2010 en el marco de la reestructuración del área de seguridad. Su función es mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden pú-

blico, así como proteger la vida, honra y bienes de nacionales y extranjeros que estén bajo la jurisdicción del país. Debe coordinar su labor con el Consejo de Seguridad Nacional.



Programa de Seguridad Integral (PROSI)

Creado en 2006, a través de este programa se trabaja en cuatro municipios con mayor incidencia de hechos delictivos. Es el mayor programa de prevención que tiene a cargo el Ministerio, coordinado y dirigido desde la **Oficina de Seguridad Integral** (cuyo Director tiene rango equiparado a nivel de viceministro). Financiado principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (con un aporte de US\$ 20.000.000) fue originalmente pensado por 5 años, pero su implementación continúa hasta completar la ejecución de los fondos (se espera darle continuidad con fondos nacionales).

Estrategias:

- Primarias: uso positivo del tiempo libre con jóvenes en comunidades de alto riesgo (creación de comités junto a alcaldes, iglesias, etc.) y atención de casos de violencia intrafamiliar (junto con el Instituto Nacional de Mujer).
- Secundarias, con jóvenes que ya son parte de pandillas (junto a otros ministerios como Desarrollo Social y Educación), y terciarias, para los menores privados de libertad (junto al Instituto de Estudios Interdisciplinarios del Ministerio de Gobierno).
- Fortalecimiento de la Policía.

Algunos resultados:

- Unidad Preventiva Comunitaria (UPC) en Curundú: primera unidad policial de este tipo.
- Generación de Redes Interinstitucionales.
- Creación del SIEC y del Observatorio de la Violencia.
- Capacitación a funcionarios.

Sistema Integrado de Estadística Criminal (SIEC)

En 2007 se crea la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal, con el objetivo de diseñar, normar, recolectar, procesar, analizar, investigar y realizar estudios con base en la información delictiva del país, recabada por instituciones involucradas. Desde 2010 esta dirección depende del Ministerio de Seguridad Pública, y ha creado su propio sistema informático para recibir el flujo de información de los organismos, procesar los datos, y elaborar estudios estadísticos. En 2012 creó el Observatorio de la Violencia. El sistema es parte de los programas implementados por el Programa de Seguridad Integral (PROSI).

Fuentes: Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública (Ley N° 15 –14/04/2010). Ministerio de Seguridad Pública, Memoria 2011. Información suministrada por la Oficina de Seguridad Integral y página web del Ministerio de Seguridad Pública.

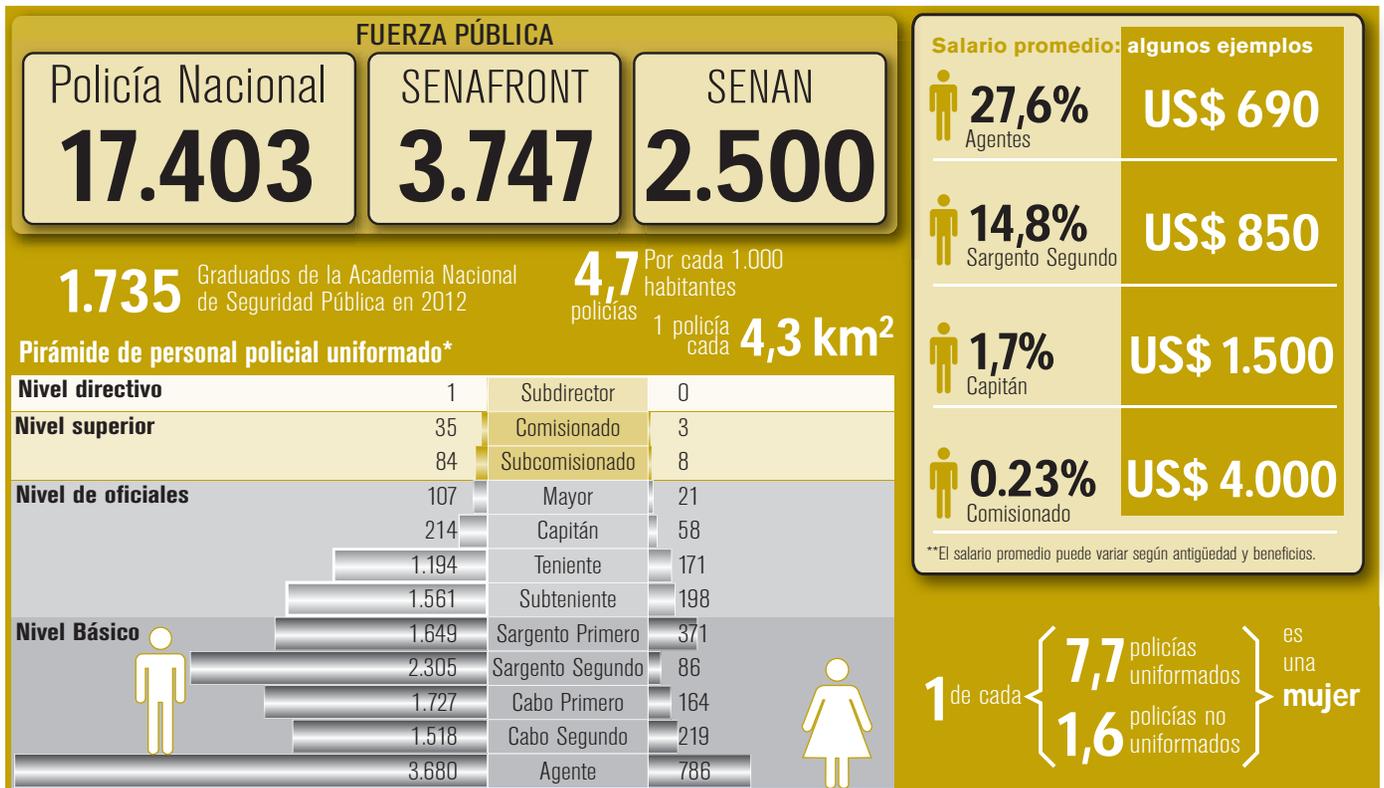
La Fuerza Pública

La Fuerza Pública de Panamá comprende tres instituciones policiales: la **Policía Nacional**, el **Servicio Nacional Aeronaval** (SENAN), y el **Servicio Nacional de Fronteras** (SENAFRONT). La Policía Nacional tiene una función principal en el orden interno y la protección de la vida, bienes y derechos de la población. En ella se encuentra una Dirección de Investigación Judicial, que

actúa como auxiliar de la justicia asistiendo tanto en investigación criminal como en aprehensiones.

El SENAFRONT custodia las fronteras, mientras que SENAN está encargado de salvaguardar el espacio marítimo y aéreo.

La Fuerza Pública está bajo jurisdicción del Ministerio de Seguridad Pública.



1 de cada **7,7** policías uniformados es una mujer

1 de cada **1,6** policías no uniformados es una mujer

Unidad Preventiva Comunitaria (UPC)

En el corregimiento de Curundú, en la Ciudad de Panamá, se produjo una experiencia singular. Una unidad antimotines había sido desplegada en zonas de cierto nivel de conflictividad y presencia de pandillas. En septiembre de 2011 una empresa privada brasileña (Odebretch, que estaba por desarrollar un complejo habitacional en el barrio), por motivos de seguridad para llevar adelante sus operaciones contactó con el Ministerio de Seguridad Pública, y ofreció dentro de su programa de responsabilidad empresarial proveer las facilidades para instalar una unidad de policía comunitaria en reemplazo de la unidad antimotines. Una primera operación policial llevó adelante una acción represiva. Posteriormente, se instaló una unidad llamada de policía comunitaria, para lo cual recibieron entrenamiento de la policía de Rio de Janeiro. Tienen uniformes y plan operativo distintos; busca ganar la confianza de la población local y generar una relación directa con ella.

Red Interinstitucional de Intervención para la Prevención

Está coordinada por el Ministerio de Seguridad Pública. La conforman 22 instituciones, entre ellas los ministerios de Salud, de Desarrollo Social, de Vivienda y de Educación, y el Instituto de Deportes. Cada institución participa con un representante con nivel de decisión suficiente como para responder y decidir frente a los requerimientos de los residentes de una comunidad, por ejemplo el alumbrado público, problemas de vivienda, etc.



Fuentes: Información provista por la Policía Nacional, el Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Aeronaval y el Ministerio de Seguridad Pública. Página web de la Policía Nacional. Salarios: Contraloría General de la República, planillas institucionales.

La Policía Nacional

La Policía Nacional de Panamá está bajo jurisdicción del Ministerio de Seguridad Pública y es una fuerza civil cuya función principal es “salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción

del Estado: preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el presidente de la República”.

Marco legal vigente de la Policía Nacional

Ley orgánica N° 18, 03/06/1997 y reformas (Ley N° 74 , 01/11/2010)	Decreto Ejecutivo N° 204 que dicta el Reglamento de Disciplina, 03/09/1997	Decreto Ejecutivo N° 172 que profundiza Caps. VI, VII y VIII de la Ley N° 18, 29/07/1999	Decreto Ejecutivo N° 246, Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, 15/12/2004	Ley N° 69 que crea la Dirección de Investigación Judicial, 27/12/2007
--	--	--	---	---

Centros de formación



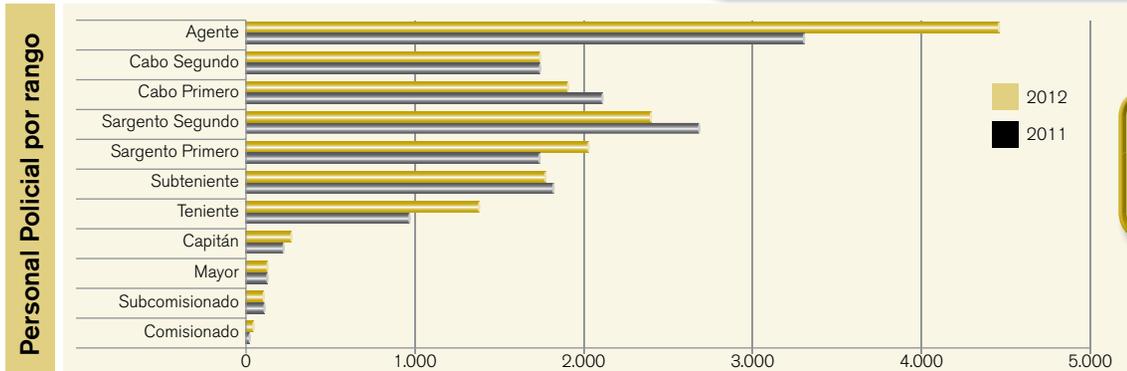
Control policial

Control externo inclusivo: **Defensoría del Pueblo.** Esta institución fue creada por el Parlamento Panameño y posee autonomía funcional, administrativa y financiera y su objetivo principal es “proteger a las personas de los posibles abusos que cometa la Administración Pública”. Emite recomendaciones.

Control interno: La **Inspectoría General** dirige el control interno de la institución. Existen juntas disciplinarias locales (faltas leves y graves) y superiores (faltas gravísimas). Una Dirección de Responsabilidad Profesional está encargada de investigar las violaciones de los procedimientos policiales y los actos de corrupción.

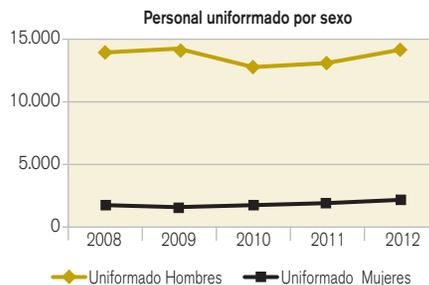
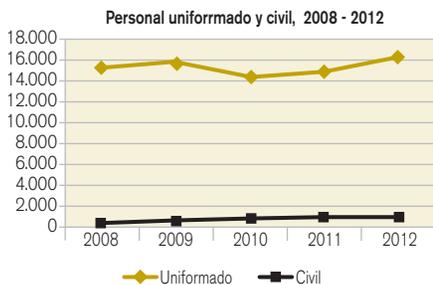
Entre noviembre de 2011 y octubre de 2012 la Defensoría del Pueblo gestionó 39 quejas contra miembros de la Policía Nacional, un 3,74% de todas las quejas recibidas por el organismo. Entre las recomendaciones elevadas al Ministerio de Seguridad se encuentran:

- Suprimir el uso de armas de fuerza letal, perdigones o similares como instrumentos utilizados para disuadir o controlar manifestaciones o protestas.
- Velar por el fiel cumplimiento del debido proceso, así como el derecho a la asistencia de un abogado desde el momento que la persona es privada de su libertad.

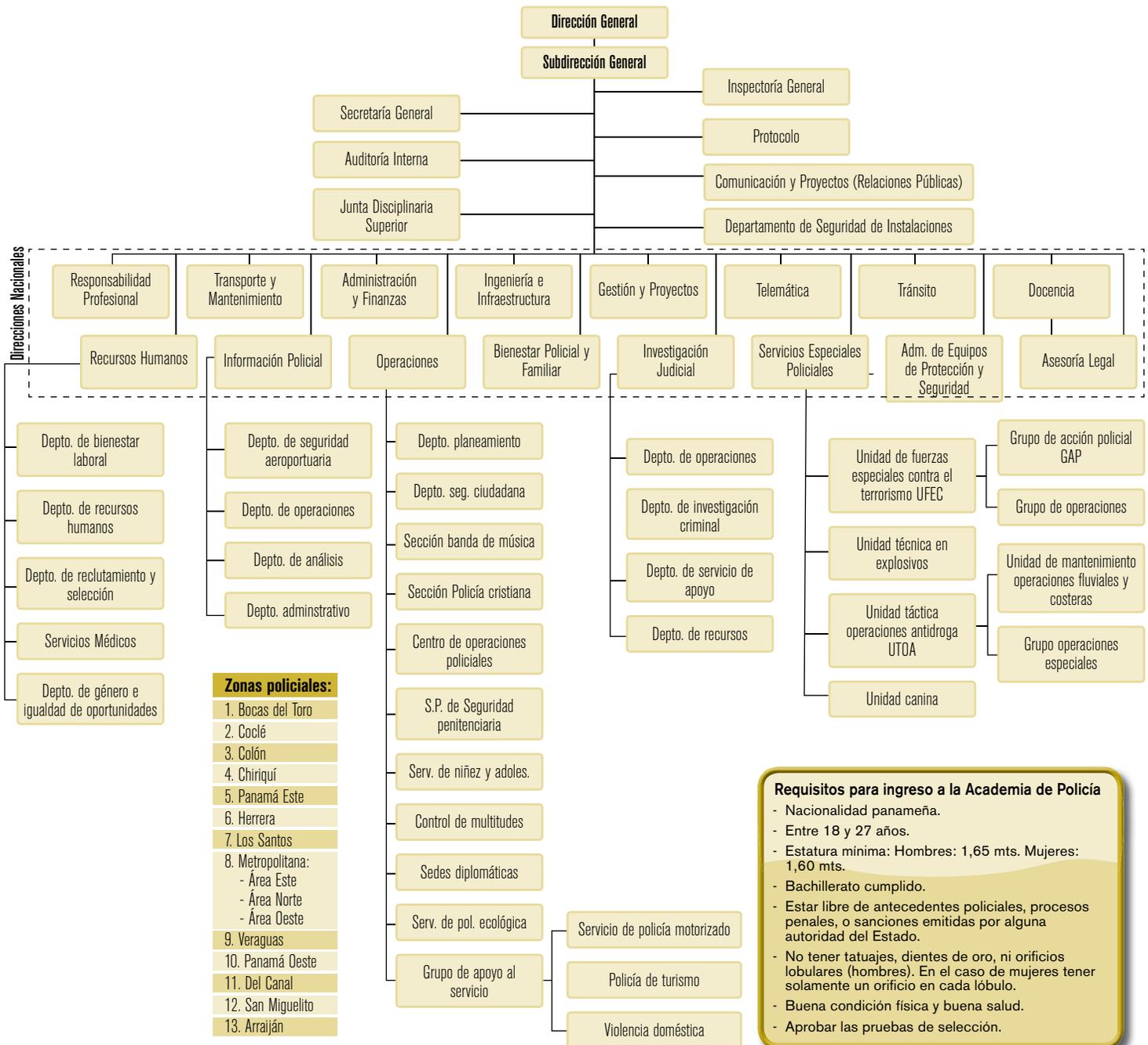
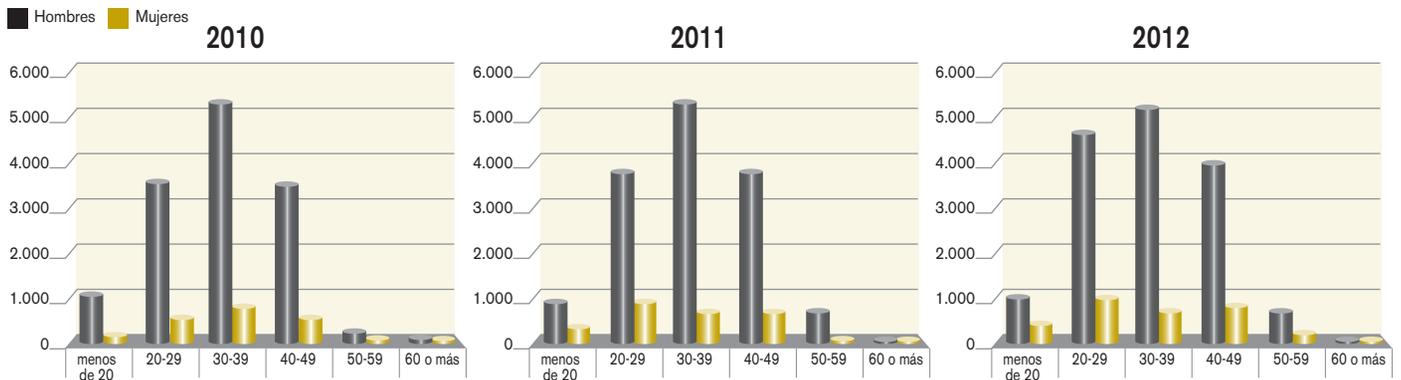


El Municipio de Panamá es el único del país que tiene un cuerpo de Policía Municipal

Personal de la Policía Nacional



Personal policial por edades



Fuentes: Legislación mencionada y documentación de la página de transparencia del website de la Policía Nacional. Defensoría del Pueblo, Informe Anual 2011-2012.

Aeronaval

de función de policía
entonces una institu-
ción permanente y de

servicios Aéreo Na-
cional una carrera y

El personal
del S
son
(n

Director General

Dirección Nacional de

Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)

El Servicio Nacional de Fronteras es una institución policial especializada en el ámbito fronterizo. Es parte de la Fuerza Pública, depende por ende del Ministerio de Seguridad Pública. Se crea en 2008 mediante el Decreto Ley N° 8 de ese mismo año, como

fuerza de carácter permanente, de naturaleza civil, con carrera profesional y régimen disciplinario especiales. Hasta entonces este cuerpo formaba parte de la Policía Nacional. Actualmente el SENAFRONT depende del Ministerio de Seguridad Pública.

Depende del Ministerio de Seguridad Pública
Personal: 3.747 efectivos

Es en la frontera con Colombia donde realiza su principal esfuerzo, desplegando 70 puestos fijos. En 2012 el número de personal para estos puestos decreció en un 40 % a fin de poder utilizar ese personal para formar unidades móviles en el área. Se capacitó personal especialmente para estas tareas, con acento en la supervivencia en la selva; también se ha invertido en equipamiento especializado.

En 2012 SENAFRONT:

- Decomisó 5.285.00 paquetes de cocaína, 5.000 plantones de coca, 163 paquetes de marihuana, y 3.076 plantones de marihuana.
- Destruyó tres campamentos de fuerzas irregulares extranjeras.
- Incautó 51.383 dólares y 42 armas de fuego.

Al igual que en el caso del Servicio Aeronaval (los decretos de creación fueron de hecho publicados el mismo día), el SENAFRONT está integrado por personal juramentado y no juramentado. Los juramentados son miembros de la **Carrera del Servicio Nacional de Fronteras** mientras que los no juramentados son administrativos y técnicos.

La formación del personal juramentado se realiza en una Academia propia, donde los cadetes pasan 6 meses en un curso básico (hasta 2012 lo hacían en la Academia de Policía). Realizan luego dos meses de especialización y a partir de allí sirven a prueba durante los primeros dos años.

Cantidad de graduados que ingresaron a la institución 2003-2013

	Hombres	Mujeres
De escuelas nacionales	2.097	114
De escuelas extranjeras	29	43

Entre otras operaciones brindan asistencia a inmigrantes ilegales. Entre 2009 y 2010, según registra el Servicio, la migración ilegal que atendieron provenía fundamentalmente desde Brasil, de donde llegaban nacionales de países africanos y asiáticos. Luego la tendencia comenzó a cambiar. En 2012, 3.430 personas de nacionalidad cubana y 204 de otras nacionalidades fueron encontradas por el SENAFRONT en zonas de frontera. En estos casos se destinan recursos para mantener a estas personas por unos días: con alimentos, ropa, etc. El gasto en 2012 para este rubro fue de 160 mil dólares.

SENAFRONT tiene el 59% del personal, 70 puestos fijos y unidades móviles en Darién.

Personal juramentado

Hombres		Mujeres
1	Director	0
1	Subdirector	0
11	Comisionado	0
24	Subcomisionado	0
23	Mayor	0
39	Capitán	4
138	Teniente	7
160	Subteniente	7
248	Sargento Primero	8
719	Sargento Segundo	7
343	Cabo Primero	5
245	Cabo Segundo	12
1.506	Agente	117

A ello se suman cadetes (17), el personal civil (103; 62 hombres y 41 mujeres) y 2 agentes de seguridad.

Comisión Binacional Fronteriza Panamá/ Colombia - COMBIFRON

Representantes de Panamá y Colombia sostienen tres reuniones anuales para coordinar estrategias de seguridad en la zona de fronteras.

Fuerzas de ambos países (en el caso de Panamá, SENAN y SENAFRONT) llevan adelante operativos y ejercicios en ambos lados de la frontera, aunque no son conjuntos. Los objetivos son recuperación de territorio, captura de delincuentes y control sobre tráfico de drogas y contrabando.

La zona de Darién

Según las autoridades panameñas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- utilizaban el 26% del territorio panameño como escenario para tráfico de drogas y de armas. La zona de Darién es aquella frontera con Colombia y –además– por sus características selváticas y poblacionales, es una de las zonas a las que el Estado panameño ha puesto especial atención en los últimos años.

La escasa infraestructura de la región hace esencial la participación de SENAFRONT para llevar a cabo patrullajes y acciones interinstitucionales con funcionarios de otras áreas como salud, educación, y la coordinación del programa específico que la Presidencia tiene para la zona. Existe una alta dispersión de la población y es un lugar donde radican pueblos originarios.

El SENAFRONT realiza acciones de ayuda humanitaria junto con organizaciones como la Cruz Roja y el Ministerio de Salud. Lleva adelante también actividades tales como deportes, reparto de alimentos, campañas de vacunación, etc. Todas estas actividades se desarrollan con el presupuesto asignado a la institución.

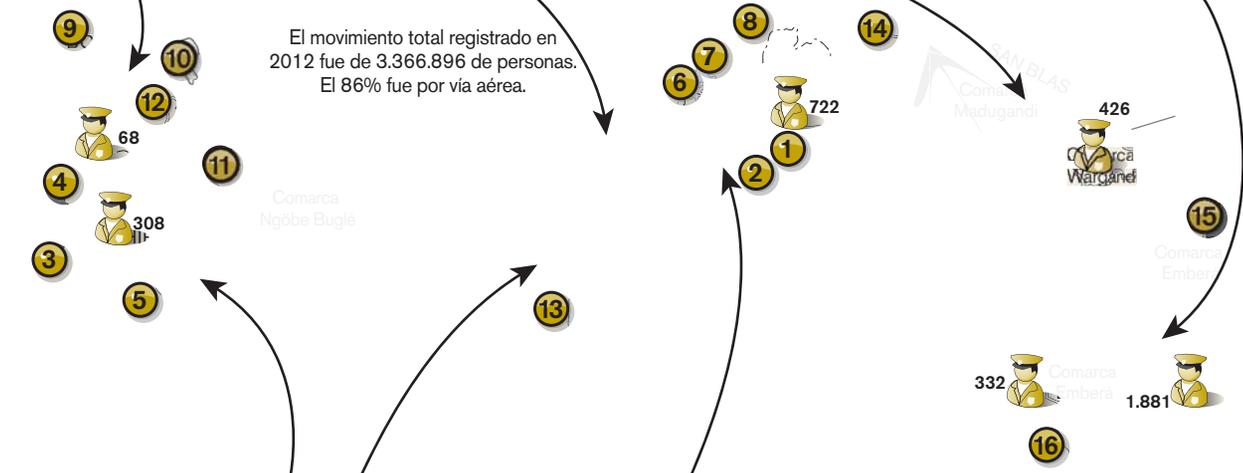
Fronteras y control migratorio

El control migratorio es llevado a cabo por el Servicio Nacional de Migración, un servicio civil creado por el Decreto N° 2 del 22 de febrero de 2008 y que está bajo jurisdicción del Ministerio de

Gobierno. Sus funciones incluyen el control de los movimientos y la ejecución de la política migratoria. El Servicio Nacional de Fronteras, por su parte, está desplegado en los puestos.

Movimiento en fronteras por provincia y despliegue del personal de SENAFRONT

Bocas del Toro:			Colón:			Comarca Kuna Yala:			Darién:		
	Ingresos	Egresos		Ingresos	Egresos		Ingresos	Egresos		Ingresos	Egresos
2013*	48.362	47.553	2013*	9.868	8.016	2013*	4.184	2.986	2013*	539	481
2011	65.706	59.987	2011	10.933	10.831	2011	4.496	3.780	2011	859	404
2009	30.045	23.963	2009	7.426	6.424	2009	2.988	1.919	2009	1.386	1.285



Chiriquí:		
	Ingresos	Egresos
2013*	136.452	134.038
2011	220.601	224.517
2009	160.544	147.881

Coclé:		
	Ingresos	Egresos
2013*	16	23
2011	110	117
2009	0	0

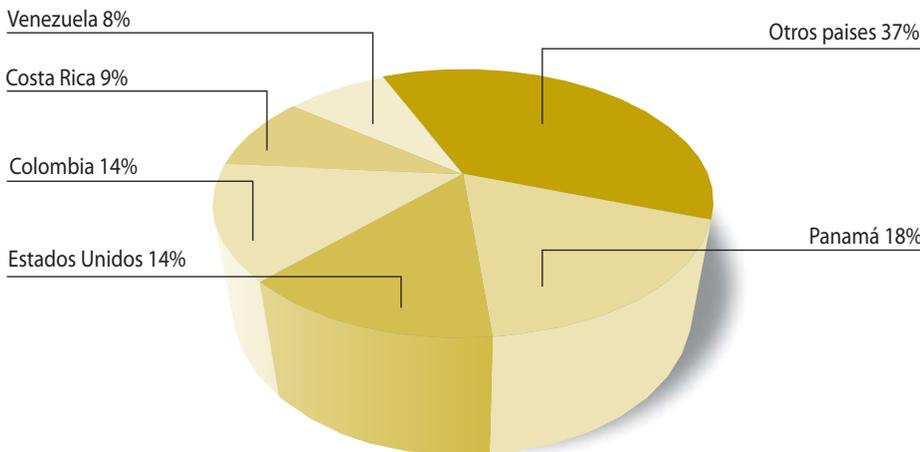
Panamá:		
	Ingresos	Egresos
2013*	1.256.625	1.046.071
2011	1.693.136	1.578.281
2009	1.352.066	1.280.185

Aeropuertos	Puertos	Pasos
1 Tocumen	6 Cristóbal	(principales, hay 35 en total)
2 Albrook	7 Club de Yates	3 Canoas
5 Enrique Malek	8 Portobelo	4 Río Sereno
10 Bocas Del Toro	11 Chiriquí Grande	9 Guabito
16 Jaque	12 Almirante	
	13 Aguadulce	
	14 El Porvenir	
	15 Obaldía	

Número de personal de SENAFRONT

*Enero - Junio 2013

Ingresos y Egresos. Movimientos acorde al país de origen (2011)



“Crisol de Razas”: programa de regularización

Este programa brinda una residencia temporaria de dos años a extranjeros en situación irregular. Ha alcanzado a 30.513 personas; la última convocatoria regularizó a 7.088 extranjeros, incluyendo 55 nacionalidades diferentes de las cuales la mayoría fueron venezolana, colombiana, nicaragüense y dominicana. 3.627 recibieron el permiso por dos años, y 3.461 recibieron residencia provisional por diez años.

Fuentes: Presidente de la República de Panamá, Informe de la Nación (julio 2013). Pagina Web del Servicio Nacional de Fronteras. Decreto Ley que crea el Servicio Nacional de Fronteras, N° 8, 22/08/2008.

El Sistema Penitenciario

La gestión y guardia de los centros penales está a cargo de la Dirección General del Sistema Penitenciario. Administra 23 centros penales.

En los últimos años se ha producido un aumento de personal, sobre todo de especialistas en resocialización y en actividades para evitar el ocio (que es visto como una de las causas de amotinamientos). En este sentido trabajan con otras instituciones como el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación), el Ministerio de Educación y las distintas iglesias, entre otros.

Depende del Ministerio de Gobierno
Personal 2012: 1.192 personas

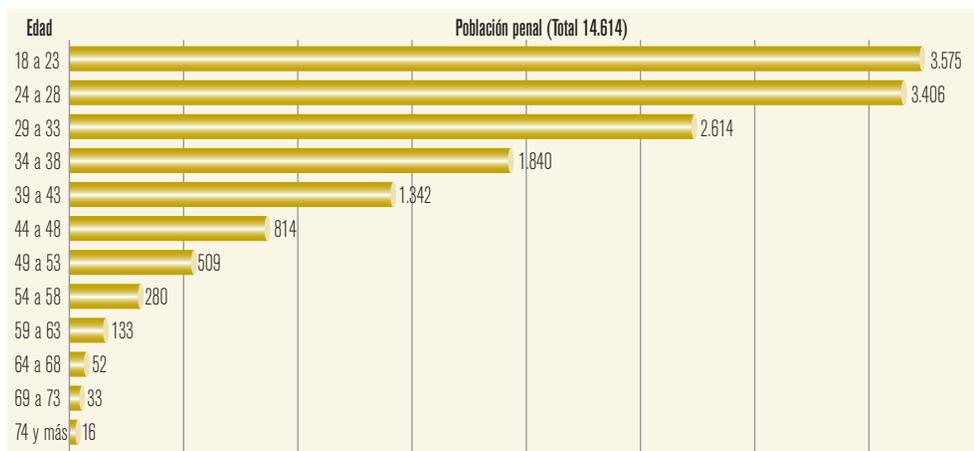
Agentes de Vigilancia y Rehabilitación Penitenciaria (AVIR)

Se forman en la **Academia de Formación Penitenciaria**, de la cual en dos años egresaron 480 agentes penitenciarios (Febrero 2011-Diciembre 2012).

El curso dura tres meses.

Personal administrativo y operativo en el sistema penitenciario (2012)

Administrativo: 176
Custodios civiles y AVIR: 903
Personal transitorio: 14
Personal de juntas técnicas de evaluación: 99

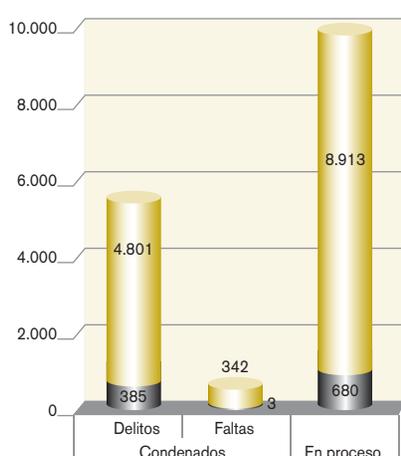


Delitos cometidos por privados de libertad, diciembre 2012, por edades (en %)

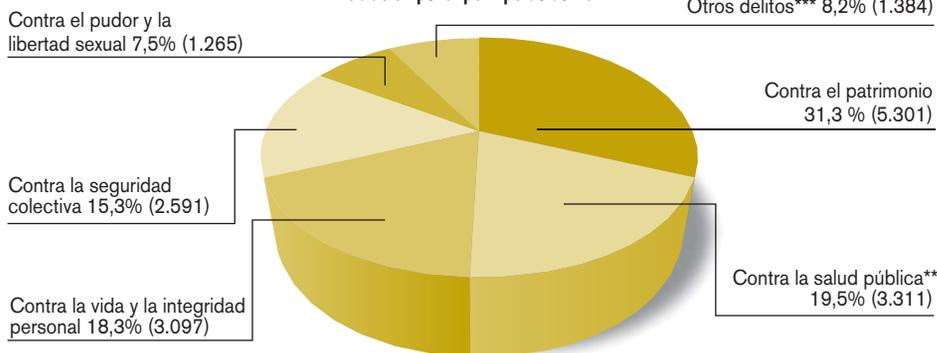
Tipo de Delito	18 a 23	24 a 28	29 a 33	34 a 38	39 a 43	44 a 48	49 a 53	54 a 58	59 a 63	64 a 68	69 a 73	74-más
Contra el patrimonio	32.8%	25.6%	17.2%	10.4%	6.6%	3.7%	2.1%	1.2%	0.4%	0.1%	0.0%	0.1%
Contra la salud pública	11.5%	19.7%	19.2%	16.8%	13.7%	7.3%	5.6%	3.6%	1.5%	0.6%	0.5%	0.1%
Contra la vida y la integridad personal	23.1%	25.5%	21.5%	13.1%	7.1%	4.4%	2.2%	1.4%	1.0%	0.5%	0.2%	0.1%
Contra la seguridad colectiva	21.1%	22.1%	19.3%	14.6%	9.4%	6.4%	3.3%	2.3%	1.2%	0.2%	0.1%	0.1%
Contra el pudor y la libertad sexual	15.1%	19.4%	16.3%	12.6%	12.8%	8.0%	6.7%	3.9%	2.8%	1.7%	0.6%	0.3%
Otros delitos*	13.8%	19.0%	18.0%	13.8%	14.0%	9.2%	6.5%	2.5%	1.4%	0.9%	0.4%	0.3%

*Otros delitos: faltas administrativas; contra la fe pública; posesión y comercio de armas prohibidas; contra el orden jurídico y familiar; contra la libertad; contra la administración de justicia; contra la economía nacional; contra los derechos de autor y derechos conexos; contra la administración pública; contra la personalidad jurídica del Estado; delitos electorales; contra el honor; contra la normativa urbanística; contra la identidad y tráfico de menores de edad.

Situación de la población penitenciaria (septiembre 2013)



Población penal por tipo de delito*



*El total resultante es mayor que la población total debido a que hay personas privadas de libertad con 2 ó más delitos.

** Incluye venta ilegal de medicamentos y sustancias nocivas para la salud, entre otros.

***Otros delitos: faltas administrativas; contra la fe pública; posesión y comercio de armas prohibidas; contra el orden jurídico y familiar; contra la libertad; contra la administración de justicia; contra la economía nacional; contra los derechos de autor y derechos conexos; contra la administración pública; contra la personalidad jurídica del Estado; delitos electorales; contra el honor; contra la normativa urbanística; contra la identidad y el tráfico de menores de edad.

Fuentes: Dirección General del Sistema Penitenciario, Informe Estadístico del cuarto trimestre del año 2012, Población penitenciaria en la república por sexo, situación jurídica y autoridad competente, septiembre 2013.

