Asamblea Nacional

Secretaría General

TRÁMITE LEGISLATIVO
2021-2022

ANTEPROYECTO DE LEY:	**134**
PROYECTO DE LEY:	
LEY:	
GACETA OFICIAL:	
TÍTULO:	QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLITICA CRIMINAL EN PANAMA.
FECHA DE PRESENTACIÓN:	**13 DE SEPTIEMBRE DE 2021.**
PROPONENTE:	**H.H.D.D. GABRIEL SILVA, ZULAY RODRIGUEZ Y JUAN DIEGO VASQUEZ.**
COMISIÓN:	**GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES.**

ANTEPROYECTO DE LEY Nº134
COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARIA GENERAL
Presentación 13/9/2021
Hora 5:30pm
A Debate
A Votación
Aprobada ____ Votos
Rechazada ____ Votos
Abstención ____ Votos

Panamá, 13 de Septiembre de 2021.

Honorable Diputado
CRISPIANO ADAMES
Presidente de la Asamblea Nacional

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad legislativa que me confiere el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y la Constitución de la República de Panamá, presento a consideración de esta Asamblea Nacional el Anteproyecto de ley **"QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN PANAMÁ"**, y que nos merece la siguiente:

Exposición de Motivos

En el 2019 el Distrito de Panamá se dieron 219 homicidios. Si comparamos este número con las cifras del 2018, donde se registraron 176 casos, observamos un aumento significativo en la violencia. En el 2020, en un año de pandemia, los homicidios totales a nivel nacional alcanzaron la cifra de 500 personas.

Este incremento de un 24 % (entre 2019 y 2018) en los homicidios representa una tasa de 18.5 homicidios por cada 100,000 habitantes en nuestra capital, de acuerdo con cifras publicadas por el Ministerio Público. Si incluimos el distrito de San Miguelito, la Ciudad de Panamá en el 2019 registra una tasa de homicidios de 44 por cada 100,000 habitantes. Lo cual según el informe InSight Crime del 2019 (Centro de investigación sobre crimen organizado), Panamá sería la tercera ciudad con más homicidios en América Latina, únicamente por detrás de Caracas (Venezuela) y San Juan (Puerto Rico).

En adición a lo anterior, según el Índice Seguridad Ciudadana, elaborado por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá en el 2017, desde el año 2013 no ha existido una mejoría significativa en cuanto al nivel de criminalidad en el país. Lo cual refleja que las medidas que se han tomado en el transcurso de esos años no han tenido un impacto positivo y real. Tal índice registra delitos como robo, homicidio, hurto y violencia domestica.

Por otra parte, durante la pandemia del COVID-19 no se ha frenado ni disminuido la violencia y los homicidios en nuestro país. De enero a julio de 2021 se reportaron 318 homicidios y 12 femicidios según datos de el Ministerio Público

El creciente nivel de inseguridad se debe en gran medida a que nuestro país carece de un plan real, técnico y profundo de política criminal. En los últimos años hemos visto una serie

de decretos, resoluciones, leyes, planes y demás que buscan reducir la inseguridad en Panamá. Sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos no han dado resultados positivos y significativos, en gran medida porque no se ha creado un plan integral, técnico y holístico de cómo reducir la inseguridad del país. La mayoría de las medidas presentadas han sido represivas, lo cual, si bien es importante, es sólo una parte de la ecuación para reducir la inseguridad.

Como ejemplo de la falta de un plan organizado y con base a evidencia, podemos mencionar los siguientes tres casos evidencian la improvisación, inestabilidad, incongruencia y falta de certeza jurídica de muchas de las políticas públicas implementadas:

1. El Código Penal vigente del 2007 ha sufrido más de 33 modificaciones en un lapso de 13 años. Es decir, la norma penal recibe una modificación cada 4 meses. Lo cual demuestra la falta de un plan criminológico estudiado y a largo plazo.

2. Desde el mes de julio de 2019 hasta la fecha, en la Asamblea Nacional, se han presentado más de 25 anteproyectos o proyectos de ley que modifican normas penales. Es decir, que en promedio cada tres semanas se presenta una nueva propuesta que modifica el régimen penal. Esto atiende la preocupación de los Diputados al tema de inseguridad, pero también la falta de una coordinación con el Órgano Ejecutivo.

3. El propio Órgano Ejecutivo no cumple con los lineamientos de su decreto No. 260 de 2006 que adopta lineamientos generales para una política criminológica de el Estado panameño. Debido a que, por ejemplo, podemos mencionar el Proyecto de Ley 307 de 2020, que presentó el Ministerio de Gobierno, que buscaba establecer pena de cárcel de hasta 8 años para las personas que desobedecieran el toque de queda o la cuarentena por motivos de la pandemia. El Ministerio de Gobierno al presentar una propuesta erra en la elaboración de una política criminal por lo siguiente:

- Ya existe un tipo penal que sobre quien propague una enfermedad.
- Desconoce los derechos humanos ya que según informe de la ONU, "Los Derechos Humanos en Tiempos de Covid-19", se establece que "Las personas no deben ser penalizadas por infringir las restricciones." (las sanciones deben ser administrativas, no penales).
- Violenta el principio de proporcionalidad ya que la pena máxima por infringir un toque de queda puede llegar a hasta ocho (8) años sin opción a penas sustitutivas.

4. Desde hace dos décadas cada gobierno que ha asumido el mando en nuestro país ha establecido su propio plan de seguridad que en muchos casos es diametralmente diferente al que se estaba aplicando en el gobierno anterior. Por ejemplo tenemos: "plan mano dura" en el año 2000, "programa mano amiga" en el año 2006, en el año 2009 la seguridad se centró en el ámbito internacional y el programa "barrios seguros" en el 2014.

La efectiva respuesta a la delincuencia se ve agravada con la constante variación de planes para combatir el crimen que cambia con cada gobierno de turno, sin darle la debida continuidad a los proyectos. En Panamá la política criminal se ha caracterizado en parte por ser reactiva, inestable, cambiante, punitiva y subordinada a las tendencias populistas en materia de seguridad ciudadana, valiéndose del sistema penal y de la privación de la libertad, como las medidas principales para resolver los problemas de criminalidad. En muchos casos los planes existentes para la lucha contra el crimen provienen de promesas de campañas que tienen un carácter general como "combatir la delincuencia", sin dar detalles del mismo.

La política criminal implica la definición de objetivos, medios y ejecución de acciones por parte del Estado, utilizando evidencia, y en articulación con actores de diferente naturaleza, para reducir la inseguridad. La política criminal debe tener una sólida base científica, identificar cuáles son los problemas críticos y para evaluar el impacto de las medidas que se adopten y así poder determinar su éxito o fracaso e incorporar posibles ajustes en su ejecución.

El presente Anteproyecto de Ley busca establecer los lineamientos de una política criminal en Panamá con base científica. El Anteproyecto busca crear una política criminal coherente, respetuosa a los derechos humanos, racional, holística y proporcional. Donde se desarrollen políticas de prevención, control, investigación, sanción, atención a las victimas y resocialización.

Para lo anterior, se establece una serie de principios que deben ser respetados, por todas las autoridades gubernamentales, al momento de crear políticas públicas en materia de seguridad. Adicionalmente, se propone como la creación de un Consejo Especializado, que será responsable de la creación del Plan Nacional de Política Criminal. Dicho plan contempla medidas de prevención, resocialización, reinserción y sanción. El plan será de obligatorio cumplimiento para las entidades encargadas de implementarlo.

También consideramos incluir en nuestra propuesta que la Asamblea Nacional, los Ministros y Alcaldes cuenten con un concepto emitido por un ente especializado en política criminal sobre las consecuencias positivas o negativas de aprobar una Ley o Decreto que verse sobre temas criminológicos.

Una normativa como la que estamos proponiendo ya se ha implementado en otras jurisdicciones de la región tales como Perú y Colombia, donde presentan un desafío mayor que el nuestro al combatir la criminalidad, pero gracias a la creación de este tipo de normas jurídicas se ha logrado articular mejor el aparato estatal con relación al tema.

Con este Anteproyecto de Ley se trata de diseñar, implementar y monitorear las estrategias de política criminal para incidir en la reducción de la criminalidad. Lo anterior para que los panameños tengan mayor grado de seguridad en las calles, que los programas de resocialización en las cárceles se garantice de acuerdo a estándares de eficiencia y que el sistema legal en su conjunto sea coherente, proporcional, basado en evidencia, alejado del populismo punitivo y respetuoso de derechos humanos.

Gabriel Silva
Diputado de la República
Circuito 8-7

ANTEPROYECTO DE LEY Nº134
COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARIA GENERAL
Presentación 13/5/2021
Hora 5:30p
A Debate
A Votación
Aprobada ____ Votos
Rechazada ____ Votos
Abstención ____ Votos

ANTEPROYECTO DE LEY NO.

(del __ de __ de 2020)

Que establece los lineamientos de la política criminal en Panamá

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Aspectos Generales

Artículo 1. El objetivo de esta Ley es crear los lineamientos de la política criminal en Panamá, para que sea coherente, proporcional, racional, estable, respetuosa de los derechos humanos, basada en fundamentos empíricos y científicos.

Capítulo II

Lineamientos de la Política Criminal

Artículo 2. Los conceptos, medidas, normas, decretos, mandatos, actos y Leyes de orden penal se regirán por los siguientes principios:

1. Coherencia: La política criminal debe entenderse como una sola política pública, la cual congrega las respuestas adoptadas por el Estado para lidiar con las conductas recriminables y así proteger los derechos fundamentales. Estas medidas pueden ser de diferente orden, como jurídicas, culturales, tecnológicas, educativas, entre otras, las cuales deben ser coherentes entre sí para evitar una desarticulación estructural del Estado.

2. Previsión: Cuando se adopte una medida que influya en la política criminal deben estudiarse las consecuencias que esta genera dentro y fuera del sistema de justicia.

3. Prohibición de políticas criminales populistas: La política criminal debe excluir las manifestaciones de un derecho penal meramente simbólico.

4. Proporcionalidad: Implica que debe haber una adecuación entre la conducta delictiva, el daño social causado con ella y la medida de la pena. Se debe evaluar el daño irreparable que puede ocasionar al sujeto la interposición de la sanción.
Las medidas de orden penal siempre deben respetar el principio de mínima aplicación.

5. Evidencia Empírica o científica: Toda medida o decisión de política criminal, en especial aquellas que afecten el sistema penal, deberán estar justificadas empírica y/o científicamente respecto a su necesidad y sus consecuencias.

6. Seguridad Jurídica: La política criminal debe proporcionar y garantizar seguridad jurídica a los destinatarios de la misma, evitando cambios injustificados, que afecten la percepción de estabilidad de la política pública y generen confusión. De igual forma no se podrán realizar cambios sobre una misma norma en un lapso menor a dos años.

7. Coordinación: La política criminal es multisectorial, por lo cual compete a diversos órganos del Estado su desarrollo. Es necesario que todas las autoridades con injerencia en esta política pública fijen metas comunes y articulen sus esfuerzos, para lograr los objetivos de esta Ley.

8. Respeto a los Derechos Fundamentales: La política criminal deberá dirigir sus esfuerzos a la promoción y respeto de los derechos fundamentales de todas las personas que de manera directa o indirecta se vean afectadas con las medidas adoptadas por el Estado, lo que incluye a los procesados, las víctimas, las personas condenadas y a la sociedad en general.

9. Prevención: La política criminal debe contemplar mecanismos para evitar la comisión de delitos, dentro de los cuales se deben priorizar aquellos que estén dirigidos a la disminución de la reincidencia, fomentando el tratamiento penitenciario y la reinserción de la persona que fue condenada.

10. Resocialización: La ejecución de las penas de prisión deben estar orientadas al criterio de maximización de la resocialización de la persona condenada y que el sistema penitenciario brinde un trato digno al privado de libertad.

Artículo 3. Las reglas de la sana crítica, en materia penal, deberán ajustarse a los lineamientos que se plantean en esta Ley.
Cualquier decisión de fiscales, jueces o magistrados deberán estar suficientemente sustentadas en los principios estipulados en esta norma, esta disposición aplicara en todas las decisiones que se tomen incluyendo la interposición de medidas cautelares y las sentencias.

Artículo 4. La estructura programática del Plan Nacional de Política Criminal deberá seguir las siguientes fases:
1. Fase de estudio: Definición de conductas que merecen recriminación por parte del Estado, sin que necesariamente sea a través del derecho penal.

2. Fase de prevención: Medidas dirigidas a evitar la realización de comportamientos delictivos mediante modelos de prevención social, ambiental o social, incluyendo medidas de disuasión.
3. Fase de detección y control: Medidas dirigidas a detectar el crimen y controlarlo.
4. Fase judicial y de investigación: Formulación de normas de procedimiento, investigación y judicialización.
5. Fase de cumplimiento, resocialización y reinserción: Ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización y su reinserción en su comunidad.

Artículo 5. El contenido del Plan Nacional de Política Criminal será de obligatorio cumplimiento para las entidades o instituciones encargadas de implementarlo. El Plan Nacional de Política Criminal tendrá una visión de Estado y no podrá variar a menos que se sustente que no ha cumplido sus objetivos.

Artículo 6. Toda persona, mediante apoderado judicial, podrá interponer ante la Corte Suprema de Justicia demandas contra resoluciones, decretos u actos administrativos que se expidan en violación de las normas, principios u objetivos contenidos en esta Ley, con el fin de declararlas nulas por ilegales. Tales recursos podrán ser demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción o de nulidad.

Artículo 7. De no cumplir lo estipulado en esta Ley las entidades encargadas se encontrarán en desacato y los funcionarios titulares de las mismas serán responsables por infracciones a los deberes de los servidores públicos.

Artículo 8. Es de obligatorio cumplimiento para los Alcaldes y Ministros de Estado que antes de emitir cualquier decisión o acto administrativo mediante Decreto, Resolución, plan o programa, que verse sobre temas criminológicos, soliciten al Secretario Técnico del Consejo Especializado de Política Criminal un concepto previo vinculante sobre la viabilidad de la medida.

Artículo 9. La Asamblea Nacional deberá solicitar al Secretario Técnico del Consejo Especializado de Política Criminal un concepto no vinculante de los proyectos de ley que se presenten y que impacten temas criminológicos.

Capitulo III

Consejo Especializado de Política Criminal

Artículo 10. El Consejo Especializado de Política Criminal es un organismo colegiado encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento en la implementación de la política criminal del Estado. Dicho consejo estará adscrito al Ministerio de la Presidencia y se reunirá como mínimo de forma trimestral.

Artículo 11. El Consejo Especializado de Política Criminal estará compuesto por:

1. El Secretario Técnico del Consejo Especializado de Política Criminal.
2. El Ministro de Seguridad.
3. El Ministro de la Presidencia.
4. El Director de la Dirección General del Sistema Penitenciario.
5. El Magistrado Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
6. El Defensor del Pueblo.
7. El Procurador General de la Nación.
8. El Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional.
9. Un representante de las universidades del país.

La asistencia al Consejo Especializado de Política Criminal es de carácter obligatorio y solo podrá ser delegable a sus respectivos los viceministros, subdirectores, subsecretarios o suplentes.

Los miembros del Consejo, a excepción del representante de las universidades, ejercerán sus cargos como parte de su mandato institucional, no pudiendo recibir remuneraciones, dietas, asignaciones o cualquiera que fuese su denominación.

Artículo 12. Las instituciones educativas de investigación públicas o privadas tales como las universidades, institutos o centros; podrán ser invitados a participar en calidad de observadores de las reuniones del Consejo Especializado de Política Criminal, donde podrán presentar por escrito recomendaciones o informes.

Artículo 13. Las funciones Consejo Especializado de Política Criminal son las siguientes:

1. Diseñar el Plan Nacional de Política Criminal.
2. Recomendar al Órgano Ejecutivo Proyectos de Ley para que sean presentados ante la Asamblea Nacional dentro de las materias de su competencia. También podrán realizar recomendaciones sobre Decretos o resoluciones que versen sobre temas criminológicos.
3. Recopilar y evaluar anualmente estadísticas en materia de criminalidad y asuntos relacionados.
4. Dictar su propio reglamento interno.

Artículo 14. Para ser Secretario Técnico del Consejo Especializado de Política Criminal se requiere:

1. Ser panameño.
2. Poseer título universitario superior a licenciatura y que alguno de ellos este relacionado con las funciones del cargo.
3. Contar con al menos diez años de experiencia en política criminal, criminología o afines en el ámbito profesional o académico.

Artículo 15. Funciones del Secretario Técnico del Consejo Especializado de Política Criminal:

1. Presidir el del Consejo Especializado de Política Criminal.
2. Presentar concepto previo no vinculante sobre todos los proyectos de Ley que en materia criminal que cursen en la Asamblea Nacional antes de que se le de segundo debate.
3. Emitir conceptos previos a cualquier decisión o acto administrativo mediante Decreto, Resolución, plan o programa que verse sobre temas criminológicos que deseen tomar los Alcaldes y Ministros de Estado.
4. Publicar todos los conceptos previos relativos a los informes de viabilidad que emita.
5. Responder a opiniones consultivas que se le realice cualquier ciudadano, entidad o institución del Estado sobre materias de su competencia.
6. Las funciones que le designe el Consejo Especializado de Política Criminal.
7. Aquellas que establezca el reglamento interno del Consejo Especializado de Política Criminal.

Los conceptos previos vinculantes o no vinculantes emitidos deberán estar sustentados en los principios enumerados en el artículo 2 de esta Ley.

Artículo 16. Se adiciona el artículo 3-A a la Ley 15 de 28 de enero de 1958, así:

> **Artículo 3-A.** El Consejo Especializado de Política Criminal se encontrará adscrito a este Ministerio. El secretario técnico del Consejo Especializado de Política Criminal funcionará como una oficina en el Ministerio de la Presidencia, como un ente especializado en diversas disciplinas científicas relacionadas con el sistema penal y criminológico.

Capítulo IV

Disposiciones finales

Artículo 17. La presente Ley comenzará a regir al día siguiente de su promulgación en Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy 13 Septiembre de 2021, ante el Pleno legislativo, presentado por el Diputado Gabriel Silva.

Gabriel Silva
Diputado de la República
Circuito 8-7