



TÍTULO:

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA DE PANAMÁ Y
COLOMBIA DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y SU EFECTIVIDAD**

AUTOR:

VIRILIO MANUEL SOUSA VALDÉS

CÉDULA: 8-325-119

**TESIS COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO EN
ESTUDIOS CRIMINOLÓGICOS**

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ.

ASESORA: DRA. ELIS VERGARA

18 DE MARZO DE 2026

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

PROGRAMA DE MAESTRÍA

TRIBUNAL EXAMINADOR

**Dra. Elis Vergara
Presidente del jurado**

**Prof. Tirso Castillo
Firma del Jurado**

**Prof. Xiomara Rodríguez
Firma del Jurado**

Agradecimiento

Deseo agradecer a Dios y mis santos que cada día me permiten alcanzar mis metas y sueños, me siento profundamente agradecido por lograr otra meta profesional que me permite ser un profesional multidisciplinario, para servir a la sociedad y mi patria, Panamá.

Gracias, por esta nueva etapa profesional en mi vida y permitirme siempre mantener el equilibrio, la disciplina y perseverancia para culminar esta fase académica que me honro en culminar para entrar en el selecto grupo de profesionales de la criminología en Panamá

Gracias a mis padres Virgilio Sousa Álvarez y Gabriela Raquel Valdés de Sousa siempre un gran apoyo, a mis hijos, Paul Andrés, Diego Alejandro y Victoria Nicole Sousa por el tiempo que me han prestado, al Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá y todo su equipo docente al profesor Tirso Castillo y otros que en todo momento me impulsaron a continuar los estudios, enfatizando la importancia de crear nuevos investigadores para Panamá y criminólogos.

A mi tutora, Dra. Elis Vergara y asesora de tesis y compañeros de grupo, Beatriz Pimentel y José Prieto, quienes, como un solo equipo, nos apoyamos siempre en esta inolvidable experiencia académica.

Resumen

La presente investigación realizó un análisis comparativo entre la política criminal implementada en Colombia por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia CONPES 4089 de 2022 que aprueba el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 durante el periodo 2022-2025 y el marco normativo panameño establecido mediante la Ley 328 del 10 de octubre de 2022, que adopta la Política Criminológica Nacional, con la innovación del Plan Firmeza del gobierno actual, que me obliga a realizar una reingeniería del análisis comparativo.

El problema central se enfoca en determinar cuál debe ser la estrategia de prevención adecuada para que la política criminológica en Panamá logre una disminución efectiva de los índices de delincuencia dentro del Sistema Penal Acusatorio (SPA).

La metodología empleada es cualitativa, de corte descriptivo y documental, utilizando el método comparado para contrastar los enfoques de seguridad ciudadana y justicia restaurativa de ambos países.

Los hallazgos preliminares sugieren que, mientras Colombia ha priorizado la descentralización de la justicia, Panamá enfrenta el reto de transitar de un enfoque puramente reactivo a uno preventivo integral.

Se concluye que ambos países avanzan a paso lento en la efectividad de sus procesos de implementación de la política criminológica con mayores avances en Colombia y la efectividad del sistema panameño depende de la articulación científica entre el Plan Firmeza y los pilares de la Ley 328, priorizando la intervención socioeducativa sobre la saturación del sistema penitenciario para garantizar la sostenibilidad de la seguridad pública.

Es fundamental evitar las improvisaciones en la implementación de las políticas públicas y centrar los esfuerzos en metodologías y estrategias impulsadas por conocedores del tema y no por personas empíricas que no permiten la implementación de nuevas estrategias modernas y acordes a un Sistema Penal Acusatorio que recibe más críticas que aplausos por su lenta efectividad.

Palabras claves: Política criminológica, Prevención del delito, estrategia, Política Criminal, Sistema Penal Acusatorio.

Abstract

This research conducted a comparative analysis between the criminal policy implemented in Colombia by the National Council for Economic and Social Policy of the Republic of Colombia CONPES 4089 of 2022, which approves the National Criminal Policy Plan 2021-2025 during the period 2022-2025, and the Panamánian regulatory framework established by Law 328 of October 10, 2022, which adopts the National Criminological Policy, with the innovation of the Firmness Plan of the current government, which obliges me to carry out a re-engineering of the comparative analysis.

The central problem focuses on determining the appropriate prevention strategy for criminological policy in Panamá to effectively reduce crime rates within the Accusatory Criminal Justice System (SPA).

The methodology employed is qualitative, descriptive, and documentary, using a comparative approach to contrast the citizen security and restorative justice approaches of both countries.

Preliminary findings suggest that, while Colombia has prioritized the decentralization of justice, Panamá faces the challenge of moving from a purely reactive approach to a comprehensive preventive one.

Keywords: Criminological policy, Crime prevention, Strategy, Criminal policy, Accusatory criminal justice system.

ÍNDICE

Agradecimiento	v
Resumen	vi
Abstract	vii
Lista de Tablas	xvi
Lista de Matrices	xvii
 CAPÍTULO 1. GENERALIDADES	 19
1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	20
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	32
1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	33
1.4. ALCANCE Y LIMITACIONES	34
1.4.1. Alcance.....	34
1.4.2 Limitaciones.....	35
1.4.3 Proyecciones	35
1.5. OBJETIVOS.....	36
1.5.1 Objetivos Generales.....	36
1.5.2 Objetivos Específicos.....	37
1.6. HIPÓTESIS	38
1.6.1 Hipótesis de trabajo.....	38

1.6.2 Hipótesis Nula.....	38
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	39
2.1 Conceptos Generales de la Investigación.....	40
2.1.1 Política Criminológica.....	40
2.1.2 Seguridad Ciudadana.....	40
2.1.3 Prevención.....	40
2.1.4 Conducta delictiva.....	41
2.1.5 Criminología.....	41
2.1.6 Política Criminal.....	41
2.1.7 Resocialización.....	42
2.2 Elementos teóricos de la Criminología y la Política Criminal.....	42
2.3 Modelos Teóricos de Prevención del Delito.....	44
2.2.1 Prevención Primaria	44
2.2.2 Prevención Secundaria.....	45
2.2.3. Prevención Terciaria.....	45
2.4 Fundamentos de Efectividad en Políticas Criminológicas	46
2.5 Teorías Criminológicas aplicadas a la prevención del delito.....	46
2.5.1 Teoría del control Social	47
2.5.2 Criminología ambiental y prevención.....	48
2.5.3 Teoria de Justicia Restaurativa.....	48
2.6 Teorias Aplicadas a la prevención en Colombia.....	49

2.6.1 Teoría de Anomía y Desorganización Social.....	49
2.6.2 Criminología Critica con enfoque diferencial.....	49
2.6.3 Justicia restaurativa.....	49
2.6.4 Enfoque de Prevención.....	50
2.6.5 Teoria de desorganización	50
2.6.7 Teoria Situacional y oportunidad delictiva.....	51
2.7 Evolución de las políticas criminológicas en america Latina	52
2.7.1 Década del 1980 a 1990.....	51
2.7.2 Década de 1990 a 2000.....	52
2.7.3 Década de 2000 a 2010.....	53
2.7.4 Década del 2010 al presente.....	54
2.7.5 Perspectiva Internacional de las Políticas Criminológicas.....	54
2.7.6 Países que han formalizado Política Criminológica.....	56
2.7.7 Países que no han formalizado Política Criminológica.....	57
2.8 Sistema Penal Acusatorio implementación paralela a la Política Criminológica.....	58
2.8.1 Desafíos del Sistema Penal Acusatorio.....	58
2.9 Enfoques Estratégicos de Prevención	59
2.9.1 Prevención Social.....	59
2.9.2 Prevención Situacional.....	60
2.9.3 Prevención Comunitaria.....	60
CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	62
3. Metodología	63
3.1 Tipo de Investigación	63
3.2 Fuentes de Información.....	64

3.2.1 Información Primaria.....	64
3.2.2 Información Secundaria	64
3.2.3 Fuentes de Información.....	64
3.3. Sujetos de la Investigación	65
3.4 Población.....	65
3.5 Muestra	66
3.5.1 Tipo de Muestra.....	66
3.6 Variables	67
3.6.1 Variable Normas e Institucional.....	67
3.6.2 Variable Enfoque Criminológico.....	67
3.6.3 Variable Sistema de Justicia	68
3.6.5 Variable Plan Firmeza.....	68
3.6.5 Resultados.....	68
CAPÍTULO IV ANÁLISIS COMPARATIVO Y HALLAZGOS	69
4.1 Análisis Comparativo	70
4.2 Factores de Política Criminológica marcos legales.....	72
4.2.1 Panamá Política Criminológica Ley 328 de octubre 2022.....	72
4.2.2 Plan Firmeza.....	73
4.2.3. Ejes Fundamentales plan Firmeza.....	74
4.2.3 Política Criminal Colombia COMPES 4089.....	75
4.2.4 Implementación y Sanción.....	77
4.3 Factores comparativo Análisis Objetivos Generales de las Pol. Criminológica....	80
4.3.1 Caso Panamá	81
4.3.2 Caso Colombia.....	83

4.4 Factores Problemas sociales Identificados que afectan la seguridad.....	83
4.4.1 Caso Panamá.....	85
4.4.2 Caso Colombia	87
4.5 Factores Órganos de Coordinación secretarias	91
4.5.1 Caso Modelo Panamá	91
4.5.2. Caso Modelo Colombia	93
4.5.3 secretaria ejecutiva modelo de gestión.....	94
4.6 Factor de análisis de Principios y Estrategias.....	94
4.6.1 Principios Panamá, 9 principios rectores.....	94
4.6.1.1 Prevención.....	95
4.6.1.2 Seguridad Ciudadana.....	96
4.6.1.3 Respeto a los Derechos Humanos.....	96
4.6.1.4 Justicia Social.....	96
4.6.1.5 Desarrollo Humano Sostenible.....	97
4.6.1.6 Participación Ciudadana.....	98
4.6.1.7 Educación Cultura de Paz.....	99
4.6.1.8 Relaciones Pacíficas Comunitarias.....	99
4.6.1.9 Rehabilitación y Reinserción Social.....	100
4.6.2 Colombia Principios Garantismo Penal en Colombia.....	101
4.6.2.1 Legalidad.....	101
4.6.2.2 Última Ratio.....	102
4.6.2.3 Lesividad.....	102
4.6.2.4 Proporcionalidad.....	102
4.6.2.5 Humanidad.....	103

4.6.2.6 Culpabilidad	103
4.6.2.7 Prevención.....	104
4.6.3 Estrategias integrales en las Políticas.....	104
4.6.3.1 Caso Panamá Estrategias	104
4.6.3.2 Principales Estrategias.....	105
4.6.3.3 Caso Colombia.....	106
4.7 Factores de análisis Objetivos Específicos en ambas políticas.....	110
4.7.1 Primer Bloque.....	110
4.7.2 Segundo Bloque.....	110
4.7.3 Tercer Bloque.....	111
4.7.4 Cuarto Bloque.....	112
4.7.5 Quinto Bloque.....	112
4.8 Análisis Asignación Presupuestaria	115
4.8.1 Panamá.....	116
4.8.2 Colombia.....	117
4.9 Principales Hallazgos	118
4.9.1 HALLAZGO 1 Periodos Normativos actualizados.....	118
4.9.2 HALLAZGO 2 Organismos de seguimiento y Control.....	121
4.9.3 HALLAZGO 3 Gobierno implementa Plan Firmeza	123
4.9.3.1 Estructura Plan Firmeza.....	123
4.9.3.2 Concepto Estratégico.....	124
4.9.3.3 Programas Plan Firmeza.....	125
4.9.3.4 Metodologías.....	127
4.9.3.5 Autoridades Nacionales y locales.....	128

4.9.3.6 Fundamento.....	129
4.9.4 HALLAZGO, 4 Ausencia de Plan Nal Pol. Criminológica.....	131
4.9.5 HALLAZGO 5 Proceso de Implementación.....	134
4.9.6 HALLAZGO 6 Ausencia y obstáculos en la Implementación.....	136
4.9.7 HALLAZGO 7 No integra ORG. Judicial y Min Publico.....	137
4.9.8 HALLAZGO 8 Enfoques de prevención en ambas políticas	139
4.9.8HALLAZGO 9 Participación de la Academia Inst de Criminología.....	139
4.9.9 HALLAZGO10 Prioridades Delictivas Identificadas.....	142
4.9.10 HALLAZGO11 Rehabilitación y Reinserción.....	146
4.9.11 HALLAZGO 12 Metodología de uso de datos.....	147
4.9.12 HALLAZGO 13 Derechos Humanos y Vulneración de Derechos....	148
4.9.13 HALLAZGO14 Participación Ciudadana.....	149
4.9.14 HALLAZGO 15. Programas Innovadores.....	149
CAPÍTULO V RESULTADOS, PROPUESTA Y CONCLUSIONES.....	152
5.1 Resultados.....	152
5.2 Similitudes Identificables en las Políticas Criminológicas.....	154
5.3 Diferencias	154
5.4 Lecciones Transferibles en ambos países.....	155
5.5 Sobre el modelo Firmeza.....	157
5.6 Problema central de la investigación.....	158
5.6.1 Estrategia.....	159
5.6.2 Optimizar el Sistema Penal Acusatorio.....	159

5.6.3 Reinserción y Rehabilitación	160
5.7 Política Criminológica Efectiva en Panamá.....	162
5.7.1 Prevención.....	162
5.7.2 Sistema Penal Acusatorio.....	162
5.7.3 Sistema Penitenciario.....	163
5.7.4 Política Pública	163
5.8 Frente al Objetivo general de nuestra investigación.....	163
5.9 Propuesta Integración de la Política Criminológica Científica en la Operatividad del Plan Firmeza.....	168
5.9.1 Transformación del Enfoque.....	168
5.9.2 Eficiencia en el Sistema Penal Acusatorio.....	169
5.9.3 Modelo de Cooperación.....	170
5.10 Ejes estratégicos de la propuesta	172
5.10.1 Eje 1 Prevención Comunitaria primaria.....	172
5.10.2 Eje 2 Justicia Restaurativa	173
5.10.3 Eje 3 Fortalecimiento Institucional.....	175
5.10.4 Eje 4 Intervención por Delitos Prioritarios.....	176
5.10.5 Eje 5 Transformación Cultural y Participación Ciudadana...	178
Conclusiones.....	179
Recomendaciones	184
Reflexiones.....	185
Bibliografía.....	186
Anexo III Plan Firmeza	200

Lista de Tablas.....	xvii
Lista de Matrices.....	xvii
Lista de Figuras.....	xviii

Lista de Tablas

Tabla 1 Pilares fundamentales de la Política Criminológica en Panamá.	29
Tabla 2 Países Latinoamericanos con Política Criminológica formalizada.	55
Tabla 3 Países Latinoamericanos sin Política Criminológica Formalizada.	56
Tabla 4 Análisis comparativo de las legislaciones en Panamá y Colombia en los últimos años en materia criminológica y penal.	57
Tabla 5 Fuentes de Materiales.	65
Tabla 6 Análisis comparativo de las estrategias similitudes en Panamá y Colombia de sus políticas criminológicas.	108

Lista de Matrices

Comparativas de países	Página
Matriz 1 Teorías que destacan los países objetos del estudio	50
Matriz 2 Comparativa de documentos analizados	71
Matriz 3 Marco normativo comparado jurídico.	79

Matriz 4 Factores problemas sociales y coordinación	90
Matriz 5 Comparativo de principios rectores y estrategias	109
Matriz 6 Objetivos Específicos Comparados	114
Matriz 7 Asignación Presupuestaria y sostenibilidad financiera	117
Matriz 8 Mecanismos de Seguimiento y Control	122
Matriz 9 Comparativa de resultados	168
Matriz 10 Integración: ley 328 y plan firmeza Panamá.	171

Lista de Figuras

Figura 1 Programa Armas por comida Plan Firmeza	75
Figura 2 Disminución de Homicidios en Colombia	89
Figura 3 Amenazas multidimensionales del Plan Firmeza	144
Figura 4 Estadísticas de Violencia doméstica aumento en Panamá	144
Figura 5 Hechos delictivos donde están involucrados adolescentes denunciados	145
Figura 6 Programa Futuro Colombia	150
Figura 7 Programa Armas por comida centros de canje.	151

Lista de diagramas

Diagrama 1 Transición Política Dictaduras a Democracia	26
Diagrama 2 Prevención Comunitaria.	56

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

1.1 Antecedentes históricos de la Política criminal

Con respecto a la política criminológica es un tanto difícil explicar con exactitud indicar cuando se empezó a utilizar el término por primera vez, pero lo que sí es, cierto es que muchas de las acepciones de la Política Criminal y aunque hoy en día a veces se usan como sinónimos, técnicamente tienen matices diferentes que han evolucionado con el tiempo y corresponden a Paul Johann Anselm Von Feuerbach una de sus figuras centrales.

A menudo se le describe como el padre de la ciencia penal moderna, y fue él quien acuñó formalmente el término "Política Criminal" a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Si bien se concibe como uno de los precursores de un vocablo universal de Política Criminal, ya mucho antes, César Beccaria en: "De los delitos y de las penas" fue quien dio los primeros pasos en esta disciplina. Esto sentó una dirección como eje de la llamada escuela clásica y de las dogmáticas procedentes incluyendo una mirada positivista y fundada de la Política Criminal.

Lo cierto es que cómo hemos indicado en algunas de nuestras intervenciones en conferencias y clases, el maestro Beccaria solo contempló los delitos y las penas sin embargo fue la punta de lanza para la criminología y la victimología que hoy día son ciencias auxiliares del Derecho penal.

Más allá de lo dicho, no se puede excluir a quien, si bien no sería considerado padre de la Política Criminal, sí sería el precursor de la adopción de esta rama como una disciplina autónoma, lógica, sistematizada y de carácter no efímero, dispuesta a permanecer en el desarrollo evolutivo social desde siempre, y cuyo entendimiento sería la clave para poder comprender posibles problemas que necesariamente serán provistos en la sociedad.

El Dr. Franz Von Liszt, es quien, debe ser considerado como el gran postulador de esta disciplina a nivel mundial, uno de los más influyentes en materia de prevención y fijación de las pautas sobre las cuales tanto el Derecho Penal como la misma disciplina de Política Criminal. El fondo y foco de los postulados de las ideas de Von Liszt, serían arrojados sobre las deducciones y estamentos de determinar la gran diferencia entre la llamada Política pública.

Como hecho relevante de las formulaciones positivistas de Von Liszt, el preciado objeto de su ideal, contribuyó de una manera a poder conglobar todo pensamiento inmerso en una búsqueda de prevención delictual en ya no tanto criterios clasicistas de libre albedrío en cuanto a la lucha contra el crimen.

Ahora, la lucha sería más pura, seria, dogmática racional y sobre todo positivista sobre los datos que la sociedad misma arrojaría, y así, poder revertir una situación de desamparo que durante siglos el mismo derecho preventivo no había podido alterar. Los saberes empíricos y racionales, como así también las técnicas experimentales, serían la base de toda formulación político criminal, esta

formulación es, de alguna forma, el eje de lo que constituye el control de la Política moderna, pues sus saberes prevalecieron hasta el día de hoy.

Con respecto a las bases de las formulaciones de Von Liszt, podemos citar los siguientes criterios:

- a) La concepción del delito como meramente social y no como un mero desarrollo causal sin explicación, por ende, susceptible de poder prevenirse;
- b) Aplicación de condenas condicionales siempre que fuese posible, como elemento motivacional del delincuente.
- c) Un mayor medio educativo para prevenir el crimen, como así también asumir la mirada de un Estado paternalista para con los menores delincuentes y evitar la imposición de condenas que sean lesivas de sus derechos a muy temprana edad;
- d) Adjudicarse la idea de que, para prevenir el delito, se debe adoptar la idea de un Estado peligroso y así evitar todas las nociones que ellos conlleva;
- e) Mejorar las medidas de profilaxis criminal como eje de todo el criterio político-criminal.

- f) Dar mayor atención a las instituciones encargadas de llevar a cabo el adoctrinamiento de los encarcelados, ya sea sobre el personal penitenciario.
- g) Como así también sobre las mismas agencias de prevención para que puedan prevenir e impedir hechos criminógenos más rápidamente.

Se denota en las ideas Vonlianas la necesidad de un programa de medidas alternativas a las carcelarias, y qué mejor forma que sea con las llamadas medidas de seguridad sobre aquellas personas con insuficiencias mentales, sobre personas con amplio margen de carencia de seguimiento de normas comunales, o incluso menores.

Estas son, a modo de conclusión, las ideas más básicas sobre el origen de una doctrina y ciencia que no podría capitularse en un sendero específico y lineal por la amplitud de sus símbolos. Por todo lo demás, quedará para un análisis más exhaustivo las cuestiones más relevantes o controversiales sobre los ideales de la Política Criminal. Por otra parte, en Colombia contexto histórico de la política criminal, durante el Período de Violencia y Conflicto Armado (1948-1990) Encuentra sus raíces en un contexto histórico marcado por la violencia bipartidista y el posterior surgimiento de grupos guerrilleros. Durante la segunda mitad del siglo XX, el país experimentó una escalada de violencia que obligó al Estado a desarrollar respuestas predominantemente reactivas y militarizadas. La creación del Estatuto de Seguridad en 1978 y la declaratoria de estados de excepción recurrentes caracterizaron un modelo centrado en el control punitivo más que en la prevención.

Sin embargo, la era del Narcotráfico y la Crisis Institucional (1980-2000) Se transformó radicalmente el panorama criminológico colombiano. Los carteles de Medellín y Cali, junto con la consolidación de grupos paramilitares y guerrilleros financiados por el narcotráfico, generaron niveles de violencia sin precedentes. Es decir, la respuesta estatal incluyó la militarización de la seguridad, la extradición de nacionales y la implementación de medidas excepcionales que subordinaron la prevención a la confrontación directa. Sobre la validez de La Constitución de 1991 marcó un punto de inflexión al introducir principios de Estado Social de Derecho y reconocimiento de derechos fundamentales, aunque su implementación en materia de seguridad fue gradual.

Al mismo tiempo se dan Políticas de Seguridad Democrática y Transformaciones recientes con gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) que implementó la Política de Seguridad Democrática, enfocada en la recuperación territorial y el debilitamiento de grupos armados ilegales. Paralelamente, surgieron iniciativas de prevención situacional y comunitaria en ciudades como Bogotá y Medellín. Se da el Acuerdo de Paz con las FARC (2016) abrió una nueva etapa que incorporó enfoques de justicia transicional, prevención del reclutamiento y reintegración. Las últimas dos décadas evidencian una evolución gradual hacia modelos que combinan represión con estrategias preventivas de alcance social, aunque persisten desafíos en su implementación efectiva. Como complemento se crea un Plan Nacional de Políticas Criminal en los años 2021-2025, con el Consejo Nacional de política económica y social de la República de Colombia CONPES 4089

de 2022, es quien aprueba el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, y define una política criminal como política pública transversal, coordinada entre instituciones, orientada tanto a enfrentar el crimen organizado como a garantizar derechos y acceso a la justicia documento que será uno de los ejes principales de nuestro estudio.

Este plan se estructura sobre cinco pilares fundamentales tales como:

- 1) Prevención de la criminalidad;
- 2) Definición de comportamientos antisociales sancionables;
- 3) Investigación y juzgamiento;
- 4) Cumplimiento de la sanción penal; y
- 5) Modernización de la acción estatal, con prioridades como interrupción del crimen organizado, humanización del sistema penitenciario, reducción de reincidencia, prevención en jóvenes y lucha contra la corrupción y la captura del Estado.

En cuanto a la Evolución de la Política Criminológica en Panamá, se da una evolución de un sistema inquisitivo a uno garantista con la Reforma de 2008 (Ley

63), adoptando un enfoque más humano y preventivo, y culminando en la Ley 328 de 2022 que formaliza la Política Criminológica Nacional, basada en la prevención, represión y rehabilitación, impulsada por precursores académicos y médicos desde la década del 60 aunque históricamente marcada por la creación de cuerpos de investigación y desafíos de recursos y aplicación.

Es importante mencionar que la Ley 63 modernizó el sistema penal, introduciendo principios garantistas, derechos humanos y un enfoque más acusatorio y equitativo, un cambio radical respecto sistema inquisitivo anterior lo describe, el Portal de Revistas de la Universidad de Panamá.

Con relación al período Post-Invasión y Transición Democrática (1990-2000, la invasión estadounidense de 1989 y la disolución de las Fuerzas de Defensa marcaron un quiebre fundamental en la estructura de seguridad panameña. La creación de la Policía Nacional en 1990 inauguró un modelo desmilitarizado de seguridad ciudadana.

Durante esta década, el país enfrentó el desafío de construir instituciones civiles de seguridad en un contexto de vulnerabilidad ante el crimen organizado transnacional, particularmente el narcotráfico que aprovechaba la posición geográfica estratégica del país.

Diagrama N 1 Transición Política Dictaduras a Democracia



Fuente: Abierta

Diagrama: Creación Propia

En este periodo 2000-20015, se da un Crecimiento Económico y Nuevos Desafíos Criminológicos, vinculado a la ampliación del Canal, el sector financiero y la construcción generó transformaciones urbanas aceleradas que trajeron consigo nuevos fenómenos criminales. El pandillerismo juvenil, la violencia urbana y la criminalidad organizada vinculada al narcotráfico se intensificaron.

Las respuestas estatales oscilaron entre el fortalecimiento policial tradicional y la implementación incipiente de programas preventivos focalizados en poblaciones vulnerables. Durante este período se crearon marcos normativos como la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (2010), que introdujo elementos de justicia restaurativa.

Es importante señalar que la Institucionalización de la Prevención y Desafíos Actuales (2015-2024) han evidenciado en los últimos años, intentos de sistematizar políticas preventivas a través de planes nacionales de seguridad que incorporan componentes de prevención social, situacional y comunitaria. Se dio la creación del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, junto con programas focalizados en barrios críticos, representan esfuerzos por trascender modelos exclusivamente represivos. El 10 de octubre de 2022 se sancionó la Ley 328, que establece formalmente la Política Criminológica de la República de Panamá.

Esta ley es el corazón de la estrategia actual y busca:

- 1) Sustituir la "mano dura" o respuestas emocionales por diagnósticos técnicos de la realidad social panameña.
- 2) Se estableció la Secretaría Ejecutiva de Política Criminológica.
- 3) Involucra no solo a la policía y al Ministerio de Seguridad, también y al ministerio de Educación, Desarrollo Social y Salud para atacar las causas raíz del delito.

La implementación se ha dividido en áreas clave que buscan impactar tanto la prevención primaria como la reinserción:

- ❖ **Prevención Primaria:** Fortalecimiento de valores, unidad familiar y programas de educación para evitar que los jóvenes entren en redes delictivas.

- ❖ **Justicia Social:** Reducción de la desigualdad y mejora del acceso a oportunidades laborales en zonas críticas (como Colón y el área este de Panamá).
- ❖ **Resocialización:** Evaluación técnica de las personas privadas de libertad para garantizar una reinserción productiva y reducir la reincidencia.

Tabla 1 Pilares fundamentales de la Política Criminológica en Panamá

Pilar Fundamental	Objetivo Estratégico	Acciones Clave en Panamá
Prevención Primaria	Atacar las causas del delito antes de que ocurra, enfocándose en el entorno social.	* Fortalecimiento de la unidad familiar. * Promoción de valores éticos y cívicos. * Programas educativos extracurriculares para jóvenes en riesgo.
Justicia Social	Reducir las brechas de desigualdad que sirven como caldo de cultivo para la delincuencia.	* Mejora del acceso a empleo en zonas críticas (Colón, Panamá Este, San Miguelito) * Inversión en infraestructura social y servicios básicos.
Resocialización	Transformar el sistema penitenciario en un espacio de rehabilitación real.	* Evaluaciones técnicas y psicológicas de los privados de libertad. * Capacitación laboral técnica para una reinserción productiva. * Programas de seguimiento postpenitenciario para evitar la reincidencia.

Fuente: Ley 328 de 2022

Tabla: Creación propia

En el año 2025, se destaca la sanción de la Ley 478, que actualiza el Código Penal para tipificar nuevos delitos digitales (suplantación de identidad, ciberestafas), respondiendo al aumento de la criminalidad en entornos virtuales observado desde la pandemia, a pesar de los avances legales, el país enfrenta desafíos críticos para el cierre de 2025, ya que a finales del 2024 inicios del 2025 se lanzó el denominado **Plan de Firmeza**, sus primeras etapas de ejecución marcaron un cierre del periodo. Podríamos decir, que este plan ha sido reemplazo por el gobierno nacional a la **implementación del Plan de la Política Criminológica** en el país, con

Operaciones focalizadas en áreas de alta tasa de homicidios e Inversión en desarrollo humano y becas para jóvenes en riesgo. Panamá es actualmente uno de los pocos países de la región que ha profesionalizado la carrera de criminólogo dentro de la estructura estatal y académica en las universidades, exigiendo que los encargados de estas políticas tengan formación académica específica en la especialización.

Lo anteriormente expuesto, busca realizar la Importancia de un análisis comparativo en las políticas criminológicas implementadas en Panamá y Colombia.

Su principal importancia, es dotar de sustento a la Política Criminológica Nacional, la Ley 328 de 2022 exige que la prevención se base en ciencia y no en intuición política.

Con la presente investigación deseo contribuir para evaluar, si los programas del Plan Firmeza cumplen con los estándares científicos que la ley demanda, un plan que parece ser improvisado y no ajustado a los lineamientos a la ley de política criminológica y con más vacíos legales que objetivos definidos.

Colombia ha enfrentado desafíos similares en la implementación de justicia restaurativa y control territorial durante 2022-2025.

Con el presente estudio al analizarlos me permite:

- ❖ **Evitar implementar estrategias** de prevención que ya demostraron ser ineficaces en el contexto colombiano.
- ❖ **Adaptar modelos** de prevención comunitaria o de vigilancia tecnológica que hayan dado resultados positivos en ciudades colombianas con demografías similares a Ciudad de Panamá o Colón.
- ❖ Uno de los mayores beneficios es proponer soluciones a la saturación del SPA. Al investigar estrategias de prevención efectivas, la presente investigación aporta a:
- ❖ **Descongestionamiento judicial:** Si la política criminológica previene el delito antes de que ocurra, disminuye la carga de casos en el SPA y menos investigaciones penales en el Ministerio Público.
- ❖ **Justicia Restaurativa:** Provee argumentos para potenciar los métodos alternos de resolución de conflictos, una pieza clave en la política criminal moderna de 2025.

Además, este estudio permitirá auditar la coherencia entre la narrativa política (Firmeza) y la normativa técnica (Ley 328). El beneficio es proponer una estrategia de prevención integral que no solo se base en la represión, sino en la intervención de los factores de riesgo socioeconómicos, alineándose con los objetivos del Consejo Nacional de Política Criminológica.

En 2025, existe una demanda creciente de estudios que analicen el impacto real de la política criminal en la seguridad ciudadana, será un referente de consulta para

optimizar el presupuesto del Estado en medidas de prevención y seguridad, así como para monitorear la efectividad de las medidas de criminalidad y el respeto a los derechos humanos en la región.

1.2 Justificación

El propósito de la presente investigación radica sustancialmente en demostrar con el análisis comparativo entre ambos países hermanos como una buena política criminológica bien implementada puede contribuir a disminuir los índices de violencia, criminalidad y delincuencia en la sociedad en Panamá y mejorar los indicadores de seguridad ciudadana, bajando la tasa de homicidios, casos donde estén involucrado los menores, la violencia doméstica y ciberdelitos que tanto daño están ocasionando a las familias panameñas.

De igual forma este estudio se justifica porque contribuye a llenar vacíos significativos en las investigaciones sobre criminología comparada latinoamericana, aportando conocimiento sistemático sobre dos casos nacionales insuficientemente estudiados en perspectiva comparativa.

Es además una investigación referente y que no puede dejar de mencionar un plan denominado firmeza que no está focalizado en la política criminológica y pretende llenar el vacío de la elaboración de un verdadero plan más allá de un quinquenio para mejorar la seguridad ciudadana que ha convertido el problema en una crisis de salud pública.

Genera, además, evidencia de análisis crítico que puede informar procesos de diseño, reforma y evaluación de políticas públicas en ambos países, identificando factores de éxito, obstáculos a superar y condiciones necesarias para la efectividad de intervenciones preventivas de igual manera desarrolla un marco analítico para el estudio comparativo de políticas criminológicas preventivas que puede ser replicado o adaptado para otros contextos nacionales o regionales.

Al examinar la efectividad de medidas preventivas, contribuye al debate público sobre asignación de recursos, prioridades de política pública y búsqueda de alternativas a modelos exclusivamente punitivos, con implicaciones directas para la seguridad y bienestar de millones de personas.

1.3 Planteamiento del Problema

La criminalidad constituye uno de los principales desafíos sociales en América Latina, afectando la seguridad ciudadana, la estabilidad institucional y el desarrollo económico. Panamá y Colombia, aunque comparten características culturales y geográficas, presentan realidades criminológicas distintas que han motivado la adopción de diversas políticas de prevención. por tal razón al realizar el análisis comparativo, planteamos la siguiente interrogante: ¿Que estrategia de prevención es adecuada, para que la política criminológica en Panamá logre disminuir efectivamente los índices de delincuencia? Como pregunta principal.

En Panamá, las estrategias se han orientado hacia programas comunitarios, fortalecimiento policial y campañas educativas, mientras que en Colombia se han implementado políticas más complejas que incluyen la reintegración social de excombatientes, planes de seguridad urbana y programas de prevención del reclutamiento juvenil. Sin embargo, persiste la duda sobre la efectividad real de estas medidas en la reducción de la criminalidad y en la percepción de seguridad de la población.

La ausencia de estudios comparativos sistemáticos entre ambos países genera un vacío académico y práctico: Preguntas de investigación **¿qué políticas han demostrado mayor impacto?, ¿qué factores contextuales explican sus resultados?, ¿qué lecciones pueden compartirse para optimizar las estrategias de prevención en la región?**

En este sentido, se hace necesario analizar de manera comparativa las políticas criminológicas de Panamá y Colombia, evaluando sus medidas de prevención y la efectividad alcanzada, con el fin de aportar evidencia que oriente la formulación de políticas públicas más integrales y sostenibles.

1.4 Alcance y Limitaciones

1.4.1 Alcance

Esta investigación solo alcanza las políticas Criminológicas de ambos países, pero con el cambio de gobierno y la improvisación de las políticas de seguridad cambiando el plan de la Política Criminológica, tomaremos en cuenta el plan firmeza

dentro de la investigación para hacerla más cónsona con la realidad que vive nuestro país.

1.4.2 Limitaciones

Por ser un tema sensitivo sobre las política criminológica o seguridad ciudadana, pocas son las instituciones que brindan información de forma abierta sobre el tema objeto de la investigación. Además, se realizó una pasantía en Colombia con la finalidad de conocer la realidad de las políticas criminales y avances del plan de trabajo a través del CESJUL, juntamente con la colaboración de la Universidad de Panamá, donde la información brindada era muy escasa.

En cuanto al Ministerio de Seguridad, su colaboración para este estudio prácticamente fue nula.

Otras de las limitaciones encontradas fue la bibliografía, literaturas relacionadas con el tema referente a las políticas criminológicas.

También nos encontramos, con pocos recursos, tiempo estipulado para nuestro estudio.

1.4.3. Proyecciones de la investigación

Es fundamental destacar dos proyecciones en la presente investigación iniciando con una proyección comparativa en los cuales vamos a determinar lo siguiente.

- Identificación de modelos de política criminal exitosos transferibles entre contextos.
- Evaluación del impacto diferencial según variables socioeconómicas regionales.
- Análisis de la sostenibilidad financiera e institucional de cada modelo.

Y por otro lado la proyección de impacto social que nos dejara en evidencia:

- Medición del efecto sobre poblaciones vulnerables y sistemas de justicia
- Evaluación de la participación ciudadana en prevención del delito
- Análisis de la articulación interinstitucional principalmente Policía, Órgano Judicial con el Sistema Penal Acusatorio y el Ministerio Público.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

Analizar comparativamente las políticas criminológicas en los años 2021-2025 de Panamá y Colombia en materia de prevención contenidas en las políticas criminológicas evaluando su efectividad en reducción de la criminalidad y en la mejora de la seguridad ciudadana, con el fin de identificar fortalezas, debilidades y posibles lecciones aplicables para el diseño de políticas públicas más integrales en la región.

1.5.2 Objetivos Específicos

1. Describir los marcos normativos legales fundamentales de la política criminal colombiana 2022-2025 y de la política criminológica panameña (Ley 328 de 2022 y Plan Firmeza), identificando sus ejes estratégicos, enfoques preventivos y mecanismos de implementación.
2. Clasificar las estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria implementadas en ambos países, evaluando su pertinencia y aplicabilidad al contexto panameño.
3. Analizar los resultados documentados de las políticas criminales mediante indicadores de criminalidad y percepción de seguridad.
4. Comparar las similitudes y diferencias entre ambos modelos de prevención.
5. Proponer lineamientos para fortalecer la política criminológica de Panamá.

1.6 Hipótesis

1.6.1 Hipótesis de trabajo

La efectividad de las políticas criminales nacionales en Colombia y Panamá durante el período 2022-2025 está condicionada no por la sofisticación normativa de sus marcos legales, sino por tres variables fundamentales la capacidad institucional real para ejecutar acciones preventivas y no solo represivas.

En una investigación cualitativa comparativa como la que realizamos, no es necesario formular hipótesis no obstante lo anterior formulamos las siguientes preguntas: ¿Qué diferencias existen entre las políticas de prevención entre Panamá y Colombia? Y también Que factores explican su nivel de efectividad.

1.6.2 Hipótesis Nula

La capacidad institucional real para ejecutar acciones preventivas y no solo represivas NO tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la efectividad de las políticas criminales en Colombia y Panamá durante el período 2022-2025. Las variaciones en los indicadores de criminalidad pueden explicarse por otros factores como el contexto socioeconómico, presencia policial, severidad punitiva, variables aleatorias independientemente del nivel de capacidad institucional preventiva.

De lo anterior podemos ver en los resultados la capacidad de la política criminal para reducir la incidencia delictiva, disminuir la reincidencia, mejorar la percepción de seguridad ciudadana y garantizar el respeto a los derechos humanos en el contexto de la administración de justicia.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Conceptos Generales de la investigación

Según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No 111 de 13 de julio de 2023 que reglamenta la Ley 328 de 10 de octubre de 2022, que establece la Política Criminológica en la República de Panamá es importante definir los conceptos que comprenden y que detallo:

2.1.1 Política Criminológica Se refiere a la política de Estado, cuyo objetivo es prevenir la conducta criminal.

2.1.2 Seguridad Ciudadana: Acción que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía y la implementación de políticas públicas de prevención para asegurar su convivencia pacífica, eliminar la violencia y utilizar pacíficamente las vías y espacios públicos, así como ayudara prevenir que se cometan delitos y faltas en la sociedad.

2.1.3 Prevención: Método de identificar con anticipación la probabilidad de una conducta criminal que permita ejecutar acciones anticipadas y coordinadas dentro de una sociedad que a través de la integración de medios y programas ejecutados puede evitar o repeler tal conducta

2.1.4 Conducta Delictiva: Conducta que transgrede las normas de la sociedad a la que ese individuo pertenece, causada por la acción humana, entendida como cualquier hecho que viole las reglas sociales o vaya contra las demás, es decir el comportamiento que produce un delito como toda conducta humana externa, culpable penalmente antijurídica y punible, cuando encaja en las descripciones del tipo legal y tipificado dentro del Código Penal.

2.1.5 Criminología: Ciencia multidisciplinaria que tiene por objeto, el estudio de la conducta criminal de la víctima y el control social del delito, tratando de suministrar una información válida sobre el origen, dinámica y variables del crimen, desde un problema individual social, ofreciendo respuestas al comportamiento delincuenciales con programas de prevención eficaz.

2.1.6 Política Criminal: Estrategias que proponen cambios y modificaciones procurando una reducción y control de los índices de criminalidad, busca prevenir que los bienes jurídicamente tutelados por la sociedad no sean violentados o puestos en peligro por personas cuya conducta debe ser sancionada.

2.1.7 Rehabilitación efectiva: Método que permite a las personas privadas de libertad tener una oportunidad de reinserción a la sociedad, siendo personas productivas garantizando la reducción de riesgo de reincidencia del comportamiento delictivo por medio de evaluación técnica pertinente, permitiendo fundamentar el ingreso al proceso de resocialización a través del desarrollo de habilidades y competencias de tipo. Educativo, cultural, laboral y deportivo del privado de libertad.

2.1.8 **Resocialización:** Proceso por el cual un inadaptado social se integra a la sociedad por medio de actividades que permitan el desarrollo de habilidades y competencias adquiridas en el proceso de rehabilitación que le permita lograr una integración efectiva a la sociedad.

2.2 Elementos Teóricos de la Criminología y la Política Criminal

La política criminológica constituye el conjunto sistemático de principios, estrategias y acciones mediante las cuales el Estado responde al fenómeno criminal. Según Zaffaroni (2002), esta se define como la disciplina que estudia las respuestas sociales, institucionales y normativas frente al delito, fundamentándose en el análisis científico del comportamiento criminal y sus causas multifactoriales.

La política criminológica constituye el conjunto de estrategias, decisiones y acciones que el Estado implementa para prevenir, controlar y reducir la criminalidad en una sociedad determinada. Según García-Pablos de Molina (2014), la política criminal debe entenderse como "el conjunto de criterios empleados o a emplear por el Estado en relación con el delito, valiéndose para ello de los instrumentos de control social, formales e informales, de que dispone" (p. 89). Esta definición subraya la naturaleza multidimensional de la política criminal, que trasciende la mera respuesta punitiva para abarcar estrategias preventivas integrales.

Desde una perspectiva contemporánea, Zaffaroni, Alagia y Slokar (2020) argumentan que la política criminológica moderna debe fundamentarse en criterios

de racionalidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos, superando los modelos exclusivamente represivos que han demostrado limitada efectividad en la reducción sostenible de la delincuencia. En el contexto latinoamericano, esta reconceptualización resulta particularmente relevante dado el predominio histórico de enfoques punitivos que no han logrado contener el incremento de los índices delictivos (Del Olmo, 2000).

La política criminológica efectiva, conforme sostiene Hassemer y Muñoz Conde (2012), debe articular coherentemente tres componentes fundamentales: la prevención primaria (dirigida a las causas estructurales del delito), la prevención secundaria (enfocada en grupos de riesgo) y la prevención terciaria (orientada a evitar la reincidencia). Esta tripartición conceptual proporciona el marco analítico para evaluar comparativamente las políticas de Panamá y Colombia.

En el contexto latinoamericano, Gabaldón y Antillano (2007) enfatizan que las políticas criminológicas no pueden desvincularse de las realidades socioeconómicas, culturales y políticas de cada nación, lo que determina su enfoque, alcance y efectividad. La comprensión de esta disciplina requiere distinguir tres dimensiones fundamentales tales como:

- ❖ **Política criminal:** Conjunto de respuestas punitivas que el Estado diseña ante conductas tipificadas como delictivas (Binder, 2004).

- ❖ **Política de prevención:** Estrategias dirigidas a evitar la comisión de delitos mediante intervención en factores de riesgo crimino génicos (Sherman et al., 2002).
- ❖ **Política de seguridad ciudadana:** Acciones integrales orientadas a garantizar la convivencia pacífica y protección de derechos fundamentales (Dammert, 2007).

2.3. Modelos Teóricos de Prevención del Delito

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010) han establecido una clasificación tripartita de la prevención delictiva que constituye el marco conceptual predominante adoptados ampliamente en políticas públicas son los siguientes:

2.3.1 Prevención Primaria: Dirigida a la población general, busca eliminar o reducir factores crimino génicos mediante programas sociales, educativos y comunitarios. Crawford (1998) señala que estas intervenciones actúan sobre causas estructurales de la criminalidad como desigualdad, desempleo, falta de oportunidades educativas y exclusión social.

Dirigida a toda la población mediante intervenciones sobre factores de riesgo estructurales antes de que emerjan problemas delictivos. Incluye políticas educativas, económicas, urbanísticas y sociales que fortalecen la cohesión comunitaria y reducen desigualdades criminógenas (Farrington y Welsh, 2007).

Sherman et al. (1997) demuestran que las intervenciones primarias en primera infancia y adolescencia presentan la mejor relación costo-efectividad a largo plazo.

2.3.2 Prevención Secundaria: Enfocada en grupos de riesgo identificables, implementa medidas específicas para poblaciones vulnerables jóvenes en riesgo, comunidades marginadas, áreas con alta incidencia delictiva. Farrington y Welsh (2007) destacan la efectividad de programas focalizados de intervención temprana. Focalizada en grupos, individuos o contextos que presentan factores de riesgo elevados de involucramiento delictivo. Comprende programas de intervención temprana, orientación familiar, mediación comunitaria y tratamiento de adicciones (Welsh y Farrington, 2012). La identificación basada en evidencia de factores de riesgo y factores protectores resulta esencial para la efectividad de este nivel (Catalano y Hawkins, 1996).

2.3.3 Prevención Terciaria: Orientada a prevenir la reincidencia delictiva mediante programas de rehabilitación, reinserción social y seguimiento de personas con antecedentes penales. Cullen y Gendreau (2000) demuestran que programas de tratamiento basados en evidencia reducen significativamente las tasas de reincidencia.

Orientada a personas que ya han cometido delitos, buscando evitar la reincidencia mediante rehabilitación, reinserción social y supervisión postpenitenciaria (Andrews y Bonta, 2010). Comprende tanto medidas alternativas a la prisión como programas

intrapenitenciarios y postpenitenciarios de reintegración social (Lipsey y Cullen, 2007)

2.4. Fundamentos de Efectividad en Política Criminológica: La efectividad de las políticas criminológicas se mide mediante indicadores cuantitativos y cualitativos que incluyen la reducción de tasas delictivas, percepción de seguridad ciudadana, tasa de reincidencia, confianza institucional y respeto a derechos humanos. Sherman et al. (2002) en su obra Evidence-Based Crime Prevention establecen criterios metodológicos rigurosos para evaluar programas preventivos, enfatizando la necesidad de estudios controlados y seguimiento longitudinal.

Según Welsh y Farrington (2012), las políticas criminológicas efectivas presentan características comunes:

- ❖ Fundamentación en evidencia empírica y estudios científicos
- ❖ Enfoque multisectorial e interinstitucional
- ❖ Participación comunitaria y apropiación local
- ❖ Evaluación continua y adaptación de estrategias
- ❖ Sostenibilidad presupuestaria y política
- ❖ Respeto irrestricto a derechos humanos y garantías constitucionales

2.5 Teorías Criminológicas Aplicables a la Prevención del Delito en Panamá

Panamá ha dado un giro institucional importante con la Ley 328 de 2022, que establece la Política Criminológica del Estado como una política de Estado científica y no solo reactiva.

2.5.1 Teoría del Control Social: Se enfoca en fortalecer los lazos familiares y los valores comunitarios para evitar que los individuos se desvíen hacia el delito. La ley panameña enfatiza explícitamente el "fortalecimiento de los valores de la vida y la unidad familiar". El precursor más importante de la visión moderna es (Travis Hirschi), quien cambió la pregunta de "¿por qué la gente delinque?" a "¿por qué la gente no delinque?".

Su tesis central es que el individuo se abstiene de delinquir cuando tiene vínculos fuertes con la sociedad apego, Compromiso, Participación ciudadana y Creencia. "Si no cometemos actos desviados es debido a nuestro estrecho lazo con la sociedad. Si el lazo se debilita, se saltan las reglas" (Hirschi, 1969).

La Teoría del Control Social de Hirsch (1969) plantea que los individuos no cometen delitos cuando mantienen vínculos fuertes con la sociedad convencional mediante cuatro elementos clave:

- 1) Apego (vínculos afectivos),
- 2) Compromiso (inversión en actividades convencionales),
- 3) Participación (involucramiento en actividades legítimas) e
- 4) Creencias (interiorización de valores prosociales).

Esta teoría sustenta políticas preventivas orientadas al fortalecimiento familiar, la integración educativa y laboral, y la cohesión comunitaria (Serrano Maíllo, 2009).

Teorías del Control Social.

2.5.2 Criminología Ambiental y Prevención Situacional: A través de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, se aplican conceptos de reducción de oportunidades, mejorando la vigilancia y el entorno urbano para disuadir el crimen. El crimen ocurre cuando coinciden un delincuente motivado, un objetivo valioso y la ausencia de un guardián capaz. C. Ray Jeffery y el dúo Ronald V. Clarke y Marcus Felson son sus principales precursores.

Según sus autores "La oportunidad hace al ladrón... la reducción de la oportunidad de ofender al mejorar el diseño y la gestión del medio ambiente" (Felson & Clarke, 1998).

2.5.3 Teoría de la Justicia Restaurativa: Con la reforma al Sistema Penal Acusatorio, se busca reparar el daño y reintegrar al individuo, considerando la reinserción social como una forma de prevención de la reincidencia.

Considerada una "tercera vía" entre el castigo y la rehabilitación, busca sanar la relación víctima, ofensor, comunidad. Teoría promovida por Howard Zehr conocido como el abuelo de la justicia restaurativa y señala que delito no es solo una violación a la ley, sino un daño a las personas y a las relaciones. La justicia debe enfocarse en reparar ese daño.

Enfoque de Prevención: Es multidimensional. La nueva legislación prioriza la prevención primaria educación y familia antes que la represión, aunque en la práctica coexiste con un sistema penal robusto.

2.6 Teorías Criminológicas Aplicables a la Prevención del Delito en Colombia

2.6.1 Teorías y Enfoque: Colombia basa sus acciones en el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, que es un documento técnico avanzado que busca desmarcarse del populismo punitivo.

2.6.2 Teoría de la Anomia y Desorganización Social: El Estado reconoce que el delito surge en zonas donde faltan oportunidades y presencia institucional. Sus políticas se enfocan en la "disrupción del crimen organizado" mediante el desarrollo territorial.

2.6.3 Criminología Crítica y Enfoque Diferencial: Colombia es pionera en aplicar teorías que consideran el género, la etnia y la discapacidad. Reconoce que el sistema penal no afecta a todos por igual y busca proteger a poblaciones vulnerables.

2.6.4 Justicia Restaurativa: Es el eje central del actual plan criminal, buscando la reconstrucción del tejido social en lugar del simple encierro, especialmente tras el contexto del conflicto armado.

2.6.5 Enfoque de Prevención: Es progresista y preventivo. El Plan Nacional define la "Fase Preventiva" como la prioridad número uno, enfocándose en reducir el homicidio y la violencia de género mediante la intervención social más que por el aumento de penas.

Matriz 1: Teorías que destacan los países objetos del estudio

Criterio	Panamá (Ley 328 / ENSC)	Colombia (Plan 2021-2025)
Teoría Principal	Control Social y Criminología Clínica.	Justicia Restaurativa y Anomia.
Instrumento Clave	Ley 328 de 10 de octubre de 2022.	Documento CONPES y Plan de Pol. Criminal.
Foco de Prevención	Familia, valores y prevención situacional.	Enfoque diferencial, género y paz territorial.
Tendencia	Institucionalización de la Criminología.	Despenalización y justicia restaurativa.

Fuente: Panamá (Ley 328 / ENSC) y Colombia (Plan Nacional 2021-2025) **tabla:** Creación propia

Teoría de la Prevención Integral es aplicable para ambos países su fundamento principal es la prevención, combinación de prevención primaria, secundaria y terciaria Articulación entre prevención, investigación, judicialización y resocialización

2.6.6 Teorías de Desorganización Social y Asociación diferencial

La Teoría de la Desorganización Social, desarrollada originalmente por Shaw y McKay (1942) y actualizada por Sampson y Groves (1989), postula que la criminalidad se concentra en áreas caracterizadas por la ruptura de mecanismos de

control social informal, movilidad residencial elevada, heterogeneidad étnica y situación socioeconómica precaria.

Esta perspectiva teórica resulta fundamental para comprender la distribución espacial de la delincuencia en contextos urbanos latinoamericanos, donde la fragmentación social y la desigualdad estructural constituyen factores criminógenos de primer orden (Dammert y Malone, 2006).

La Teoría de la Asociación Diferencial de Sutherland (1947), reformulada posteriormente por Akers (1998) como Teoría del Aprendizaje Social, sostiene que el comportamiento delictivo se aprende mediante interacciones sociales, especialmente en grupos primarios, donde se transmiten técnicas delictivas, motivos, impulsos y actitudes favorables a la violación de la ley.

Esta aproximación teórica fundamenta las estrategias preventivas centradas en la intervención comunitaria y el fortalecimiento de factores protectores en poblaciones vulnerables (Garrido, Stangeland y Redondo, 2006).

2.6.7 Teorías Situacionales y Oportunidad Delictiva: La Teoría de las Actividades Rutinarias, formulada por Cohen y Felson (1979), argumenta que la criminalidad directa requiere la convergencia espaciotemporal de tres elementos:

- 1) Un delincuente motivado,
- 2) Un objetivo adecuado y la,
- 3) Ausencia de guardianes capaces.

Esta perspectiva ha revolucionado las estrategias de prevención situacional al demostrar que la criminalidad puede reducirse modificando las oportunidades delictivas sin necesariamente alterar las motivaciones de los infractores (Felson y Clarke, 1998).

Clarke (1980, 1997) desarrolló la Teoría de la Prevención Situacional, proponiendo veinticinco técnicas agrupadas en cinco categorías:

- 1) Aumentar el esfuerzo,
- 2) Aumentar los riesgos,
- 3) Reducir las recompensas,
- 4) Reducir las provocaciones y
- 5) Eliminar las excusas.

Este enfoque pragmático ha demostrado efectividad en la reducción de delitos específicos mediante intervenciones ambientales y diseño urbano (Felson, 2002; Newman, 1972).

Cornish y Clarke (1986) complementaron este marco teórico con el Modelo de Elección Racional, que conceptualiza al delincuente como un actor que evalúa costos, beneficios y riesgos antes de cometer un delito, aunque con racionalidad limitada. Esta perspectiva fundamenta estrategias disuasorias basadas en la certeza, celeridad y proporcionalidad de la sanción más que en su severidad (Nagin, 2013).

2.7 Evolución de las Políticas Criminológicas en América Latina

2.7.1 Década de 1980-1990: Transición Democrática y Crisis de Seguridad: La década de 1980 marcó un período de transformación política en América Latina con la transición de regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos. Según Frühling (2003), este proceso evidenció la ausencia de políticas criminológicas sistemáticas, predominando enfoques reactivos y militarizados heredados de dictaduras militares. El aumento de la criminalidad urbana y el surgimiento del narcotráfico como fenómeno regional exigieron respuestas institucionales que las nuevas democracias no estaban preparadas para implementar.

2.7.2 Década de 1990-2000: Reformas Policiales y Primeras Políticas Integrales: Los años noventa fueron testigos de reformas institucionales significativas. Países como Chile (1990), Argentina (1992) y Colombia (1991-1993) implementaron reformas policiales orientadas a profesionalizar cuerpos de seguridad y establecer controles civiles. Dammert y Bailey (2005) documentan cómo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y organismos multilaterales promovieron programas de prevención comunitaria, aunque con resultados mixtos debido a limitaciones presupuestarias y falta de coordinación institucional.

2.7.3 Década de 2000: Consolidación de Marcos Normativos: El nuevo milenio trajo consigo la formalización de políticas criminológicas mediante legislación específica. Costa Rica aprobó el Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (2001), mientras que Colombia adoptó la Política Nacional de Seguridad y

Convivencia Ciudadana (2003). Este período se caracterizó por la adopción de enfoques preventivos basados en evidencia internacional, particularmente modelos europeos y experiencias exitosas de Canadá y Estados Unidos (Chinchilla, 2003).

2.7.4 Década de 2010-Presente: Diversificación y Evaluación de Políticas: La última década ha estado marcada por mayor sofisticación metodológica en diseño e implementación de políticas criminológicas. México (2012), Uruguay (2013) y Ecuador (2014) desarrollaron sistemas nacionales de prevención con componentes de monitoreo y evaluación. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con violencia del crimen organizado, especialmente en el Triángulo Norte centroamericano y México, lo que ha generado tensiones entre enfoques preventivos y estrategias de confrontación directa (Muggah y Aguirre, 2018).

2.7.5 Perspectiva internacional de Políticas Criminológicas: Las políticas criminológicas en el contexto internacional presentan diversidad de enfoques, marcos legales y grados de institucionalización. Desde la segunda mitad del siglo XX, países desarrollados han consolidado sistemas integrales de prevención fundamentados en investigación científica, mientras que en América Latina este proceso ha sido más reciente y heterogéneo.

2.7.6 Países que han formalizado Políticas Criminológica: La siguiente sección presenta un análisis comparativo de países latinoamericanos que han formalizado políticas criminológicas mediante legislación específica o planes nacionales, identificando sus marcos normativos, componentes estructurales y cronología de implementación.

Tabla N ° 2 Países Latinoamericanos con Política Criminológica Implementada

País	Marco Legal / Ley de Política Criminológica	Plan Nacional	Fecha de Implementación
Colombia	Plan nacional de Política Criminal 4089 (2022-2025) del COMPES Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia COMPES 3945 - Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana / Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia	Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019-2023) Plan Integral CONPES 3945 (2022-2025)	2003 (inicial), reformulado 2016-2018 (2022-2025)
Panamá	Política criminológica se caracteriza por la implementación operativa de la Ley 328 de 2022 Ley 15 de 2016 - Programa Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito	Plan Estratégico Nacional de Seguridad Integral (2015-2019 / 2020-2024) Plan Fireza	2023 Plan de la política criminológica pendiente 2024- 2029 Plan firmeza Diferenciado a la política criminológica del país.
Chile	Ley 20.502 de 2011 - Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito (2010-2014 / actualizado 2018-2022)	2010
Costa Rica	Ley 8719 de 2009 - Crea el Sistema Nacional para la Prevención de la Violencia y el Delito	Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (2011-2014 / 2015-2018)	2009
México	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009, reformada 2012) / Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012)	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018 / actualizado 2019-2024)	2012
Uruguay	Ley 19.889 de 2020 - Ley de Urgente Consideración (Título VI - Seguridad Pública)	Estrategia por la Vida y la Convivencia (2013-2015 / reformulado 2020-2025)	2013
Argentina	Ley 25.266 de 2000 - Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva (incluye Fondo Federal de Seguridad)	Plan Nacional de Prevención del Delito (2000-2003 / actualizado provincialmente)	2000 (descentralizado a provincias)
Ecuador	Decreto Ejecutivo 1161 de 2012 - Crea el Comité Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público	Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Policial (2014-2017 / 2019-2030)	2014
Perú	Ley 27933 de 2003 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013-2018 / 2019-2023)	2003
Brasil	Ley 13.675 de 2018 - Crea el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP)	Plano Nacional de Seguridad Pública e Defesa Social (2018-2028)	2018
El Salvador	Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas (2017)	Plan El Salvador Seguro (2015-2019 / actualizado 2019-2024)	2015

Fuente: Elaboración propia basada en legislación nacional y documentos oficiales de cada país (2024).

Creación: Propia

2.7.7 Países sin Política Criminal Formalizada: Nueve países carecen de marcos legales específicos, concentrándose en Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua) y países con crisis institucionales (Venezuela, Haití). Esta ausencia correlaciona con altos índices de violencia, debilidad institucional y limitada capacidad estatal. Las políticas institucionalizadas comparten elementos estructurales: creación de órganos rectores (ministerios, consejos nacionales), asignación presupuestaria específica, mecanismos de coordinación interinstitucional, componentes de prevención primaria y secundaria, sistemas de información y observatorios del delito, y provisiones para evaluación y rendición de cuentas.

Tabla N ° 3 Países Latinoamericanos sin Política Criminológica Formalizada

País	Observaciones
Venezuela	No cuenta con política criminológica integral sistemática. Existen programas aislados como Gran Misión A Toda Vida Venezuela (2012) con enfoque desarticulado y ausencia de evaluación independiente. Crisis institucional limita desarrollo de políticas preventivas basadas en evidencia.
Guatemala	Carece de marco legal específico de política criminológica. Cuenta con Política Nacional de Seguridad (2008) y Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008), pero sin componente preventivo integral. Altos índices de violencia y limitada capacidad institucional dificultan implementación de estrategias sistemáticas.
Honduras	No dispone de política criminológica formalizada mediante legislación específica. Implementó Política Nacional de Prevención de Violencia (2011) y Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), pero con enfoque predominantemente reactivo. Crisis de violencia estructural limita desarrollo de prevención sistemática.
Nicaragua	Ausencia de marco legal específico en política criminológica. Cuenta con Ley 872 de 2014 (Código de la Niñez y Adolescencia) con componente preventivo, pero sin política integral sistematizada. Estrategias de seguridad se implementan mediante políticas gubernamentales sin institucionalización formal.
Bolivia	No posee política criminológica formalizada en marco legal específico. Implementa Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020 del Ministerio de Gobierno con componente de seguridad ciudadana, pero sin enfoque preventivo integral ni evaluación sistemática.
Paraguay	Carece de legislación específica sobre política criminológica. Cuenta con Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013) y Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Decreto 5517/2016), pero sin institucionalización mediante ley específica ni componente preventivo comprehensivo.

País	Observaciones
Cuba	No dispone de política criminológica formalizada bajo parámetros democráticos occidentales. Sistema de seguridad se basa en control social estatal mediante organizaciones de masas (CDR, FMC). Ausencia de transparencia y evaluación independiente impide análisis comparativo con otros países de la región.
Haití	Ausencia total de política criminológica sistemática. Crisis institucional profunda, colapso del Estado de derecho y control territorial por pandillas armadas impiden desarrollo de cualquier estrategia preventiva. Requiere reconstrucción institucional básica previa a implementación de política criminológica.

Fuente: Elaboración propia basada en análisis de legislación nacional, informes de organismos internacionales (UNODC, BID, OEA) y literatura académica especializada (2024). **Creación:** Propia

En los países objeto del análisis se han diseñado legislaciones nuevas enfocadas hacia una implementación de la política criminológica, sin embargo Panamá se caracteriza por la improvisación y medidas populistas, más que los análisis científicos de prevención y las causas delictivas y sus nuevas modalidades.

Tabla N ° 4 Análisis comparativo de las legislaciones entre Panamá y Colombia en los últimos años, 2021-2025

País	Política / Plan Estratégico	Ley o Base Normativa	Periodo / Año de Inicio
Panamá	Política Criminológica de Estado	Ley 328 de 10 de octubre de 2022	2022 (Permanente)
Panamá	Plan de Acción "Firmeza"	Decreto Ejecutivo / Estrategia de Seguridad Nacional	2024 - 2029
Panamá	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana	Ley 15 de 2007 (Actualizada en ejecución 2021-2024)	2021 - 2024
Panamá	Prevención de Delitos Cibernéticos	Ley 478 de 2025 (Modifica Código Penal)	2025
Colombia	Política Criminal y Plan Nacional de Política Criminal	Documentos CONPES 4068 y Ley 2113 de 2021	2021 - 2025
Colombia	Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana	Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida"	2022 - 2026
Colombia	Plan "Seguridad con Justicia Social"	Estrategia Integral de Prevención Social del Delito	2023 - 2026
Colombia	Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado	Ley 2197 de 2022 (Ley de Seguridad Ciudadana)	2022

Fuente: Propia análisis de los documentos, planes y legislación de ambos países. **Creación:** Propia

2.8 Sistema Penal Acusatorio su implementación paralela a las políticas criminológicas. El Sistema Penal Acusatorio (SPA) representa un paradigma procesal caracterizado por la separación de funciones entre acusación, defensa y juzgamiento, la oralidad de los procedimientos, la publicidad de las actuaciones, la concentración de la prueba y el respeto al principio de presunción de inocencia (Binder, 2014). Según Maier (2004), este modelo procesal busca superar las deficiencias del sistema inquisitivo mediante la implementación de garantías efectivas para el justiciable y la eficiencia en la administración de justicia.

En el contexto latinoamericano, la reforma procesal penal hacia sistemas acusatorios se ha desarrollado desde la década de 1990, inspirada en modelos anglosajones pero adaptada a realidades jurídicas de tradición romano-germánica (Duce y Riego, 2007). Colombia implementó su sistema acusatorio mediante la Ley 906 de 2004, vigente desde 2005, mientras que Panamá adoptó este modelo con la Ley 63 de 2008, implementada progresivamente desde 2011 (Sáchica, 2015; Guerra Moreno, 2016).

2.8.1 Desafíos del Sistema Acusatorio en la Prevención del Delito: Duce (2009) identifica tres desafíos fundamentales del sistema acusatorio en materia preventiva: la necesidad de articulación con políticas criminológicas integrales, la gestión eficiente de la selectividad penal mediante criterios de oportunidad, y el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que desjudicialicen infracciones menores. Estos elementos resultan cruciales para que el SPA no se limite a procesar delitos reactivamente, sino que contribuya estratégicamente a la prevención.

Binder (2016) advierte sobre el riesgo de que los sistemas acusatorios latinoamericanos reproduzcan lógicas punitivas si no se acompañan de políticas criminológicas basadas en evidencia. La experiencia comparada demuestra que la eficacia preventiva del SPA depende críticamente de su integración con estrategias socioeducativas, fortalecimiento institucional y programas de intervención temprana (Baytelman y Duce, 2005).

2.9 Enfoques Estratégicos de Prevención

2.9.1 Prevención Social: La prevención social se enfoca en las causas profundas de la criminalidad mediante intervenciones sobre determinantes socioeconómicos, culturales y comunitarios (Waller, 2006). Según Farrington (2007), las estrategias más efectivas incluyen programas de desarrollo infantil temprano, intervenciones escolares contra el acoso y la deserción, fortalecimiento de competencias parentales y generación de oportunidades educativas y laborales para jóvenes en riesgo.

Tonry y Farrington (1995) documentan que los programas de prevención social basados en evidencia pueden reducir entre 20% y 40% la incidencia delictiva en poblaciones intervenidas, con efectos sostenibles en el tiempo. En América Latina, experiencias exitosas incluyen el programa "Abriendo Espacios" en Brasil y "Barrio Seguro" en Chile (Kliksberg, 2007).

2.9.2. Prevención Situacional: La prevención situacional busca reducir oportunidades para la comisión de delitos específicos mediante modificaciones del entorno físico, gestión del riesgo y aumento de los costos del delito (Clarke, 1997). Estrategias comprobadas incluyen mejoramiento del alumbrado público, implementación de sistemas de videovigilancia, diseño arquitectónico defensible y vigilancia natural (Tilley, 2009).

Eck (2002) destaca que la efectividad de la prevención situacional requiere diagnósticos precisos del problema delictivo, adaptación contextual de las medidas y evaluación sistemática de impacto. El riesgo de desplazamiento espacial o temporal del delito puede minimizarse mediante implementaciones integrales y focalizadas (Guerette y Bowers, 2009).

2.9.3 Prevención Comunitaria: La prevención comunitaria moviliza actores locales en estrategias participativas de seguridad, fortaleciendo la cohesión social y la eficacia colectiva (Sampson, Raudenbush y Earl, 1997). Comprende programas de vigilancia vecinal, mediación comunitaria, actividades recreativas y culturales, y participación ciudadana en diseño de políticas locales de seguridad (Lab, 2014).

Hope (1995) argumenta que la efectividad preventiva comunitaria depende críticamente de la existencia de capital social preexistente y de la capacidad de las instituciones públicas para sostener procesos participativos genuinos. En contextos latinoamericanos de fragmentación social, esto representa un desafío metodológico significativo (Dammert, 2007).

Diagrama N ° 2 Prevención Comunitaria

PREVENCIÓN COMUNITARIA

Estrategias Participativas de Seguridad Local

(Sampson, Raudenbush y Earl, 1997; Lab, 2014)

Concepto Central

La prevención comunitaria moviliza actores locales en estrategias participativas de seguridad, fortaleciendo la **cohesión social** y la **eficacia colectiva** para crear entornos más seguros y resilientes.

Pilares Fundamentales



Cohesión Social

Vínculos solidarios entre vecinos



Eficacia Colectiva

Capacidad de acción conjunta

Fuente: Sampson, Raudenbush y Earl, 1997; Lab, 2014

Creación: Propia

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

3. Metodología

Este capítulo de la investigación de Maestría en estudios Criminológicos aborda la metodología realizada para lograr los objetivos del estudio académico. Se detalla el diseño de la investigación y el modelo de evaluación utilizado, el mecanismo para determinar los documentos sujetos a análisis y la técnica para efectuar el análisis documental. Destaca, también, la clasificación de los datos y la ilustración de estos.

3.1 Tipo de Investigación

Es una Investigación de tipo cualitativa, descriptiva, comparativa inicialmente porque se centra en el análisis de contenido y significados de textos normativos que busca comprender y describir las características, enfoques y estructuras de política criminal, No pretende medir ni cuantificar, sino interpretar y comparar contenidos.

Es descriptiva al considerar que caracteriza los marcos normativos en sus componentes esenciales e Identifica y describe elementos, principios y mecanismos de política criminal y a su vez detalla el contenido de cada instrumento normativo sin manipular variables. Y comparativa al establecer similitudes y diferencias entre dos marcos normativos contrapone los enfoques, mecanismos y prioridades entre Panamá y Colombia y analiza dos instrumentos diferentes en contextos distintos.

3.2. Fuentes de información

3.2. 1. Fuentes información Primaria: Planes nacionales de seguridad y convivencia, Leyes y decretos en materia criminal, Políticas públicas sectoriales (prevención, justicia, reinserción), Informes oficiales de instituciones de seguridad, Presupuestos y asignaciones financieras.

3.2.2 Fuente de información Secundaria Estudios académicos sobre criminalidad en ambos países, Informes de organismos internacionales (ONU, OEA, BID), Evaluaciones de impacto previas, Estadísticas criminales oficiales.

3.2.3 Fuentes Materiales: Las fuentes materiales corresponden a los recursos físicos, documentales y tecnológicos que pueden ser utilizados para el desarrollo y ejecución de la investigación. Estas fuentes son importantes para la recolección, análisis e interpretación de datos. En la Tabla No 4 se detallan las fuentes materiales que son consideradas para el desarrollo del marco metodológico de la investigación.

Tabla No 5: Fuentes de Materiales

Categoría	Descripción
Material Documental	❖ Análisis de las Políticas criminológicas de Panamá y Colombia ❖ Textos relacionados al tema, ❖ Investigaciones previas ❖ Marco Normativos y legales ❖ Artículos de revistas especializadas
Materiales tecnológicos	❖ Computadora ❖ Software para análisis de datos (EXCEL) ❖ Celular ❖ IA

Fuente: Tipo de Investigación

Tabla: Elaboración Propia

3.3 Sujeto de Estudio: Los documentos normativos en sí mismos (Ley 328 de Panamá y CONPES 4089 de Colombia), considerados como unidades de análisis documental. No son personas sino textos legales, oficiales del Estado y de política pública.

3.4 Población de Estudio La población de mi investigación, es el universo de marcos normativos en materia de política criminal principalmente en Panamá y Colombia y en América Latina durante el período 2021-2025, particularmente aquellos relacionados con la prevención del delito, justicia penal y seguridad ciudadana.

3.5 Muestra

Ley 328 de 2022 de Panamá (Política Criminológica) y CONPES 4089 de 2022 de Colombia (política criminal) y Plan Firmeza implementado por el Gobierno Nacional.

3.5.1 Tipo de Muestra

Se seleccionaron las políticas criminológicas porque:

- Ambos son del mismo año (2022)
- Representan diferentes instrumentos normativos (ley vs. documento de política)
- Pertenecen a contextos latinoamericanos comparables
- Son marcos fundamentales y recientes en política criminal
- También podría clasificarse como muestreo por conveniencia teórica, dado que se eligieron casos que permiten comparar enfoques normativos distintos en la región.

3.6 Variables

La definición clara y precisa de las variables de investigación es sumamente relevante, ya que establece la guía para el análisis y estructuración metodológica de la investigación. A continuación, se presentan las variables y su conceptualización:

3.6.1 Variables Normativas Institucionales

- ❖ Marco jurídico de sustento
- ❖ Estructura institucional de implementación
- ❖ Mecanismos de coordinación interinstitucional
- ❖ Participación de actores gubernamentales y no gubernamentales
- ❖ Mecanismos de seguimiento y evaluación.

3.6.2 Variables de Enfoque Criminológico

- ❖ Modelo teórico predominante prevención, represión, rehabilitación
- ❖ Equilibrio entre política criminal reactiva vs. Preventiva
- ❖ Enfoque hacia las causas estructurales del delito
- ❖ Tratamiento de la criminalidad organizada
- ❖ Abordaje de delitos específicos priorizados

3.6.3 Variables del Sistema de Justicia

- ❖ Fortalecimiento institucional del sistema judicial
- ❖ Uso de justicia alternativa/restaurativa
- ❖ Reforma procesal penal
- ❖ Política penitenciaria y carcelaria
- ❖ Tratamiento de la impunidad

3.6.4 Variables del Plan Firmeza Específicas para Panamá

- ❖ Componente de mano dura vs. enfoque preventivo
- ❖ Estrategias de control territorial
- ❖ Refuerzo del aparato policial/militar
- ❖ Medidas de emergencia implementadas
- ❖ Impacto en indicadores de criminalidad

3.6.5 Variables de Resultados para análisis de impacto

- ❖ Reducción de tasas de criminalidad
- ❖ Percepción ciudadana de seguridad
- ❖ Tasa de reincidencia
- ❖ Efectividad del sistema judicial
- ❖ Nivel de implementación presupuestal

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS COMPARATIVO Y HALLAZGOS

4.1 Análisis Comparativo documental

La presente investigación realizó un análisis documental descriptivo cualitativo comparado entre dos marcos normativos fundamentales en materia de política criminal: Ley 328 de Panamá (2022) y el CONPES 4089 de Colombia (2022). Ambos instrumentos representan esfuerzos institucionales significativos para abordar la criminalidad desde una perspectiva integral, preventiva y científica.

Ambos instrumentos surgen en un momento de transición en América Latina, donde se busca superar el modelo tradicional puramente reactivo y punitivo, para avanzar hacia una gestión de la criminalidad basada en la evidencia científica. Esta convergencia temporal ambos de 2022 permiten una comparación sincrónica sobre cómo dos Estados con desafíos de seguridad similares estructuran sus prioridades institucionales.

Evaluar cómo ambos marcos integran la criminología y la analítica de datos en el diseño de programas preventivos, comparar los organismos creados o fortalecidos para la ejecución de estas políticas, por ejemplo, el Consejo Nacional de Política Criminológica en Panamá vs. el Consejo Superior de Política Criminal en Colombia y Determinar el peso otorgado a la prevención primaria social frente a la prevención terciaria rehabilitación y postpenitenciaria.

Mientras que la Ley 328 dota a Panamá de una estructura legal permanente, el CONPES 4089 funciona en Colombia como una hoja de ruta estratégica con metas financieras y operativas concretas, lo que plantea un escenario de análisis rico en matices sobre la eficacia y la sostenibilidad de la política pública.

Matriz N 2 Comparativa de documentos analizados

Título	Autor
Ley de Política Criminológica en Panamá ley Política criminológica de la Ley 328 de 2022	Asamblea Nacional
Plan Firmeza 2024-2029	Ministerio de Seguridad
Política Criminal y Plan Nacional de Política Criminal de Colombia Documentos CONPES 4068 del año 2022-2025	CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia

Fuente: Ley 328 de 2022, Plan Firmeza, Conapes 4068

Creación: Propia

No obstante, lo anterior durante nuestra investigación se produce un cambio de gobierno que introduce un nuevo elemento a nuestra investigación y ese el plan Firmeza que prácticamente reemplazo la implementación de manera efectiva de la política criminológica panameña, situación que nos hace reflexionar y replantear la investigación para una mejor y efectiva propuesta en nuestras conclusiones que sirva como referencia.

4.2 Política Criminológica y Política Criminal Marcos legales Comparativos

4.2.1 Caso Panamá Ley 328 de 10 de octubre de 2022 Que establece la Política Criminológica en la República de Panamá.

Históricamente, la seguridad ciudadana en Panamá se gestionó bajo criterios coyunturales y reactivos, con la promulgación de la Ley 328 rompe este ciclo al elevar la criminología al rango de política de Estado. Al integrar al Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá, la ley reconoce que el delito no es solo una infracción legal, sino un fenómeno multicausal que requiere ser analizado con datos científicos.

La ley busca blindar la estrategia de seguridad de los vaivenes electorales cada 5 años, estableciendo una hoja de ruta técnica y de largo plazo, la reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo 111 de 2023 es vital, pues operativiza la ley. No basta con la intención; se requiere una estructura que coordine a los diversos actores. El proceso de elaboración Proyecto de Ley 739 subraya que la criminología no es exclusividad del Derecho Penal. Participan sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales y estadísticos.

La ley se centra en los factores de riesgo (deserción escolar, falta de empleo, entornos violentos) antes de que el individuo entre en el sistema penitenciario.

La Ley 328 de 2022 es un avance cualitativo en el Derecho Público panameño, pasa de un enfoque puramente represivo (castigo) a uno restaurativo y preventivo.

Sin embargo, su legitimidad no vendrá de su publicación en Gaceta Oficial, sino de su capacidad para transformar la realidad social en las zonas de mayor exclusión del país. La academia y el Estado han construido la herramienta; ahora corresponde a la administración pública garantizar su ejecución técnica por encima de la propaganda política. Instrumento Principal: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 Que establece la Política Criminológica en la República de Panamá naturaleza jurídica que le otorga sustento jurídico a nuestra investigación es que se trata de una ley aprobada de la República que establece una política de Estado permanente y científica, alejada de la política sectorizada. Fue sancionada el 10 de octubre de 2022 y publicada en Gaceta Oficial el 13 de octubre de 2022.

Se encuentra debidamente reglamentada mediante Decreto Ejecutivo N ° 111 de 13 de julio de 2023 en la cual participaron diversos sectores de la sociedad y representantes del Ministerio de Educación, Sistema Penitenciario, Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá y otras importantes instituciones en las instalaciones del Ministerio de Seguridad.

4.2.2 Plan Firmeza

El Plan Firmeza (2024-2029) es la hoja de ruta estratégica actual del Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) de Panamá, bajo la administración del presidente José Raúl Mulino. Este plan operacionaliza la Política Criminológica del Estado (Ley 328 de 2022), transformándola en acciones

tácticas y preventivo. Su objetivo principal, es garantizar la convivencia pacífica mediante una gestión territorial que combine el uso de la fuerza legítima con la prevención social.

4.2.3 Ejes Fundamentales del Plan Firmeza

El plan se estructura en tres pilares que responden directamente a las teorías que mencionaste anteriormente:

a) Prevención (Enfoque en el Control Social): Se busca evitar que los ciudadanos, especialmente jóvenes, entren en el ciclo delictivo.

Programas Clave: "Armas por Comida y Medicinas", que busca desarmar a la población civil de manera voluntaria, y el fortalecimiento de programas comunitarios en barrios vulnerables.

a) Control Territorial (Enfoque en Criminología Ambiental): Utiliza la inteligencia y la tecnología para recuperar espacios públicos tomados por la delincuencia.

Acciones: Vigilancia comunitaria, modernización de la Dirección Nacional de Inteligencia Policial (DNIP) y el uso de cámaras de videovigilancia (CON) para disuadir el crimen a través del diseño urbano y la supervisión.

b) Represión del Delito (Enfoque en la Certeza del Castigo): Acciones operativas directas contra el crimen organizado y el pandillerismo.

Busca que la ley se aplique con "firmeza" (de ahí su nombre) para romper la percepción de impunidad, trabajando de la mano con el Sistema Penal Acusatorio para asegurar que los delincuentes sean procesados efectivamente.

Figura No 1 Programa Armas por Comida PLAN FIRMEZA



Fuente: Ministerio de Seguridad

Creación: Pagina web Ministerio de Seguridad

4.2.4 Política Criminal Colombia

República de Colombia CONPES 4089 de 6 de junio de 2022'Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025' Aprobado por: Consejo Superior de Política Criminal (Acuerdo 01 de 2021)

Instrumento Principal: CONPES 4089 de 6 de junio de 2022 "Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025"

Naturaleza Jurídica: Documento CONPES que constituye una hoja de ruta en materia de política criminal con seguimiento semestral. Tiene una extensión de 88 páginas y contiene más de 120 acciones específicas.

Vigencia:2022-2025 (4 años)

Aprobación:

Consejo Superior de Política Criminal (Acuerdo 01 de 2021)

Proceso de Elaboración:

- ❖ Elaborado por el Consejo Superior de Política Criminal
- ❖ Participación de 13 entidades estatales
- ❖ Diagnóstico criminológico integral
- ❖ Aprobado mediante Acuerdo 01 de 2021

4.2.5 Implementación de normativas, sanción y aprobación

En Panamá la aprobación de la Ley 328 de 2022 se constituye como una Ley de la República, lo que le otorga un carácter de permanencia que trasciende los periodos gubernamentales, se convierte en una norma de obligatorio cumplimiento y jerarquía superior. Su enfoque es Criminológico, lo que académicamente implica un estudio de las causas del delito antes que la simple respuesta penal.

Mientras que Colombia el Documento CONPES 4089, a diferencia de Panamá, utiliza un instrumento de planeación administrativa. El CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) es la máxima autoridad de planeación en Colombia.

Aunque tiene un peso institucional enorme y vincula el presupuesto, su naturaleza es técnica y ejecutiva, diseñada específicamente para el periodo 2022-2025. Su enfoque es Criminal, centrado en la eficiencia del aparato estatal para perseguir y sancionar.

La implementación en Panamá se apoya en la creación de una Secretaría Ejecutiva de la Política Criminológica y un Consejo Nacional y su reglamentación a través del Decreto 111 de 2023 busca profesionalizar la prevención integrando a criminólogos en las instituciones públicas. El desafío actual es la transición de la teoría legal a la ejecución territorial en zonas de riesgo.

Mientras que en Colombia el CONPES 4089 establece una hoja de ruta con asignación presupuestal específica aproximadamente 42,895 millones de pesos. Su implementación se enfoca en siete ejes estratégicos, donde destacan la disrupción del crimen organizado y la humanización del sistema carcelario.

Al ser un plan nacional, su ejecución es más transversal, involucrando desde el Ministerio de Justicia hasta la Fiscalía y la Policía Nacional, mantiene una sincronía con el Sistema Penal Acusatorio que hace falta en Panamá.

Panamá ha optado por un modelo de legalización de la criminología a través de una ley marco que busca cambiar la cultura institucional, Colombia apuesta por un modelo de gestión por resultados, mediante un documento técnico que coordina los recursos económicos y operativos del Estado.

Ambos instrumentos coinciden en la necesidad de abandonar la improvisación y el populismo punitivo en favor de la evidencia científica.

Matriz N ° 3 Marco normativo comparado jurídico.

ASPECTO	PANAMÁ	COLOMBIA
Instrumento Normativo Principal	Ley 328 de 10 de octubre de 2022 'Que establece la Política Criminológica en la República de Panamá' Reglamentada por: Decreto Ejecutivo N° 111 de 13 de julio de 2023	CONPES 4089 de 6 de junio de 2022 'Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025' Aprobado por: Consejo Superior de Política Criminal (Acuerdo 01 de 2021)
Fecha Sanción/Aprobación de	Sancionada: 10 de octubre de 2022 Publicada en Gaceta Oficial: 13 de octubre de 2022	Aprobado: 6 de junio de 2022 Documento CONPES: 88 páginas
Naturaleza Jurídica	Ley de la República Política de Estado permanente y científica, alejada de la política sectorizada	Documento CONPES Hoja de ruta en materia de política criminal con seguimiento semestral
Vigencia	Permanente (Política de Estado) Implementación gradual iniciada en 2023	2022-2025 (4 años) Más de 120 acciones específicas
Proceso de Elaboración	• Proyecto de Ley 739 • Consulta con Instituto de Criminología (U. de Panamá, 2019) • Participación de expertos multidisciplinarios • Tres debates en Asamblea Nacional (dic 2021 - ago. 2022)	• Elaborado por Consejo Superior de Política Criminal • Aprobado Acuerdo 01 de 2021 • Participación de 13 entidades estatales • Diagnóstico criminológico integral
Objetivo General	Establecer una Política de Estado para prevenir conductas delictivas con fundamento científico, coordinando entes de prevención, rehabilitación y reinserción.	Mejorar la coordinación estatal para garantizar efectividad en política criminal mediante estrategias de fortalecimiento institucional y protección de bienes jurídicos.

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022
'Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025'

Creación: Propia

4.3 Factores de Análisis Objetivos Generales de ambas políticas

4.3.1 Caso Panamá

El objetivo de Panamá se centra en la etiología del delito por qué se comete el del crimen. Al establecer una Política de Estado con fundamento científico, el legislador panameño reconoce que el castigo por sí solo no reduce la criminalidad.

Lo más innovador de esta ley es el cambio de paradigma: deja de ver el crimen solo como un problema de policías y ladrones y lo entiende como un fenómeno social multicausal.

Al elevar la criminología a política de Estado, se obliga a que los gobiernos sucesivos mantengan una línea técnica basada en la evidencia y no solo en la percepción de inseguridad del momento. El objetivo abarca todo el ciclo del fenómeno criminal: desde la prevención antes del delito hasta la rehabilitación y reinserción después del cumplimiento de la pena.

En Panamá el objetivo general es: **“Establecer una Política de Estado para prevenir conductas delictivas con fundamento científico, coordinando entes de prevención, rehabilitación y reinserción.”**

La mención explícita al fundamento científico obliga a que las decisiones de seguridad dejen de ser basadas en la percepción ciudadana para basarse en datos, estadísticas y estudios criminológicos generados por expertos.

Al establecer las bases de la Política Criminológica del Estado, no se trata de una medida temporal, sino de crear un marco jurídico sólido que defina cómo el Estado debe entender y enfrentar el fenómeno criminal a largo plazo. Es el objetivo pragmático por excelencia busca pasar de la reacción policial a una disminución real de las cifras de delitos mediante estrategias planificada.

La ley da prioridad a evitar que el delito ocurra. Esto implica intervenir en los factores de riesgo (sociales, económicos y ambientales) antes de que se manifieste la conducta criminal.

Reconoce que el sistema penitenciario no debe ser solo castigo. El objetivo es que la persona que delinque reciba herramientas para reintegrarse a la sociedad y que al final dentro de un sistema se logre su rehabilitación y se logre bajar la reincidencia con una resocialización del individuo dentro de un sistema penal acusatorio implementado en ambos países objetos del estudio.

Busca el equilibrio entre el ejercicio de las libertades individuales y la protección de la colectividad, asegurando un entorno donde la paz social sea la norma, para Garantizar la seguridad ciudadana y el orden público principalmente.

4.3. Caso Colombia

El objetivo colombiano es eminentemente operativo y sistémico. Su prioridad no es solo entender el delito, sino asegurar que el Estado tenga la capacidad técnica para enfrentarlo.

Al señalar el objetivo general en su política Criminal que:

“Mejorar la coordinación estatal para garantizar efectividad en política criminal mediante estrategias de fortalecimiento institucional y protección de bienes jurídicos.”

El CONPES busca garantizar efectividad, lo que implica que el sistema de justicia penal policía, fiscalía y jueces funcione como un engranaje sin fricciones pone un énfasis especial en la defensa de derechos específicos la vida, la propiedad, la libertad. Es una visión más jurídica y punitiva eficiente el Estado debe ser capaz de proteger a la sociedad mediante estrategias de fortalecimiento.

Mientras Panamá intenta ser un médico que previene y cura la enfermedad social de la inseguridad ciudadana con un enfoque clínico criminológico, Colombia busca ser un arquitecto que refuerza las paredes del sistema legal para que sea inexpugnable ante el crimen enfoque político criminal integrando a todos los actores, policía, Ministerio Público, sociedad y Órgano Judicial.

Ambos instrumentos representan la hoja de ruta de la política criminal en sus respectivos países para el periodo contemporáneo, aunque difieren en su jerarquía normativa y alcance temporal.

Mientras que Panamá ha optado por un modelo de codificación convertir la política en una ley sustantiva para garantizar su permanencia y base científica, Colombia utiliza un modelo de planeación estratégica (CONPES) que permite mayor flexibilidad presupuestal y metas de cumplimiento a corto y mediano plazo.

Ambas coinciden en que la política criminal moderna no debe basarse únicamente en el aumento de penas (populismo punitivo), sino en la intervención de las causas sociales y el fortalecimiento de la institucionalidad.

4.4 Factores sociales identificados que afectan la sociedad

La Ley 328 es un marco normativo general que requiere desarrollo posterior. El CONPES 4089 es un plan operativo detallado con 120 acciones específicas y presupuesto asignado. La legislación panameña identifica factores que sugieren una visión de Criminología de Campo. El análisis se centra en el nexo entre la exclusión social y el crimen organizado.

El Mercado de Drogas como Motor de Violencia, Panamá identifica que el problema no es solo el consumo dependencia química, sino la dinámica violenta del tráfico. La ubicación geográfica del país lo convierte en un punto de tránsito, donde el mercado dicta los niveles de homicidios por disputas de control territorial.

Juventud y Reclutamiento, la mención a la falta de oportunidades y las pandillas refleja la teoría de la anomia (Merton, 1938); cuando los canales lícitos de éxito

están cerrados, las estructuras criminales ofrecen una vía alternativa de pertenencia y sustento.

La Corrupción como Factor Facilitador, es un reconocimiento audaz en el texto legal, admitiendo que el crimen organizado no puede prosperar sin la erosión de las estructuras de control estatal.

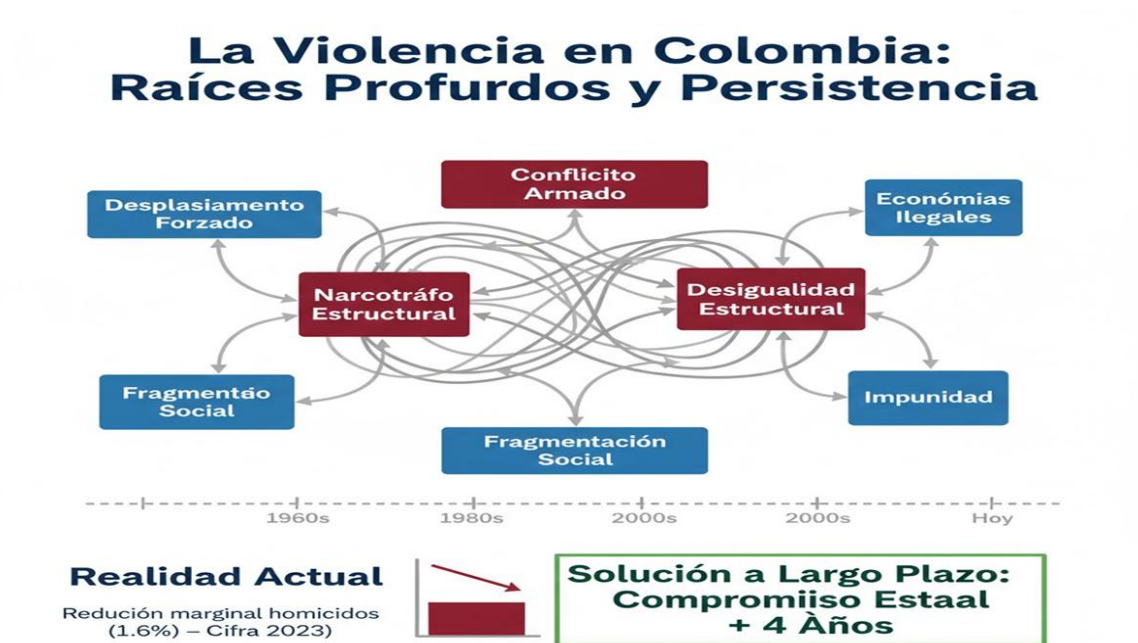
Panamá establece política permanente de Estado sin horizonte temporal. Colombia define plan cuatrienal con metas específicas y actualización periódica.

Mecanismos de seguimiento:

Colombia establece seguimiento semestral de 120+ acciones. Panamá propone evaluación anual general, con menor especificidad de indicadores.

La violencia en Colombia tiene raíces históricas profundas (conflicto armado, narcotráfico, desigualdad estructural) que no pueden resolverse en un plan cuatrienal. La reducción marginal de homicidios (1.6%) refleja esta complejidad. Se requiere compromiso estatal a largo plazo, trascendiendo períodos gubernamentales.

Diagrama N ° 3 Violencia en Colombia



Fuente: Ministerio Público de Colombia

Creación: Propia

4.4.1 Factores que afectan la seguridad identificados en la política Criminológica Panameña

Factores Nacionales que Afectan la Seguridad Ciudadana en Panamá en el Artículo 4 de la Ley 328. identifica cinco factores críticos que afectan la seguridad ciudadana en Panamá:

- ❖ **Dependencia química:** El consumo de sustancias psicoactivas como factor criminógeno.

- ❖ **Efecto violento por el mercado de drogas:** La violencia asociada al narcotráfico y microtráfico.
- ❖ **Falta de oportunidades para jóvenes:** Ausencia de alternativas educativas y laborales.
- ❖ **Pandillas vinculadas con el crimen organizado:** Estructuras delictivas juveniles conectadas con organizaciones criminales mayores.

Aquí la **Ley 328 de Panamá** tiene un punto fuerte al buscar "fundamento científico" para entender por qué un adolescente prefiere la pandilla sobre la escuela, mientras que el CONPES colombiano busca fortalecer la justicia restaurativa para evitar que el joven se convierta en un criminal de carrera.

- ❖ **Corrupción:** Reconocimiento explícito de la corrupción e impunidad como factores desestabilizadores de la seguridad.
- ❖ **Violencia de Género:** Como bien mencionas, la política criminal moderna identifica la violencia contra la mujer no como un "asunto privado", sino como un precursor de la violencia social. Si el Estado no puede proteger el hogar, difícilmente protegerá la calle.

Mientras la **Ley 328** pide un fundamento científico (Criminología Clínica y Social), leyes paralelas o planes de seguridad coyunturales aumentan las penas de prisión. Esto genera una esquizofrenia jurídica: la **Ley 328** dice prevengamos, pero el sistema penal grita castigemos y seguimos promoviendo un derecho penal

populista y punitivo, con una ley de política criminológica ideal que solo es efectiva en papel y no en la realidad.

4.4.2 Problemáticas identificadas en Colombia

El análisis cualitativo revela que el homicidio ha dejado de ser un indicador puramente estadístico para convertirse en un mensaje político y social, el homicidio de líderes sociales atenta contra la democracia misma, evidenciando que el Estado aún no logra el control territorial efectivo frente a grupos armados.

Ambos países reconocen que esta problemática no es doméstica, sino estructural. La inclusión de este punto en las políticas criminales sugiere un giro hacia la protección de poblaciones vulnerables, entendiendo que la violencia contra la mujer es un precursor de otros ciclos de violencia social.

La participación de adolescentes es quizás la problemática más dolorosa y estratégica. La criminalidad organizada transnacional utiliza a los menores no solo por su vulnerabilidad jurídica, sino por la falta de un proyecto de vida lícito atractivo

La cárcel en América Latina ha funcionado históricamente como un depósito de personas y no como un centro de resocialización. El hacinamiento anula cualquier intento de rehabilitación, convirtiendo los centros penales en oficinas desde donde se coordina el crimen transnacional.

Este es el factor transversal. Si las instituciones son débiles corrupción, falta de recursos, burocracia, la política criminal se convierte en una letra muerta. La debilidad institucional es lo que permite que el crimen organizado capture sectores del Estado.

Las problemáticas identificadas demuestran que tanto Panamá como Colombia están intentando alejarse del populismo punitivo creer que más años de cárcel resuelven el problema, pero Panamá con el plan Firmeza y Penalizando el Derecho Penal han dado un gran retroceso.

El reconocimiento de la Debilidad Institucional y la Falta de Oportunidades indica una madurez académica en los legisladores y técnicos se admite que el Estado ha fallado y que la solución no es solo más policía, sino más presencia social y justicia técnica.

Figura N ° 2 Disminución de Homicidios 2024 Colombia



Fuente: InSight Crimen

Creación:

<https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2024/>

En Colombia, el asesinato de líderes sociales es un indicador de la falla en el control territorial. En Panamá, el homicidio vinculado al mercado de drogas ajuste de cuentas es un indicador de la falla en el control de los puertos y fronteras.

Matriz N ° 4 Factores de Problemáticas identificadas y Coordinación, secretaria ejecutiva: Comparativo

Aspecto de análisis	Panamá	Colombia
Factores Identificados	Factores nacionales (Art. 4): • Dependencia química • Efecto violento del mercado de drogas • Falta de oportunidades para jóvenes • Pandillas vinculadas con crimen organizado • Corrupción	Problemáticas identificadas: • Homicidios (enfoque en defensores DDHH) • Violencia basada en género • Criminalidad organizada transnacional • Participación de adolescentes • Hacinamiento carcelario • Debilidad institucional
Órgano de Coordinación	Consejo Nacional de la Política Criminológica Presidido por: ministro de Seguridad Pública Miembros (9): • Min. Educación, Gobierno, Desarrollo Social, Economía, Salud, Cultura, Trabajo • Instituto de Criminología (U. Panamá)	Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) Creado: Decreto 2062 de 1995 Entidades participantes (13+): • Min. Justicia, Educación, DNP, ICBF, INPEC, USPEC • Policía Nacional, CSJ, Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, Congreso
Secretaría Ejecutiva	Secretaría Ejecutiva de Política Criminológica (Art. 8) Funciones: • Asesorar al Min. Seguridad • Evaluar anualmente estadísticas SIEC • Proponer institutos de investigación • Coordinar Plan Nacional	Secretaría Técnica del CSPC Funciones: • Asesorar basándose en fundamentos empíricos • Recomendar sobre estructura sistema penal • Revisar Sistema Penitenciario y Carcelario • Coordinar políticas con instituciones

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022
'Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025' **Creación:** Propia

El éxito de la Ley 328 de Panamá dependerá de que el Consejo Nacional de Política Criminológica tenga el peso político para frenar las oleadas de populismo punitivo. Por su parte, el **CONPES 4089** de Colombia enfrenta el reto de que la "humanización" no sea percibida por la opinión pública como "impunidad", especialmente en un contexto de alta violencia por grupos armados.

En ambos países, el sistema penitenciario ha dejado de ser un lugar de custodia para convertirse en un centro de operaciones logísticas. La mayor problemática para ambos es la brecha de implementación. Panamá ha creado una ley "perfecta" en papel (Ley 328), pero carece de la voluntad política para financiar la prevención científica sobre la represión táctica. Colombia tiene un plan de humanización (CONPES 4089) muy avanzado, pero lucha contra una inercia de violencia histórica y una infraestructura carcelaria que deshumaniza cualquier intento de reforma.

4.5 Factores órganos de coordinación secretarias de Políticas Criminológicas.

4.5.1 Caso modelo Panamá

Panamá tiene el Consejo Nacional de la Política Criminológica que preside el Ministerio de Seguridad Pública con 9 miembros que durante el inicio de la implementación de la ley y su creación fue muy activo, pero con la entrada del nuevo gobierno ha perdido relevancia a una pequeña dependencia del Ministerio y con muy pocas reuniones y poca o casi nula la divulgación de sus funciones, las cuales manejan con mucho hermetismo y poco acceso y transparencia.

Configuración compacta de nueve (9) miembros que revela un modelo de coordinación limitado pero interdisciplinario:

Liderazgo ejecutivo por parte del ministro de Seguridad Pública, con un enfoque operativo policial tiene una participación ministerial sectorial compuesta por siete (7) carteras que abarcan dimensiones sociales, económicas y culturales y un componente académico técnico con la participación del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá como único representante de la academia.

Es importante destacar que hay ausencias significativas, no se observa participación explícita del sistema de justicia Ministerio Público, Órgano Judicial y Defensoría del Pueblo, lo que sugiere una orientación más preventiva que reactiva.

El Consejo panameño revela una lógica de prevención primaria a través de la política social:

- ❖ Educación y cultura como ejes formativos
- ❖ Desarrollo social y economía como dimensiones estructurales
- ❖ Salud como componente de prevención comunitaria
- ❖ Trabajo como factor de inclusión social

Esta configuración sugiere una comprensión de la criminalidad como fenómeno multicausal que requiere intervención transversal, aunque con débil articulación con el sistema de justicia penal.

4.5.2 Caso modelo colombiano

Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) Órgano de coordinación interinstitucional con base normativa específica (**Decreto 2062/1995**), lo que le confiere mayor formalización jurídica y permanencia institucional.

Estructura ampliada con 13 entidades que refleja un modelo de coordinación integral del sistema de justicia penal

Estructura ampliada entidades que refleja un modelo de coordinación integral del sistema de justicia penal con participación equilibrada entre rama ejecutiva, judicial y organismos de control

El CSPC evidencia una lógica de gestión integral del sistema penal enfoque Sistémico Judicial

- ❖ Presencia de toda la cadena de justicia (investigación, juzgamiento, sanción)
- ❖ Inclusión de organismos de control (Procuraduría, Defensoría)
- ❖ Integración del sistema penitenciario en la planificación
- ❖ Articulación con planificación nacional (DNP) y protección infantil (ICBF)

Este modelo responde a una visión de política criminal como gestión coordinada del sistema de justicia, con énfasis en eficiencia procesal y garantías.

4.5.3 Secretaría ejecutiva de la Política Criminológica

Las dos secretarías encarnan modelos conceptualmente distintos de apoyo a la política criminal: La nomenclatura revela filosofías diferenciadas.

Panamá proyecta una secretaría orientada a la acción operativa con fundamento criminológico ciencia, mientras Colombia enfatiza el soporte técnico especializado para decisiones de política criminal gestión.

- **Panamá Secretaría**, como brazo operativo del poder ejecutivo para implementar política criminológica preventiva, el Consejo panameño enfoque preventivo social requiere una secretaría ejecutiva que coordine acciones interministeriales.

Colombia Secretaría, como centro técnico especializado para fundamentar decisiones de política criminal integral.

Los dos órganos representan paradigmas complementarios de política criminal: Panamá privilegia la etiología social del delito, mientras Colombia enfatiza la respuesta institucional al mismo. Un modelo ideal integraría ambas perspectivas,

4.6 Factores de análisis de principios y estrategias

Principios rectores, estrategias principales y factores de implementación, el enfoque metodológico se fundamenta en el análisis de contenido normativo (Bardin, 2002 la comparación sistemática de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y política criminal.

4.6.1 Panamá nueve principios rectores Este marco de los principios refleja lo que **Garland (2005)** denomina criminología del yo, centrada en la responsabilidad colectiva y la prevención situacional. La inclusión de principios como justicia social y desarrollo humano sostenible evidencia una concepción etiológica del delito que lo vincula con factores socioeconómicos estructurales (**Wacquant, 2010.**)

En Panamá, esto implica que las políticas preventivas y de represión deben ajustarse a la Constitución y a los tratados internacionales (como la Convención

Americana sobre DD.HH.). Busca evitar el autoritarismo y garantizar que el procesado o el privado de libertad mantenga sus derechos fundamentales.

La Ley 328 de Panamá, establece nueve principios rectores (**Art. 5**) que configuran un modelo de política criminal con fuerte orientación social y preventiva:

Principios Identificados:

4.6.1.1 Prevención

Como eje transversal de la intervención estatal la política criminológica panameña ha dado un giro hacia la prevención antes que a la simple represión.

- **Primaria:** Ataca las causas raíz (educación, empleo, salud).
- **Secundaria:** Se enfoca en grupos de riesgo o zonas vulnerables.
- **Terciaria:** Se centra en la no reincidencia de quienes ya han delinquido.

Es el principio más ambicioso pero el más difícil de ejecutar, ya que requiere una coordinación interinstitucional de diferentes instituciones como el **MIDES**, **MEDUCA**, **MINSA** que trasciende al **Ministerio de Seguridad**.

4.6.1.2 Seguridad ciudadana:

Enfocada en la protección integral Hablar de seguridad ciudadana implica un cambio de paradigma: ya no se trata solo de la policía patrullando las calles Seguridad Pública, sino de la garantía de los derechos fundamentales y la calidad de vida de las personas

4.6.1.3 Respeto a derechos humanos

Como límite y fundamento de la acción estatal, es la piedra angular del sistema este principio establece que ninguna medida de control social o sanción puede vulnerar la dignidad humana.

En Panamá, esto implica que las políticas preventivas y de represión deben ajustarse a la Constitución y a los tratados internacionales como la Convención Americana sobre DD. HH busca evitar el autoritarismo y garantizar que el procesado o el privado de libertad mantenga sus derechos fundamentales.

4.6.1.4 Justicia social

Vinculando criminalidad con desigualdad estructural La criminalidad no es solo un fenómeno jurídico, sino social, económico y psicológico.

La política criminológica panameña exige que el análisis del delito se haga desde diversas ciencias sociología, psicología, estadística. Por ello, se creó el Consejo **Nacional de Política Criminológica**, donde participan diversos sectores para asegurar que la respuesta estatal no sea unidimensional.

4.6.1.5 Desarrollo humano sostenible

Perspectiva de largo plazo, La política criminológica moderna se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, no puede haber desarrollo sin paz, y no puede haber paz sin desarrollo. Una política criminal que solo encarcela, pero no educa ni genera empleo, es insostenible porque agota los recursos del Estado y no soluciona el problema de fondo.

4.6.1.6 Participación ciudadana

Democratización de la seguridad, la seguridad no es responsabilidad exclusiva de la policía, sino de la comunidad. La participación ciudadana ha dejado de ser una simple colaboración con la policía para convertirse en un principio rector y democrático de la política criminológica moderna, este principio reconoce que el Estado no tiene el monopolio de la solución de los conflictos y que la seguridad es un bien público que se construye de abajo hacia arriba.

Se fomenta que la sociedad civil organizada colabore en la vigilancia comunitaria y en programas de mentoría, rompiendo la barrera entre el Estado y el ciudadano.

4.6.1.7 Educación para cultura de paz

Transformación cultural preventiva. Este principio no se limita a la educación escolar académica, sino a la desaprender la violencia como método de resolución de conflictos.

En Panamá, la violencia suele estar normalizada en entornos familiares y comunitarios. Este eje busca que el Estado intervenga en el sistema educativo para fomentar valores de tolerancia, diálogo y pensamiento crítico.

Al transformar la cultura, se reduce la proclividad al delito en los jóvenes. Si un niño crece en un entorno donde el conflicto se resuelve con mediación y no con fuerza, la probabilidad de que se involucre en pandillas o actos delictivos disminuye drásticamente.

Herramienta clave: Programas de mediación escolar y formación cívica reforzada.

4.6.1.8 Relaciones pacíficas comunitarias

Cohesión social como prevención. La cohesión social como mecanismo de defensa, este principio sostiene que una comunidad unida y organizada es menos vulnerable al crimen.

El crimen organizado suele florecer en barrios donde hay desconfianza entre vecinos o desapego hacia el espacio público. La cohesión social implica que el vecino se preocupe por el bienestar del otro.

Funciona bajo la lógica del Control Social Informal. Cuando una comunidad tiene espacios públicos iluminados, parques activos y redes de apoyo, se reduce el anonimato que el delincuente necesita para operar. En Panamá, esto se ve reflejado en programas de seguridad ciudadana y recuperación de espacios en áreas de riesgo.

4.6.1.9 Rehabilitación y reinserción social

Alternativa al modelo punitivo el fin último de la pena no es el castigo per se, sino la reinserción del individuo a la sociedad Constitucionalmente (Art. 28), el sistema penitenciario panameño debe basarse en el trabajo, la capacitación y la educación. El desafío actual es que el hacinamiento crítico en las cárceles panameñas suele dificultar que este principio pase de la teoría a la práctica.

Es la principal estrategia para reducir la reincidencia. Si un expirado de libertad consigue un empleo formal gracias a su capacitación en prisión, el ciclo delictivo se rompe. En Panamá, esto enfrenta el reto de superar el estigma social que impide que las empresas contraten a personas con antecedentes

4.6.2 Colombia hacia un garantismo Penal

Este modelo se aproxima al garantismo penal de Ferrajoli (1995), que limita el poder punitivo del Estado mediante principios jurídicos restrictivos. El principio de última ratio resulta particularmente relevante, pues cuestiona el uso expansivo del derecho penal característico del populismo punitivo (Larrauri, 2006).

La Política Criminal Colombiana establecida en el CONPES 4089 establece principios definidos desde una perspectiva técnico-jurídica más restrictiva:

Principios Identificados en Colombia:

4.6.2.1 Legalidad: Nullum crimen sine lege

Es el pilar de seguridad jurídica. En Colombia, está consagrado en el Art. 29 de la Constitución. Exige que la conducta delictiva y su sanción estén descritas de manera previa, clara, expresa e inequívoca en una ley en sentido formal. Este principio prohíbe la analogía in malam partem usar casos similares para castigar algo no previsto y garantiza que el ciudadano sepa de antemano qué está prohibido.

4.6.2.2 Última ratio: La sanción penal como último recurso del Estado

Dicta que el Derecho Penal debe ser el último recurso del Estado cuando otros medios menos lesivos han fallado. La Corte Constitucional (ej.

Sentencia C-080 de 2025) ha enfatizado que el legislador no puede penalizarlo todo. Si un conflicto puede resolverse vía civil, administrativa o policiva, no debe recurrirse a la cárcel. En Colombia, este principio es una barrera contra la inflación punitiva.

4.6.2.3 Lesividad

Principio de ofensividad o daño social, no hay delito si la conducta no lesiona o pone en peligro efectivo un bien jurídico protegido.

Está plasmado en el Código Penal. No basta con que una conducta sea "típica" esté en la ley, debe ser "antijurídica" causar un daño real. Esto evita que se castiguen actos inofensivos o meras intenciones que no afectan a terceros o a la sociedad.

4.6.2.4 Proporcionalidad

Entre delito y sanción debe existir un equilibrio entre la gravedad del delito y la intensidad de la sanción, este principio prohíbe penas excesivas o inútiles. En la política criminal colombiana, se evalúa bajo tres test: adecuación ¿sirve la pena?, necesidad ¿es la única opción? y proporcionalidad en sentido estricto ¿el beneficio de seguridad justifica el sacrificio de libertad?

4.6.2.5 Humanidad

Tratamiento digno en todas las fases. El tratamiento digno es una obligación absoluta del Estado en todas las fases del proceso, derivado del Art. 1 de la Constitución Dignidad Humana, prohíbe la tortura, tratos crueles o degradantes. En Colombia, este principio es el fundamento de las sentencias que declaran el Estado de Cosas Inconstitucional en las cárceles debido al hacinamiento, exigiendo condiciones de vida mínimas para los internos.

4.6.2.6 Culpabilidad

Responsabilidad subjetiva, se prohíbe la responsabilidad objetiva; solo se responde por lo realizado con dolo, culpa o preterintencional.

Consagrado en el Código Penal. Para condenar a alguien, el Estado debe probar que el sujeto tuvo la capacidad de comprender la ilicitud de su acto y que decidió actuar a pesar de ello. Nadie responde por el simple resultado fortuito de sus actos.

4.6.2.7 Prevención

Como eje central de la política criminal, la política criminal no debe limitarse a reaccionar tras el delito, sino anticiparse a El Plan Nacional de Política Criminal actual divide este eje en tres fases:

- a) **Prevención Primaria:** Educación y mejora de condiciones sociales (atacar la raíz).
- b) **Prevención Secundaria:** Intervención en grupos vulnerables (jóvenes en riesgo).
- c) **Prevención Terciaria:** Evitar la reincidencia mediante la resocialización efectiva.

4.6.3 Estrategias Integrales en la Política Criminológica

4.6.3.1 Caso Panamá

Las estrategias panameñas reflejan el paradigma de prevención social que vincula criminalidad con factores estructurales pobreza, desigualdad, exclusión, para que estas estrategias no se queden en el papel, la Ley 328 creó una estructura de gobernanza:

- a) **Consejo Nacional de Política Criminológica:** Órgano encargado de coordinar a todas las instituciones del Estado para que hablen "el mismo idioma" criminológico.
- b) **Uso de Datos (SIEC):** Las estrategias se basan en las estadísticas del Sistema Integrado de Estadística Criminal para evaluar si los programas están funcionando o si deben ser ajustados.
- c) **Participación Ciudadana:** Involucración de la sociedad civil en la auditoría social y rendición de cuentas de los planes de seguridad.

Este enfoque ha sido respaldado por evidencia empírica sobre determinantes sociales del delito (Sampson & Laub, 1993).

4.6.3.2 Principales estrategias

El Artículo 6 define cuatro estrategias fundamentales:

Estrategia de prevención: Fortalecimiento de los valores de la vida y la unidad familiar como base de la sociedad.

Estrategia de seguridad ciudadana: Desarrollo de acciones convincentes y duraderas en materia de seguridad humana. Estrategia de respeto a los derechos humanos: Respeto al derecho a la vida como valor fundamental.

Estrategia en la justicia social: Equidad en la distribución de la riqueza.

La Ley 328 establece cuatro estrategias principales (Art. 6) con carácter holístico:

A) Prevención

- ❖ **Contenido:** Fortalecimiento de valores de vida y unidad familiar
- ❖ **Fundamento teórico:** Control social primario (Hirschi, 1969) y teoría del vínculo social
- ❖ **Implementación:** Programas dirigidos a fortalecer instituciones socializadoras básicas.

B) Seguridad Ciudadana

- ❖ **Contenido:** Acciones convincentes en seguridad humana
- ❖ **Fundamento teórico:** Paradigma de "seguridad humana" (PNUD, 1994)
- ❖ **Implementación:** Multidimensional, no exclusivamente policial

C) Derechos Humanos

- ❖ **Contenido:** Respeto al derecho a la vida
- ❖ **Fundamento teórico:** Enfoque de derechos (Abramovich, 2006)
- ❖ **Implementación:** Límites a la actuación de fuerzas de seguridad

D) Justicia Social

- ❖ **Contenido:** Equidad en distribución de la riqueza
- ❖ **Fundamento teórico:** Criminología crítica (Young, 1999)
- ❖ **Implementación:** Políticas redistributivas como prevención del delito

4.6.3.3 Estrategias establecidas en Colombia del CONPES 4089

El modelo colombiano muestra mayor sofisticación técnica y especificidad operacional. La inclusión de "disrupción del crimen organizado" refleja el contexto específico colombiano de conflicto armado y narcotráfico (Pizarro, 2017).

La estrategia de "humanización carcelaria" responde a la crisis del sistema penitenciario latinoamericano (Iturralde, 2010).

El CONPES 4089 establece **siete estrategias prioritarias** con mayor especificidad operativa:

1. Prevención del delito y reducción de homicidios

- ❖ Focalización en delitos de alto impacto
- ❖ Enfoque de criminalística y análisis de datos

2. Prevención de violencias basadas en género

- ❖ Reconocimiento de violencias específicas (género, intrafamiliar, sexual)
- ❖ Enfoque interseccional

3. Disrupción del crimen organizado

- ❖ Estrategia de desarticulación de estructuras criminales
- ❖ Combinación prevención-represión selectiva

4. Prevención de participación de jóvenes en criminalidad

- ❖ Programas de prevención temprana
- ❖ Alternativas de proyecto de vida legal

5. Humanización del sistema carcelario

- ❖ Mejora condiciones de reclusión
- ❖ Énfasis en rehabilitación y resocialización

6. Modernización de la acción estatal

- ❖ Uso de tecnología y análisis de información
- ❖ Coordinación interinstitucional

7. Convivencia y seguridad ciudadana

- ❖ Fortalecimiento de capital social
- ❖ Mediación de conflictos comunitarios

Tabla No 5: Similitudes Fundamentales en las Estrategias

Aspecto	Convergencia
Enfoque preventivo	Ambos priorizan la prevención del delito por sobre la respuesta represiva. Panamá lo establece explícitamente en su Estrategia de Prevención, mientras Colombia lo integra transversalmente en múltiples estrategias.
Fundamentación científica	Ambos instrumentos enfatizan el fundamento científico, técnico y basado en evidencia empírica para las decisiones de política criminal.
Enfoque multisectorial	Ambos reconocen la necesidad de coordinación interinstitucional entre múltiples sectores del Estado (justicia, educación, salud, desarrollo social).
Derechos humanos	Ambos establecen el respeto a los derechos humanos y fundamentales como principio rector de la política criminal.
Protección de poblaciones vulnerables	Ambos incluyen atención especial a niños, niñas, adolescentes, mujeres y víctimas de violencia basada en género.

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022 'Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025' Creación: propia

Matriz N °5 Comparativo de Principios rectores y Estrategias

DIMENSIÓN	LEY 328 (PANAMÁ)	CONPES 4089 (COLOMBIA)
Principios Rectores	9 principios (Art. Factores 5): • Prevención • Seguridad ciudadana • Respeto a derechos humanos • Justicia social • Desarrollo humano sostenible • Participación ciudadana • Educación para cultura de paz • Relaciones pacíficas comunitarias • Rehabilitación y reinserción social	Principios definidos por CSPC: • Legalidad • Última ratio (sanción penal como último recurso) • Lesividad • Proporcionalidad • Humanidad • Culpabilidad • Prevención como eje central
Estrategias Principales	4 estrategias (Art. 6): 1. Prevención: Fortalecimiento de valores de vida y unidad familiar 2. Seguridad Ciudadana: Acciones convincentes en seguridad humana 3. Derechos Humanos: Respeto al derecho a la vida 4. Justicia Social: Equidad en distribución de la riqueza	7 estrategias Prioritarias: • Prevención del delito y reducción de homicidios • Prevención de violencias basadas en género • Disrupción del crimen organizado • Prevención participación de jóvenes en criminalidad • Humanización sistema carcelario • Modernización acción estatal • Convivencia y seguridad ciudadana

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022

'Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025'

Creación: propia

Convergencias clave:

- Ambos priorizan prevención sobre represión
- Reconocen importancia de derechos humanos
- Incluyen componente de rehabilitación/reinserción
- Enfatizan participación comunitaria

Divergencias significativas:

- ❖ Colombia incluye estrategia específica contra crimen organizado (contexto de conflicto armado)
- ❖ Colombia explicita violencias de género como prioridad
- ❖ Panamá vincula explícitamente seguridad con justicia social y redistribución
- ❖ Colombia enfatiza modernización tecnológica del Estado

4.7 Factores de Objetivos de las políticas de ambos países Panamá y Colombia

4.7.1 El primer bloque de objetivos marca la pauta de cada instrumento.

Panamá busca la profesionalización del **sector seguridad** mediante un enfoque **multidisciplinario y científico**. Esta es una declaración de principios académica: se admite que el delito no se resuelve solo con leyes, sino con sociología, psicología y estadística. Por **el contrario, Colombia** enfoca su **primer objetivo** en el **robustecimiento de la acción estatal**, priorizando la **reducción del homicidio** como el indicador máximo de **éxito de su política criminal**.

4.7.2 Segundo y Quinto Bloque de Objetivos

En el **segundo y quinto objetivo**, observamos una diferencia en la gestión de la vulnerabilidad. Panamá utiliza conceptos amplios como calidad de vida y "valores", buscando una transformación cultural de largo aliento y proporcionando

herramientas científicas para la atención de víctimas. Colombia, en cambio, es mucho más específica y asertiva en su lenguaje inclusivo, nombrando directamente a la población OSIGD (Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas) y las violencias basadas en género. Aquí, el CONPES colombiano muestra una evolución hacia la protección de derechos humanos especializados, mientras que Panamá mantiene un enfoque de atención integral generalista.

4.7.3 Tercer y Sexto Bloque de Objetivos

El **tercer y sexto objetivo** presentan un contraste interesante. Panamá introduce un elemento de la Teoría de las Capacidades (asociada a Amartya Sen), al proponer que los individuos sean diseñadores de su mejora en calidad de vida; es decir, la prevención del delito a través del desarrollo humano. Colombia, enfrentando una realidad de conflicto interno persistente, prioriza la disminución de delitos asociados a la criminalidad organizada y el fortalecimiento de la inteligencia para la judicialización.

Panamá también menciona la inteligencia estratégica, pero enfocada en la incidencia internacional sobre la seguridad nacional.

4.7.4 Cuatro y Quinto Bloque de Objetivos

En los **objetivos cuatro y cinco**, la política colombiana profundiza en la crisis sistémica. El CONPES aborda directamente el Sistema de Responsabilidad Penal

Adolescente y el hacinamiento Carcelario, reconociendo que la cárcel y el sistema juvenil son puntos de quiebre donde el Estado suele fallar. Panamá, fiel a su enfoque clínico criminológico, se plantea el control de la criminalidad desde la métrica cuantitativa y cualitativa, tratando de entender el fenómeno antes de proponer la reforma del sistema penal per se.

4.7.5 Séptimo Objetivo en Colombia

Finalmente, el séptimo objetivo de Colombia, ausente de forma explícita en el listado de Panamá como eje independiente, subraya la reconciliación y la construcción de paz. Este es un reflejo de la historia política colombiana. Panamá, por su parte, subsume la paz dentro de la convivencia en su segundo objetivo, sugiriendo que, en el istmo, la paz es vista como el resultado de la seguridad y el orden, mientras que en Colombia es un proceso activo de construcción social.

4.7.5 Aspectos a destacar en el análisis comparativo.

❖ Objetivo 1

Panamá (Ley 328): Adoptar lineamientos de política criminológica desde enfoque técnico, multidisciplinario, multidimensional, integral y científico.

Colombia (CONPES 4089): Robustecer acción estatal en prevención del delito y reducción del homicidio para proteger bienes jurídicos de la población.

❖ **Objetivo 2**

Panamá (Ley 328): Garantizar calidad de vida de la población sobre base de valores y convivencia de paz.

Colombia (CONPES 4089): Visibilizar, prevenir y perseguir violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra NNA y población OSIGD.

❖ **Objetivo 3**

Panamá (Ley 328): Ampliar capacidades y oportunidades de individuos, incluyéndolos como actores y diseñadores para mejorar calidad de vida.

Colombia (CONPES 4089): Disminuir delitos asociados a criminalidad organizada, reducir amenazas a seguridad pública y fortalecer instituciones.

❖ **Objetivo 4**

Panamá (Ley 328): Disminuir y controlar criminalidad desde punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Colombia (CONPES 4089): Contribuir a prevenir participación de adolescentes en actividades delictivas y fortalecer sistema de responsabilidad penal adolescente.

❖ **Objetivo 5**

Panamá (Ley 328): Proporcionar herramientas científicas para atención integral de mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores víctimas de violencia.

Colombia (CONPES 4089): Mejorar Sistema Penitenciario y Carcelario garantizando dignidad humana, reducción de hacinamiento y fortalecimiento de resocialización.

❖ Objetivo 6

Panamá (Ley 328): Fortalecer sistema de inteligencia estratégica para seguimiento a aspectos internacionales que inciden en seguridad nacional.

Colombia (CONPES 4089): Fortalecer capacidades institucionales para investigación, judicialización y sanción de delitos.

❖ Objetivo 7

Panamá (Ley 328): Colombia (CONPES 4089): Promover cultura de convivencia ciudadana, reconciliación, construcción de paz y promoción de seguridad ciudadana.

Matriz N ° 6 Objetivos Específicos Comparados.

LEY 328 - PANAMÁ	CONPES 4089 – COLOMBIA
Objetivo 1: Adoptar lineamientos de política criminológica desde enfoque técnico, multidisciplinario, multidimensional, integral y científico	Objetivo 1: Robustecer acción estatal en prevención del delito y reducción del homicidio para proteger bienes jurídicos de la población
Objetivo 2: Garantizar calidad de vida de la población sobre base de valores y convivencia de paz	Objetivo 2: Visibilizar, prevenir y perseguir violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra NNA y población OSIGD
Objetivo 3: Ampliar capacidades y oportunidades de individuos, incluyéndolos como actores y diseñadores para mejorar calidad de vida	Objetivo 3: Disminuir delitos asociados a criminalidad organizada, reducir amenazas a seguridad pública y fortalecer instituciones
Objetivo 4: Disminuir y controlar criminalidad desde punto de vista cuantitativo y cualitativo	Objetivo 4: Contribuir a prevenir participación de adolescentes en actividades delictivas y fortalecer sistema de responsabilidad penal adolescente
Objetivo 5: Proporcionar herramientas científicas para atención integral de mujeres, niños,	Objetivo 5: Mejorar Sistema Penitenciario y Carcelario garantizando dignidad humana, reducción de

LEY 328 - PANAMÁ	CONPES 4089 – COLOMBIA
adolescentes y adultos mayores víctimas de violencia	hacinamiento y fortalecimiento de resocialización
Objetivo 6: Fortalecer sistema de inteligencia estratégica para seguimiento a aspectos internacionales que inciden en seguridad nacional	Objetivo 6: Fortalecer capacidades institucionales para investigación, judicialización y sanción de delitos
	Objetivo 7: Promover cultura de convivencia ciudadana, reconciliación, construcción de paz y promoción de seguridad ciudadana

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022
'Plan Nacional de Política Criminal 2022-202

4.8 Análisis de asignación Presupuestaria

Desde una perspectiva académica, la asignación de recursos es el indicador más real de la voluntad política, la falta de una partida presupuestaria fija en la Ley 328 genera una incertidumbre operativa. La implementación depende de la prioridad que el ministro de turno le otorgue a la Secretaría Ejecutiva de Política Criminológica frente a los gastos operativos de la fuerza pública salarios, combustible, equipos.

El CONPES amarra el presupuesto a metas técnicas esto permite una mayor rendición de cuentas, ya que el gasto está directamente vinculado a la reducción de indicadores específicos como la tasa de homicidios o el hacinamiento.

Al ser un documento de política económica y social, su función técnica principal es asegurar la viabilidad financiera. Se le han asignado cuarenta y dos mil ochocientos noventa y cinco millones 42,895 millones de pesos colombianos representan un dinero nuevo o específico para las metas del 2022-2025 un promedio de once millones de dólares 11,419.48 dólares.

Sin embargo, la cifra de 2,960 mil millones del periodo anterior demuestra que la política criminal en Colombia es tratada como una inversión de infraestructura nacional a largo plazo.

La política criminal colombiana está diseñada para ser evaluada por su costo-beneficio, mientras que la política criminológica panameña está diseñada para ser institucionalizada. El desafío para Panamá es que, sin un blindaje financiero similar al CONPES colombiano, la Ley 328 corre el riesgo de convertirse en un catálogo de buenas intenciones científicas sin capacidad de ejecución en el territorio. Por su parte, Colombia demuestra que la seguridad tiene un precio explícito y programado. La principal diferencia radica en la certidumbre de los recursos y la planificación a largo plazo:

4.8.1 Panamá (Ley 328): La asignación presupuestaria no está especificada dentro de la ley, quedando sujeta a las partidas anuales del Ministerio de Seguridad Pública y otras entidades. Esto genera un desafío de sostenibilidad financiera, ya que el financiamiento depende de las prioridades cambiantes de cada gobierno.

4.8.2 Colombia (CONPES 4089): Cuenta con una asignación

robusta de 42,895 millones de pesos colombianos para el cuatrienio 2022-2025, complementando inversiones previas de gran escala. El financiamiento se distribuye entre más de 13 entidades, lo que permite una ejecución sistemática

Matriz N ° 7 Asignación Presupuestaria y sostenibilidad financiera

LEY 328 – PANAMÁ	CONPES 4089 - COLOMBIA
Asignación Presupuestaria: No especificada en la Ley 328 Depende de asignaciones anuales del Ministerio de Seguridad Pública y entidades participantes	Asignación Presupuestaria: 42,895 millones de pesos colombianos Recursos estimados para periodo 2022-2025 Complementa 2,960 mil millones invertidos 2018-2022
Mecanismo de Financiamiento: No detallado en documento normativo Plan Nacional en desarrollo definirá recursos específicos	Mecanismo de Financiamiento: Recursos distribuidos entre 13+ entidades participantes Seguimiento semestral de ejecución presupuestaria
Sostenibilidad Financiera: Desafío: falta de presupuesto específico asignado Riesgo de dependencia de prioridades cambiantes de gobierno	Sostenibilidad Financiera: Fortaleza: presupuesto definido para cuatrienio Permite planificación y ejecución sistemática

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022
'Plan Nacional de Política Criminal 2022-20

4.9 Principales Hallazgos

En este capítulo presento los hallazgos del análisis documental realizado sobre la política criminológica de Panamá y Colombia, con énfasis en las medidas de prevención del delito y su efectividad. El estudio comparativo examina los marcos normativos, estrategias implementadas y resultados obtenidos en ambos países, incluyendo un análisis detallado del Plan Firmeza en Panamá como eje central de la política de seguridad ciudadana.

4.9.1 Hallazgo 1. Periodos normativos contemporáneos actualizados

Ambos países adoptaron marcos normativos en el mismo año (2022), evidenciando una tendencia regional hacia la modernización de las políticas criminales, Panamá optó por una Ley de la República (Ley 328) como política de Estado permanente, mientras que Colombia implementó un documento CONPES con vigencia temporal (2022-2025).

El análisis documental revela que Panamá ha estructurado su política criminológica a través del Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), creado en 2010, que coordina las acciones de la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario. La Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana presenta un enfoque predominantemente reactivo, centrado en el fortalecimiento policial y la respuesta a incidentes delictivos.

Los documentos oficiales evidencian que las medidas preventivas se concentran en programas de vigilancia comunitaria y patrullaje policial, con limitada

articulación interinstitucional. La ausencia de un observatorio del delito consolidado dificulta la implementación de estrategias basadas en evidencia.

La política criminológica panameña fue aprobada mediante la Ley 328 que fue sancionada por el presidente Laurentino Cortizo Cohen el 10 de octubre de 2022, publicándose en la Gaceta Oficial el 13 de octubre del mismo año. Esta norma representa el resultado de un proceso legislativo extenso.

La ley se fundamenta en antecedentes, particularmente el Decreto Ejecutivo 260 de 7 de junio de 2006 que adoptó lineamientos generales para una política criminológica del Estado panameño y las recomendaciones de la Comisión de Estado por la Justicia, como explicamos en el marco teórico del presente estudio.

Sin embargo, la Ley 328 representa el primer marco legal integral y vinculante sobre política criminológica en Panamá, el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 adoptó un enfoque integral que prioriza la prevención sobre la represión, reconociendo las limitaciones del sistema penal tradicional. Se fundamenta en cuatro ejes estratégicos: prevención del delito, investigación y judicialización eficaz, ejecución de sanciones penales con enfoque de reinserción social, y atención a víctimas.

La Política Criminológica Nacional panameña establece un marco más reciente con énfasis en el análisis científico del fenómeno delictivo. El Plan Firmeza del gobierno actual complementa este marco con medidas de seguridad más enérgicas,

combinando prevención con una respuesta contundente ante delitos de alto impacto.

- Convergencia en principios rectores: prevención, respeto a derechos humanos, enfoque científico y participación interinstitucional.
- Diferencias en alcance: Panamá establece 6 objetivos estratégicos generales, Colombia desarrolla 7 objetivos con más de 120 acciones específicas.
- Ambos modelos crean órganos de coordinación interinstitucional con participación de múltiples sectores del Estado.

La coordinación interinstitucional amplia y la transparencia presupuestaria de Colombia 14 entidades, presupuesto explícito contrastan con la limitada articulación panameña 7 entidades, presupuesto no transparentado. Esta diferencia explica parcialmente la mayor integralidad del enfoque colombiano, aunque también puede generar complejidad burocrática.

4.9.2 Hallazgo Organismos de Seguimiento y Control

Ambos requieren coordinación de múltiples entidades estatales Panamá: 9 instituciones; Colombia: 13, reconociendo la naturaleza compleja de la criminalidad.

Colombia

Posee un sistema de seguimiento semestral riguroso que abarca más de 120 acciones. Utiliza indicadores específicos por objetivo y metas cuantificables que deben reportarse periódicamente al CONPES, asegurando una coordinación interinstitucional permanente

- ❖ Creó el Sistema Nacional de Política Criminal (SNPC) como instancia articuladora
- ❖ Estableció la Comisión Asesora de Política Criminal para monitoreo técnico
- ❖ Incorporó mecanismos de coordinación interinstitucional entre múltiples entidades (Ministerio de Justicia, Fiscalía, Policía, INPEC, etc.)
- ❖ Recursos financieros: Colombia asigna 42,895 millones de pesos

Panamá

El seguimiento se basa en la evaluación anual de las estadísticas del **SIEC** (Sistema Integrado de Estadísticas Criminales). Aunque los indicadores específicos aún están por desarrollarse en un Plan Nacional, se destaca que en octubre de 2023 se realizó la primera rendición de cuentas, reportando más de 2,500 personas capacitadas.

- ❖ Instituyó el Consejo Nacional de Criminología como órgano rector
- ❖ Designó a la Secretaría de Seguridad Pública Multidimensional como ente coordinador
- ❖ Estableció una estructura descentralizada con participación de múltiples instituciones de seguridad y justicia.

- ❖ Panamá no especifica presupuesto en la Ley, generando incertidumbre sobre recursos disponibles.

Matriz N ° 8 Mecanismos de Seguimiento y Control

LEY 328 - PANAMÁ	CONPES 4089 - COLOMBIA
Mecanismo: Evaluación anual de estadísticas SIEC por Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional se reúne periódicamente	Mecanismo: Seguimiento semestral de más de 120 acciones Plan de acción detallado con indicadores específicos
Indicadores: No especificados en Ley (a desarrollar en Plan Nacional) SIEC proporciona datos estadísticos	Indicadores: Indicadores específicos por cada objetivo Metas cuantificables para evaluación
Rendición de Cuentas: Primera rendición de cuentas en octubre 2023 Más de 2,500 personas capacitadas en primer año	Rendición de Cuentas: Reportes semestrales al CONPES Coordinación interinstitucional permanente

Fuente: Ley 328 de 10 de octubre de 2022 y CONPES 4089 de 6 de junio de 2022
 'Plan Nacional de Política Criminal 2022-202

Creación: propia

4.9.3 Hallazgo Gobierno Incluye Plan Firmeza 2024-2029 y no contempla el plan de la Política Criminológica

El Plan Firmeza fue presentado oficialmente por el ministro de Seguridad Pública Frank Alexis Abrego en enero de 2025, seis meses después de la toma de posesión del presidente José Raúl Mulino el 1 de julio de 2024. Este plan representa

el enfoque de seguridad del nuevo gobierno y establece lineamientos para el período presidencial 2024-2029.

Es importante señalar que en la referencia encontrada en algunos medios que mencionan un Plan Firmeza establecido en 2010, existe una confusión. Lo que se estableció en 2010 fue el Ministerio de Seguridad Pública mediante Ley 15, no un plan llamado Firmeza. El Plan Firmeza actual es una creación del gobierno del presidente José Raúl Mulino presentada en 2024-2025.

4.9.3.1 Estructura del plan firmeza

El Plan Firmeza se estructura sobre la base del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022-2030 del MINSEG, pero con orientación operacional específica del nuevo gobierno. Sus componentes principales son:

Marco Estratégico:

- ❖ Misión, visión y valores institucionales del MINSEG
- ❖ Tres ejes primordiales: gestión institucional, seguridad pública, ambiente
- ❖ Lineamientos ministeriales: prevención, control territorial, represión del delito

Ejes Dinamizadores:

- ❖ Humanismo
- ❖ Profesionalismo
- ❖ Participación ciudadana
- ❖ Inteligencia para la seguridad pública

Políticas Superiores:

- ❖ Derechos humanos
- ❖ Gobernanza democrática
- ❖ Abordaje de amenazas
- ❖ Comunicación estratégica

4.9.3.2 Concepto Estratégico Central: Modelo de gestión territorial de la seguridad, con énfasis en gobernanza democrática.

El Plan Firmeza identifica cinco amenazas principales:

1. **Delincuencia organizada:** Actores no estatales con estructura transnacional, pandillas, generadores de violencia mediante narcotráfico, microtráfico, homicidios, robos y armas ilegales.
2. **Flujo migratorio:** Movilidad sur-norte como amenaza a seguridad nacional, pública y humana.
3. **Protestas sociales:** Riesgo de alteración del orden público y transformación en tensión interna.
4. **Ciberdelincuencia:** Amenaza emergente en crecimiento.
5. **Cambio climático y delitos ambientales:** Amenazas propias de actividad humana que ponen en riesgo seguridad de personas y medio ambiente.

4.9.3.3 Programas de Acción del Plan Firmeza

El Plan establece diez programas de acción específicos:

A) Programa 1 - Transformación de la Fuerza Pública:

- ❖ Optimizar capacidades mediante modernización tecnológica
- ❖ Mejorar infraestructura tecnológica
- ❖ Educación continua del talento humano
- ❖ Implementar indicadores de gestión efectivos
- ❖ Asegurar bienestar del personal

B) Programa 2 - Acción Focalizado Multidisciplinario (Programa Maestro):

- ❖ Identificación, control y minimización de delitos por división política territorial
- ❖ Micro gerenciamiento de seguridad
- ❖ Gestión territorial por resultados
- ❖ Diagnóstico por provincias y comarcas
- ❖ Plan operativo anual multidisciplinario
- ❖ Comités de seguridad ciudadana provinciales liderados por gobernadores

C) Programa 3 - Contra Delincuencia Organizada, Línea Narcotráfico y

Microtráfico:

- ❖ Mesa de trabajo con CONAPRED
- ❖ Fortalecimiento de CROAN y Fuerza de tarea marítima
- ❖ Coordinaciones interinstitucionales, internacionales e inteligénciales
- ❖ Campaña permanente de alto impacto

D) Programa 4 - Contra Delincuencia Organizada, Línea Armas de Fuego:

- ❖ Medidas de control, reducción y entrega de armas ilegales
- ❖ Matriz ministerial con enfoque operacional
- ❖ Plan institucional de incautación y destrucción de armas
- ❖ Meta: Reducir violencia armada

E) Programa 5 - Seguridad Ciudadana:

- ❖ Transformación social mediante oferta institucional
- ❖ Modelo de acercamiento policía-comunidad
- ❖ Sistema con procesos de prevención del delito
- ❖ Planes de seguridad ciudadana por zonas policiales
- ❖ Vigilancia comunitaria efectiva

F) Programa 6 - Libertad Ciudadana:

- ❖ Inteligencia permanente ante alteraciones masivas del orden público
- ❖ Plan ministerial para garantizar libertad ciudadana
- ❖ Protección de instalaciones críticas
- ❖ Garantía de libre tránsito

G) Programa 7 - Amenazas Emergentes: Terrorismo, Ciberseguridad e IA:

- ❖ Protocolos de respuesta a terrorismo
- ❖ Análisis de impacto de ciberseguridad e inteligencia artificial
- ❖ Preparación ante amenazas externas

H) Programa 8 - Protección al Medio Ambiente:

- ❖ Diagnósticos conjuntos sobre situación ambiental
- ❖ Control ambiental policial

- ❖ Combate a minería ilegal y extracción ilegal de madera
- ❖ Protección de recursos hídricos

I) Programa 9 - Migración Irregular:

- ❖ Actualización de Operación Flujo Controlado
- ❖ Alianzas estratégicas con organismos internacionales
- ❖ Gestión con enfoque de derechos humanos
- ❖ Reducción de impacto negativo

J) Programa 10 - Prevención y Lucha contra Blanqueo de Capitales:

- ❖ Revisión de estrategia nacional
- ❖ Herramientas dinámicas de prevención y represión
- ❖ Fortalecimiento en investigación mediante tecnología

4.9.3.4 Metodología del Plan Firmeza

El Plan utiliza:

- ❖ **Metodología de matriz de impactos cruzados (MIC):** Análisis de propuestas evaluando cambio de política pública (novedad, reciclaje, continuidad, ruptura) y nivel de atención institucional (bajo, medio, alto).
- ❖ **Nueva Gestión Pública:** Énfasis en resultados de gran impacto, gestión por resultados, establecimiento del "qué hacer" desde el ministerio para que instituciones decidan el "cómo hacer".
- ❖ **Plan Operativo Anual (POA):** Instrumento de materialización que facilita ejecución, seguimiento de actividades, control de recursos humanos y financieros, con metas e indicadores propuestos.

4.9.3.5 Autoridades principales en el Plan Firmeza

Autoridades Regionales:

- ❖ Gobernadores provinciales y comarcales
- ❖ **Autoridades Locales:**
- ❖ Alcaldes
- ❖ Consejos Municipales
- ❖ Casas de Justicia de Paz
- ❖ **Fuerza Pública:**
- ❖ Policía Nacional
- ❖ Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)
- ❖ Servicio Nacional Aeronaval (SENAN)
- ❖ Servicio Nacional de Migración
- ❖ Sistema Nacional de Emergencias 911
- ❖ **Instituciones con Funciones Económicas:**
- ❖ MEF, MIDA, MICI, ACP, ANA, ATP, Banco Nacional, Caja de Ahorros
- ❖ **Instituciones con Funciones Sociales:**
- ❖ MIDES, MEDUCA, MINSA, MINSEG, SENNIAF
- ❖ **Sociedad Civil y ONG:**
- ❖ Participación ciudadana
- ❖ Proyectos de desarrollo social
- ❖ Monitoreo y vigilancia
- ❖ Fortalecimiento de redes comunitarias

- ❖ **Empresa Privada:**
- ❖ Seguridad privada
- ❖ Tecnología de seguridad
- ❖ Provisión de equipos y servicios

4.9.3. 6 El Plan se fundamenta en:

- ❖ **Constitución Nacional:** Artículos 233 (funciones municipales), 252 (gobernadores), 255 (funciones del Consejo Provincial)
- ❖ **Ley 51 de 1984:** Funcionamiento de consejos provinciales
- ❖ **Ley 2 de 1987:** Funciones de gobernadores
- ❖ **Ley 15 de 2010:** Creación del Ministerio de Seguridad Pública

El Plan Firmeza NO cita la **Ley 328 de 2022 de Política Criminológica** ni el **Decreto 111 de 2023** en su marco legal.

Figura N ° 3: Amenazas Multidimensionales Plan Firmeza



Fuente: Ministerio de Seguridad

Creación: Ministerio de Seguridad

4.9.4 Hallazgo 4 Ausencia del Plan Nacional en Panamá

La situación presenta un hallazgo significativo jurídico administrativa en Panamá y cuenta con una Ley de Política Criminológica vigente (Ley 328 de 2022) que establece principios, estrategias, estructura institucional y mandatos específicos para la prevención del delito, pero el gobierno actual implementó un plan de seguridad Plan Firmeza que opera de manera paralela sin integración explícita con el marco legal criminológico establecido.

La política Criminológica Panameña a pesar de tener un avance significativo a nivel latinoamericano, sufre un estancamiento con la implementación del plan Firmeza.

¿Por qué se implementó el Plan Firmeza sin Integrar la Política Criminológica y su plan de implementación?

Esta situación plantea interrogantes sobre coherencia normativa, continuidad de políticas públicas y eficiencia en el uso de marcos institucionales existentes.

Un Hallazgo importante es que la Ley 328 establece la obligación de desarrollar un Plan Nacional de Política Criminológica que nunca fue creado por mandamiento de ley debe contener:

1. **Diagnóstico situacional:** Análisis científico de fenómenos criminológicos en el país
2. **Priorización de problemas:** Identificación de delitos y factores criminógenos prioritarios
3. **Metas cuantificables:** Establecimiento de indicadores de impacto medibles
4. **Estrategias diferenciadas:** Planes específicos por territorio y tipo de delito
5. **Asignación presupuestaria:** Recursos financieros comprometidos por cada institución
6. **Cronograma de ejecución:** Plazos definidos para implementación
7. **Sistema de evaluación:** Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

El gobierno de José Raúl Mulino asumió el poder con un discurso de mano dura y énfasis en control territorial y represión del crimen organizado. La Ley 328, con su fuerte énfasis en prevención, enfoque multidisciplinario y participación social, puede ser percibida como insuficientemente contundente o no alineada con la narrativa de firmeza que caracteriza al nuevo gobierno del año 2026 en turno.

La campaña electoral de **José Raúl Mulino** enfatizó, seguridad como tema central, prometiendo acciones inmediatas y visibles. Un enfoque preventivo de largo plazo podría no satisfacer expectativas de resultados rápidos de su base electoral.

La Ley 328 fue sancionada por el gobierno (2019-2024) opositor al gobierno actual. Existe tendencia en sistemas políticos adversariales a distanciarse de legados de gobiernos anteriores, incluso cuando marcos normativos son técnicamente sólidos.

El nuevo gobierno pudo haber considerado que adoptar abiertamente la estructura de la Ley 328 implicaría dar crédito a la administración anterior, prefiriendo establecer su propio sello distintivo mediante el Plan Firmeza.

Como se documentó previamente, la implementación de la Ley 328 durante 2022-2024 fue limitada. No se completó el Plan Nacional de Política Criminológica, no hubo asignación presupuestaria significativa, y resultados tangibles fueron escasos, el nuevo gobierno pudo haber evaluado que la Ley 328 había resultado más un ejercicio normativo que una herramienta operativa efectiva, optando por desarrollar un instrumento más pragmático y ejecutable como el Plan Firmeza.

Implementar efectivamente la Ley 328 requeriría asignaciones presupuestarias significativas para múltiples ministerios.

El contexto fiscal de Panamá déficit, deuda pública, presiones sobre CSS limita capacidad para financiar nuevas iniciativas integrales.

El Plan Firmeza puede ejecutarse principalmente con presupuesto existente del MINSEG y fuerzas de seguridad, redistribuyendo recursos y priorizando operaciones en lugar de crear nuevas estructuras o programas.

Es posible que autoridades del nuevo gobierno no tuvieran pleno conocimiento de alcances y potencial de la Ley 328, o que la consideraran como legislación marginal sin mayor relevancia práctica, La Ley 328 tuvo limitada difusión pública y su implementación fue principalmente en círculos técnicos e institucionales, sin mayor visibilidad mediática o política.

4.9.5 Hallazgo 5 Proceso de Implementación de la Ley 328 y sus avances (2022-2024)

Fase 1 - Sensibilización y Socialización (octubre 2022 - junio 2023):

Tras la sanción de la Ley en octubre de 2022, la Secretaría Ejecutiva de la Política Criminológica, bajo la dirección del Subcomisionado Héctor Wong y otros

funcionario, inició un proceso de sensibilización sobre el contenido normativo.

Durante esta fase:

- ❖ Se realizaron reuniones interinstitucionales para explicar alcances de la Ley
- ❖ Se establecieron canales de comunicación con instituciones del Consejo Nacional
- ❖ Se identificaron puntos focales institucionales
- ❖ Se instruyó a más de 2,500 personas entre miembros de estamentos de seguridad, funcionarios públicos y estudiantes universitarios en cinco provincias.

Fase 2 - Reglamentación (Julio 2023):

El 13 de julio de 2023 se promulgó el Decreto Ejecutivo 111, completando el marco normativo. Esta reglamentación especificó:

- ❖ Procedimientos operativos del Consejo Nacional
- ❖ Funciones detalladas de la Secretaría Ejecutiva
- ❖ Requisitos para integrantes del Consejo
- ❖ Mecanismos de coordinación interinstitucional

Fase 3 - Conformación de Mesas de Trabajo (abril-diciembre 2023):

Entre abril y diciembre de 2023 se realizaron múltiples reuniones:

- ❖ 27 de abril de 2023: Reunión interinstitucional con Procuraduría General, MINSA, SENNIAF, Migración.
- ❖ 9 de mayo de 2023: Instalación formal de mesa técnica en UDELAS con participación de instituciones públicas y organizaciones privadas.
- ❖ Múltiples sesiones de trabajo para elaborar el Plan Nacional de Política Criminológica
- ❖ Aportes específicos de MINSA en áreas de salud mental y salud sexual/reproductiva.

Fase 4 - Primera Rendición de Cuentas (diciembre 2023):

En diciembre de 2023, a un año de la sanción de la Ley, la Secretaría Ejecutiva presentó su primera rendición de cuentas:

- ❖ Más de 2,500 personas instruidas en contenidos de la Ley
- ❖ Participación del Instituto de Criminología en talleres de prevención de deserción escolar
- ❖ Colaboración con MEDUCA en plan piloto en San Miguelito y Colón
- ❖ Trabajo en reglamentación de ley del criminólogo
- ❖ Programas culturales de transformación social del Ministerio de Cultura.

4.9.6 Obstáculos en la Implementación y Ausencia del Plan Nacional:

A pesar de que la Ley establece claramente la obligación de elaborar un Plan Nacional de Política Criminológica, este documento rector no fue desarrollado ni aprobado durante el gobierno de Cortizo. Las mesas de trabajo avanzaron en discusiones, pero no se concretó un plan operativo con metas, presupuesto y cronograma definidos y el nuevo gobierno lanza oficialmente el Plan Firmeza.

No se identificaron partidas presupuestarias específicas y adicionales para implementación de la política criminológica. Las instituciones debían ejecutar las acciones con sus presupuestos regulares, limitando significativamente el alcance de intervenciones.

La Secretaría Ejecutiva operó con recursos humanos y materiales limitados. Su función quedó principalmente en coordinación y sensibilización, sin capacidad real para articular la implementación efectiva de políticas interinstitucionales.

No se estableció un sistema robusto de indicadores para medir efectividad de la política criminológica. El SIEC continuó produciendo estadísticas delictivas, pero sin evaluación específica de impacto de programas de prevención.

A pesar del principio de participación ciudadana, la implementación fue predominantemente gubernamental e interinstitucional, con escasa incorporación de organizaciones de la sociedad civil y comunidades.

El cambio de gobierno en julio de 2024 interrumpió el proceso de implementación iniciado, sin garantías de continuidad del enfoque establecido en la Ley 328.

No se logró la articulación efectiva entre instituciones. Cada entidad continuó ejecutando sus programas de manera aislada, sin integración real bajo un plan criminológico unificado.

4.9.7 HALLAZGO 6 No integra al Órgano Judicial y el Ministerio Público

El Plan de la política Criminológica que nunca se elaboró, tampoco integra a dos instituciones muy importantes en el Sistema Penal Acusatorio que deben funcionar de la mano de manera paralela con la política pública y su implementación.

El Órgano Judicial debe estar involucrado porque es quien aplica las leyes penales y ejecuta las sanciones. Su experiencia directa con casos concretos le permite identificar qué políticas funcionan en la práctica, qué tipos de delitos están aumentando, y si las penas están siendo efectivas o contraproducentes. Además, los jueces ven de primera mano las fallas del sistema y pueden aportar a diseñar políticas más realistas y efectivas.

El Ministerio Público es clave porque investiga los delitos y ejerce la acción penal. Tiene acceso privilegiado a información sobre patrones delictivos, zonas de

mayor incidencia criminal, y perfiles de victimarios. Su participación asegura que las políticas criminológicas estén basadas en datos reales del comportamiento delictivo y puedan orientarse a la prevención más efectiva. También pueden identificar qué estrategias de persecución penal funcionan mejor.

La Defensoría del Pueblo aporta una perspectiva crucial de derechos humanos y garantías fundamentales. Su rol es asegurar que la política criminológica no solo sea efectiva contra el crimen, sino que también respete los derechos de todas las personas, incluyendo a los procesados, víctimas y población en general. También puede identificar grupos vulnerables que requieren protección especial y monitorear que el sistema penal no genere abusos.

Juntas, estas tres instituciones crean un equilibrio entre la efectividad en el combate al crimen, la justicia en su aplicación, y el respeto a los derechos humanos, que es esencial para una política criminológica legítima y sostenible.

4.9.8. HALLAZGO 8 Ambas políticas tienen enfoques de Prevención:

Tanto la Ley 328 como el CONPES 4089 priorizan la prevención sobre la represión, alejándose del modelo punitivo tradicional.

En Colombia Enfoques principales que priorizan la prevención:

A) Prevención del delito y reducción del homicidio El documento busca robustecer la acción estatal en la prevención del delito y reducción del homicidio en el país para proteger los bienes jurídicos de la población **Ámbito Jurídico**.

B) Justicia Restaurativa y Alternatividad Penal

El plan incorpora elementos como la prevención del delito y la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa y la resocialización. Este enfoque busca reparar el daño causado y reintegrar a los infractores a la comunidad, en lugar de centrarse únicamente en el castigo.

C) Prevención de participación de adolescentes en actividades criminales

Una estrategia específica busca adoptar acciones que permitan prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, para promover un proyecto de vida en el marco de la legalidad **Ámbito Jurídico**.

D) Prevención de violencias basadas en género

El plan establece estrategias para visibilizar, prevenir y perseguir las violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra niños, niñas y adolescentes **Ámbito Jurídico**.

E) Prevención de la corrupción

Se incluyen mecanismos para la prevención y lucha contra las conductas asociadas a la corrupción para promover la cultura de legalidad **Ámbito Jurídico**.

F) Enfoque de prevención de reiteración delictiva

El documento establece la elaboración de un análisis criminológico sobre el efecto de las sanciones impuestas a los adolescentes, que sirva de base para la generación de estrategias de prevención de la reiteración en el delito mi igualdad y equidad.

Estos enfoques representan un cambio importante en la política criminal colombiana, alejándose del modelo tradicional punitivo hacia uno más integral que enfatiza la prevención, la restauración y la protección de derechos.

Mientras que en Panamá se evidencia un enfoque de Prevención Multinivel, la Ley 328 y su reglamento contemplan un modelo de prevención en tres niveles:

Prevención Primaria:

- ❖ Dirigida a población general antes de manifestación de conductas delictivas
- ❖ Fortalecimiento de valores familiares y comunitarios
- ❖ Programas educativos y de desarrollo social
- ❖ Creación de oportunidades para jóvenes

❖ Prevención Secundaria:

- ❖ Focalizada en grupos de riesgo identificados
- ❖ Intervención temprana en poblaciones vulnerables
- ❖ Programas de atención a consumidores de drogas
- ❖ Mediación y resolución alternativa de conflictos

❖ **Prevención Terciaria:**

- ❖ Dirigida a personas que han cometido delitos
- ❖ Rehabilitación efectiva en centros penitenciarios
- ❖ Programas de reinserción social
- ❖ Reducción de reincidencia delictiva

4.9.9 HALLAZGO 9 La Academia representada con la participación de la Universidad de Panamá

El Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá juega un rol fundamental:

- ❖ Representación permanente en el Consejo Nacional
- ❖ Asesoría técnica y académica
- ❖ Investigación criminológica
- ❖ Formación de profesionales especializados
- ❖ Participación en rendición de cuentas públicas
- ❖ Evaluación de políticas implementadas

Es lamentable que muy poco se tome en cuenta la participación del instituto y la academia y solo se tomen en consideración los lineamientos del Ministerio de Seguridad.

4.9.10 HALLAZGO 10 Prioridades Delictivas Identificadas

Prioridades Delictivas Identificadas

El modelo reactivo tecnológico panameño (Plan Firmeza) demuestra mayor efectividad para reducir violencia letal en el corto plazo, mientras el enfoque integral colombiano, aunque conceptualmente robusto, enfrenta dificultades de implementación que limitan su impacto inmediato.

Colombia El CONPES 4089 prioriza:

- ❖ Delitos contra la vida (homicidios, feminicidios)
- ❖ Violencia intrafamiliar y delitos sexuales
- ❖ Delitos contra el patrimonio económico (hurto, extorsión)
- ❖ Criminalidad organizada y microtráfico
- ❖ Corrupción

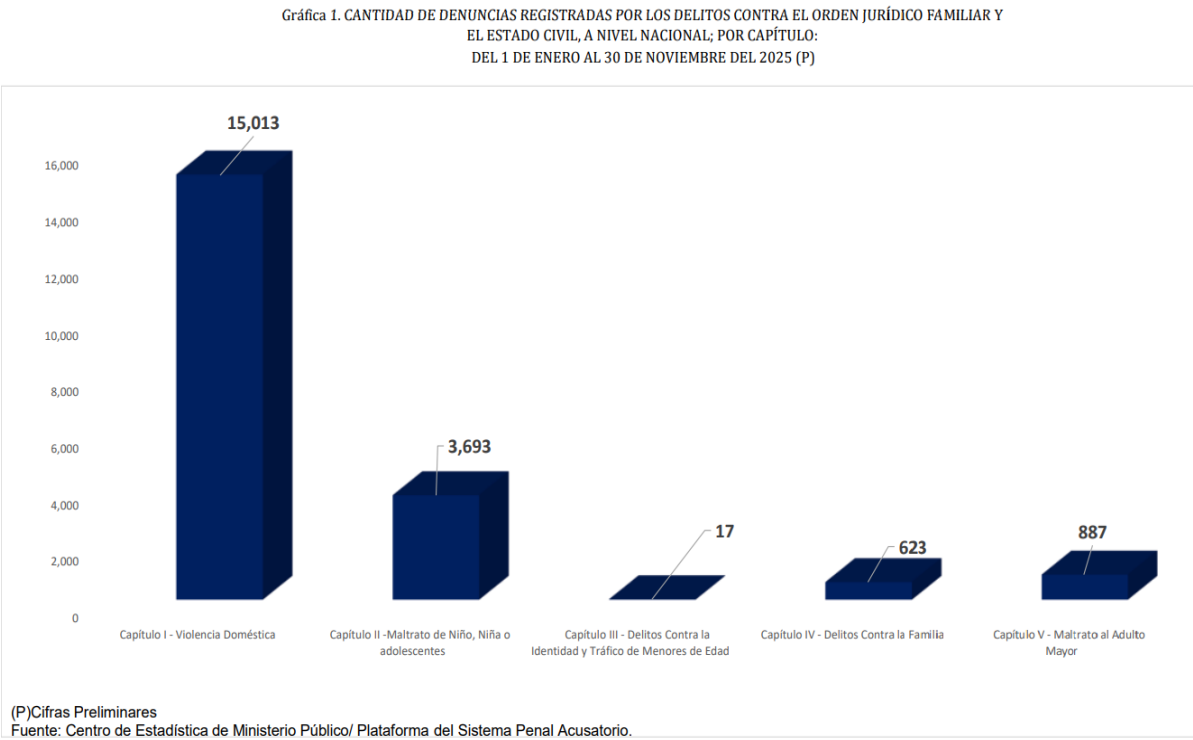
Panamá Las prioridades incluyen:

- ❖ Crimen organizado transnacional
- ❖ Tráfico de drogas y armas
- ❖ Delitos violentos (homicidios, robos)
- ❖ Delitos económicos y contra el patrimonio
- ❖ Violencia de género y doméstica

El modelo reactivo tecnológico panameño (Plan Firmeza) demuestra mayor efectividad para reducir violencia letal en el corto plazo, mientras el enfoque integral colombiano, aunque conceptualmente robusto, enfrenta dificultades de implementación que limitan su impacto inmediato.

La efectividad del Plan Firmeza en reducir homicidios no se traduce en prevención integral del delito. El enfoque operativo-tecnológico no ataca causas estructurales como exclusión social, desintegración familiar, falta de oportunidades educativas y violencia de género, evidenciando necesidad urgente de complementar con prevención social robusta.

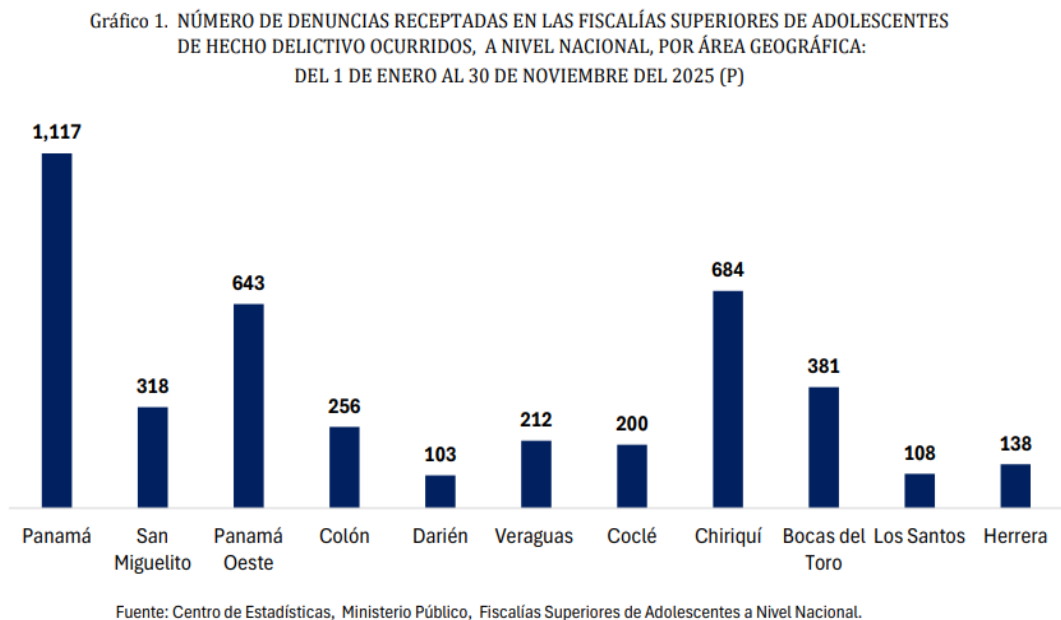
Figura No 4: Casos de Violencia doméstica aumento en Panamá



Fuente: Ministerio Público

Creación: Estadísticas del Ministerio Público

Figura N° 5 : Hechos delictivos donde están involucrados adolescentes denunciados



Fuente: Ministerio Público **Creación:** Estadísticas del Ministerio Público

En Panamá los delitos en que están involucrados jóvenes adolescentes 50% de delitos son cometidos por adolescentes involucran armas de fuego, aumento sostenido de participación juvenil en actividades delictivas reclutamiento de menores por organizaciones criminales ausencia de programas preventivos robustos dirigidos a jóvenes

La crisis de delincuencia juvenil en Panamá revela la insuficiencia del enfoque operativo para prevenir el reclutamiento de adolescentes por el crimen

organizado. La falta de alternativas educativas, laborales y recreativas facilita la captación de jóvenes vulnerables. Colombia ofrece lecciones valiosas con programas específicos de prevención juvenil.

4.9.11 HALLAZGO 12 Rehabilitación y reinserción de los privados de libertad con el Sistema Penitenciario y Reinserción

Colombia El CONPES reconoce la crisis del sistema penitenciario (hacinamiento del 50% aproximadamente) y propone:

- ❖ Modernización de infraestructura carcelaria
- ❖ Programas de trabajo, educación y tratamiento para personas privadas de libertad
- ❖ Fortalecimiento de mecanismos alternativos al encarcelamiento
- ❖ Enfoque diferencial para poblaciones especiales

Panamá La política panameña incluye:

- ❖ Reforma del sistema penitenciario con enfoque de derechos humanos
- ❖ Programas de rehabilitación y capacitación laboral
- ❖ Implementación de medidas alternativas a la prisión
- ❖ Énfasis en la reducción del hacinamiento carcelario

4.9.12 HALLAZGO 12 Metodología de uso de datos e información científica para la medición de indicadores

Uso de Evidencia y Datos

Fundamento científico:

Ambos documentos enfatizan el uso de evidencia empírica y análisis criminológico para diseño de políticas.

Colombia El CONPES 4089 estableció:

- ❖ Sistema de información integrado para política criminal
- ❖ Indicadores de seguimiento y evaluación específicos
- ❖ Metas cuantificables para cada eje estratégico
- ❖ Mecanismos de rendición de cuentas periódica

Panamá La Ley 328 promueve:

- ❖ Observatorio del Delito para análisis criminológico
- ❖ Sistema Integrado de Estadísticas Criminales SIECS
- ❖ Investigación científica del fenómeno criminal
- ❖ Sistema de información georreferenciada del delito
- ❖ Evaluación continua de políticas implementadas

4.9.13 HALLAZGO 13 Enfoque de Derechos Humanos y Poblaciones Vulnerables

Colombia Incorpora enfoques diferenciales explícitos para:

- ❖ Mujeres víctimas de violencia de género
- ❖ Niños, niñas y adolescentes
- ❖ Población LGBTIQ+
- ❖ Pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes
- ❖ Personas con discapacidad

Panamá La normativa incluye:

- ❖ Protección especial a víctimas de violencia de género
- ❖ Atención a menores en conflicto con la ley
- ❖ Consideración de grupos vulnerables en prevención
- ❖ Programas de atención integral a víctimas

4.9.14 HALLAZGOS 14 Participación Ciudadana y Comunitaria

Colombia El plan fomenta:

- ❖ Consejos de seguridad comunitarios
- ❖ Participación de la sociedad civil en diseño de políticas
- ❖ Programas de convivencia ciudadana en territorios
- ❖ Mecanismos de veeduría ciudadana

Panamá Se establece:

- ❖ Participación de organizaciones de la sociedad civil
- ❖ Programas de seguridad comunitaria
- ❖ Involucramiento de gobiernos locales en prevención

Red de apoyo ciudadano a políticas de seguridad

4.9.15 HALLAZGOS 15 Programas Innovadores Con resultados mixtos

PANAMÁ - Armas por Comida:

Concepto innovador de desarme voluntario con incentivos alimentarios

Contribución directa a reducción de homicidios por armas

Limitación: No aborda causas de violencia armada

Sustentabilidad cuestionable sin transformación socioeconómica

COLOMBIA - Futuro Colombia:

Enfoque preventivo dirigido a niños, niñas y adolescentes víctimas

Reestructuración 2024 (Resolución 0078) para mayor efectividad

Limitación: Alcance limitado vs. magnitud del problema

Necesidad de escalamiento para impacto significativo

Figura N ° 6 Programa Futuro Colombia



Fuente: Fiscalía general de la Nación de Colombia **Creación:** Fiscalía

Figura N ° 7 Programa Armas Por comida



Fuente: Ministerio de Seguridad República de Panamá Creación: MINSEG

CAPÍTULO V
RESULTADOS, PROPUESTA Y CONCLUSIONES.

5 Resultados

Se recomienda al Estado panameño abandonar progresivamente el modelo de política criminológica centrado exclusivamente en medidas represivas (Plan Firmeza) y adoptar una estrategia integral de prevención social del delito, con implementación gradual, evaluación rigurosa, y ajustes basados en evidencia, tomando como referencia las mejores prácticas del modelo colombiano y adaptándolas al contexto panameño.

Luego de una revisión documental sistemática de fuentes primarias y secundarias legislación penal de ambos países, informes oficiales de criminalidad, evaluaciones de políticas públicas, estudios criminológicos comparativos, consideramos oportuno identificar los resultados de nuestra investigación entre los que podemos resaltar los siguientes:

5.1 Similitudes identificables:

- ❖ Ambos operan bajo sistemas penales acusatorios (Colombia desde 2004, Panamá desde 2016)
- ❖ Enfrentan criminalidad organizada transnacional y problemas de hacinamiento carcelario
- ❖ Comparten desafíos de corrupción institucional y debilidad en la cadena de custodia probatoria

- ❖ Contextos de desigualdad socioeconómica como factor criminógeno.

5.2 Diferencias estructurales:

- ❖ Colombia tiene mayor experiencia acumulada con el sistema acusatorio y ha desarrollado instituciones especializadas más consolidadas
- ❖ El conflicto armado en Colombia generó políticas específicas justicia transicional, desmovilización sin equivalente directo en Panamá
- ❖ Escala poblacional y territorial diferente afecta la implementación de políticas
- ❖ Colombia invierte proporcionalmente más recursos en investigación criminal y capacitación de operadores jurídicos.

5.3 Factores que explican efectividad diferenciada

En Colombia:

- ❖ Institucionalización de la fiscalía general con mayor autonomía y recursos técnicos
- ❖ Desarrollo de unidades especializadas (DIJIN, CTI) con capacidades forenses avanzadas
- ❖ Programas sostenidos de formación en técnicas de litigación oral
- ❖ Implementación gradual y evaluación continua del sistema acusatorio.

En Panamá:

- ❖ Transición más reciente al sistema acusatorio con curva de aprendizaje institucional
- ❖ Recursos limitados para capacitación continua y tecnología forense
- ❖ Menor desarrollo de policía judicial especializada
- ❖ Desafíos en la coordinación interinstitucional (Policía-Fiscalía-Judicial)

5.4 Lecciones Transferibles de Colombia a Panamá

Potencialmente aplicables:

1. **Modelo de Fiscalías Especializadas:** Crear unidades dedicadas a delitos específicos (corrupción, crimen organizado, violencia de género) con fiscales altamente capacitados
2. **Fortalecimiento de Policía Judicial:** Desarrollar un cuerpo técnico de investigación criminal (similar al CTI colombiano) con autonomía funcional y formación especializada
3. **Programas de Justicia Restaurativa:** Implementar mecanismos de mediación y conciliación para delitos menores, reduciendo carga procesal
4. **Sistema de Indicadores de Gestión:** Adoptar métricas de efectividad fiscal (tasas de esclarecimiento, condenas obtenidas, tiempos procesales)
5. **Casas de Justicia Comunitaria:** Llevar servicios jurídicos a comunidades vulnerables, facilitando acceso a justicia.

Con adaptaciones necesarias:

- ❖ **Planes de Seguridad Ciudadana:** Colombia implementó modelos como "Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria" que requieren ajustes al tamaño y distribución poblacional panameña
- ❖ **Programas de Desmovilización:** Si bien Panamá no enfrenta conflicto armado, puede adaptar metodologías de reinserción para pandillas y grupos criminales locales

Factores Condicionantes de Efectividad

Variables contextuales críticas:

1. **Capacidad institucional:** Recursos humanos, presupuesto, tecnología, infraestructura disponible
2. **Voluntad política sostenida:** Los planes requieren continuidad más allá de ciclos electorales (el "Plan de Seguridad Democrática" colombiano duró 8 años)
3. **Legitimidad social:** Aceptación ciudadana y cooperación comunitaria con autoridades
4. **Adaptación cultural:** Las políticas deben considerar idiosincrasia, estructura social y particularidades locales
5. **Coordinación interinstitucional:** Articulación efectiva entre todos los actores del sistema (policía, fiscalía, jueces, defensoría, sistema penitenciario)

6. **Enfoque integral:** Combinar represión con prevención social, no solo medidas punitivas (el error del enfoque exclusivamente de "mano dura")

5.5 Modelos de firmeza o mano dura:

La evidencia criminológica comparada muestra que políticas exclusivamente represivas tienen efectividad limitada y temporal. El caso de El Salvador con planes de Mano Dura (2003-2009) mostró reducción inicial de criminalidad seguida de incremento significativo por fortalecimiento de estructuras criminales en prisiones.

Modelos más efectivos combinan:

- ❖ Aplicación firme de la ley con respeto a garantías procesales
- ❖ Prevención social focalizada en factores de riesgo
- ❖ Rehabilitación y reinserción efectivas
- ❖ Reformas institucionales sostenibles

5.6 Problema central identificado

Frente a los escenarios y el problema planteado nos preguntamos: ¿Cuál es la estrategia para enfocar una política criminológica efectiva en Panamá, y disminuir los índices de criminalidad en nuestro Sistema Penal Acusatorio? Como interrogante principal de la investigación, es necesario reflexionar sobre estos aspectos debido a que indicadores indican que los últimos años no han sido

efectivas las medidas adoptadas en un análisis comparativo entre la política criminal implementada en Colombia por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia CONPES 4089 de 2022 que aprueba el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 durante el periodo 2022-2025 y el marco normativo panameño establecido mediante la Ley 328 del 10 de octubre de 2022, que adopta la Política Criminológica Nacional, en conjunto con el Plan Firmeza del gobierno actual.

A partir del análisis comparativo entre el modelo colombiano (CONPES 4089) y el marco panameño Ley 328 y Plan Firmeza, se propone una estrategia de prevención del delito que supere el enfoque reactivo punitivo y establezca un modelo preventivo integral, científicamente fundamentado y territorialmente descentralizado.

5.6.1 Estrategia para una Política Criminológica Efectiva en Panamá

La clave del éxito reside en pasar de una política de papel reactiva y legislativa punitiva penal a una política criminal científica de datos proactiva y evaluable.

Colombia, a través del CONPES 4089, utiliza un sistema de articulación interinstitucional con metas presupuestarias claras. Panamá debe fortalecer el Consejo Nacional de Política Criminológica (Ley 328) para que no sea solo un órgano consultivo, sino uno con capacidad de:

- ❖ **Seguimiento técnico:** Crear un Observatorio de Criminalidad que alimente al Sistema Penal Acusatorio (SPA) con datos en tiempo real sobre puntos calientes.
- ❖ **Descentralización:** Llevar la política criminológica a los municipios, adaptando el Plan Firmeza a las realidades locales (Colón vs. San Miguelito).

5.6.2 Optimización del Sistema Penal Acusatorio (SPA)

El SPA en Panamá presenta un nudo crítico: la saturación de audiencias y el uso limitado de salidas alternas. Para disminuir los índices, la estrategia debe:

- ❖ **Priorización del ejercicio de la acción penal:** No todos los delitos deben llegar a juicio. Siguiendo el ejemplo colombiano, se deben fortalecer los principios de oportunidad y los métodos de resolución alterna de conflictos para descongestionar el sistema y enfocarse en el crimen organizado.
- ❖ **Fortalecimiento del brazo preventivo:** La Ley 328 debe servir para que el Ministerio Público y la Policía Nacional no solo "atrapan", sino que identifiquen factores de riesgo antes de que el delito se cometa.

5.6.3 Reinserción Social y Prevención Terciaria

Uno de los grandes fallos en las medidas actuales es la reincidencia.

- ❖ **Enfoque de Segunda Oportunidad:** Mientras el Plan Firmeza se enfoca en la mano dura, la Política Criminológica Nacional debe integrar programas de inserción laboral real, similares a los modelos de Justicia Restaurativa contemplados en el plan 2021-2025 de Colombia.
- ❖ **Evaluación de impacto:** Establecer indicadores de éxito que no sean "cuántas personas arrestamos", sino cuántas personas no volvieron a delinquir.

Esto implica que el SPA no sea visto como la única solución al problema, sino como el último recurso. La efectividad se logrará cuando la Ley 328 deje de ser un marco normativo estático y se convierta en una herramienta operativa que obligue a las instituciones a trabajar de forma transversal, reduciendo la brecha de impunidad y atacando las causas estructurales desigualdad, falta de empleo, deserción escolar que el Plan Firmeza debe considerar.

La política criminológica de Panamá se encuentra en encrucijada entre legalidad y operatividad, entre prevención y control, entre construcción institucional de largo plazo y respuesta urgente a crisis de seguridad. La Ley 328 de 2022 estableció marco legal sólido que no logró materializarse en acciones concretas.

El Plan Firmeza 2024-2029 representa respuesta operativa efectiva pero jurídicamente desconectada de ese marco legal.

La situación refleja desafíos más amplios de política pública en contextos de cambio de gobierno, tensión entre continuidad institucional y nuevas orientaciones políticas, y dificultad de traducir marcos normativos técnicamente sólidos en implementación efectiva con resultados tangibles.

El camino hacia adelante requiere superar dicotomía entre Ley 328 y Plan Firmeza, construyendo síntesis que combine fortalezas de ambos: legitimidad legal y visión preventiva de largo plazo de la primera, con capacidad operativa y resultados inmediatos del segundo. Solo así Panamá podrá desarrollar política

criminológica integral, sostenible y efectiva que responda tanto a urgencias del presente como a necesidades de transformación estructural de mediano y largo plazo.

5.7 Política Criminológica Efectiva en Panamá luego del análisis

Para desarrollar una política criminológica efectiva en Panamá bajo el Sistema Penal Acusatorio, considero que se requiere un enfoque integral que combine prevención, justicia eficiente y reinserción social. algunas estrategias clave:

5.7.1 En prevención del delito:

- ❖ Invertir en programas socioeducativos en comunidades vulnerables, enfocándose en jóvenes en riesgo
- ❖ Fortalecer la presencia policial comunitaria con enfoque preventivo, no solo represivo

- ❖ Mejorar la iluminación, espacios públicos y vigilancia en zonas de alta incidencia delictiva
- ❖ Crear oportunidades de empleo y educación como alternativas al crimen.

5.7.2 En el sistema de justicia penal acusatorio:

- ❖ Capacitación continua de fiscales, defensores públicos y jueces en técnicas de litigación oral
- ❖ Fortalecer la investigación criminal con tecnología forense moderna
- ❖ Implementar criterios de oportunidad y salidas alternas efectivas para delitos menores, desconectando el sistema
- ❖ Mejorar la coordinación entre Policía Nacional, Ministerio Público y Órgano Judicial.

5.7.3 En el sistema penitenciario:

- ❖ Desarrollar programas de rehabilitación, educación y capacitación laboral en centros penales
- ❖ Reducir el hacinamiento carcelario mediante medidas cautelares no privativas de libertad
- ❖ Crear programas de reinserción social postpenitenciaria.

5.7.4 En política pública:

- ❖ Implementar sistemas de recopilación de datos criminológicos para toma de decisiones basada en evidencia
- ❖ Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito
- ❖ Abordar causas estructurales como desigualdad, corrupción y falta de oportunidades

5.8 Frente al Objetivo general de nuestra investigación

El análisis comparativo demuestra que Colombia ha desarrollado un sistema de prevención del delito más robusto e institucionalizado que Panamá, sustentado en mayor experiencia con el Sistema Penal Acusatorio 20 vs 17 años, asignación presupuestaria superior 8-10% vs 5% del presupuesto de seguridad y articulación intersectorial más consolidada.

Revela también que ambos países enfrentan desafíos significativos en materia de prevención del delito, pero con aproximaciones diferentes. Mientras Panamá mantiene una orientación más punitiva y anti garantista, Colombia ha desarrollado un enfoque más integral con énfasis en justicia restaurativa y prevención.

La principal lección transferible de Colombia a Panamá es la institucionalización de la justicia restaurativa como política pública, particularmente en el ámbito juvenil.

Los resultados exitosos del programa de Bogotá demuestran que es posible reducir reincidencia y promover reinserción social efectiva.

Por su parte, Panamá podría aportar a Colombia su experiencia en implementación tecnológica y agilidad procesal del sistema acusatorio.

La efectividad de las políticas de prevención en ambos países se ve limitada por la falta de abordaje de causas estructurales del delito (pobreza, desigualdad, exclusión social) y por desafíos de implementación y coordinación interinstitucional.

De Colombia hacia Panamá:

1. Justicia restaurativa juvenil institucionalizada: El modelo colombiano de justicia restaurativa, especialmente el Programa Distrital de Bogotá, ofrece un paradigma exitoso. El programa atiende jóvenes mediante intervención que se centra en la persona más que en el delito, con participación activa y protagónica
2. Enfoque multidimensional: La integración de programas como el para jóvenes con consumo problemático de sustancias y PASOS para delitos sexuales representa una aproximación holística.
3. Coordinación interinstitucional: El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes integra múltiples entidades modelo replicable en Panamá.

4. Programas de formación: Las alianzas con entidades públicas y privadas para formación técnica en cocina, restauración arquitectónica, confección de vestuario facilitan reinserción laboral.

5. Justicia terapéutica: El enfoque que atiende aspectos emocionales y psicológicos derivados del conflicto penal incluye programas especializados para manejo de adicciones

Para lograr reducción sostenible de la delincuencia, ambos sistemas deben transitar hacia modelos que equilibren

Las principales fortalezas del modelo colombiano transferibles a Panamá son:

- (a) Casas de Justicia como modelo de acceso comunitario a justicia,
- (b) Sistema de Alertas Tempranas para prevención de violencia,
- (c) Programa integral de trabajo y educación penitenciaria,
- (d) Sistema integrado de información criminológica, y
- (e) Modelo de prevención en entornos escolares.

La efectividad de las medidas de prevención en Colombia se refleja en indicadores concretos: reducción del 23% en violencia juvenil en áreas de intervención, resolución de 75,000 conflictos anuales mediante mediación, tasa de reincidencia del 20-25% vs 35-40% en Panamá, y cobertura nacional de programas educativos preventivos 3,500 + instituciones.

Panamá presenta condiciones favorables para la adopción de buenas prácticas colombianas: marco normativo actualizado, voluntad política de modernización, infraestructura comunitaria existente, experiencia en digitalización gubernamental y posición geográfica estratégica para cooperación regional.

Las principales barreras para la implementación son la fragmentación institucional, insuficiencia presupuestaria, ausencia de sistema de información integrado, débil articulación entre política social y prevención del delito, y crisis del sistema penitenciario.

El plan de implementación progresiva propuesto requiere inversión total estimada de \$30-37 millones en 5 años, lo que representa incremento gradual del presupuesto de prevención del 5% actual al 12-15% del presupuesto de seguridad, nivel considerado óptimo según estándares internacionales.

La creación del Instituto Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana emerge como prioridad estratégica para articular políticas, evaluar impacto y garantizar sostenibilidad de programas de prevención en Panamá.

El fortalecimiento del sistema penal acusatorio panameño mediante políticas de prevención efectivas requiere transformación de enfoque: pasar de modelo reactivo centrado en represión a modelo preventivo basado en evidencia, con énfasis en intervención temprana, articulación intersectorial y participación comunitaria.

La experiencia colombiana demuestra que la efectividad de políticas de prevención depende no solo de diseño técnico, sino de factores estructurales: institucionalidad consolidada, presupuesto sostenido, coordinación intersectorial efectiva, sistema de información robusto y evaluación sistemática de impacto.

El contexto del sistema penal acusatorio favorece la implementación de medidas de prevención al enfatizar principios de oportunidad, justicia restaurativa y medidas alternativas, que requieren infraestructura preventiva sólida para su aplicación efectiva.

Matrix N °9 Comparativa de resultados

Aspecto	Colombia (CONPES 4089)	Panamá (Ley 328 / Plan Firmeza)	Estrategia de Mejora para Panamá
Enfoque	Multidimensional (Social, Económico, Penal).	Tradicionalmente punitivo/reactivo.	Integrar criminología ambiental y social.
Presupuesto	Vinculado a metas de desarrollo nacional.	Discrecional según el ministerio.	Asignar presupuesto específico por ley para prevención.
Tecnología	Uso de Big Data para predicción del delito.	Uso incipiente de cámaras y bases de datos.	Implementar inteligencia artificial en el análisis de patrones delictivos.

Fuente: Colombia (CONPES 4089) Panamá (Ley 328 / Plan Firmeza)
Creación: propia.

5.9 Propuesta Integración de la Política Criminológica Científica en la Operatividad del Plan Firmeza

El problema central es que el Plan Firmeza actúa sobre el síntoma el delito cometido, mientras que la Política Criminológica (Ley 328) debe actuar sobre la etiología la causa.

5.9. 1. Transformación del Enfoque: De "Fuerza" a "Estrategia de Precisión"

El Plan Firmeza suele priorizar el despliegue de unidades y la saturación policial. La propuesta es utilizar la **Secretaría Ejecutiva de Política Criminológica** (creada por la Ley 328) para dirigir estos esfuerzos:

- ❖ **Georreferenciación Criminológica:** No saturar áreas al azar, sino utilizar el análisis científico para identificar zonas de caldo de cultivo delictivo.
- ❖ **Prevención Situacional:** Aplicar la Ley 328 para modificar el entorno urbano iluminación, espacios públicos en las zonas donde el Plan Firmeza realiza operativos, evitando que el delito regrese cuando la policía se retire.

5.9. 2. Eficiencia en el Sistema Penal Acusatorio (SPA)

Para disminuir los índices de criminalidad en el SPA, la propuesta sugiere:

- **Programas de Desvío (Diversificación de Programas):** Implementar programas de rehabilitación para delincuentes primarios o de delitos menores (Ley 328) antes de que entren al flujo del SPA. Esto descongestiona a los fiscales para que puedan concentrarse en los casos de alto impacto generados por el Plan Firmeza.
- **Unidades de Análisis Criminal:** Crear unidades técnicas que traduzcan la evidencia recolectada en los operativos del Plan Firmeza en "perfiles criminales" sólidos, aumentando la tasa de condenas efectivas y reduciendo la impunidad.
- **Integración del Órgano Judicial y Ministerio Público a la Política Criminológica.** Actualmente tienen poco o nula participación en la implementación de los planes.

5.9 3. El Modelo de Cooperación (Inspiración CONPES 4089)

Colombia logró articular su política mediante metas transversales. Panamá debe proponer:

- ❖ **Presupuesto por Resultados:** Que los fondos del Plan Firmeza estén condicionados al cumplimiento de indicadores de prevención de la Ley 328.

- ❖ **Mesa de Articulación SPA-Criminología:** Reuniones mensuales entre jueces de garantías, fiscales y criminólogos del Consejo Nacional para ajustar las estrategias de persecución penal según las tendencias delictivas detectadas.

Matriz 10. Integración: ley 328 y plan firmeza Panamá

Relación entre Marco Normativo y Política Operativa

LEY 328 (2022)	PLAN FIRMEZA (2024-2029)
Marco Normativo Permanente Establece política de Estado científica y multidisciplinaria para prevención del delito	Plan Operativo Quinquenal Implementa estrategias concretas de seguridad del gobierno 2024-2029
Énfasis en Prevención: - Fortalecimiento familiar - Educación para la paz - Participación ciudadana - Rehabilitación y reinserción	Énfasis Operacional: - Combate a narcotráfico y microtráfico - Control de armas de fuego - Operativos contra pandillas - Tecnología e innovación
Componente Preventivo: Requiere desarrollo de Plan Nacional de Política Criminológica con participación interinstitucional	Componente Preventivo Ejecutado: - Programa 'Te Cuido' (27,267 jóvenes) - Programa 'Familia Fuerte' 'Armas por Comida'
Estado de Implementación: En fase de desarrollo del Plan Nacional. Mesa técnica iniciada en mayo 2023. Más de 2,500 personas capacitadas (2023)	Estado de Implementación: Ejecución activa desde julio 2024. Resultados mensuales reportados. Reducción de homicidios en nov-dic 2024
Complementariedad: La Ley 328 proporciona el marco teórico, principios y estructura institucional permanente. El Plan Firmeza representa la implementación operativa inmediata dentro del marco legal establecido.	Desafío de Articulación: Necesidad de integrar formalmente el Plan Firmeza con el Plan Nacional de Política Criminológica en desarrollo según Ley 328 para asegurar coherencia estratégica.

Fuente: LEY 328 (2022) PLAN FIRMEZA (2024-2029)

Creación: Elaboración propia.

5.10 EJES ESTRATÉGICOS DE LA PROPUESTA

5.10.1 EJE 1: Prevención primaria comunitaria

Objetivo: Reducir factores de riesgo criminógenos en territorios prioritarios

Acciones concretas:

1. Mapeo territorial de riesgo criminológico

- ❖ Identificación de 50 comunidades de alta vulnerabilidad delictiva
- ❖ Análisis de factores de riesgo: deserción escolar, desempleo juvenil, violencia intrafamiliar, consumo de sustancias
- ❖ Georreferenciación de puntos críticos mediante sistemas de información criminológica.

2. Programas de intervención socioeducativa temprana

- ❖ Centros Comunitarios de Prevención en las 50 comunidades prioritarias
- ❖ Programas de mentoría para jóvenes en riesgo (12-24 años)
- ❖ Escuelas de familia sobre crianza positiva y resolución de conflictos
- ❖ Becas educativas condicionadas a permanencia escolar en zonas vulnerables.

3. Fortalecimiento del tejido social

- ❖ Consejos Locales de Seguridad Ciudadana con participación comunitaria activa.
- ❖ Recuperación de espacios públicos mediante urbanismo social
- ❖ Promoción de economía comunitaria y empleabilidad juvenil

Indicadores de éxito:

- ❖ Reducción del 30% en delitos contra la propiedad en comunidades intervenidas (plazo: 3 años)
- ❖ Disminución del 25% en violencia juvenil (plazo: 2 años)
- ❖ Aumento del 40% en participación comunitaria en programas preventivos

5.10.2 EJE 2: Justicia restaurativa y alternativas al encarcelamiento.

Objetivo: Descongestionar el sistema penitenciario y favorecer la reintegración social

Acciones concretas:

1. **Creación de Casas de Justicia Comunitaria** modelo colombiano adaptado
 - ❖ Implementación de 15 Casas de Justicia en todo el territorio nacional
 - ❖ Resolución alternativa de conflictos de baja y mediana lesividad
 - ❖ Mediación comunitaria con acompañamiento psicosocial

- ❖ Círculos restaurativos víctima-ofensor-comunidad

2. Ampliación de medidas cautelares no privativas de libertad

- ❖ Monitoreo electrónico avanzado con geolocalización
- ❖ Trabajo comunitario supervisado en infraestructura pública
- ❖ Arresto domiciliario con acompañamiento psicosocial
- ❖ Centros de día para tratamiento de adicciones como alternativa

3. Programas de reintegración postpenitenciaria

- ❖ Talleres de empleabilidad 6 meses antes de cumplir condena
- ❖ Bolsa de empleo con incentivos fiscales para empresas contratantes
- ❖ Vivienda temporal de transición
- ❖ Seguimiento psicosocial durante 2 años postliberación.

Indicadores de éxito:

- ❖ Reducción del 35% en tasa de hacinamiento carcelario (plazo: 4 años)
- ❖ Disminución del 40% en reincidencia delictiva (plazo: 5 años)
- ❖ Resolución del 60% de conflictos comunitarios mediante justicia restaurativa

5.10.3 - EJE 3: Fortalecimiento institucional y articulación interinstitucional.

Objetivo: Garantizar coordinación efectiva entre Plan Firmeza y Ley 328

Acciones concretas:

1. Creación del Consejo Nacional de Política Criminológica (CNPC)

- ❖ Órgano rector con representación de Ministerio de Seguridad, Justicia, Educación, Salud, Desarrollo Social
- ❖ Sesiones trimestrales obligatorias con rendición de cuentas pública
- ❖ Comités técnicos por cada eje de intervención
- ❖ Incluir al Órgano Judicial y Ministerio Público.

2. Observatorio Nacional de Criminalidad

- ❖ Sistema unificado de estadísticas criminales interinstitucional
- ❖ Investigación científica sobre patrones delictivos emergentes
- ❖ Publicación trimestral de indicadores de seguridad desagregados territorialmente
- ❖ Evaluación de impacto de políticas mediante estudios cuasi experimentales.

3. Profesionalización del talento humano

- ❖ Formación especializada en criminología para 500 operadores de justicia
- ❖ Certificación internacional en justicia restaurativa
- ❖ Programa de intercambio con Colombia para transferencia de conocimiento
- ❖ Carrera profesional en prevención del delito

Indicadores de éxito:

- ❖ 100% de instituciones del sistema penal reportando al Observatorio Nacional
- ❖ Reducción del 50% en tiempos de respuesta institucional ante denuncias
- ❖ Incremento del 80% en satisfacción ciudadana con servicios de seguridad y justicia

5.10. 4 EJE 4: Intervención focalizada en delitos prioritarios

Objetivo: Atacar estratégicamente los delitos de mayor impacto social

Acciones concretas:

1. Violencia de género y feminicidios

- ❖ Unidades especializadas de atención inmediata 24/7

- ❖ Casas de acogida temporal con cupo para 300 víctimas simultáneas
- ❖ Programas de reeducación obligatoria para agresores
- ❖ Campañas masivas de sensibilización ("Tolerancia Cero")

2. Crimen organizado y narcotráfico

- ❖ Unidades de inteligencia criminal con tecnología de punta
- ❖ Desarticulación de estructuras financieras del crimen organizado
- ❖ Protección efectiva de testigos y víctimas
- ❖ Cooperación internacional reforzada (especialmente con Colombia)

3. Delincuencia juvenil

- ❖ Centros de atención especializada (no cárceles) para menores infractores
- ❖ Justicia juvenil restaurativa con énfasis en educación
- ❖ Programas de diversión (apartamiento del sistema judicial) para infracciones menores
- ❖ Vinculación familiar obligatoria en procesos de rehabilitación

Indicadores de éxito:

- ❖ Reducción del 50% en feminicidios (plazo: 3 años)
- ❖ Desarticulación del 70% de estructuras de crimen organizado identificadas
- ❖ Disminución del 60% en reincidencia de menores infractores

5.10.5 EJE 5: Transformación cultural y participación ciudadana

Objetivo: Generar corresponsabilidad social en la prevención del delito

Acciones concretas:

1. Campaña nacional de cultura de paz y legalidad

- ❖ Estrategia comunicacional multimedia permanente
- ❖ Inclusión curricular obligatoria de resolución pacífica de conflictos (educación básica y media)
- ❖ Formación en derechos humanos y deberes ciudadanos
- ❖ Promoción de denuncia responsable sin revictimización

2. Redes ciudadanas de vigilancia comunitaria

- ❖ Capacitación de líderes comunitarios en prevención situacional
- ❖ Aplicaciones tecnológicas de alerta temprana ciudadana
- ❖ Consejos de Seguridad Barrial con presupuesto participativo
- ❖ Reconocimiento público a comunidades con mayor reducción delictiva

3. Pactos empresariales por la seguridad

- ❖ Incentivos tributarios para empresas que contraten población en riesgo o exreclusos
- ❖ Responsabilidad social empresarial orientada a prevención del delito.

- ❖ Financiamiento privado de programas comunitarios (modelo APP)

Indicadores de éxito:

- ❖ Incremento del 100% en denuncias ciudadanas efectivas
- ❖ Participación del 40% de comunidades en redes de vigilancia comunitaria
- ❖ Vinculación de 200 empresas al pacto por la seguridad

Conclusiones

La Ley 328 de Panamá y el CONPES 4089 de Colombia representan dos aproximaciones válidas: Panamá establece marco permanente requiriendo desarrollo posterior; Colombia produce plan operativo detallado con vigencia cuatrienal. Ambos enfoques tienen ventajas según contexto institucional de cada país.

La Ley 328 de 2022 representa un avance normativo significativo en política criminológica panameña, estableciendo marco conceptual sólido, enfoque preventivo integral y estructura institucional multisectorial. Sin embargo, su implementación durante 2022-2024 fue extremadamente limitada, quedando principalmente en ejercicio formal sin traducción operativa efectiva.

Desafío panameño de integración normativa, Panamá enfrenta desafío crítico de articular la Ley 328 marco normativo de Estado con el Plan Firmeza política operativa de gobierno 2024-2029. El Plan Nacional de Política Criminológica, aún en desarrollo, debe servir como puente entre ambos instrumentos.

Colombia demuestra ventaja de asignar presupuesto específico de 42,895 millones, permitiendo planificación sistemática. Ausencia de presupuesto asignado en Ley 328 de Panamá representa vulnerabilidad para sostenibilidad de la política criminológica.

Prevención sobre represión como tendencia regional, ambos países formalizan en 2022 el cambio paradigmático hacia políticas preventivas basadas en evidencia, abandonando gradualmente modelos exclusivamente punitivos.

Esto refleja maduración de pensamiento criminológico en la región, Colombia privilegia coordinación compleja multisectorial 14 entidades con enfoque integral pero mayor riesgo de dilución de responsabilidades. Panamá mantiene coordinación más simple 9 instituciones con mayor agilidad, pero menor diversidad de perspectivas.

Participación científica y académica, ambos países incorporan participación de instituciones académicas Instituto de Criminología en Panamá, múltiples universidades en Colombia, reconociendo necesidad de fundamentación científica para políticas criminológicas efectivas.

Tanto Panamá como Colombia enfrentan brecha entre diseño sofisticado de políticas y efectividad en implementación. Estudios muestran que en ambos países persiste tensión entre discurso preventivo y práctica punitiva.

Necesidad de evaluación de impacto de largo plazo ambos instrumentos normativos son recientes (2022), para su evaluación rigurosa de su efectividad requiere años de implementación y análisis sistemático de indicadores criminológicos, más allá de resultados operativos inmediatos.

La política criminológica de Panamá se encuentra en encrucijada entre legalidad y operatividad, entre prevención y control, entre construcción institucional de largo plazo y respuesta urgente a crisis de seguridad.

El Plan Firmeza 2024-2029 constituye respuesta pragmática a necesidad urgente de acción en materia de seguridad, con enfoque operacional, liderazgo claro del MINSEG, y capacidad de ejecución mediante estructuras existentes. Sin embargo, opera desconectado del marco legal de la Ley 328, generando inconsistencia jurídica y duplicación institucional.

La Ley 328 de 2022 estableció marco legal sólido que no logró materializarse en acciones concretas. El Plan Firmeza 2024-2029 representa respuesta operativa efectiva pero jurídicamente desconectada de ese marco legal.

La situación refleja desafíos más amplios de política pública en contextos de cambio de gobierno, tensión entre continuidad institucional y nuevas orientaciones políticas, y dificultad de traducir marcos normativos técnicamente sólidos en implementación efectiva con resultados tangibles.

El camino hacia adelante requiere superar dicotomía entre Ley 328 y Plan Firmeza, construyendo síntesis que combine fortalezas de ambos: legitimidad legal y visión preventiva de largo plazo de la primera, con capacidad operativa y resultados inmediatos del segundo. Solo así Panamá podrá desarrollar política criminológica integral, sostenible y efectiva que responda tanto a urgencias del presente como a necesidades de transformación estructural de mediano y largo plazo.

El Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá debe jugar rol más protagónico en evaluación, investigación y asesoría técnica de política criminológica, sirviendo de puente entre marco legal de Ley 328 y realidad operativa del Plan Firmeza.

Colombia cuenta con una arquitectura institucional más robusta para la implementación de política criminológica, con mecanismos claros de coordinación interinstitucional. Panamá enfrenta el desafío de la fragmentación normativa e institucional, lo que genera duplicidades, vacíos de responsabilidad y dificultades en la rendición de cuentas.

El tránsito de un modelo reactivo punitivo a uno preventivo integral requiere reconfiguración institucional profunda, no solo ajustes normativos. La descentralización territorial y la justicia restaurativa fortalezas colombianas son claves para la sostenibilidad del modelo panameño.

La saturación carcelaria no se resuelve construyendo más cárceles, sino implementando alternativas efectivas de justicia. La articulación científica entre Plan Firmeza operativo reactivo y Ley 328 preventivo-estratégico es el principal desafío panameño. Sin inversión sostenida en prevención primaria, cualquier política criminológica está condenada al fracaso de mediano plazo.

Recomendaciones prioritarias:

- ✓ Crear inmediatamente el Consejo Nacional de Política Criminológica como órgano rector de articulación interinstitucional.
- ✓ Incluir la participación más activa del Órgano Judicial y Ministerio Público
- ✓ Considerar más al Instituto de Criminología y la Sociedad Civil
- ✓ Implementar piloto de 5 Casas de Justicia Comunitaria en los próximos 12 meses para validar el modelo restaurativo.
- ✓ Reasignar 15% del presupuesto penitenciario hacia programas de prevención primaria comunitaria.
- ✓ Establecer el Observatorio Nacional de Criminalidad como entidad técnica independiente con autonomía presupuestaria.
- ✓ Firmar convenio de cooperación técnica con Colombia (CONPES 4089) para transferencia de conocimiento y mejores prácticas.
- ✓ Evaluar impacto del Plan Firmeza mediante estudios cuasiexperimentales antes de continuar escalándolo.

- ✓ Comprometer al sector privado mediante incentivos tributarios concretos en la contratación de población vulnerable.
- ✓ Tomar en cuenta la priorización de delitos con mayor incidencia para iniciar con lo prioritario.

Reflexión final

La disminución efectiva de los índices de delincuencia en Panamá no depende exclusivamente de la represión policial ni del endurecimiento punitivo, sino de la construcción de una arquitectura institucional preventiva, científicamente fundamentada, territorialmente descentralizada y socialmente corresponsable.

El análisis comparativo con Colombia evidencia que los avances en política criminológica no son resultado de legislación abundante, sino de coherencia estratégica, articulación interinstitucional y sostenibilidad política de los programas preventivos.

Panamá tiene la oportunidad de aprender de la experiencia colombiana sin repetir sus errores, priorizando la intervención socioeducativa temprana sobre la saturación del sistema penal, y la justicia restaurativa sobre el encarcelamiento masivo.

El desafío no es técnico sino político construir consensos para una política de Estado en seguridad ciudadana que trascienda gobiernos y que sitúe la prevención del delito como inversión social estratégica, no como gasto corriente.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, 88, 35-50.
2. Ámbito Jurídico. (2022). Aprobado plan nacional de política criminal 2022-2025. <https://www.ambitojuridico.com>
3. Asamblea Nacional de Panamá. (2022, 13 de octubre). Ley 328 de 10 de octubre de 2022, que establece la Política Criminológica en la República de Panamá.
4. Gaceta Oficial Digital, (29643-A). <https://www.gacetaoficial.gob.pa/>

5. AsuntosLegales.co. (2022). Aprueban el Conpes que establece el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. <https://www.asuntoslegales.com.co>
6. Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). ¿Cómo medir la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina?: guía práctica. BID.
7. Bardin, L. (2002). Análisis de contenido (3ª ed.). Akal.
8. Bernal, C., & Montealegre, E. (2013). El proceso penal (6ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
9. Binder, A. M. (2004). Introducción al derecho procesal penal (2ª ed.). Ad-Hoc.
10. Borja Jiménez, E. (2003). Curso de Política Criminal. Tirant lo Blanch.
11. Braithwaite, J. (2002). Restorative Justice and Responsive Regulation. Oxford University Press.
12. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (2007-2020). Reportes sobre el estado de la justicia en las Américas [Serie anual]. CEJA.
13. Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2021-2025). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

14. Colombia. Policía Nacional. (2024). Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO).
15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH/OEA.
16. Consejo Nacional de Política Económica y Social - República de Colombia. (2022, 6 de junio). Documento CONPES 4089: Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. Departamento Nacional de Planeación.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4089.pdf>
17. Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Acuerdo 01 de 2021 por el cual se aprueba el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. República de Colombia.
18. Crawford, A. (1998). Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices. Longman.
19. Cruz, J. M. (2011). Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 1-33.
20. Dammert, L., & Bailey, J. (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. Siglo XXI Editores.

21. Dammert, L., & Salazar, F. (2009). ¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina. FLACSO-Chile.
22. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2022). CONPES aprobó el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. <https://www.dnp.gov.co>
23. Duce, M., & Riego, C. (2007). Proceso penal. Editorial Jurídica de Chile.
24. El Tiempo Colombia. (9 de junio de 2022). El Plan Nacional de Política Criminal para el período 2022-2025. <https://www.eltiempo.com>
25. Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). Opportunity Makes the Thief: Practical theory for crime prevention. Police Research Series, Paper 98.
26. Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Trotta.
27. Fiscalía General de la Nación de Colombia. (2005-2024). Informes de gestión [Serie anual]. FGN.
28. Flick, U. (2015). Introducción a la investigación cualitativa (3ª ed.). Ediciones Morata.

29. Fröhling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
30. Galli, B., & Restrepo, J. (2021). *Análisis de la Política Criminal en Colombia: Retos y Desafíos*. Universidad del Rosario.
31. García-Pablos de Molina, A. (2014). *Tratado de criminología* (5ª ed.). Tirant lo Blanch.
32. Garland, D. (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa.
33. Garrido, V., Stangeland, P., & Redondo, S. (2006). *Principios de criminología* (3ª ed.). Tirant lo Blanch.
34. Gómez Ruiloba, A. M. (2016). *Política Criminológica y el nuevo Código Penal*. Ministerio Público de Panamá / Editora Novo Art.
35. González, A., & Araúz, C. (2017). La implementación del Sistema Penal Acusatorio en Panamá: avances y desafíos. *Revista de Derecho Penal*, 12(2), 45-78.

36. Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. University of California Press.
37. Infobae Colombia. (7 de junio de 2022). Aprueban Plan Nacional de Política Criminal, estas son las propuestas. <https://www.infobae.com>
38. Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá. (2015). *Diagnóstico del sistema penitenciario panameño*. Universidad de Panamá.
39. Instituto de Criminología, Universidad de Panamá. (2019). *Análisis de la propuesta de Política Criminológica para la República de Panamá*. [Consulta técnica para elaboración de Ley 328].
40. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2024). *Informe Estadístico Sistema Penitenciario Colombiano*.
41. Iregui-Parra, P. M., & Torres-Villarreal, M. L. (Eds.). (2022). *Derechos humanos de las personas privadas de la libertad*. Universidad del Rosario.
42. Iturralde, M. (2010). Democracias en crisis y castigo en América Latina. En N. Rodríguez (Ed.), *Nueva gramática del neoconstitucionalismo latinoamericano* (pp. 203-234). Universidad de Los Andes.

43. Jeffrey, C. R. (1971). *Crime Prevention Through Environmental Design*. Sage Publications.
44. Kahn, T., & Zanetic, A. (2009). *O papel dos municípios na segurança pública*. ILANUD.
45. La Prensa Panamá. (14 de octubre de 2022). Cortizo sancionó la ley que establece la política criminológica. <https://www.prensa.com>
46. Larrauri, E. (2006). Populismo punitivo... y cómo resistirlo. *Jueces para la Democracia*, 55, 15-22.
47. Larrauri, E. (2015). *Introducción a la criminología y al sistema penal*. Editorial Trotta.
48. Loader, I., & Sparks, R. (2011). *Public Criminology?* Routledge.
49. Llorente, M. V., & Guarín, S. N. (2013). *Crimen organizado, violencia e inseguridad en las ciudades del Triángulo Norte y Panamá*. Woodrow Wilson Center.
50. Maier, J. B. J. (2004). *Derecho procesal penal (Tomos I y II, 2ª ed.)*. Editores del Puerto.

51. Martínez, J., & Aguilar, J. (2016). Las políticas de mano dura en El Salvador: efectos perversos y lecciones aprendidas. En Seguridad ciudadana en Centroamérica: análisis de las políticas públicas (pp. 89-124). FUNDAUNGO.
52. Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*.
53. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2003). Política de defensa y seguridad democrática. Presidencia de la República.
54. Ministerio de Salud de Panamá. (2023). Minsa realiza aportes para la elaboración del Plan Nacional de Política Criminológica.
55. Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. (2019). Plan Estratégico de Seguridad Integral 2019-2024. MINSEG.
56. Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. (2023, 13 de julio). Decreto Ejecutivo N° 111, que reglamenta la Ley 328 de 10 de octubre de 2022, que establece la Política Criminológica en la República de Panamá. *Gaceta Oficial Digital*, (29824-B).
57. Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. (2023, 27 de abril). Reunión interinstitucional sobre la implementación del Plan Nacional de la Política Criminológica.

58. Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. (2024). Plan Firmeza 2024-2029. Gobierno de la República de Panamá.
59. Ministerio Público de Panamá. (2016-2024). Memorias anuales [Serie]. Procuraduría General de la Nación.
60. Müller, M. M. (2012). Public Security in the Negotiated State: Policing in Latin America and Beyond. *Theoretical Criminology*, 16(2), 201-218.
61. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). Global Study on Homicide: Executive Summary. UNODC.
62. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2024). Manual sobre Estrategias de Prevención del Delito y Justicia Penal.
63. Panamá. Ministerio de Seguridad Pública. (2021). Plan Estratégico de Seguridad Integral 2021-2025.
64. Panamá. Órgano Judicial. (2024). Estadísticas del Sistema Penal Acusatorio Panameño.
65. Pásara, L. (coord.). (2007). En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina. Consorcio Justicia Viva.

66. Peñalba R., L. G. (2023). La política criminal y el nuevo código de procedimientos penal en Panamá. *Revista Científica Guacamaya*, 7(2), 150–165. <https://revistas.up.ac.pa/index.php/guacamaya/article/view/3710>
67. Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro: Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Debate.
68. Procuraduría General de la Nación de Panamá. (2023). Reunión interinstitucional sobre la implementación del Plan Nacional de la Política Criminológica en la República de Panamá.
69. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Fondo de Cultura Económica.
70. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013-2014). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano. PNUD.
71. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). Informe Regional de Desarrollo Humano 2023: Seguridad Ciudadana en América Latina.

72. Proyecto Logos. (2024). Impacto y proyecciones de la Política Criminológica en Panamá tras su primer año de implementación. Ponencia cualitativa sobre la Secretaría Ejecutiva de Política Criminológica.
73. República de Colombia. (1995). Decreto 2062 de 1995. Por el cual se modifica el Consejo Superior de Política Criminal.
74. República de Colombia. (2014). Ley 1709 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.
75. República de Panamá. (2008). Ley 63 de 2008, Código Procesal Penal. Gaceta Oficial Digital.
76. República de Panamá. (2022, 10 de octubre). Ley N° 328 de 10 de octubre de 2022. Que establece la Política Criminológica en la República de Panamá. Gaceta Oficial N° 29643, 13 de octubre de 2022.
77. República de Panamá. (2023, 13 de julio). Decreto Ejecutivo N° 111 de 13 de julio de 2023. Que reglamenta la Ley 328 de 10 de octubre de 2022, que establece la Política Criminológica en la República de Panamá. Gaceta Oficial N° 29824-B, 13 de julio de 2023.

78. Sampson, R., & Laub, J. (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points Through Life*. Harvard University Press.
79. Sherman, L. W., et al. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
80. Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC) - Panamá. (2024). *Estadísticas de criminalidad 2022-2024*.
81. Sistema Penitenciario de Panamá. (2024). *Informe Estadístico Anual 2023-2024*.
82. Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador.
83. Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos* (4ª ed.). Morata.
84. Universidad Libre de Colombia. (2024). *La política criminal de la vigencia 2022-2025 en Colombia: retos y desafíos en la prevención de delitos y en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes*. Repositorio Institucional.
85. Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2006). *Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades*. En A. Rettberg (comp.),

Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional (pp. 211-232). Universidad de los Andes.

86. Vilalta, C. (2010). El robo de vehículos en la Ciudad de México: patrones espaciales y series de tiempo. *Gestión y Política Pública*, 19(1), 97-139.

87. Wacquant, L. (2010). Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Gedisa

88..

89. Waller, I. (2014). *Smarter Crime Control: A Guide to a Safer Future for Citizens, Communities, and Politicians*. Rowman & Littlefield.

90. Weisburd, D., & Braga, A. A. (Eds.). (2019). *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (2nd ed.). Cambridge University Press.

91. Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (Eds.). (2012). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford University Press.

92. Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.

93. Young, J. (1999). *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. SAGE.

94. Zaffaroni, E. R. (2011). *La cuestión criminal*. Editorial Planeta.

95. Zaffaroni, E. R., Alagia, A., & Slokar, A. (2002). *Derecho Penal: Parte General* (2^a ed.). Ediar.
96. Zehr, H. (1990). *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Herald Press.
97. Zehr, H. (2002). *The Little Book of Restorative Justice*. Good Books.

ANEXOS

- 1. PASANTÍA COLOMBIA**
- 2. LEY 328 DE 10 DE OCTUBRE DE 2022, QUE ESTABLECE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.**
- 3. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL - REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2022, 6 DE JUNIO). DOCUMENTO CONPES 4089: PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2022-2025.**
- 4. PLAN FIRMEZA 2024-2029**

1. Vistas fotográficas de la pasantía realizada en Colombia para el aprendizaje de la investigación criminal y los mecanismos de investigación en la escena del crimen CESJUL



Fotos en el Instituto de Investigación Criminal de la Defensa durante la pasantía con fondos del proyecto CUF 2024.

Foto para aprendizaje de cómo se prepara la escena del crimen y la cadena de custodia en la investigación criminal



Como parte del aprendizaje en la pasantía recibimos clases de tiro y balística para la identificación de calibres.





Fotos de identificación de Indicios en la pasantía

para identificar luminol

Equipo de participantes en la escena del crimen



Explicación forense sobre como debe acordonarse la escena del crimen

Métodos de como actuar en una escena del crimen





Recibiendo la información sobre las técnicas de investigación sobre la escena del crimen



Recibiendo el título del Curso de pasantía en Colombia

GOBIERNO NACIONAL
★ CON PASO FIRME ★



Ministerio de
Seguridad Pública

PLAN FIRMEZA



MINSEG .gob.pa





PLAN FIRMEZA

JOSÉ RAÚL MULINO

Presidente de la República de Panamá

FRANK ALEXIS ÁBREGO

Ministro de Seguridad Pública

LUIS FELIPE ICAZA

Viceministro de Seguridad Pública

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ

Secretario General

JAIME FERNÁNDEZ

Director General de la Policía Nacional

JORGE GOBEA

Director General del Servicio Nacional de Fronteras

LUIS DE GRACIA

Director General del Servicio Nacional Aeronaval

ROGER MÓJICA

Director General del Servicio Nacional de Migración

GIL FÁBREGA

Director General del Sistema Nacional de Emergencias 911

LUIS RODRÍGUEZ

Inspector General

YURI NUÑEZ

Director de Planificación Estratégica

SUBCOMISIONADO HÉCTOR DE SEDAS

Diseño y desarrollo estratégico

COLABORADORES

SUBCOMISIONADO ALEXANDER CAMAÑO (Policía Nacional)

MAYOR RAÚL GONZALEZ (Servicio Nacional Aeronaval)

TENIENTE JUAN TORRES (Servicio Nacional de Fronteras)

SUBTENIENTE JESÚS CHEN (Servicio Nacional Aeronaval)

SECRETARÍA ADJUNTA

Dirección Roman Ayala

Diseño César Burgos

Producción César Abrego

ÍNDICE

PALABRAS DEL MINISTRO.....	5
1. MARCO DE PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2022 – 2030.....	7
2. LINEAMIENTOS MINISTERIALES.....	8
3. METODOLOGÍA... ..	9
4. CONCEPTO ESTRATÉGICO	10
5. AMENAZAS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA.....	12
6. HOJA DE RUTA.....	13
7. COMPONENTES DEL PLAN FIRMEZA.....	14
7.1. EJES DINAMIZADORES.....	14
7.2. POLÍTICAS	15
7.3. ACTORES CLAVES EN LA INSTRUMENTALIZACIÓN.....	15
7.4. PROGRAMAS DE ACCIÓN	18
8. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PLAN OPERATIVO ANUAL.....	26
9. MARCO LEGAL.....	27

Mensaje del ministro

La seguridad pública y la defensa de la integridad territorial siguen siendo las principales demandas del pueblo panameño, especialmente en el marco del desarrollo humano y la complejidad de los factores que afectan la estabilidad del país. Panamá enfrenta retos significativos ligados a las diversas manifestaciones del delito y la violencia asociada que amenazan la convivencia pacífica y el goce pleno de los derechos y libertades.

De esta manera, el Ministerio de Seguridad Pública bajo mi liderazgo, asume la responsabilidad de velar por la seguridad de todos los ciudadanos y de enfrentar las amenazas generadas por la delincuencia organizada, la delincuencia común y los fenómenos multidimensionales del delito, bajo un enfoque de acción unificada que concentre todas las capacidades del Estado relacionadas a la generación de paz.

Nuestra misión es garantizar un entorno seguro para el desarrollo económico y social de todos, cumpliendo con los objetivos e intereses nacionales establecidos por el gobierno nacional en su Plan Estratégico de Gobierno 2024 - 2029. Nos encontramos en un contexto en el que las demandas sociales exigen una gestión eficiente y responsable, por lo cual hemos definido una ruta de trabajo con procesos, ejes dinamizadores y planes de acción contundentes que guiarán nuestra labor en los próximos años.

Para atender estas responsabilidades presentamos con determinación el PLAN FIRMEZA como modelo de gestión para dirigir los esfuerzos de las instituciones que lidero con diligencia, estableciendo una ruta de planeamiento estratégico para que cada componente de la Fuerza Pública oriente sus planes para alcanzar de manera efectiva y conjunta los objetivos que se formulen, desde su competencia operativa.



El PLAN FIRMEZA constituye la hoja de ruta que orienta el accionar del ministerio en el mediano plazo. Este plan tiene como base el Plan Estratégico MINSEG 2022 – 2030, en particular, pero con la visión del gobierno actual del señor presidente José Raúl Mulino que ha dado órdenes claras al respecto. Se refuerza nuestro compromiso con la modernización institucional y la transformación digital, como mecanismos claves para enfrentar las amenazas emergentes de la seguridad, entre ellas, el crimen cibernético, el narcotráfico y migración irregular.

El PLAN FIRMEZA representa un planteamiento con carácter, determinación, voluntad y confianza en los hombres y mujeres que forman parte de este conglomerado de talento humano dispuesto a sacrificar hasta su propia vida para defender los derechos de los demás, ese es el ADN que identifica a los servicios de policía y de emergencias de los cuales sentimos orgullo, vamos con paso firme a lograr nuestros ideales.

Frank Abrego
Ministro de Seguridad Pública

1- MARCO DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI) 2022-2030.

La elaboración del PEI 2022-2030, el cual está en vigencia y que en correspondencia a valorar un trabajo conjunto interinstitucional realizado vamos a continuarlo, considerando que comprende la revisión y definición de la misión, visión y valores institucionales, así como el marco estratégico del MINSEG, que incluye ejes estratégicos, áreas, políticas institucionales y objetivos estratégicos que siguen siendo funcionales como prioridades en la nueva gestión pública en su función administrativa.

Ejes primordiales:

La gestión institucional	La seguridad pública	El ambiente

Áreas de acción: con sus respectivas políticas y objetivos, a saber

Administración de recursos humanos	Administración de recursos financieros	
Logística	Tecnología y sistemas de información	
Transparencia y calidad	Control migratorio	
Lucha contra el delito	Prevención	Gestión ambiental

Misión: garantizar la seguridad interna y la defensa de la soberanía del Estado, liderando, proponiendo e implementando las políticas de seguridad pública, generando y promoviendo un adecuado ambiente para la convivencia pacífica, la protección de los derechos y garantías fundamentales, con la participación articulada entre los organismos del Estado.

Visión: ser un ministerio articulador e innovador en la gestión de las políticas del Estado en materia de seguridad, comprometido con el bienestar ciudadano, con un equipo profesional altamente calificado, reconocido por su servicio destacado, transparente y eficiente desde una óptica integral; incorporando tecnología avanzada y un sistema de información adecuado para el proceso de toma de decisiones.

Principios: integridad, vocación de servicio, respeto, disciplina, responsabilidad y transparencia.

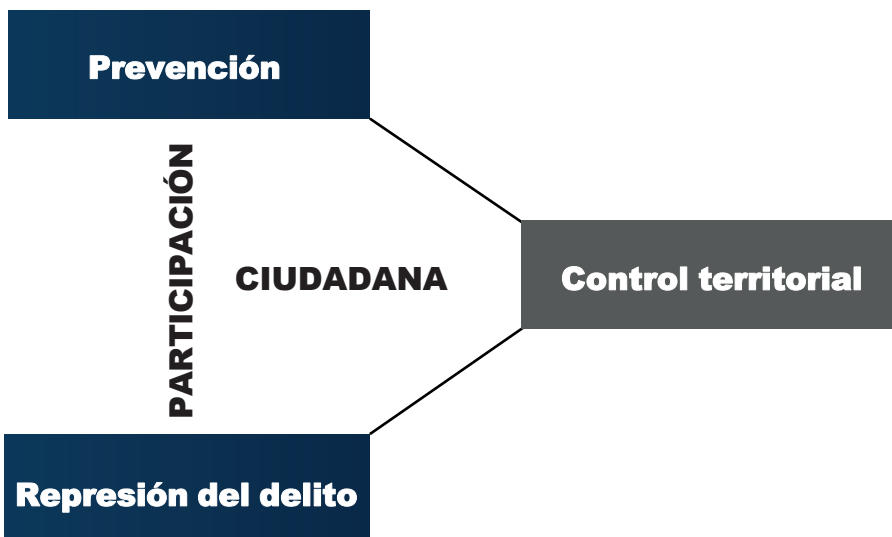
2- LINEAMIENTOS MINISTERIALES.

Considerando los esfuerzos conjuntos e interinstitucionales que formularon el PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2022 – 2030 (PEI), como herramienta determinante para definir la ruta que debe seguir este ministerio ligando la planificación con los recursos disponibles, se ha considerado como **objetivo del plan**: establecer lineamientos de corto y mediano plazo para la ejecución de un periodo ministerial 2024 -2029, que represente el compromiso ineludible para fortalecer y consolidar la seguridad en sus múltiples dimensiones, como bien público e interés fundamental del Estado panameño.

Ahora desde un concepto más operacional que direcciona a los estamentos de seguridad. El Ministerio de Seguridad Pública se creó entre otras para planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia, con el fin de generar seguridad que produzca convivencia pacífica y paz social, elementos que inducen al desarrollo humano.

Por ello, un gerenciamiento estratégico es determinante para ofrecer los parámetros de actuación en la planificación del nivel operativo, entendiéndose como el nivel que corresponde a los estamentos de seguridad pública, según lo indica la propia ley que crea al ministerio (Ley 15 de abril 2010).

En este sentido, este **PLAN FIRMEZA** establece lineamientos aplicados que se ajustan a contextos territoriales específicos desde el gerenciamiento estratégico, táctico y operacional del servicio de policía, entendiéndolo como el servicio generador de paz social y seguridad pública en todo el contexto. Para tal efecto, se establecen lineamientos ministeriales, que representan las perspectivas prioritarias de actuación para la Fuerza Pública, estos son:



Estos lineamientos ministeriales tienen como complemento un punto transversal que es la **participación ciudadana** como actor clave e impulsador principal del bien en común denominado seguridad. Y en este mismo sentido, **el centro de gravedad es el ciudadano** como activo a proteger de la indefensión, la opresión, la intimidación y otros factores generadores de una incorrecta percepción de seguridad; este ciudadano demanda respuestas efectivas e inmediatas. Promover, asegurar y sostener un ambiente de paz social es responsabilidad de los planificadores institucionales en los niveles operativos, en su tarea de hacer cumplir los lineamientos ministeriales.

3- METODOLOGÍA.

Como institución responsable de la generación de seguridad pública es prioritario establecer mecanismos de planificación, con innovación, proactividad y progreso policial que avance de la mano con la tecnología y dinámica social, entendiendo de manera holística las complejidades sociales que producen elementos desestabilizadores de la seguridad, como lo es de hecho la complejidad de la criminalidad que hoy en día se presenta con un carácter globalizado.

Con la intención de incorporar conceptos tanto innovadores como doctrinales en la planificación estratégica se han establecido acciones de la nueva gestión pública para instrumentalizar una óptima seguridad pública con un enfoque multidimensional, como lo advierte la nueva concepción hemisférica.

Por lo tanto, aprovechando una metodología ya aplicada en el PEI 2022-2030, se adicionó otras alternativas para establecer los lineamientos estratégicos ministeriales, optando por la metodología de matriz de impactos cruzados, de modo que se analizó el plan de gobierno actual, así como otras iniciativas relacionadas. Esta metodología permite analizar propuestas que indican dos variables a considerar:

- Cambio de política pública, donde se evaluaron 04 actividades denominadas así:
 - Novedad: la cual representa una propuesta nueva.
 - Reciclaje: que utiliza una propuesta de gobiernos anteriores.
 - Continuidad: que promueve la continuidad de propuestas del gobierno inmediatamente anterior.
 - Ruptura: aquella que propone romper un patrón actual.

- Nivel de atención institucional, donde se expone que tanta atención relacionada la propuesta con las misiones institucionales; se utilizaron 3 niveles de atención de fácil entendimiento, así:

- Bajo: indicando un impacto bajo en la actividad policial.
- Medio: relaciona un impacto mediano en la actividad.
- Alto: expresa un alto impacto para la actividad policial.

Los impactos mutuos entre las variables permitieron ser aprovechados por los planificadores estratégicos para concebir y fortalecer estrategias y líneas de acción de alto impacto. La matriz de impactos cruzados (MIC) está destinada a expresar las influencias directas entre elementos (eventos, actores o variables), por ello resultó muy favorable para generar líneas de acción.

4- CONCEPTO ESTRATÉGICO.

El concepto definido se denomina **“modelo de gestión territorial de la seguridad, con énfasis en gobernanza democrática”**. Se presenta como una estrategia de seguridad, que utiliza como herramienta el modelo de gestión por resultados a cargo de las autoridades políticas por provincias y comarcas, lo que se conoce como gestión territorial de la seguridad. Este modelo se articula y hace efectivo por medio de la gobernanza democrática para lograr una cultura de paz en esos territorios con un rol determinante de la Fuerza Pública como parte de las mesas de trabajo, pero con mayor esfuerzo en la operatividad para lograr la paz social.

El desarrollo de una provincia o comarca depende de la capacidad de organización y acción del conjunto de instituciones que la conforman; es decir, de la capacidad de colaborar en función de objetivos compartidos. Ese objetivo compartido es la visión de las autoridades locales, dígame los señores gobernadores y el alcalde, que de hecho son autoridades de policía, entendiendo la policía como función (no como institución) – Código administrativo.



La gobernanza democrática tiene como finalidad fortalecer esta capacidad de organización y respuesta compartida de las provincias y comarcas para la realización de objetivos basados en el desarrollo humano.

La gobernanza democrática, de manera consecuente con la definición señalada, se caracteriza por:

- Involucración de la ciudadanía para afrontar los retos sociales.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y públicos.
- Fortalecer el papel del gobierno local.
- Construcción compartida y fortalecimiento del interés general.
- La transparencia y la rendición de cuentas.

La seguridad ciudadana exige gobernanza democrática.

La complejidad de factores que influyen en la seguridad ciudadana en una provincia o comarca requiere una intervención, por una parte, de actuación transversal, en el sentido de que concurren diferentes políticas: educativa, sanitaria, urbanística, de bienestar social, y por otra la articulación de actores públicos y privados a diferentes niveles territoriales. Es decir, una política efectiva de seguridad ciudadana democrática requiere gobernanza democrática.

Seguridad ciudadana en sentido amplio se refiere a una política multidimensional para reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad social, mejorando los estándares de vida digna y eso corresponde al conjunto de instituciones del Estado, cuyo representante **en estos espacios es el Gobernador.**

Por ello, una gestión territorial de la seguridad o micro gerenciamiento de la seguridad es la forma más correcta y oportuna para enfrentar juntos estos desafíos, poniendo las capacidades institucionales a favor del ciudadano, objeto del bien público denominado seguridad.

Por esta razón, el plan maestro o piloto de la gestión del MINSEG 2024 – 2029 se denominará **PLAN DE ACCIÓN FOCALIZADO MULTIDISCIPLINARIO**, es focalizado por que hará un estudio de los riesgos y amenazas de su territorio, y es multidisciplinario por que hará uso de las diferentes capacidades del Estado para reducirlo, controlarlo, mitigarlo, prevenirlo. La estrategia que se ejecutará por consiguiente, es la gestión territorial de seguridad, **liderada por el gobernador y alcaldes con una asesoría directa, amplia y dinámica del Jefe de la zona policial y su plana mayor** que participaran activamente de un **Comité de seguridad ciudadana provincial, dentro del Consejo provincial.**

5- AMENAZAS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA.

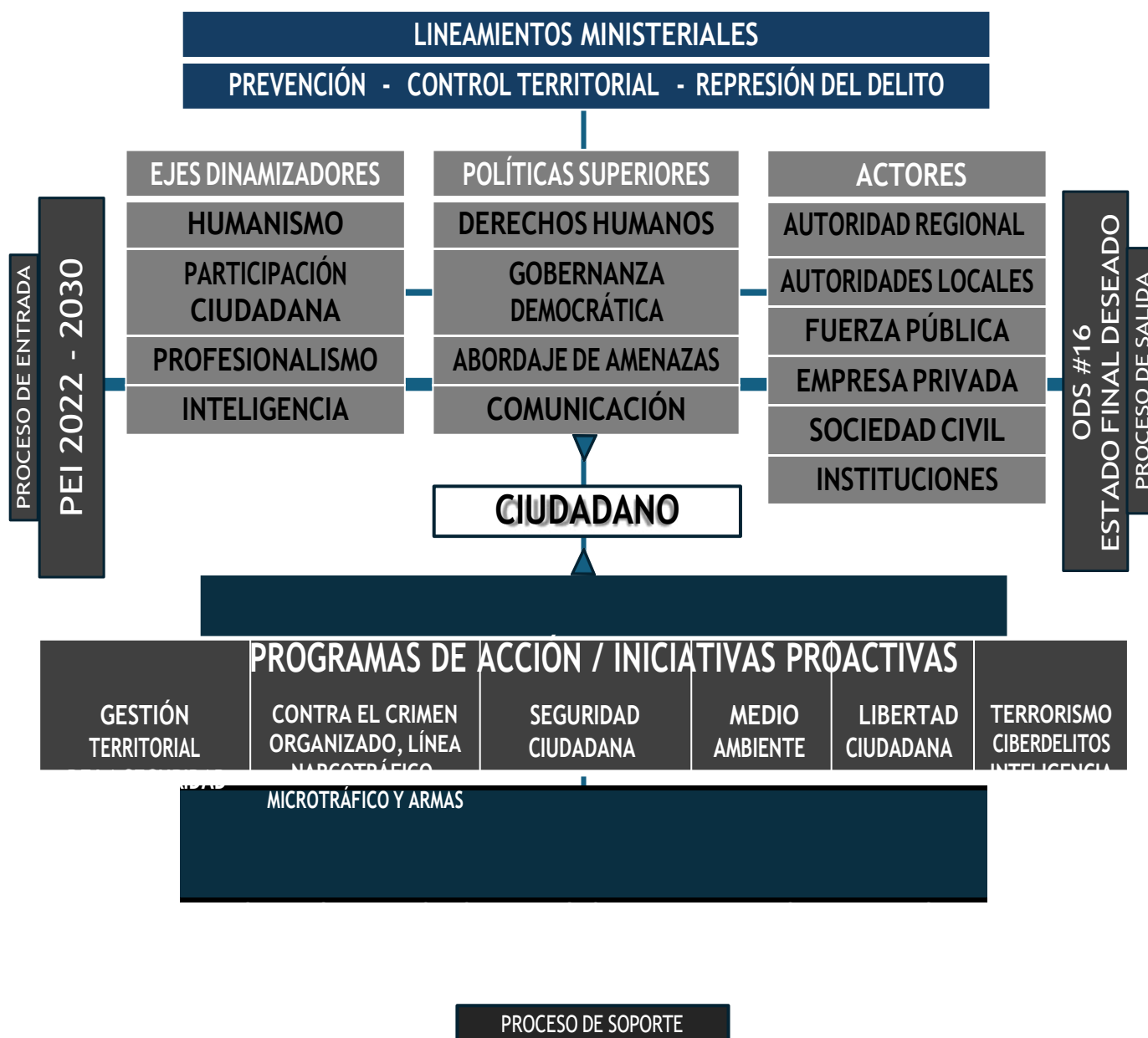
En base al estudio de las amenazas tradicionales y emergentes planteados en el PEI 2022 - 2030, junto a la matriz FODA en este quinquenio identificamos amenazas de carácter multidimensional como los generadores de inestabilidad para la seguridad desde su perspectiva pública:



- **DELINCUENCIA ORGANIZADA:** actores no estatales con la estructura transnacional que concurre en la nacional (pandillas), influyendo en el crecimiento de sus estructuras delictivas y financieras. Representan el mayor generador de violencia en el país con la comisión de delitos de alto impacto como narcotráfico, microtráfico, homicidios, robos y armas de fuego ilegales.
- **FLUJO MIGRATORIO:** en la movilidad sur - norte que sigue representando una amenaza a la seguridad nacional, pública y humana.
- **PROTESTAS SOCIALES:** representación un grave riesgo de la alteración del orden público cuyo restablecimiento requiere de mecanismos especializados para evitar la transformación de la protesta en situaciones de tensión interna que agrave la seguridad pública y el riesgo de vulnerabilidad de libertades y derechos ciudadanos.
- **CIBERDELINCUENCIA:** amenaza emergente en crecimiento que será atendida con premura para evitar riesgos a la seguridad pública y nacional.
- **CAMBIO CLIMÁTICO Y DELITOS AMBIENTALES:** se exponen como amenazas emergentes propias de la actividad humana que pone en riesgo la seguridad de personas y del medio ambiente como elemento necesario para el desarrollo humano.



6- HOJA DE RUTA



7- COMPONENTES DEL PLAN FIRMEZA.

7.1. EJES DINAMIZADORES: desde la mirada ministerial para dinamizar el plan se han definido unos ejes que representan principios de actuación a través de los cuales se optimizará los resultados favorables en un corto plazo y que son parte del comportamiento dogmático de los estamentos de seguridad. Los siguientes son parte sistemática del plan:

- **HUMANISMO:** se refiere al sentido humanista que coloca al ciudadano como su centro de gravedad y objeto principal de las actuaciones. El servicio policial es humano cuando promueve el acercamiento con su comunidad ganando mentes y corazones para sostener confianza y generar empatía en ambas vías, es el balance de la vigilancia comunitaria.
- **PROFESIONALISMO:** en referencia a un alto nivel de competitividad y capacidad para el ejercicio efectivo de las funciones, apalancándose con educación, innovación y desarrollo, gestión eficiente, lucha contra la corrupción y buenas prácticas.
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** principal activo de seguridad multidimensional que permite generar una interacción que produzca seguridad perceptible desde el entendimiento que es una responsabilidad compartida.
- **INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA:** fortaleciendo el proceso de producción de inteligencia para enfrentar con fuerza y contundencia a la delincuencia en todas sus modalidades; el impulso de la inteligencia de la mano con la administración de justicia es vital para el control y minimización del delito.



7.2. POLÍTICAS DEL PLAN FIRMEZA: son doctrinas superiores en la gestión del plan que permiten su direccionamiento para un alcance efectivo de la intención ministerial (intención del comandante) de construir un plan de alto impacto, adaptable y efectivo que genere una percepción de la seguridad favorable para el país, aportando significativamente a su desarrollo humano y económico. Estas son:

- **DERECHOS HUMANOS:** de estricto cumplimiento para lograr la legitimidad absoluta de los procedimientos y actuaciones policiales del plan. Es una instrucción de gobierno que se deberá atender con diligencia.
- **GOBERNANZA DEMOCRÁTICA:** es la nueva forma de gobernar por territorios (provincias y comarcas) cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión interinstitucional, y su finalidad es lograr el bien común público de seguridad. Es la innovación para el enfoque de la seguridad pública, un enfoque territorial con micro gerenciamiento de la seguridad; cada zona de policía es responsable de la aplicación de esta herramienta. La transparencia y la rendición de cuentas son condiciones esenciales de gobernanza democrática. Sin ellas, la gestión compartida no podrá articular a los distintos actores en una acción común con el soporte y la participación ciudadana.
- **ABORDAJE DE AMENAZAS:** es prioritario un entendimiento de los conceptos relacionados a la seguridad multidimensional y sus amenazas tradicionales, no tradicionales y emergentes utilizando un abordaje científico, académico y operacional para enfatizar la prevención, control y represión de estas amenazas. Esto permitirá consolidar acciones territoriales, diferenciadas, específicas y explícitas por delitos y faltas de atención.
- **COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA:** generando un perfil de percepción favorable de la seguridad desde la perspectiva ciudadana por medio de la imagen institucional que promueva el acercamiento y sinergia de policía – comunidad.

7.3. ACTORES CLAVES EN LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL PLAN FIRMEZA:

7.3.1. AUTORIDADES REGIONALES.

Es fundamental para abordar las problemáticas específicas de cada división política. Estas autoridades tienen como finalidad el diseño de las políticas locales, adaptan las políticas de seguridad nacional a las realidades locales, considerando actores como la delincuencia, la cultura y las necesidades de la comunidad, con una visión integradora de capacidades.

Gobernadores provinciales y comarcales:

Estos desempeñan funciones claves para la administración pública y la representación del gobierno central en cada provincia y comarca, actúan como enlace entre el gobierno nacional y las autoridades locales, asegurando que las políticas y decisiones del gobierno se implementen en sus espacios territoriales.

7.3.2. AUTORIDADES LOCALES.

Alcaldes:

Les corresponde la observación de la seguridad en la esfera municipal, estrategias locales de prevención de la violencia, coordinar la participación comunitaria, entre otras estrechamente relacionadas. Los municipios y los gobiernos locales son claves en los programas de prevención de la violencia en la medida que contribuyen a involucrar a la comunidad en la atención de los problemas comunes y en buscar alternativas, desarrollando así un espíritu solidario y un mejor clima para la solución pacífica de los conflictos.

Consejo Municipal:

El consejo municipal cumple varias funciones en la administración local por lo que desempeña un papel crucial en la gobernanza local y en la mejora ciudadana.

Casa de Justicia de paz:

La justicia de paz brindará al ciudadano herramientas para solucionar sus conflictos a través del diálogo, promoverá la cohesión social, la participación ciudadana y que a su vez permita desahogar la administración de justicia ordinaria. Ayudará a mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia y a brindar alternativas eficaces al fenómeno de la violencia social y comunitaria.

7.3.3. FUERZA PÚBLICA.

Con una misión compartida de proteger y salvaguardar la vida, honra, bienes, derechos y libertades; por medio de la prevención, investigación y represión del delito, conservando el orden público. La generación de seguridad ciudadana y paz social es una prioridad, por lo que actúan como

7.3.4. INSTITUCIONES.

Con funciones económicas:

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
- Ministerio de Comercio e Industria (MICI).
- Autoridad del Canal de Panamá.
- Autoridad Nacional de Aduanas.
- Autoridad de Turismo de Panamá.
- Banco Nacional de Panamá.
- Caja de Ahorros.

Con funciones sociales:

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Ministerio de Educación (MEDUCA).
- Ministerio de Salud (MINSA).
- Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG).
- Secretaría de la niñez, adolescencia y familia (SENNIAF).

Con funciones de políticas públicas:

- Ministerio de Seguridad Pública.
- Consejo de Seguridad Pública y Defensa.

7.3.5. SOCIEDAD CIVIL – ONG.

Desempeñan un papel crucial en la promoción de la seguridad y el bienestar comunitario, por lo que implementar y fortalecer alianzas consolidando mecanismos de cooperación en diferentes temas relacionados es determinante para mejorar los resultados, involucrando a estas organizaciones en la construcción de la seguridad ciudadana. Algunas de las formas en que la sociedad civil contribuye son:

- Organizaciones no gubernamentales.
- Participación ciudadana y proyectos de desarrollo social.
- Monitoreo y vigilancia.
- Educación y sensibilización.
- Fortalecimiento de redes comunitarias.
- Colaboración con autoridades.

7.3.6. EMPRESA PRIVADA.

La instrumentalización de la seguridad a través de la empresa privada se manifiesta en diversas formas, donde las empresas juegan un papel crucial en la gestión y mejora de la seguridad pública, entre esos aspectos se detallan:

- Seguridad privada.
- Tecnología de seguridad.
- Inversión e innovación.
- Provisión de equipos y servicios.
- Colaboración con el gobierno.
- Capacitación y asesoría.
- Desarrollo de plataformas de análisis.
- Conciencia y educación.

7.4. PROGRAMAS DE ACCIÓN:

se definen como proyecciones de acciones que se van a ejecutar y son complementarios al PEI 2022 - 2030. Cada programa de acción tiene un objetivo macro y líneas de implementación que representan guías normativas para que los planificadores institucionales del nivel operativo las desarrollen diseñando sus planes internos que se transforman en ordenes de operaciones para obtener resultados operacionales que aporten al plan ministerial 2024-2029.

En otras palabras, estos programas de acción son de contexto estratégico, y el de contexto operacional lo ejecutan las instituciones responsables.

7.4.1. PROGRAMA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA.

Ante los cambios de la delincuencia y de la dinámica social, se establecerá un enfoque estratégico integral, basado en el diagnóstico de las capacidades operativas y administrativas de la fuerza pública, para garantizar una gestión más eficiente, transparente y adaptada a los retos actuales.

OBJETIVO:

Transformar la fuerza pública para optimizar las capacidades logrando la modernización tecnológica de procesos por medio de la innovación y gestión efectiva.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Optimizar la planificación y la gestión financiera a través de la nueva gestión pública.
- Desarrollar infraestructura tecnológica que permita avances significativos en el servicio policial.
- Mejorar las habilidades y competencias del talento humano por medio de la educación continua.
- Diseñar e implementar indicadores de gestión efectivos para la excelencia en los mecanismos de control.
- Asegurar el bienestar del personal para maximizar su potencial.

7.4.2. PROGRAMA DE ACCIÓN FOCALIZADO MULTIDISCIPLINARIO.

Programa maestro para la identificación, control y minimización de delitos y faltas que afecten la convivencia pacífica por división política del territorio. Se visualiza como un micro gerenciamiento de la seguridad; como programa maestro influye sobre el nombre de la estrategia de gestión territorial de la seguridad, con énfasis en gobernanza democrática. Este plan promueve la gestión territorial por resultados como herramienta gubernamental para generar una cultura de paz.

OBJETIVO:

Diseñar estrategias de gestión territorial de la seguridad por medio de la gobernanza democrática para el sostenimiento de la seguridad ciudadana en las provincias y comarcas del país.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Establecer un comité de seguridad ciudadana provincial y comarcal que articule los esfuerzos interinstitucionales bajo el liderazgo de los gobernadores.
- Realizar un diagnóstico por provincias y comarcas mediante el análisis delictivo y otros factores sociodemográficos que ayuden a diseñar planes de acción específicos, focalizados y multidisciplinarios.
- Establecer un Plan operativo anual multidisciplinario que permita direccionar los esfuerzos interinstitucionales a favor de la seguridad multidimensional.

7.4.3. PROGRAMA DE ACCIÓN CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA,

LÍNEA 1: NARCOTRÁFICO Y MICROTRÁFICO. La delincuencia organizada nacional y transnacional es el principal elemento desestabilizador de la seguridad pública en el país, y su punto de convergencia más importante es el narcotráfico a gran escala, como también el microtráfico que afecta las comunidades directamente como generador de violencia y delitos de alto impacto que afectan notablemente la percepción ciudadana. Panamá es líder en la región en decomiso de drogas, en los últimos 3 años se han incautado más de 400 toneladas evidenciando un riesgo a la seguridad.

OBJETIVO:

Establecer una campaña permanente de alto impacto focalizado en el narcotráfico y microtráfico que reduzca las vulnerabilidades y riesgos asociados a estos delitos.

LÍNEA DE IMPLEMENTACIÓN:

- Establecer una mesa de trabajo con CONAPRED para dimensionar el problema actual de las drogas ilícitas por medio de un análisis situacional determinando medidas respecto a gobernanza, salud y seguridad con la participación de actores claves.
- Diseñar un sistema y procesos para el fortalecimiento operacional del CROAN y la
- Fuerza de tarea marítima.
- Presentar análisis situacional para articular esfuerzos por medio de una participación y multidisciplinaria.
- Diseñar mecanismos focalizados para fortalecer las coordinaciones interinstitucionales, internacionales e interagenciales para la integración de capacidades.

7.4.4. PROGRAMA DE ACCIÓN CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA,

LÍNEA 2: ARMAS DE FUEGO. La violencia generada por la delincuencia organizada es uno de los desafíos más apremiantes que se deben enfrentar con decisión. La tasa de homicidios en Panamá, se situó en 2021 en 12.68, en 2022 estuvo en 11.35, en 2023 finalizó en 12.49; al mes de octubre de 2024 se ubica en 10.00. Como referencia, en 2023 un 84% de los homicidios cometidos son por armas de fuego, relacionados con disputas territoriales por el control del narcotráfico y la venta de drogas. Otro 79% de robos en 2024 involucran armas de fuego.

En el 2022 se destruyeron 7,150 armas, otras 11,956 armas en el 2023 fueron destruidas. Datos que reflejan que un arma ilegal en la calle significa violencia.

OBJETIVO:

Reducir las armas de fuego ilegales para minimizar la violencia por medio de planes proactivos dentro de una campaña policial permanente.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Diseñar medidas de control, reducción, ubicación y entrega de armas de fuego ilegales a nivel nacional.
- Utilizar la matriz ministerial con enfoque operacional, líneas de esfuerzo y operacionales para alcanzar el estado final deseado.
- Establecer un plan operativo institucional para la incautación y destrucción de armas de fuego ilegales.

7.4.5. PROGRAMA DE ACCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA.

Esta dimensión de la seguridad es la que mayor percepción genera en ocasión de que se relaciona directamente con la cultura de paz y bienestar que el conjunto de instituciones debe aportar a la ciudadanía. Es un escenario de relevante importancia para la seguridad pública por lo que desarrollar un sistema con procesos y mecanismos de prevención del delito y faltas es determinante para lograr una transformación social a través de una oferta institucional que requiere innovación, coordinación y trabajo conjunto.

OBJETIVO:

Presentar una oferta institucional para la transformación social producto de la experiencia y lecciones aprendidas que promueva la construcción de una cultura de paz sostenida mejorando la percepción ciudadana mediante un modelo de acercamiento policía – comunidad más integrador basado en la prevención y control policial.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Estudiar el contexto social para alcanzar una transformación social por medio de programas, talleres y escenarios de prevención en sus niveles y ámbitos de aplicación.
- Realizar reuniones interinstitucionales para intercambio de experiencias y lecciones aprendidas para fortalecer el proceso de prevención que apunte a la formulación de un sistema nacional de prevención con mayores capacidades.
- Diseñar un plan de seguridad ciudadana institucional acorde a la misionalidad y análisis prospectivo de los espacios territoriales que se fortalezca con un modelo de vigilancia comunitaria efectivo que fomente la participación ciudadana.

7.4.6. PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LA LIBERTAD CIUDADANA.

Identificando las alteraciones al orden público como una amenaza a la seguridad pública por las graves afectaciones a la economía, seguridad social, libre tránsito, seguridad alimentaria y humana, entre otras, es fundamental establecer y mantener un entorno seguro y ordenado para todos los ciudadanos, garantizando la coordinación efectiva de las instituciones de seguridad y el estricto respeto a la constitución y las leyes.

El enfoque de este plan radica en restablecer y mantener el orden público interno en caso de alteraciones, proteger instalaciones críticas y garantizar el libre tránsito que garantice el pleno goce de las libertades y derechos de todos.

OBJETIVO:

Garantizar la paz social y la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento contínuo de las capacidades operativas y humanas de la Fuerza Pública, asegurando el libre ejercicio de los derechos, la protección de las personas y sus bienes, dando una respuesta eficaz ante cualquier amenaza al orden público.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Mantener una inteligencia de carácter permanente para anticiparse a las intenciones de las alteraciones masivas del orden público que afecten la libertad ciudadana.
- Diseñar un plan ministerial con alcance de la Fuerza Pública para garantizar la libertad ciudadana.

7.4.7. PROGRAMA DE ACCIÓN PARA AMENAZAS EMERGENTES, EL TERRORISMO, CIBERSEGURIDAD E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

En la región de América Latina, diversos grupos armados y organizaciones criminales están activos, algunos de los cuales tienen vínculos con el terrorismo internacional, así como el riesgo latente que representa la migración irregular como medio para ingresar elementos terroristas. Esto plantea un riesgo adicional para Panamá, por lo tanto, es fundamental estar preparado para enfrentar cualquier amenaza terrorista que pueda surgir en el futuro.

Amenazas de carácter emergente relacionadas con la ciberseguridad y la inteligencia artificial generan preocupación en el sector defensa en el hemisferio, por lo que atender con anticipación y diligencia suprema estas actividades es relevante.

OBJETIVO:

Preparar protocolos de respuesta a actividades relacionadas con el terrorismo como principal amenaza externa al funcionamiento del Estado y que pone en riesgo activos prioritarios para el país, articulando esfuerzos multinacionales, contemplando amenazas emergentes y consolidadas.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Presentar un plan de prevención, protección y respuesta con disposición de fusionar capacidades para la defensa del país ante actos terroristas.
- Analizar el impacto de la ciberseguridad y la inteligencia artificial desde la perspectiva de defensa y la seguridad pública para su implementación, uso responsable y acción del Estado.

7.4.8. PROGRAMA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE.

Una amenaza en proceso de consolidarse es la relacionada al medio ambiente por la acción de la delincuencia organizada en actividades conexas como minería ilegal y extracción de madera ilegal; otros efectos negativos de la migración irregular es el devastador efecto de contaminación de fuentes hídricas, subsuelo, ambiente y biodiversidad. Por lo que ante la demanda social que exige en prioridad la protección del agua como recurso indispensable para el país, se establece un programa de prioridad.

OBJETIVO:

Priorizar la protección del medio ambiente como bien público e interés del Estado en base a su valor para la generación de elementos prioritarios para la vida.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Establecer diagnósticos conjuntos sobre la situación del medio ambiente como amenaza multidimensional.
- Diseñar herramientas de cooperación seguridad – ambiente para aumentar la efectividad en la protección del medio ambiente.
- Fortalecer los procedimientos policiales de control ambiental en conjunto con autoridades.

7.4.9. PROGRAMA DE MIGRACIÓN IRREGULAR.

Entendiendo la migración irregular como un riesgo estratégico para el país por las múltiples dinámicas que se han evidenciado desde el 2009 que se dio inicio a este fenómeno, seguiremos a través de acciones de seguridad, control y asistencia humanitaria fortaleciendo las políticas migratorias para reducir el impacto negativo. Los abordajes con enfoques de derechos humanos garantizan una gestión efectiva como ha sido demostrado por el trabajo conjunto, articulado, interinstitucional y diligente de las instituciones con apoyo de otras organizaciones que favorecen la dignidad humana.

OBJETIVO:

Fortalecer la política migratoria para consolidar mecanismos que garanticen una efectiva gestión.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Actualizar la Operación Flujo Controlado y otras relacionadas para dinamizar acciones generando doctrina en la gestión.
- Impulsar las buenas prácticas con países de la región para fomentar la participación regional.
- Sostener alianzas estratégicas con organizaciones relacionadas a la migración irregular para afrontar en conjunto los riesgos que resultan del fenómeno.

7.4.10. PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITAL Y DELITOS FINANCIEROS.

Ante la existencia de un marco de altos estándares internacionales de prevención de blanqueo de capitales, que conlleva a su vez temas relacionados al financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva. La economía de Panamá se caracteriza por sus fundamentos macroeconómicos estables, entre lo que destaca su sistema monetario bancario; ausencia de riesgo de cambio; tasas de interés cercanas a las tasas internacionales; baja inflación, y un crecimiento económico sostenido. Ello ha permitido atraer la inversión extranjera, favoreciendo las condiciones propicias para un clima de negocios positivo y abierto a la inversión extranjera. Pero el blanqueo de capitales y las evaluaciones internacionales son un riesgo estratégico que desde la perspectiva de la seguridad pública se debe atender.

OBJETIVO:

Dinamizar las actividades preventivas y represivas sobre los delitos financieros y el blanqueo de capitales para fortalecer la estructura nacional de lucha contra estos delitos.

LÍNEAS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Revisar y actualizar de la estrategia nacional para la lucha contra el blanqueo de capitales para evaluar resultados e indicadores.
- Diseñar herramientas de prevención y represión más dinámicas y proactivas.
- Ampliar el fortalecimiento en la investigación por medio de tecnología e intercambio de lecciones aprendidas.

Concluyendo que el **PLAN FIRMEZA** establece los lineamientos para la planificación operativa de los estamentos de seguridad y emergencia, estos deben poner su mayor empeño en diseñarlos para alcanzar la visión compartida de un clima de paz social que promueva el desarrollo del país.

«La estrategia no es un documento de planificación extenso; es un conjunto de opciones poderosas e interrelacionadas que posiciona a la institución para ganar» Roger Martin.



8. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PLAN OPERATIVO ANUAL (POA).

Este enfoque de gestión para la administración de la seguridad pública es parte de la innovación del ministerio en este quinquenio ya que incorpora la innovación y busca la excelencia en la gestión por resultados. Con la instrumentación de este modelo se busca construir una administración de mayor calidad y eficiencia en los procesos y sistemas para la satisfacción de las demandas en seguridad de la sociedad panameña.

Así la nueva gestión pública destaca la búsqueda de resultados de gran impacto, promoviendo una cultura que pone más énfasis en los resultados, cobrando mayor relevancia sobre que se hace y como se logra, esto representa la creación de un valor de seguridad pública con estándares más elevados.

En este sentido, desde el ministerio se entrega el direccionamiento (el que hacer) para que las instituciones tomen decisiones (el cómo hacer las cosas) desde su perspectiva operacional.

El principal instrumento que materializará el PLAN FIRMEZA se denomina Plan Operativo Anual (POA), el cual permite facilitar su ejecución y efectividad, dándole seguimiento a las actividades, para que puedan cumplirse en los tiempos estipulados, con un control de los recursos humanos y financieros. Una vez aprobado el PLAN FIRMEZA, los estamentos deben iniciar la planificación operativa anual, la cual es una herramienta de gestión, que permitirá concretar con acciones específicas las tareas y actividades que deben desarrollar cada uno de los responsables (unidades administrativas y operativas de la institución), para lograr los objetivos estratégicos establecidos desde el ministerio, con la utilización eficiente de los recursos, en períodos definidos anualmente, para el logro de las metas planteadas.

La planificación operativa materializa y relaciona las políticas y los objetivos estratégicos de la institución, para facilitar la planificación, el seguimiento, el control y la evaluación de los procesos requeridos para la producción del servicio policial que resulte en los estándares más altos de seguridad multidimensional, estos a su vez concatenan los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras a realizar por la institución en el corto plazo (un año), para cumplir con las metas e indicadores propuestos. Esto es de estricto cumplimiento y deben remitir sus resultados para la supervisión adecuada.

9. MARCO LEGAL:

La Constitución Nacional como norma superior otorga el fundamento legal para la aplicación de la gestión territorial de la seguridad, como modelo de seguridad articulando los esfuerzos de autoridades para la prestación de servicios y capacidades que integren un escenario apropiado de paz social.

9.1. CONSTITUCIÓN NACIONAL.

ARTÍCULO 233. Al municipio, le corresponde.... ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

ARTÍCULO 252. En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo. La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores y Alcaldes de Distritos asistirán con derecho a voz a las reuniones del Concejo Provincial.

ARTÍCULO 255. Son funciones del Concejo Provincial, sin perjuicio de otras que la Ley señale, las siguientes:

1. Actuar como órgano de consulta del Gobernador de la Provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general.
4. Supervisar la marcha de los servicios públicos que se presten en su respectiva provincia.
6. Solicitar a las autoridades nacionales y provinciales estudios y **programas de interés provincial.**

9.2. Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, por la cual se regula el funcionamiento de los consejos provinciales de conformidad con los artículos 251,252,253 de la Constitución Nacional y se subroga la ley 50 del 26 de junio de 1973.

Art. 3. El consejo provincial estará integrado por:..... 4. El jefe de la zona policial;

9.3. LEY 2 DE 2 DE JUNIO DE 1987, por el cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Nacional, y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias.

Art. 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1. Representar al Órgano Ejecutivo en su circunscripción;
7. Velar por la conservación del orden público en la provincia, para lo cual recibirán el apoyo de las otras autoridades que funcionen en la respectiva circunscripción territorial y de la fuerza pública.

El Plan Firmeza representa la oportunidad de generar cambios significativos a corto, mediano y largo plazo para orientar el direccionamiento estratégico y operacional de la seguridad pública, con una mirada multidimensional para interrumpir el avance de la delincuencia organizada y los elementos desestabilizadores del Estado. Es una responsabilidad primaria de esta institución promover políticas y acciones para la prevención del delito, como también políticas y acciones de protección y seguridad, por lo que en cumplimiento de estas funciones legales, **con un compromiso ineludible de los hombres y mujeres que le conforman, ponemos en marcha el PLAN FIRMEZA, para la efectividad operacional de la Fuerza Pública.**





MINSEG .gob.pa



Descargue aquí



**PLAN NACIONAL DE
POLÍTICA CRIMINAL
2021-2025**





PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2021-2025

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Educación

Fiscalía General de la Nación

Defensoría del Pueblo

Procuraduría General de la Nación

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Consejo Superior de la Judicatura

Policía Nacional

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

Comisión Primera Senado

Comisión Segunda Senado

Comisión Primera Cámara de Representantes

Comisión Segunda Cámara de Representantes



Consejo Superior de Política Criminal



REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL
PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL
2021 – 2025
Bogotá, 2021

Siglas y abreviaturas

ANDJE Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
APP Asociación Público-Privada
Art. Artículo
Bacrim Bandas Criminales
BMC Bolsa Mercantil de Colombia
CEJ Corporación Excelencia para la Justicia
CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos
C. S. de la J. Consejo Superior de la Judicatura
CGP Código General del Proceso
CGR Contraloría General de la República
CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP Código Penal
CPP Código de Procedimiento Penal
CPACA Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
CNSCC Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
CTI Cuerpo Técnico de Investigación
DANE Departamento Nacional de Estadísticas
DNP Departamento Nacional de Planeación
DIJIN Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL
ELN Ejército de Liberación Nacional
ERON Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN Fiscalía General de la Nación
FPADM Financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva
FT Financiación del terrorismo
GAML Grupos Armados al Margen de la Ley
GAO Grupos Armados Organizados
ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IMEI International Mobile Equipment Identity
INMLCF Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INPEC Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
LA Lavado de activos

LGBTI Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MAPP/OEA Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de las Naciones Unidas
MIPG Modelo Integrado de Planeación y Gestión
Minjusticia Ministerio de Justicia y del Derecho
MURC Manual Único de Rendición de Cuentas
NNA Niñas, Niños y Adolescentes
OACP Oficina del Alto Comisionado Para La Paz
OACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU Organización de la Naciones Unidas
OSIGD Colectivo de personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas
PAS Plan de acción y seguimiento
PGN Presupuesto General de la Nación
PIB Producto Interno Bruto
PND Plan Nacional de Desarrollo
PNPC Plan Nacional de Política Criminal
PONAL Policía Nacional
PPL Persona Privada de la Libertad
PTAR Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
PTAP Planta de Tratamiento de Agua Potable
SENA Servicio Nacional de Aprendizaje
SIJIN Seccionales de Investigación Criminal
SMLMV Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SPA Sistema Penal Oral Acusatorio
SRPA Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SUIN Sistema Único de Información Normativa
UAV Unidad de Atención a Víctimas
UN Naciones Unidas
UNODC Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USPEC Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de Colombia

Contenido

Siglas y abreviaturas	5
Introducción	7
1. Fases y enfoques transversales del Plan Nacional de Política Criminal	8
2. Diagnóstico de la política criminal en Colombia	10
3. Prioridades del Plan Nacional de Política Criminal	32
31 Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio	32
32 Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA	36
33 Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia	40
34 Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal	45
35 Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales	48
36 Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen	52
37 Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción	56
4. Mecanismo de Seguimiento del Plan Nacional de Política Criminal	59
Referencias	61

Introducción

El Plan Nacional de Política Criminal¹ es un conjunto de lineamientos, acciones, productos y actividades articuladas entre las entidades de la Rama Judicial, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y el Ministerio Público, constituyendo una política de Estado.

El Plan Nacional cumple con dos fines importantes. Por una parte, busca articular las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales. Por otra parte, está orientado a la protección de los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana.

Este Plan responde a cinco pilares fundamentales de la política criminal, a saber:

1. Prevención de la criminalidad
2. Definición de comportamientos antisociales que deben ser sancionados penalmente
3. Investigación y juzgamiento de comportamientos delictivos
4. Cumplimiento de la sanción penal
5. Resocialización para el regreso a la vida en convivencia

Esta configuración del Plan evidencia que la política criminal no se restringe únicamente a la política penal y penitenciaria. Esta incluye otros elementos, como los orientados a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros.

El marco constitucional vigente establece que el sistema penal actúa solamente cuando otras iniciativas estatales se han mostrado insuficientes. Por lo anterior, la privación de la libertad se debe reservar para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos más relevantes, tales como la vida, y siempre debe usarse con carácter excepcional cuando se trate de la detención preventiva.

Esta característica del sistema penal como última ratio, hace que el Estado deba diseñar alternativas y mantener una variedad de herramientas complementarias al sistema penal y a la privación de la libertad, generando otras formas de sanción y prevención que busquen el respeto de los derechos humanos, las garantías judiciales y la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

Este documento está organizado en cuatro secciones: la primera sección desarrollará el marco de fases y enfoques del Plan Nacional de Política Criminal; la segunda sección se dedicará al diagnóstico de la política criminal en Colombia; la tercera sección, conforme al diagnóstico, establecerá una priorización de acciones y temas estratégicos que serán objeto de una atención inmediata y conjunta por parte de las entidades del Estado colombiano; y, finalmente, la cuarta sección indicará los mecanismos de seguimiento y monitoreo a la implementación del Plan.

¹ El presente Plan Nacional de Política Criminal tiene como sustento legal, el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014,

que dicta el siguiente tenor:

“Corresponde al Consejo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento CONPES con el fin de garantizar su financiación.”

Así mismo, responde a lo establecido por las Sentencias T 388 de 2013 y T 762 de 2015 de la Corte Constitucional que señalan la necesidad de construir una política criminal racional coherente, racional y eficaz.

1. Fases y enfoques transversales del Plan Nacional de Política Criminal

Fases de criminalización orientadoras del Plan Nacional

El Plan Nacional de Política Criminal incluye una concepción amplia de la política criminal para el Estado colombiano que abarca las siguientes fases para el tratamiento del delito:

- Fase preventiva: comprende las medidas dirigidas a la prevención de acciones delictivas.
- Fase de criminalización primaria: es la definición de las conductas contrarias a la convivencia en sociedad que merecen sanción penal por parte del Estado.
- Fase de criminalización secundaria: consiste en la aplicación efectiva de los procedimientos de investigación y juzgamiento penal.
- Fase de criminalización terciaria: incluye la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización.
- Fase de tratamiento pospenitenciario: son las medidas orientadas a lograr la reinserción en la comunidad de las personas que han cumplido su sanción penal.

Enfoques transversales para una política criminal efectiva y de transición a la paz con legalidad

Con el fin de ejercer una política criminal al servicio de la ciudadanía y garante de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes, todos los lineamientos, acciones, productos y actividades contenidos en este Plan deben atender e integrar los siguientes enfoques transversales:

Límites del poder punitivo: el uso de la sanción penal debe ser la última de las alternativas del Estado para el tratamiento de las conductas criminales. Por lo tanto, deben primar las medidas orientadas a la prevención, la alternatividad penal y la justicia restaurativa.

Enfoque territorial: el imperio de la ley, expresado en las normas, autoridades y procedimientos judiciales, debe llegar a todos y cada uno de los rincones de la Nación, garantizando el acceso de la justicia para toda la ciudadanía. Se deben reconocer y comprender las diferencias locales de la criminalidad con el propósito de plantear respuestas pertinentes y fortalecer la coordinación interinstitucional.

Enfoque diferencial: las acciones del plan deben reconocer y atender las múltiples condiciones y reivindicaciones sociales presentes en la sociedad colombiana (enfoque de género e identidades diversas, enfoque étnico, enfoque de diversidad sexual y enfoque de discapacidad), de modo que se consiga la plena integración para el disfrute de derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución y las leyes.



Aproximación focalizada en contra del crimen organizado para la transición a la paz: en aras de hacer eficientes los limitados recursos del Estado, las acciones del Plan deben focalizarse en la lucha frontal y efectiva contra los principales responsables del crimen y buscar la consolidación de la paz.

Fortalecimiento de la legitimidad del Estado y de la confianza en las instituciones públicas: la política criminal debe ser cercana al ciudadano, responder a sus demandas y proteger sus derechos de forma que se construya la confianza de las personas en las instituciones.

Enfoque restaurativo: las medidas incluidas en este Plan deben integrar los fundamentos de la justicia restaurativa para una reconstrucción del tejido social que atienda las necesidades de las víctimas y brinde posibilidades de reintegración social a quienes cometieron delitos.

2. Diagnóstico de la política criminal en Colombia

El Plan Nacional de Política Criminal busca responder a las amenazas criminales que enfrenta el territorio nacional. Este Plan define las prioridades que orientan la intervención de las instituciones con el propósito de dar soluciones a las demandas de justicia, la lucha contra la criminalidad y la garantía de los derechos que exige la ciudadanía.

En ese orden de ideas, en la presente sección se ofrece un diagnóstico general que aborda los principales problemas que enfrenta el Estado para cumplir con lo dispuesto en la Constitución y las leyes en materia de política criminal.

Vulneraciones al derecho a la vida

El homicidio en Colombia es un delito que se presenta como consecuencia de la concurrencia de múltiples modalidades delictuales que evolucionan en el tiempo. De acuerdo con los datos contenidos en el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación (FGN)², en 2019 se presentaron 12.446 víctimas de homicidio, mientras que para el 2020 el total de víctimas fue de 11.576, lo cual significó una reducción del 7,06%³. En lo corrido del 2021, el total de víctimas registradas por este delito es de 7.510.

Con respecto al esclarecimiento, tanto para homicidio como para otros delitos a los que se hará referencia en este documento, se utilizará la tasa de avance de esclarecimiento construida por la FGN. Esta tasa está compuesta por aquellas actuaciones que constituyen un avance en la investigación y anteceden el esclarecimiento, es decir, son aquellas actuaciones en las que se presentó una solicitud ante el juez o que permiten deducir que posteriormente se producirá una decisión judicial.

Para el homicidio, según cifras reportadas por la FGN, durante el año 2019 se alcanzó una tasa de avance de esclarecimiento del 29,04%. Para el año 2020 esta tasa de avance de esclarecimiento subió a un 30,91%. Por último, entre el 1 de enero y 22 de julio de 2021, la tasa de avance de esclarecimiento alcanza a un 27,02%⁴.

Ahora bien, este delito presenta una heterogeneidad en su comportamiento. Gran parte de los ho-

² Los datos fueron procesados y analizados utilizando el sistema de información de gestión de procesos SPOA, con fecha de corte al 22/07/2021.

³ La reducción reportada en el año 2020 se debe, en parte, al efecto de las medidas administrativas ordenadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar la propagación de la pandemia causada por el virus Covid-19. En ese sentido, esta reducción no puede relacionarse con el comportamiento de este delito, puesto que para el año 2021, con corte a 22 de julio, se observa una tendencia al alza.

⁴ Al compararse los mismos periodos se tiene que de enero a julio de 2019 se presentaron 6.613 víctimas con un avance de esclarecimiento del 28,33%; en el mismo periodo del año 2020 se presentaron 5.977 víctimas respecto a las cuales se tuvo un avance de esclarecimiento del 24,95%. Para el año 2021, en este mismo periodo se han presentado 7.510 víctimas y se ha alcanzado un porcentaje de avance de esclarecimiento del 27,02%. Comparativamente, el año 2021 presentó el mayor número de víctimas.

micidios corresponden a ataques sicariales, de acuerdo con datos de la Policía Nacional, en el año 2020 representaron el 57,6% de los homicidios (6.914). Igualmente, hay diversos factores sociales que contribuyen a la persistencia de este delito en el país como la presencia de organizaciones criminales en los territorios y la consecuente violencia, o la intolerancia social que afecta la convivencia ciudadana.

Estas cifras muestran que no solo es necesario impulsar más procesos en la etapa investigativa, sino también adoptar las medidas necesarias para agilizar el proceso en la etapa de juzgamiento, de manera que se obtengan sentencias condenatorias o absolutorias. Según estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura en relación con las audiencias programadas durante el año 2019 en SPOA, el 42% fueron canceladas. De estas el 48% lo fue por ausencia del defensor, el 23% por inasistencia del fiscal y el 5% por causa imputable al juez.

Otra problemática a tener en cuenta, tiene que ver con la privación arbitraria del derecho a la vida por parte de agentes del Estado. De acuerdo con la FGN⁵ en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2021, se han creado 97 noticias criminales por los delitos de homicidio y feminicidio en los que al menos hay un miembro de la fuerza pública en calidad de indiciado. No obstante, se trata de una problemática sobre la cual se requiere realizar estudios y análisis para dar cuenta de la magnitud y alcances en cuanto a la afectación de derechos ciudadanos.

Finalmente, un tema que debe requerir atención por parte de las autoridades en el marco del presente Plan para incidir en la reducción del homicidio, tiene que ver con medidas para perseguir la modificación y uso de armas de letalidad reducida en la comisión de delitos.

En ese sentido, la Policía Nacional evidencia que el uso de este tipo de armas ha significado un incremento en la comisión de conductas punibles a nivel nacional, tales como, el hurto en todas sus modalidades, lesiones personales y homicidio, asociadas en muchos casos al uso de armas traumáticas.

De acuerdo con cifras del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) se pudo evidenciar que desde el año 2020 a julio de 2021, se han incautado 1.222 armas de letalidad reducida, de las cuales 280 se incautaron en 2020 y 942 en 2021. Del total de estas armas incautadas, 617 son pistolas traumáticas, 124 pistolas de fogeo y 6 fusiles traumáticos.

De igual forma, de las 942 armas incautadas en 2021, 680 estuvieron vinculadas en diferentes eventos criminales, entre los más recurrentes se encuentran el homicidio con 8 casos, el hurto a personas con 248 casos, las lesiones personales en 69 casos, y el hurto de entidades comerciales con 36 casos. Por estas razones, es imperiosa la necesidad de regular el porte y tenencia de estos elementos, que se vienen empleando para afectar el patrimonio, integridad, bienes y honra de los colombianos.

⁵ La fecha de las cifras corresponde a enero de 2016 al 7 de julio de 2021. Por otra parte, es preciso resaltar que el total de noticias criminales por los delitos homicidios y feminicidios indicados no diferencian si las circunstancias de los hechos fueron en el marco del ejercicio de las funciones del miembro de la fuerza pública o fuera de ellas.

Homicidio por intolerancia

De acuerdo con datos de la Policía Nacional, en el 2020, el 20,5% (2.465) de homicidios fueron producto de riñas. Con el fin de prevenir las muertes por esta última modalidad en el año 2020, la Policía Nacional logró imponer 94.882⁶ medidas correctivas a personas que protagonizaron riñas en vía pública; es decir, aquellas que incurrieron en comportamientos contrarios a la convivencia, los cuales ponen en riesgo la vida e integridad personal (Art. 27 de la Ley 1801 de 2016)⁷.

A causa de ello, la mediación policial ha sido empleada en 5.708 casos de riña, realizando además 15.175 traslados por protección y para procedimiento policivo, producto de la participación en este tipo de conductas.

Homicidio de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y excombatientes

De acuerdo con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de enero a septiembre de 2020 se reportaron 49 homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, llegando así a un total de 325 casos en el periodo comprendido entre 2016 y septiembre de 2020, evidenciándose un incremento considerable en el 2018, donde la cifra alcanzó 93 asesinatos.

De acuerdo con la FGN, los defensores de derechos humanos son uno de los grupos más afectados por el delito de homicidio en las regiones con presencia de organizaciones criminales, dado que el 69,09% de los responsables de las afectaciones a los defensores de derechos humanos son las principales organizaciones criminales que se encuentran en el país. En el caso de las afectaciones a excombatientes, el 76,19% es de responsabilidad de organizaciones criminales.

Por otra parte, sobre un universo de 435 víctimas de homicidios contra defensores de derechos humanos reportados por la OACNUDH, la Fiscalía reporta a julio 22 de 2021, un avance de esclarecimiento de 66,91% sobre 417 casos sobre los que tiene jurisdicción.

En contraste, según el reporte de la OACNUDH con otras plataformas, han reivindicado 681 víctimas por hechos ocurridos entre 2016 y 2021, de los cuales 5 han sido archivados por conductas atípicas. En el mapa No 1 se presentan datos de víctimas por departamento, su respectivo avance. (Ver mapa No.1 y Tabla No. 1)

6 Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC.

7 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - CNSCC.

Mapa No. 1. Mapa Departamental de ubicación de hechos de homicidio de Defensores de Derechos Humanos reportado por varias plataformas



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y OACNUDH 2020

Tabla No.1. Relación Víctimas Defensores de Derechos Humanos: Avance de esclarecimiento 2016 - 2021 por dirección de asignación

Dirección de asignación	Victimas con avance de esclarecimiento 2016-2021	Victimas 2016-2021	Tasa de avance esclarecimiento	Participación a nivel nacional
Caña	40	63	61,54 %	15,59 %
Antioquia	28	42	66,67 %	10,07 %
Norte De Santander	25	35	71,43 %	8,39 %
Patamayo	15	24	62,50 %	5,76 %
Nariño	16	21	76,19 %	5,04 %
Cauca	13	20	65,00 %	4,80 %
Chocó	7	16	43,75 %	3,84 %
Cali	6	15	40,00 %	3,60 %
Valle Del Cauca	8	14	57,14 %	3,36 %
Risaralda	10	12	83,33 %	2,88 %
Armenia	8	12	66,67 %	2,88 %
Medellín	5	12	41,67 %	2,88 %
Córdoba	8	11	72,73 %	2,64 %
Dirección Especializada Contra Organizaciones Criminales	10	11	90,91 %	2,64 %
Huila	5	10	50,00 %	2,40 %
Cesar	5	10	50,00 %	2,40 %
Magdalena Medio	6	9	66,67 %	2,16 %
Bolívar	6	7	85,71 %	1,68 %
Meta	4	7	57,14 %	1,68 %
Tolima	5	6	83,33 %	1,44 %
Bogotá	6	6	100,00 %	1,44 %
Casanare	4	5	80,00 %	1,20 %
Caldas	4	5	80,00 %	1,20 %
Atlántico	5	5	100,00 %	1,20 %
Dirección Especializada Contra Las Violaciones A Los Derechos Humanos	2	5	40,00 %	1,20 %
Cundinamarca	4	4	100,00 %	0,96 %
Boyacá	4	4	100,00 %	0,96 %
La Guajira	4	4	100,00 %	0,96 %
Magdalena	3	4	75,00 %	0,96 %
Santander	3	3	100,00 %	0,72 %
Valdavia	1	3	33,33 %	0,72 %
Quindío	3	3	100,00 %	0,72 %
Sucre	2	2	100,00 %	0,48 %
Delegada Para La Seguridad Ciudadana	2	2	100,00 %	0,48 %
Guaviare	0	1	0,00 %	0,24 %
Total Nacional	279	417	66,91 %	100,00 %

Fuente. Dirección de Políticas y Estrategia. Consulta en SPOA: 22 de julio de 2021. Víctimas verificada por ONU

Violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) y niños, niñas y adolescentes (NNA)

En lo que respecta al delito de feminicidio, para el año 2020 se presentaron 176 víctimas⁸, lo cual significó una reducción de 51 víctimas en comparación con las 227 reportadas en el año 2019.

En cuanto a las tasas de avance de esclarecimiento registradas en el 2020, se destacan avances

⁸ La FGN está trabajando en la correcta adecuación típica de hechos violentos como feminicidio, por lo cual esta cifra puede tener variaciones.

con respecto al año 2019⁹. Sin embargo, de acuerdo con la FGN estas conductas persisten. Entre el 1 de enero y el 22 de julio de 2021, el total de víctimas por este delito es de 106, cuya tasa de avance de esclarecimiento es del 94,32%.

De acuerdo con el censo delictivo de la FGN, al 1 de julio de 2021, los cinco departamentos con más feminicidios en términos absolutos fueron Valle del Cauca (26), Antioquia (26), Bogotá (22), Magdalena (13) y Tolima (12).

Con respecto a los delitos sexuales, y de acuerdo con el Censo Delictivo de la FGN en 2019 ingresaron 36.994 procesos, mientras que en el 2020 se registraron 29.174, cifra que evidencia una reducción de 7.820 procesos. Para el año 2020, la tasa de avance de esclarecimiento fue de 11,12%.

En lo corrido del 2021, con corte al 22 de julio, se han registrado 15.794 procesos y la tasa de avance de esclarecimiento es del 14,94%¹⁰. Según reporta la Policía Nacional, los delitos sexuales contra NNA ascendieron a 19.819 casos en 2020, cifra menor a la presentada en 2019, año en el cual se reportaron 28.063 casos.

Muertes relacionadas con hechos de violencia intrafamiliar

Las víctimas de homicidio producto de violencia intrafamiliar para 2020 fueron 236, 20 menos que en 2019 (256 víctimas). A 22 de julio del 2021 se han reportado 123 víctimas, respecto de las cuales se tiene un avance de esclarecimiento del 95,12%¹¹.

En el 2020 se presentó una reducción de casos notificados por sospecha de violencia en un 52%¹², siendo la violencia física la más recurrente seguida por la violencia sexual. Donde del total de casos reportados en 2020, el 74,2% de las víctimas son mujeres, niñas y adolescentes¹³.

Las medidas de confinamiento generaron que los conflictos se trasladaran a los hogares; la violencia al interior de estos aumentó después de un periodo de descenso hasta el 2018, dándose un repunte entre 2019 y 2021, con una afectación especial contra las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y la población adulta mayor.

Ejemplo de este cambio en las dinámicas de algunos fenómenos criminales fue el aumento en

⁹ En el año 2019 la tasa de avance de esclarecimiento registrada fue de 90,75% mientras que en el año 2020 fue de 94,32% (166 víctimas)

¹⁰ Al comparar los mismos periodos se tiene que de enero a julio de 2019 se iniciaron 17.597 procesos sobre los

cuales se obtuvo un avance de esclarecimiento del 9,65%; en el mismo periodo del año 2020 se iniciaron 14.453 procesos respecto a de los cuales se tuvo un avance de esclarecimiento del 7,77%. Para el año 2021, en este mismo periodo se han iniciado 15.797 procesos y se ha alcanzado un porcentaje de avance de esclarecimiento del 14,94%. Esto quiere decir que en el 2021 la Fiscalía alcanzó un avance en el esclarecimiento en 1.232 casos más respecto del año inmediatamente anterior.

¹¹ Datos del censo delictivo de la FGN, fecha de corte 22 de julio de 2021, sobre información registrada efectivamente en el SPOA.

¹² Entre el 25 de marzo y el 21 de abril de 2019 se reportó un total de 9.231 casos notificados por sospecha de violencia, a diferencia de los 4.470 casos reportados para el mismo periodo en 2020. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género.

¹³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril.

el número de noticias criminales creadas por el delito de violencia intrafamiliar. Según datos de la FGN, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 6 de junio de 2021, se han presentado 43.252 hechos constitutivos de este delito, cifras que constituyen un aumento del 22,81% en comparación con 35.220 reportados en el mismo lapso del año 2020.

Discriminación por orientación sexual e identidad de género diversa

Durante el 2020, la Defensoría del Pueblo recolectó información identificando, acompañando, asesorando y activando rutas institucionales en 517 casos de discriminación por orientación sexual e identidad de género diversa.

De estos casos, 312 corresponden a violencia en relación con la identidad y expresión de género de personas transgénero (281 mujeres trans y 31 hombres trans), y 36 casos de personas presentan otra categoría de identidad de género diversa. Los demás, corresponden a casos asociados a la orientación sexual así: 113 contra hombres gay, 73 casos hacia mujeres lesbianas y 19 contra personas bisexuales.

Lo anterior evidencia cómo la violencia por prejuicio que se cierne sobre esta población no constituye una situación aislada en la vida de estas personas. Por el contrario, configuran actos de discriminación fundados en estereotipos que refuerzan y justifican un trato desigual que acarrea consecuencias graves para la materialización de derechos y libertades fundamentales.

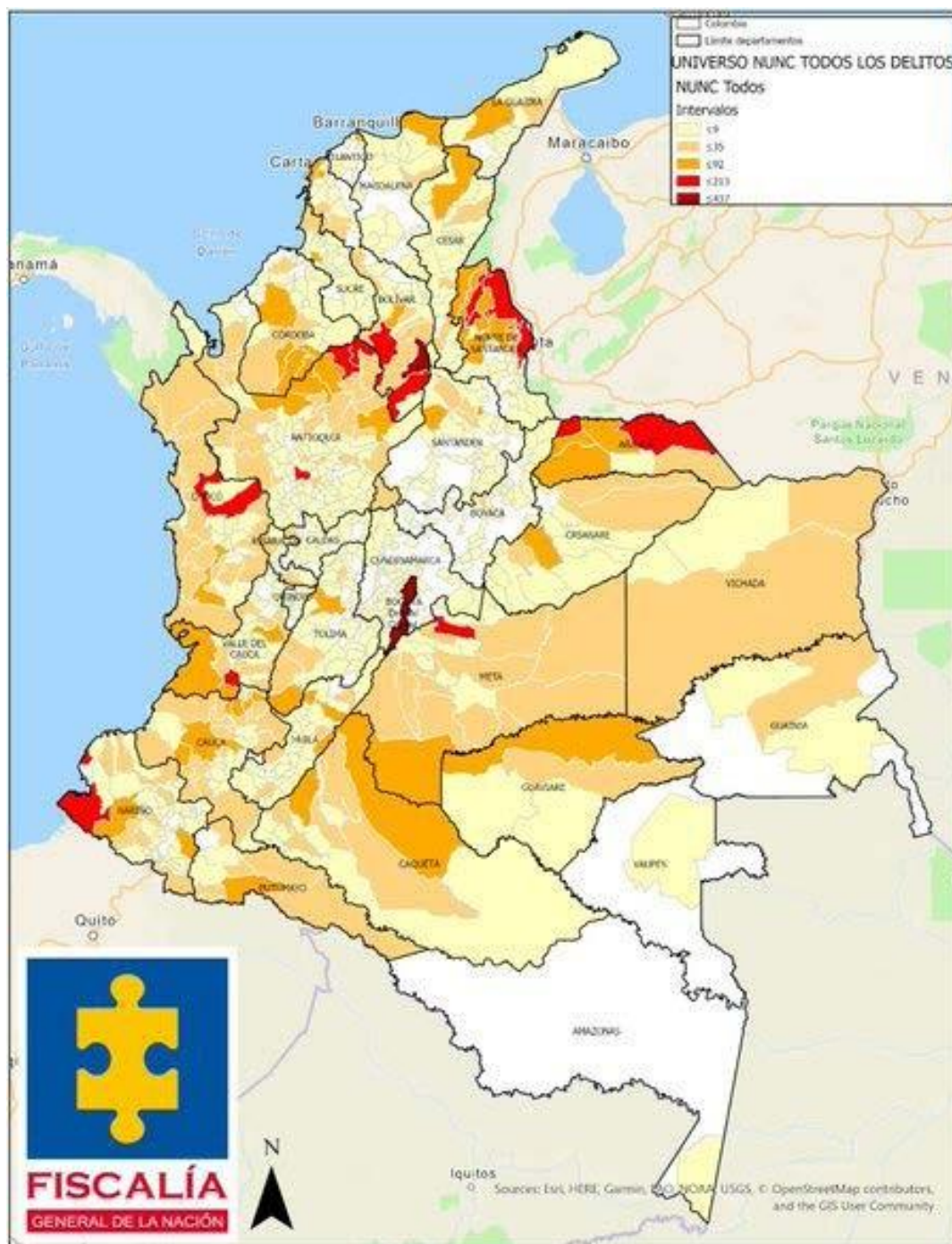
Violencia producida por organizaciones criminales en el territorio y dificultades en su persecución penal

En Colombia, y como se vio en el caso de la vulneración de derechos de líderes sociales, buena parte de los homicidios reportados por las autoridades tienen como responsables a miembros de organizaciones criminales o cuya explicación son las disputas por el control territorial, logístico y económico de las rentas ilegales.

La concentración de investigaciones y afectaciones atribuidas a los Grupos Armados Organizados (GAO)¹⁴ puede ayudar a determinar las zonas afectadas, las dinámicas locales, los actores ilegales y los fenómenos criminales que afectan al país. (Ver mapa No. 2)

¹⁴ Los GAO como el ELN, Clan del Golfo, GAO, Pelusos y Caparros.

Mapa No. 2. Concentración de investigaciones atribuidas a GAO, 2020



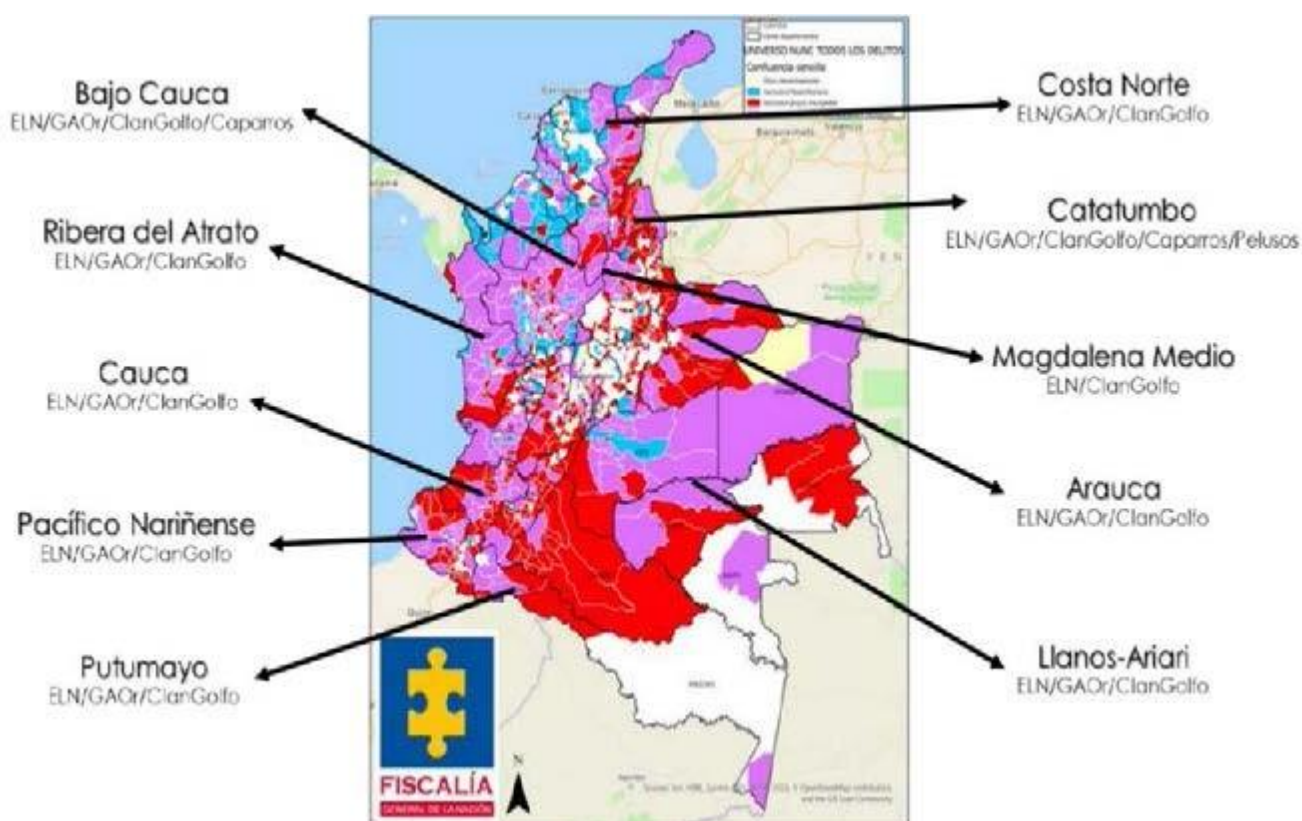
Fuente: FGN, Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada (DAIAC-CO) 2020.

Algunas zonas del país¹⁵ han sido identificadas como puntos críticos por la confluencia de múl-

¹⁵ En el 2020 la FGN identificó 10 zonas de intervención estratégica para combatir e impactar la criminalidad organizada y las fuentes de financiación. Estas zonas son: i) Costa Norte; ii) Catatumbo; iii) Magdalena Medio; iv) Arauca; v) Llanos-Ariari; vi) Bajo Cauca; vii) Atrato; viii) Cauca; ix) Pacífico Nariñense y x) Putumayo.

tiples actores armados. En estas se presenta una concentración de investigaciones penales, así como factores sociales, económicos y geográficos que las convierten en zonas de alto interés de los grupos ilegales, lo que posibilita la ocurrencia de afectaciones en los territorios y sus poblaciones. (Ver mapa No. 3)

Mapa No. 3. Concurrencia de investigaciones atribuidas a GAO y presencia territorial de GAO, 2020



Fuente: FGN, Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada (DAIACCO) 2020.

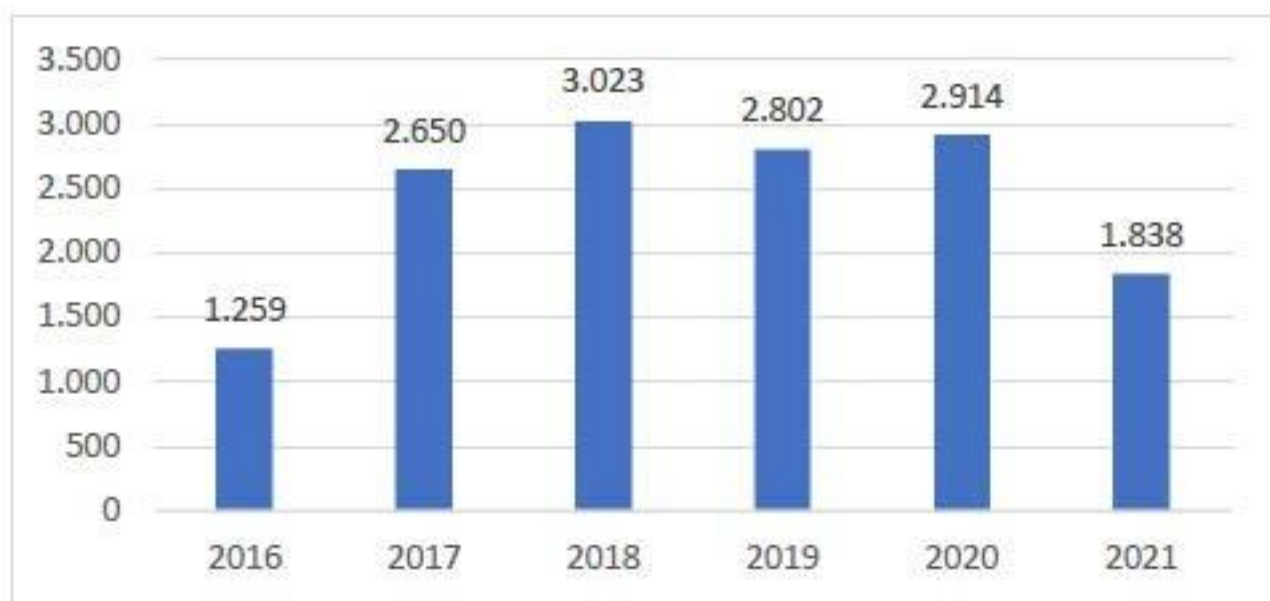
Incidencia de conductas criminales relacionadas con el narcotráfico que afectan los recursos naturales y el medio ambiente

De acuerdo con el informe de monitoreo de cultivos ilícitos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2021), en el año 2020 se reportaron 143.000 hectáreas de cultivos ilícitos, lo que significa una reducción frente a las 154.000 hectáreas reportadas en 2019.

El informe señala adicionalmente que, en 2020, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura alcanzó 1.228 toneladas; la producción estimada de hoja de coca fue de 997.300 toneladas métricas (tm) y en relación con la productividad del cultivo, a nivel nacional, el rendimiento anual de hoja de coca por hectárea se determinó en 6.4 tm/ha/año.

Las regiones caracterizadas por la presencia de grupos ilícitos son aquellas que registran la necesidad de una intervención urgente en materia de protección medioambiental¹⁶. Es así como la deforestación está asociada a la presencia de múltiples economías ilícitas que sirven de fuente de financiación de estos grupos¹⁷ (Ver gráfica No. 1)

Gráfica No. 1. Noticias criminales de delitos medioambientales, 2016-2021



Fuente: FGN 2021, fecha de corte junio 30 de 2021.

Según la FGN entre 2016 y 2021 se han registrado 14.486 entradas efectivas de noticias criminales relacionados con delitos medioambientales, cuyos efectos han sido devastadores. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020), en las últimas dos décadas (2000-2019) se han perdido 2.8 millones de hectáreas de bosques. (Ver gráfica No. 2)

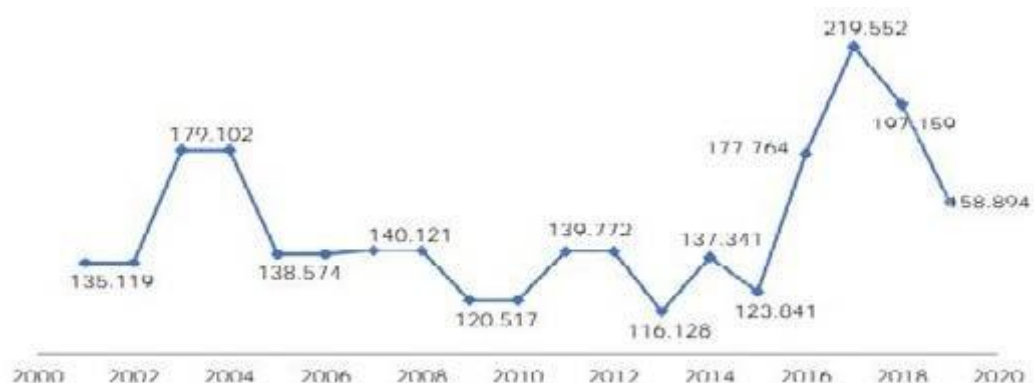
El narcotráfico y la extracción ilícita de minerales constituyen, desde la matriz de criminalidad, los principales elementos depredadores de los recursos ecológicos estratégicos de la nación.

¹⁶ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, detrás de los delitos ambientales con frecuencia existe una organización criminal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

¹⁷ La explotación ilícita de recursos naturales ha afectado de manera importante los ecosistemas a nivel nacional. Algunos reportes informan que entre 2001 y 2019 el país perdió 4.34 millones de hectáreas de cobertura arbórea.

Asimismo, el SIMCI reportó 15.000 hectáreas nuevas de área afectada por la explotación de oro de aluvión en el país para el año 2018 en comparación con el año 2016. Por lo tanto, esta administración está comprometida con implementar estrategias contundentes que le permitan disminuir las afectaciones al medio ambiente por parte de las organizaciones criminales. Fiscalía General de la Nación. (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Dirección Estratégica. 2020 – 2024.

Gráfica No. 2. Deforestación en Colombia 2000-2020



Fuente: DNP (2020), a partir de datos del (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2020)

Según los datos de la FGN, entre 2015 y 2021, se registraron 35.000 noticias criminales por daño a los recursos naturales. Particularmente, para 2020 el país contaba con 278 municipios afectados por extracción ilícita de minerales, de los cuales 145 tenían presencia de organizaciones criminales¹⁸.

Así mismo, en cuanto a la pesca ilegal, de acuerdo con la FGN se han contabilizado 130 entradas efectivas de noticias criminales entre junio de 2016 y junio de 2021. Por su parte, la Policía Nacional en 2020 incautó 19.594 unidades de fauna y 202.305 unidades de flora, producto de 52.426 acciones de control y 4.890 capturas contra miembros de estructuras criminales dedicados a la sustracción de flora y fauna del territorio nacional.

Reducido desarrollo de un tratamiento penal diferenciado

En relación con la problemática del tratamiento de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, se encuentra que las mujeres han tenido una vinculación activa a las economías conectadas con la narcoactividad. Esto a través de la realización de tareas productivas y reproductivas como cultivadoras, raspachines, recolectoras, amedieras, jornaleras, finqueras, colaboradoras, cocineras y quimiqueras, que evidencian los riesgos diferenciales a los que se enfrentan, y que se potencializan por el hecho de ser mujeres¹⁹.

Así mismo, en 2019, un estudio realizado por la UNODC en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho²⁰, aborda un escenario particularmente complejo que expone la relación entre

¹⁸ Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Informe del Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental – CI3MA).

¹⁹ Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia. (2018). Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves cocaleros, pág. 3. Obtenido de: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

²⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Ministerio de Justicia y del Derecho, co-editor.

mujer, drogas, delitos y privación de la libertad, dicho ejercicio señala algunos datos relevantes como:

- El 75% de las mujeres en centros de reclusión por delitos relacionados con drogas ha-bitaba en barrios de estrato uno y dos, y un 8% adicional vivía en barrios de invasión no regularizados o era habitante de calle.
- El 72% de ellas no concluyó la secundaria y el 22% ni siquiera pudo completar la educación primaria.
- En las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali se agrupan el 29% de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas.
- El 82% de las encuestadas devengaba sus ingresos de actividades lícitas, y el 17% de fuentes ilegales relacionadas, principalmente con drogas.

Cerca de la mitad de las encuestadas (48%) reportó haber sido víctima de algún tipo de violencia basada en género. De manera particular, de las que reportaron algún tipo de violencia, el 19% fue víctima de violencia sexual.

Persistencia de desafíos en la lucha contra las finanzas criminales y lavado de activos

Las estructuras de crimen organizado cuyo propósito es el lucro económico o material²¹, se concentran en actividades como el tráfico de estupefacientes²², el tráfico de armas, la extracción ilícita de recursos naturales, el contrabando, el tráfico de migrantes, entre otros.

Estos aspectos generan disputas por el control de las rentas criminales y escenarios complejos en materia de seguridad, afectando directamente a la población e incidiendo en hechos de impacto como los homicidios colectivos²³ o desplazamientos forzados²⁴.

Colombia es un país vulnerable a las conductas de lavado de activos y las acciones realizadas para mitigar estas actividades tienen muy bajo impacto. Aunque la intervención del Estado²⁵ en el año 2019 evitó que se lavaran dineros del narcotráfico equivalentes al 2,3% del producto in-

²¹ Organización de la Naciones Unidas. (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General. Artículo 2, a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

²² Según informe de la UNODC, la principal renta criminal en el país son las derivadas del narcotráfico. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

²³ En 2020 se presentaron 33 hechos de homicidios colectivos con cuatro o más víctimas, en su mayoría materializados por estructuras criminales como GAO y GDO.

²⁴ Según boletín de la Defensoría del Pueblo, en el primer trimestre de 2021 se presentaron 65 eventos de desplazamiento masivo, afectando a 8.982 familias y 27.435 personas, siendo las zonas de presencia de estructuras criminales las más afectadas por amenazas, homicidios, reclutamiento forzado, presencia de artefactos explosivos, enfrentamientos entre grupos armados. Defensoría del Pueblo. (2021). Boletín de movilidad humana forzada. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Boletín Informativo No. 1. 1° de enero a 31 de marzo de 2021.

²⁵ La intervención del Estado se entiende como las incautaciones de clorhidrato de cocaína y la extinción de dominio de bienes relacionados con el narcotráfico.

terno bruto (PIB) del país²⁶, el potencial de recursos que generó el narcotráfico ese mismo año alcanzó el 2,9% del PIB, es decir, aproximadamente 31 billones de pesos (ver gráfica No. 3).

Gráfica No. 3. Serie estimada de lavado de dinero por narcotráfico



Fuente: Cálculos UIAF, con base en el documento del Banco Mundial, Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective (Villa, Misas y Loayza, 2016).

De igual forma, para el año 2020 y 2021, la FGN a través de su Dirección Especializada de Extinción de Dominio²⁷ logró la afectación de un total de 12.875 bienes por un valor de más de 17 billones de pesos.

Persistencia de dificultades para humanizar el sistema penitenciario, garantizar la resocialización y brindar oportunidades de inclusión social para prevenir la reincidencia

Tendencia al uso excesivo de la privación de la libertad

Actualmente, el sistema judicial colombiano muestra cifras que dan cuenta de la sobreproducción de acciones de corte punitivo que generan presiones sobre el sistema penitenciario. Es así

²⁶ De acuerdo con estimaciones de la UIAF.

²⁷ Datos estadísticos de los resultados de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio desde el 1 de enero de 2020 al 19 de julio del 2021

como entre 2018 y 2019, la solicitud de medidas de aseguramiento fue bastante frecuente²⁸. En ese lapso los fiscales solicitaron 136.896 medidas de aseguramiento, de las cuales fueron otorgadas 118.919 medidas (87%).

De estas medidas otorgadas, 69% fueron en establecimiento de reclusión, 20% en prisión domiciliaria y 11% fueron no privativas de la libertad. En ese mismo período se presentaron 301.523 imputaciones y 137.338²⁹ de estas derivaron en la solicitud de una medida (45%).

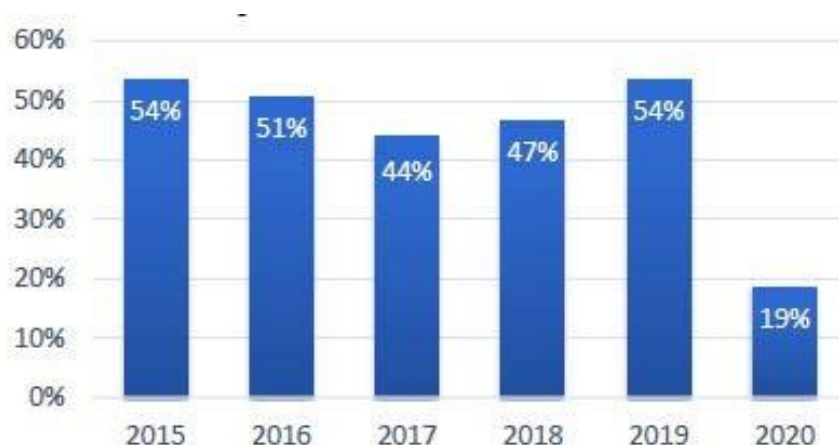
En contraste, no existen suficientes campañas de divulgación dirigidas a la ciudadanía sobre los beneficios sociales y del sistema penal, a partir de la implementación de un sistema de medidas alternativas como respuesta sancionatoria válida del Estado a la criminalidad, situación que resulta de fundamental importancia para reducir las actitudes punitivas de la sociedad.

Hacinamiento penitenciario y carcelario

La Corte Constitucional ha declarado en distintos momentos el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario³⁰, evidenciando las problemáticas de habitabilidad de las personas privadas de la libertad (PPL) en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

Uno de los principales factores que inciden en las condiciones de habitabilidad es el hacinamiento penitenciario y carcelario, que en el último año observó una reducción, en razón a las medidas decretadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria desatada por la pandemia del COVID-19.

Gráfico No. 4. Porcentaje de hacinamiento en los ERON, 2015 -2020



Fuente: INPEC-SISIPEC

Uno de los grupos poblacionales más afectados son los de OSIGD, que como colectivo, sufren

²⁸ Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2020 “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales respecto a la solicitud de medidas de aseguramiento”, Lineamiento 13. Las cifras aludidas fueron extraídas del SPOA con fecha de corte de 3 de abril 2019, para la elaboración de la directiva.

²⁹ Este dato es diferente de las 136.896 a las que se hace referencia al inicio del párrafo, porque en algunas de las imputaciones de 2018-2019 las medidas fueron solicitadas en 2020.

³⁰ A través de las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, reiterado a través de la Sentencia T-762 de 2015.

diversas formas de discriminación, que los afecta en la etapa previa al ingreso penitenciario, durante el transcurrir del mismo, y también tras la excarcelación después de haber cumplido su condena. Como reflejo de ello, el Informe Defensorial, publicado por la Defensoría del Pueblo en el 2019, sobre violencias basadas en género y discriminación, mostró que el 85% de las personas con OSIGD han sufrido violencia por prejuicio.

Persistencia de conductas punibles en los establecimientos de reclusión

Un aspecto de suma preocupación tiene que ver con la comisión de delitos dentro y desde los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, siendo la extorsión una de las modalidades principales que tiene impacto directo sobre la ciudadanía.

Con respecto a la modalidad carcelaria de extorsión durante el año 2020, la Policía Nacional señala que se han realizado 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI³¹, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas.

Falencias en el proceso de resocialización y aumento de la reincidencia penitenciaria³²

Actualmente se presenta una limitada ocupación laboral de la PPL en los ERON que contribuyan a los procesos de resocialización. De acuerdo con el SISIEC, para junio de 2021, la ocupación laboral es de 45.722 PPL, lo que representa un 50,9% del total de la población privada de la libertad.

Dicha situación continúa debido a las dificultades de la PPL para acceder a procesos de formación técnicos y tecnológicos enfocados a procesos productivos e industriales, por cuanto el acceso de la PPL es lento, dependen del proceso de admisión y de la oferta del SENA, donde no existen los mismos programas de formación.

La principal consecuencia de las falencias del proceso de resocialización es la reincidencia, la cual se encuentra actualmente en un 22,3%³³ (reincidentes/PPL condenada).

³¹ Policía Nacional. (2020). Comunicado de prensa. Realizamos contundente ofensiva contra la extorsión carcelaria. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/realizamos-contundente-ofensiva-contraextorsion-carcelaria-0>

³² Existen diferentes aproximaciones a la reincidencia, siendo una de ellas la penitenciaria, la cual refiere al ingreso en dos o más ocasiones a un centro de reclusión.

³³ INPEC, Informe estadístico N° 6, junio 2021, p. 61

Baja articulación con las entidades territoriales para atender y garantizar los derechos de la población privada de la libertad

De acuerdo con el SISIPEC, se identifica que, para junio de 2021, de las 96.400 PPL en establecimientos a cargo del INPEC, 24.130 están detenidos preventivamente, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, deberían estar a cargo de los entes territoriales; sin embargo, la gran mayoría de estas entidades desconocen e incumplen su obligación legal, lo que impacta en el hacinamiento en los ERON.

Barreras para la reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad

Los problemas de reintegración más recurrentes a los que se enfrenta la población pospenada están asociados, por un lado, a los efectos de prisionalización que se generan por la privación de la libertad.

Por otro lado, el estigma social que se genera por el hecho de haber pasado por un centro penitenciario, cierra oportunidades de integración comunitaria y vinculación laboral. Esto genera una identidad delictiva que en muchos casos refuerza la actividad ilegal como forma de vida.

Adicionalmente, debido a que el sistema penitenciario tiene dificultad para atender las necesidades de la PPL, el pospenado sale del centro de reclusión con los mismos factores de riesgo y no tiene herramientas para transformarlos fuera del centro penitenciario. Sobre este aspecto hay que señalar las debilidades de los programas de atención pospenitenciaria, cuyos resultados son incipientes, pues es baja la cantidad de personas pospenadas que se vinculan a los programas, los cuales a su vez son limitados y escasos, lo que hace más difícil su vinculación laboral, afectando de paso su adecuada inserción a la sociedad y posibilita la reincidencia.

Muestra de lo anterior son las cifras que arroja el programa Casa Libertad³⁴ en relación al alcance que ha tenido el programa en los últimos años: entre 2015 y 2020 se identificaron 2156 usuarios, cuya permanencia es en promedio de 30,74 meses, mientras en materia de inserción laboral entre 2019 y lo corrido de 2021 apenas 57 personas han logrado conseguir trabajo en el marco del programa.

³⁴ Casa Libertad es un programa del Ministerio de Justicia que nace de un convenio interadministrativo y que busca promover en la población pospenada el ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de la legalidad. El programa proyecta unificar procesos que favorecen el empoderamiento, autoconfianza y reintegración trabajando directamente con los usuarios, mientras se ejecutan estrategias que buscan reducir la estigmatización y generen confianza en la ciudadanía y los empresarios hacia la población pospenada.

Participación de adolescentes en la comisión de delitos

Según cifras extraídas del SIEDCO, a junio de 2021, y durante los últimos tres años, se han presentado 25.143 aprehensiones de adolescentes por diferentes conductas delictivas. Dentro de las más cometidas se encuentran las de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 27,61%, hurto a personas 17%, y fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios partes o municiones 8%.

En el mismo sentido, de acuerdo con cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (ver gráfica No. 5), entre 2007 y 2019 ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) 251.455 adolescentes y jóvenes, la mayoría de ellos hombres de 16 y 17 años.

Los principales delitos por los cuales ingresan los adolescentes al SRPA son el hurto (36%) y el tráfico de estupefacientes (27%). Una vez dentro del SRPA la principal medida impuesta, a pesar de contar con distintas alternativas, ha sido la privación de la libertad en centro especializado (26%), seguida de la libertad asistida (24%).

En todo caso, es importante señalar que la curva de ingresos de adolescentes y jóvenes al -SRPA decrece con el paso del tiempo.

Gráfica No. 5. Número de ingresos de adolescentes y jóvenes al SRPA por año



Fuente: Reporte del SIM del ICBF. Para el año 2021 la fecha de corte es 31 de mayo

Frente a la reiteración³⁵ de la conducta, es necesario mencionar que este fenómeno está relacionado con el seguimiento a aquellos adolescentes que una vez culminaron el cumplimiento de su sanción (independientemente de la modalidad del SRPA), y que siendo aun adolescentes vuelven a ingresar al SRPA.

³⁵ Así mismo se habla de reiteración y no de reincidencia en tanto que la reincidencia comprende el ingreso a un sistema de justicia penal cuando existen antecedentes, los cuales en el SRPA por mandato legal son inexistentes.

Gráfica No. 6. Reiteración de la conducta, 2010 - 2021



Fuente: Reporte del SIM del ICBF. Para el año 2021 la fecha de corte es 31 de mayo

Reclutamiento y uso de NNA y jóvenes por parte de estructuras criminales

Según datos extraídos del aplicativo SIEDCO, se observa que entre el 2019 y el 2021³⁶ se han registrado 186.824 NNA víctimas de hechos delictivos, entre los cuales se destaca la afectación por delitos sexuales, el reclutamiento ilícito y el uso de menores de edad para la comisión de delitos, evidenciando un alto número de afectaciones que compromete la integridad física, psicológica de NNA y reincidencia de los adolescentes y jóvenes.

En el mismo sentido, el ICBF a través del Programa de Atención Especializado, reporta que entre noviembre de 1999 y mayo 31 de 2021 han ingresado 7.008 casos. De ellos, 4.936 han sido hombres (aproximadamente el 70%) y 2.072 han sido mujeres (30%). El 8% se reconoce como afrocolombiano y el 12% reconoce una pertenencia étnica. En lo corrido de 2021 han ingresado 77 NNA de los cuales 15 pertenecieron al ELN, 19 a bandas criminales y 43 hicieron parte de GAO.

Entre 2016 y 2019 fueron creadas 2.661 noticias criminales por el delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos (artículo 188D del Código Penal) de las cuales 818 corresponden al 2019. En ese año, las seccionales con más casos fueron Bogotá, Medellín y Cali, con 206, 115 y 96 casos efectivos respectivamente.

Ahora bien, “el esclarecimiento de los casos desde 2016 a 2019 ha sido del 72,5% y la tasa de condena sobre el total de sentencias proferidas anualmente se ha mantenido por encima del 90%, llegando en 2019 al 97,3%”.³⁷

³⁶ Datos con corte a 30 de junio de 2021.

³⁷ Direccionamiento estratégico de la FGN 2020-2024

Baja calidad de la información sobre delincuencia y percepción de la ciudadanía

Las acciones criminales se transforman constantemente, tanto las modalidades como las rentas del crimen varían en el tiempo, por lo que su análisis es cambiante, lo que obliga al Estado a tomar decisiones que se adapten a esos cambios.

El Estado, si bien cuenta con información que permite realizar el seguimiento y análisis sobre el fenómeno de la delincuencia, esta sigue siendo precaria para estar a la vanguardia frente a las diferentes mutaciones de este fenómeno. Por lo anterior, se necesitan construir mecanismos de intercambio y análisis conjunto de información para el seguimiento y comprensión de las dinámicas criminales, siendo necesario la generación de conocimiento y el aumento de la capacidad institucional para efectos de lograr un diagnóstico de la criminalidad con un enfoque territorial.

Reducidas capacidades de investigación y judicialización para la persecución y sanción penal a nivel nacional

Uno de los problemas más críticos en la lucha contra el crimen, tiene que ver con la baja capacidad del Estado para hacer presencia en los territorios y de esta manera consolidar el imperio de la ley a través de las entidades del sector en favor de las poblaciones que no tienen acceso a la justicia.

De conformidad con la OCDE, deben existir 65 jueces por cada 100.000 habitantes y en Colombia hay sólo 11, lo que ha llevado a que el Congreso de la República ratifique que el Estado debe garantizar ese estándar internacional, señalado por dicha Organización.

Minjusticia inició en 2020 un diagnóstico sobre las capacidades de investigación y judicialización a nivel territorial³⁸, orientado a la identificación de necesidades del sector justicia para el procesamiento de personas y actividades criminales que vulneran los derechos ciudadanos a nivel nacional.

Entre los hallazgos más significativos, se identificó que en materia de investigación criminal y judicial se evidencia un gran déficit de personal y sobrecargas de trabajo que impiden llevar a buen término los procesos investigativos que afectan la seguridad ciudadana.

Así mismo, se constató que se hace necesario fortalecer capacidades formativas y académicas a nivel nacional, mediante la profesionalización permanente de los investigadores, fiscales, jueces, peritos y analistas de las diferentes entidades responsables en el sistema de administración de justicia.

En algunas regiones, las autoridades señalaban que, para adelantar las tareas de policía judicial, las entidades no cuentan con suficientes equipos de criminalística para tomar las muestras, ni bolsas para embalar los cuerpos, lo cual tiene como consecuencia la inhabilitación del material probatorio en las etapas de juicio.

³⁸ Para el diagnóstico se priorizaron los municipios que hacen parte de las Zonas Futuro de los departamentos de Nariño, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Arauca, Guaviare, Meta y Caquetá.

Adicionalmente, es recurrente que algunos municipios no cuenten con sede del INMLCF. Por ello, en la mayoría de los territorios la entidad encargada de hacer los levantamientos es la SIJIN.

El diagnóstico que está adelantando Minjusticia, señala graves problemas de infraestructura física para la ubicación de despachos judiciales, medios logísticos, tecnológicos y de transporte en municipios aislados y de alta presencia de actores y economías criminales, por lo que se hace imperativo tomar medidas para la modernización del sector a nivel territorial.

Incumplimiento de los términos procesales

Una de las problemáticas más importantes en el sistema judicial colombiano tiene que ver con la dilación y el incumplimiento de los tiempos procesales, cuyo efecto es la poca confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la administración de justicia.

De acuerdo con la CEJ³⁹, para 2020 el país alcanzó un nivel de congestión de la jurisdicción ordinaria del 62,4%, cifra que se mantiene inalterada en relación con los últimos años.

Esta situación es crítica a nivel nacional. En lo que se refiere a la etapa de juzgamiento en materia penal, la Contraloría General de la República, concluye que la cantidad de casos que ingresan es mayor en relación con los que salen, generando una congestión dentro del sistema de juzgamiento en materia penal.

En esa medida, el incumplimiento de los términos procesales obedece principalmente a la congestión de los despachos judiciales, ya que la demanda de justicia supera la oferta, a pesar de que la productividad ha venido en aumento cada año.

Por ejemplo, conforme a la estadística judicial manejada por el Consejo Superior de la Judicatura⁴⁰, en el 2017 hubo 745.507 egresos efectivos; en el 2018, 784.852 para un aumento del rendimiento del 5%; en el 2019 fueron 813.315 para un incremento del 4%, y a pesar de esa mayor productividad, la congestión judicial se mantiene, lo que indica que los términos procesales y la agilidad en el desarrollo del proceso está directamente ligada con la falta de crecimiento del número de despachos judiciales en el país.

Captura del Estado por organizaciones criminales

La corrupción, tal como lo reconocen organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se trata de un fenómeno complejo que se caracteriza por la desviación o el abuso de poder, afectando el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y desplazando el interés general por uno particular.⁴¹

Tradicionalmente, este fenómeno produce procesos de captura del Estado. En casos como el colombiano, que cuentan con fragilidad estatal, se producen situaciones de reconfiguración cooptada del Estado en donde los agentes económicos particulares introducen lógicas privadas

³⁹ Tomado de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-jurisdiccion-ordinaria-en-colombia/>, consultado el 27 de julio de 2021.

⁴⁰ Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) Resolución 1. Corrupción y Derechos Humanos.

en el manejo de lo público⁴².

Así, una de las consecuencias más graves de esta problemática es la inequidad social que continúa generando, pues el dinero que va a manos de los delincuentes que cometen actos asociados a prácticas corruptas, deja de ser utilizado en inversiones para educación y salud.

Pese a lo anterior, es importante tener en cuenta que la corrupción no solo es una problemática del sector público, pues según datos del Consejo Privado de Competitividad, en el ámbito privado, el 86% de los empresarios en Colombia considera que en su sector económico se ofrecen sobornos, tanto así que se estima que 4 de cada 10 colombianos han aceptado sobornos a cambio de vender su voto⁴³.

De la misma manera, en los últimos años ha aumentado el número tanto de denuncias como de sentencias condenatorias por actos de corrupción en todo el territorio nacional. Pese a que las cifras de 2020 disminuyeron notablemente, persiste un alto número de sentencias por hechos de corrupción. (Ver tabla No. 2).

Tabla No. 2. Número de sentencias por corrupción, 2016 - julio 2020

Tipo de corrupción	Periodo				
	Sentencias 2016	Sentencias 2017	Sentencias 2018	Sentencias 2019	Sentencias 2020
Administrativa	589	676	727	690	258
Electoral	13	13	17	22	18
Judicial	481	585	548	506	200
Privada	192	232	168	168	63
Tributaria	193	229	288	240	69

Fuente: Observatorio de Política Criminal. Datos recogidos de la FGN con corte a 31 julio 2020

Desafíos de la política criminal para enfrentar el COVID-19

Finalmente, dentro del conjunto de problemáticas que enfrentará el Plan Nacional de Política Criminal, se encuentran los desafíos que el sector justicia atenderá para superar la emergencia desatada por la pandemia del COVID-19.

La rama judicial, tanto en lo que se refiere a la FGN como al Consejo Superior de la Judicatura, han tomado diferentes medidas dirigidas a enfrentar el reto de mantener en funcionamiento el sistema de administración de Justicia y mitigar el riesgo de contagio por COVID-19.

En línea con los esfuerzos realizados por el Consejo Superior de la Judicatura, la FGN ha promovido el trabajo en casa, la adopción de protocolos internos de bioseguridad y ha coordinado

⁴² Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano.

⁴³ Consejo Privado de Competitividad. (2021). Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Corrupción.

esfuerzos para realizar audiencias virtuales y ampliar de forma progresiva las temáticas de estas.

En el marco de la emergencia Sanitaria COVID-19, se ha avanzado satisfactoriamente en la implementación de expedientes digitales, en desarrollo de audiencias virtuales y otros mecanismos de uso de tecnología al servicio de la justicia. Estas lecciones aprendidas deben mantenerse y potencializarse dentro del marco de lucha contra la criminalidad.

3. Prioridades del Plan Nacional de Política Criminal

3.1 Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio

3.1.1 Contexto

Prevenir el delito y reducir el homicidio en el país, debe ser un elemento central en la consolidación de una política criminal cercana al ciudadano por parte del Estado Colombiano.



Así pues, los enfoques teóricos en lucha contra la criminalidad en un Estado Social de Derecho, indican que la prevención del delito trae consigo un efecto disuasorio efectivo, que genera un impacto importante en contrarrestar los efectos de la criminalidad, debido a su intervención sobre los factores de riesgo sociales, estructurales y situacionales propicios que favorecen su materialización.

En concordancia con lo anterior, la prevención de la delincuencia debe entenderse como la integración de iniciativas de gobernanza multinivel y de servicios públicos nacionales y territoriales, orientadas a modificar los ámbitos de riesgo para reducir eventos de delincuencia circunstancial e instrumental, la victimización, el miedo y el daño contra la propiedad privada.

De igual forma, la prevención del delito contribuye en la contención de la reincidencia y recurrencia de aquellos factores que afectan los índices de criminalidad en el país. Por consiguiente, su esencia se soporta en una acción inter-agencial e integral que impacte las problemáticas asociadas a conductas delictivas que afectan la convivencia ciudadana.

Bajo esta perspectiva, resulta fundamental el enfoque preventivo del servicio policial frente a la regulación de los comportamientos sociales, mediante la efectiva aplicación del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el cual se establecen los mecanismos, los medios de policía y las medidas correctivas para garantizar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones ciudadanas en materia de convivencia.

De hecho, la complementariedad de este enfoque preventivo con la acción penal, conllevó a la creación del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como cuerpo consultivo y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia. De aquí la necesidad de crear el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para articular y fortalecer las instancias de coordinación territorial y nacional, como mecanismo que formule lineamientos y políticas para la prevención del delito.

La implementación de este sistema contempla además la definición de instancias y mecanismos para la recolección, tratamiento y análisis de información sobre comportamientos contrarios a la convivencia. Esta resulta necesaria para la comprensión y acertada intervención de la dinámica criminal en los territorios, determinando estrategias que permitan tanto a las instituciones como autoridades locales comprometidas ser efectivas en la lucha frontal contra los diferentes delitos, en particular, aquellos generadores de altos niveles de violencia y ocurrencia de homicidios.

Adicionalmente, se reconoce la importancia que tiene en la reducción de la reiteración y la reincidencia delictiva, el fortalecimiento e incremento de las prácticas de justicia restaurativa y los programas de justicia terapéutica, tanto en adolescentes como en adultos, ya que los efectos que estas traen para la reconciliación social y familiar, como para la transformación positiva de las vidas de los procesados, enjuiciados, sancionados o condenados, permiten materializar los fines constitucionales de la política criminal.

Por otra parte, un objetivo central del Estado es reducir el homicidio y aumentar los resultados de su persecución. En primer lugar, desde la prevención, es notoria la ausencia de una estrategia de reducción de homicidios de nivel nacional.

En cuanto a la persecución del homicidio, es necesario priorizar de manera adicional los recursos de todo el aparato de investigación y judicialización de estos delitos, y aplicar mejoras a la investigación, incluyendo, para algunas ciudades, la integración de equipos investigativos multidisciplinarios a cargo de los casos desde el inicio hasta los avances de judicialización⁴⁴ o la creación de figuras de gerencia de la persecución de homicidios.

Igualmente, es muy importante lo que se refiere a los homicidios en contra de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Desde la sociedad civil se han propuesto diversas medidas para mejorar la prevención de dichos delitos, incluidas la de fortalecer y dar cumplimiento al sistema de alertas tempranas, y articular y mejorar en la implementación de diferentes mecanismos creados en el Acuerdo de Paz.⁴⁵

⁴⁴ Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., y Ortega D. (2020) CSI in the Tropics; Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía – Universidad de los Andes. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

⁴⁵ Entre otros, ver recomendaciones de Human Rights Watch, Líderes Desprotegidos y Comunidades Indefensas; Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos en Zonas Remotas de Colombia. 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

En relación con la persecución efectiva de estos crímenes, es necesario, entre otras medidas, fortalecer el liderazgo institucional y la capacidad de cohesión de la Unidad Especial de la Fiscalía, y del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

Siguiendo con las metodologías que ha aplicado dicha Unidad, resulta prioritario fortalecer los equipos de investigación itinerante, ampliar los modelos de investigación analítica e integrada de estos fenómenos, y consolidar la aproximación estratégica a los fenómenos de crimen organizado, para la asociación de casos de violencia en contra de líderes y macroprocesos contra estructuras criminales.

Otro aspecto a tener en cuenta se refiere a priorizar los casos donde se evidencie la afectación de derechos a la vida e integridad por parte de agentes del Estado, respetando el debido proceso, la presunción de inocencia y la jurisdicción competente para conocer del hecho. Esto es crucial para mantener la credibilidad y la legitimidad del Estado en todo el territorio nacional, así como para fortalecer la percepción y confianza ciudadana frente a las instituciones y autoridades.

Este proceso implica contar con información necesaria que permita evaluar el contexto actual del país frente a esta problemática y establecer las dimensiones jurídicas en que debe ser abordada la misma.

3.1.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Contrarrestar los índices de violencia y reducir las problemáticas de convivencia vinculadas con las conductas delictivas, mediante la implementación de mecanismos de prevención del delito.
- Caracterizar la incidencia del homicidio en cada territorio.
- Aumentar el porcentaje de esclarecimiento del homicidio para la reducción de la impunidad.
- Reducir el homicidio común y perseguirlo efectivamente.
- Reducir el homicidio de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes.
- Impulsar intervenciones itinerantes en regiones priorizadas para combatir con efectividad el crimen organizado y sus delitos asociados
- Implementar modelos regionales de investigación con base en las dinámicas criminales de cada región
- Introducir modelos de presencia institucional en las regiones, a partir de las dinámicas criminales de cada zona.

3.1.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

1. Modelo de acción preventivo para la reducción del homicidio

- Abordar e intervenir interinstitucionalmente desde el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, los factores determinantes de las riñas y demás comportamientos contrarios a la convivencia, para disminuir los homicidios asociados a estos factores de riesgo.
- Desarrollar una estrategia nacional de prevención para la reducción de homicidios producto de conflictividad social o comportamientos violentos (riñas y diferentes violencias), soportada

en la implementación y aplicación de las herramientas que contempla el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el territorio nacional.

- Crear el Centro Nacional de Análisis de Convivencia, para el monitoreo permanente de conductas y comportamientos contrarios a la convivencia que facilitan y originan la materialización de hechos delictivos, en concordancia con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

2. Diseño de una plataforma de Big Data y Analítica de Datos

- Diseñar una plataforma tecnológica para la integración de bases de datos y analítica, que permita producir documentos de análisis que sirvan de insumos para la toma de decisiones de manera oportuna⁴⁶.

3. Fortalecimiento de Grupos Especiales de Investigación itinerantes

- Fortalecer los Grupos Especiales de Investigación (itinerantes), destacados para el conocimiento de homicidios colectivos, homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes y casos de mayor impacto a nivel nacional. De esta manera, lograr la atención oportuna y despliegue de las capacidades institucionales de la FGN y la Policía Nacional, tanto de la DIJIN como del CTI, mediante herramientas tecnológicas, analíticas y logísticas necesarias para su funcionamiento⁴⁷.
- Fortalecer el abordaje estratégico de las investigaciones que permita el aumento de esclarecimiento, por medio de (i) promover mecanismos de terminación anticipada de los procesos con respecto a los derechos de las víctimas; (ii) fortalecer actos urgentes para generar allanamientos a cargos; y (iii) promover asociación de casos en investigaciones en fenómenos criminales complejos.
- Implementar modelos piloto de persecución analítica e integrada para homicidios.
- Desarrollar una estrategia que permita la asociación de casos por medio de análisis criminal de las actividades de sicariato, con el fin de identificar estructuras que sustentan la actividad ilícita.

4. Fortalecimiento del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de Derecho Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)

- Promover la consecución de recursos para el fortalecimiento del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, del Cuerpo Técnico de Investigación CTI y de la Unidad Especial de la FGN para mejorar su capacidad operativa y de reacción para el cumplimiento de los deberes creados por el punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.
- Promocionar la articulación del Cuerpo Elite de la Policía Nacional y el CTI con la Unidad Especial de la FGN en su rol de líderes institucionales para el cumplimiento de los compromisos del punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.

⁴⁶ Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.10.3 - Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz.

⁴⁷ Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.13.1 Reducción sostenida e irreversible del homicidio.

- Destacar jueces especializados para casos vinculados a delitos cometidos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas reincorporadas a la vida civil por el proceso de paz, a fin de fortalecer la acción de la justicia, esclarecer la verdad sobre los delitos cometidos, juzgar y sancionar a los responsables, y garantizar los derechos de las víctimas.
- Diseñar e implementar un modelo interinstitucional que aumente la coordinación y fortalezca las capacidades institucionales en materia de análisis criminal, criminológico e investigación judicial.⁴⁸

5. Investigación efectiva y sanción de los homicidios atribuibles a agentes del Estado

- Implementar mecanismos para unificar los datos sobre homicidios cometidos por agentes del Estado por parte de las entidades competentes.
- Establecer variables para la recepción, reparto y avance de las actividades de investigación y judicialización, dentro del Sistema de Información que para este fin se establezca.
- Realizar un diagnóstico y análisis sobre el cumplimiento del marco legal y jurisprudencial, sobre la asignación de la competencia en homicidios atribuibles a agentes del Estado.
- Desarrollar criterios de priorización en la investigación de los homicidios atribuible a agentes del Estado con el fin de dar celeridad a los procesos investigativos e incrementar los niveles de esclarecimiento.

3.2 Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA

3.2.1 Contexto

Una política criminal respetuosa de los derechos humanos es aquella que se construye a partir de la identificación de las condiciones diferenciales de la población en el contexto colombiano y del reconocimiento del impacto diferenciado que tienen las violencias de género sobre las mujeres, las personas OSIGD y los NNA; y en cómo estas se agravan cuando se presentan características propias que acentúan la discriminación en su contra.

Las personas víctimas de violencia basada en género pueden presentar características propias que acentúen la discriminación en su contra. Esto se presenta cuando confluyen con el género otras categorías identitarias como la edad, la orientación sexual, la identidad de género, la pertenencia étnica y las condiciones de discapacidad.

Dichas condiciones pueden cruzarse y coexistir en una misma persona e interactuar con otros factores de exclusión tales como el desempeño de roles específicos (defensa de los derechos humanos, sindicalismo, periodismo, entre otros) y los contextos sociales adversos (pobreza, desplazamiento forzado)⁴⁹.

⁴⁸ Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.13.1 Reducción sostenida e irreversible del homicidio

⁴⁹ FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Protocolo de investigación de violencia sexual: Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Bogotá, 2018, pp. 16-17.

Dado que no todas las manifestaciones de violencia de género se ejecutan de la misma manera ni pueden ser intervenidas a través de los mismos mecanismos, las estrategias de prevención y persecución deben contemplar todos los factores asociados al fenómeno criminal y a la victimización que enfrentan estos sujetos de especial protección constitucional.

Resulta evidente entonces que el Estado debe orientar su actuación a la formulación de estrategias de prevención que respondan a la diversidad poblacional, eliminando la invisibilidad estadística y contextual de grupos históricamente discriminados, a través de la inclusión de variables relacionadas con las características identitarias de las víctimas en los registros administrativos e institucionales, así como el fortalecimiento efectivo de los mecanismos de investigación y judicialización de las conductas violentas que se cometan contra mujeres, personas OSIGD y NNA.

En ese orden de ideas, se presentan las siguientes propuestas para lograr visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género.

3.2.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Prevenir y visibilizar la violencia basada en género.
- Perseguir efectivamente la violencia intrafamiliar, protegiendo y tratando dignamente a las víctimas.
- Reducir el feminicidio y mejorar su persecución.
- Perseguir efectivamente la violencia sexual, protegiendo y brindando una atención en condiciones de dignidad a las víctimas.
- Luchar estratégicamente contra la discriminación que padecen las personas OSIGD.

3.2.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

1. Prevención y visibilidad de la violencia basada en género

- Fortalecer los liderazgos ciudadanos regionales y construir rutas de acompañamiento con perspectiva de género y diferencial soportadas en la confianza entre la población receptora de las medidas y las organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la interacción entre las poblaciones de interés y las instituciones de forma tal que se facilite a los individuos el acceso a las acciones pertinentes (denuncias, medidas de protección, información), donde las entidades con competencias en la atención deberán articularse para ofrecer en un único punto todos los servicios necesarios para estas poblaciones.
- Crear una ruta institucional unificada de atención y recepción de denuncias para víctimas de violencia basada en género, que cuente con equipos interdisciplinarios que presten servicios psicosociales, jurídicos, medico-legales, entre otros.
- Fortalecer los instrumentos de registro de las investigaciones con el fin de que den cuenta de las variables de género y la OSIGD, permitiendo identificar la incidencia de estas características identitarias en la materialización de las conductas criminales.
- Fortalecer los procesos de formación en violencias basadas en género y por prejuicio dirigidos a investigadores y operadores judiciales, acompañado de la instrucción formal y en herramientas de investigación prácticas.

- Fortalecer la articulación interinstitucional en materia de prevención y visibilización de violencia basada en género, a través de campañas pedagógicas sobre los factores que constituyen violencia, las garantías y derechos de las mujeres, personas OSIGD y NNA.

2. Persecución efectiva de la violencia intrafamiliar y protección con tratamiento digno a las víctimas

- Priorizar la persecución del delito⁵⁰ de violencia intrafamiliar y de los delitos asociados a la violencia basada en género y contra NNA.
- Fortalecer la investigación de la violencia intrafamiliar (i) potenciando los procesos de intervención temprana y de priorización para abordar estratégicamente los altos niveles de denuncia de violencia intrafamiliar y focalizar los esfuerzos en los casos con mayor riesgo para las víctimas y (ii) diseñando estrategias y herramientas que permitan superar obstáculos comunes en la investigación de este delito.
- Fortalecer la Policía Judicial de la DIJIN y el CTI dedicada a la investigación de los delitos basados en violencia de género para aumentar el esclarecimiento.
- Formar a los operadores judiciales (en particular a los jueces penales) en habilidades de análisis probatorio teniendo en cuenta el género como una variable determinante durante los procesos judiciales. La efectividad de los esfuerzos de la fase de investigación está relacionada con el fortalecimiento de la valoración probatoria sensible al género.
- Hacer un seguimiento a las decisiones judiciales con el fin de visibilizar malas y buenas prácticas en materia de valoración probatoria en casos de violencias basadas en género, de manera articulada con observatorios de asuntos de género de entidades públicas e instituciones educativas, de acuerdo a la disponibilidad regional.
- Realizar evaluaciones periódicas que identifiquen la incidencia de las reformas legales sobre el comportamiento de los fenómenos de interés con el fin de valorar su efectividad. Esta evaluación permitirá identificar eventuales reformas legales para atender y contrarrestar de manera más efectiva la violencia intrafamiliar.

3. Reducción del feminicidio y mejoramiento de su persecución

- Diseñar estrategias prácticas de enfoque litigioso e investigativo que unifique criterios y procedimientos e incorpore estándares de protección de violencia contra la mujer y categorías analíticas consagradas en instrumentos internacionales, que contribuyan al fortalecimiento de la labor argumentativa de operadores judiciales y visibilice el feminicidio como una forma de discriminación y violencia basada en género contra la mujer.
- Revisión y ajuste de las variables y criterios que componen la escala de valoración del riesgo feminicida, que permitan dar mayor relevancia a factores estructurales que están subvalorados y que permitan develar así el aumento de la probabilidad de materialización del delito o reincidencia en él.
- Establecer medidas de protección y un plan de seguridad acorde con las necesidades especí-

⁵⁰ La impunidad de los delitos cometidos contra las mujeres por su condición de género envía el mensaje de que la violencia contra las mujeres es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, lo que involucra la actuación de todos/as los operadores/as de justicia. Por lo anterior, el Estado tiene dentro de sus obligaciones relacionadas con mitigar dicha impunidad, la puesta en marcha de un conjunto acciones de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de dichas violaciones. En este sentido ver: CIDH, 2011a, op. cit. 39. Corte IDH., 2009 (Caso González y Otras), op.cit., párrafo 400. 40. MESECVI. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos, 2012a, página 17, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf> 41. MESECVI, 2011, op.cit. página 3

ficas de las mujeres cuya implementación involucre a las autoridades con competencia en la materia de forma articulada, oportuna y eficaz⁵¹.

- Articular la respuesta ante el riesgo feminicida con los mecanismos de género existentes en los municipios y gobernaciones para obtener una respuesta oportuna para las mujeres en situación de peligro.
- Adoptar medidas para el abordaje del riesgo feminicida, teniendo en cuenta la entrevista y los resultados de la escala de valoración del riesgo, de forma tal que se oriente la atención, el enrutamiento institucional y la solicitud de medidas de protección de acuerdo con las especificidades y particularidades de las víctimas.
- Diseñar medidas que permitan una intervención individual, familiar y comunitaria para transformar las condiciones que afectan la seguridad de las mujeres y establecer redes de apoyo.
- Priorizar los casos con riesgo feminicida en nivel extremo y grave para brindar una respuesta administrativa y judicial de manera inmediata y eficaz⁵².
- Promover la práctica de la prueba anticipada en los procesos judiciales que se adelanten por estos delitos, en especial en aquellos casos donde exista riesgo de revictimización.

4. Persecución efectiva de la violencia sexual dando protección y trato digno a las víctimas

- Mejorar y profundizar la aplicación del protocolo de investigación de la FGN⁵³. En particular, se debe hacer énfasis en: (i) la ejecución de los actos inmediatos de investigación, (ii) la oferta de alternativas para la denuncia acorde a las necesidades de las víctimas para evitar la revictimización y garantizar la celeridad de los procedimientos, (iii) el fácil acceso a la oferta de servicios jurídicos y de salud mental, sexual y reproductiva de acuerdo con la victimización y (iv) las medidas de protección que sean requeridas.
- Profundizar la aplicación de los modelos analíticos en materia de persecución. En este sentido, se debe (i) ampliar el foco de investigación para reconocer que las conductas no ocurren de manera aislada, sino que se explican a partir de su contexto, (ii) disponer de diversas fuentes de información para contrastar y (iii) utilizar herramientas y marcos analíticos de distintas disciplinas a fin de comprender el caso.⁵⁴
- Realizar evaluaciones al impacto de reformas relacionadas con la investigación y persecución de la violencia sexual, lo que permitirá contar con un balance basado en la evidencia sobre la efectividad de las medidas legislativas y la necesidad de reformas adicionales o medidas

51 Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos Y ONU Mujeres. Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017), 2019, pág. 47

52 El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en concordancia con su misionalidad y su continuo compromiso con reducir las cifras de violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex-pareja en Colombia, implementó el proyecto denominado “Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o ex-pareja” desde el año 2013, el cual se extiende actualmente a 15 ciudades del país, consolidándose como un ejercicio profesional requerido por fiscales y comisarios a nivel nacional. Dicha valoración permite clasificar el riesgo de muerte de la víctima de acuerdo a los siguientes niveles: variable, bajo, moderado, grave y extremo. El producto de la valoración es un informe administrativo, que se convierte en una herramienta para la prevención secundaria de la violencia contra la mujer, en la medida en que permite alertar tanto a las víctimas y sus familias, como a las autoridades competentes, sobre el riesgo de muerte de la víctima, con base en el resultado arrojado por la Escala DA (Danger Assessment), a fin de que se adopten las acciones pertinentes para la protección de su vida y la garantía de sus derechos.

53 Fiscalía General de la Nación (s.f). Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

54 Fiscalía General de la Nación. (2015). Herramientas analíticas para la investigación y el ejercicio de la acción penal. Disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf

de política pública.

5. Persecución de delitos asociados al prejuicio y discriminación por OSIGD

- Priorizar los delitos asociados al prejuicio y la discriminación por OSIGD con el fin de abordar las principales formas de violencia basadas en género contra esta población.
- Visibilizar las necesidades para la protección de esta población en materia de política pública preventiva.
- Implementar estrategias para garantizar condiciones favorables a la denuncia de delitos no letales contra personas OSIGD, acompañadas de la creación de espacios institucionales que integren la oferta de servicios mencionados en el objetivo 1 de esta prioridad.
- Realizar capacitaciones a los equipos técnicos de investigación para la identificación y caracterización del prejuicio y la discriminación como elementos asociados a la motivación criminal.
- Construir estrategias de litigio con base en casos que, por sus condiciones, pueden ser emblemáticos. Estas estrategias se orientarán a los tipos de victimización más frecuentes contra personas OSIGD, como la violencia sexual o el abuso policial y podrán adelantarse por las entidades con funciones de acompañamiento a la población, involucrando el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

3.3 Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia

3.3.1 Contexto

El dinamismo y mutación del crimen organizado es una de las características que le permiten a este tipo de estructuras incursionar en cualquier tipo de actividad ilícita. Su accionar delictivo es una de las principales causas que contribuyen a la reproducción de la violencia, a la destrucción del orden económico y social, a la afectación de la base tributaria, al crecimiento del desempleo y la informalidad, y a otros graves problemas que aquejan distintas regiones del país y a la ciudadanía en general, tanto a nivel rural como urbano. Esto, mediante delitos como el homicidio, el tráfico de estupefacientes, la minería ilícita, la extorsión, el contrabando y la afectación al medio ambiente.

Es evidente que el accionar de estas estructuras criminales está correlacionado con los índices de ocurrencia de los delitos de homicidio doloso de población priorizada, delitos ambientales y narcotráfico, entre otros⁵⁵. Este escalamiento de la violencia en algunas zonas y regiones del territorio nacional se debe al proceso de reacomodamiento espacial y organizacional de las estructuras criminales⁵⁶, las cuales están implementando estrategias de cooptación de territorios

⁵⁵ Así mismo, en las regiones y zonas del país en las que existe alta presencia de organizaciones criminales también se evidencia un aumento de delitos de violencia intrafamiliar, secuestro, secuestro extorsivo, hurto, extorsión, estafa, delitos sexuales, delitos informáticos y delitos contra la administración pública.

⁵⁶ En Colombia, actualmente operan cinco Grupos Armados Organizados avalados en el marco del CI3T y del Consejo de Seguridad Nacional, y dieciséis Grupos Delincuenciales Organizados, las primeras tienen un alcance nacional y transnacional, mientras las segundas tienen presencias sectorizadas en regiones del país, su magnitud

en los que la presencia del Estado es baja o incipiente, escenario propicio para desarrollar sus economías y rentas ilegales.

A su vez, en el periodo comprendido entre 2005 y abril de 2021 se registró la creación de 140.352 noticias criminales en la FGN por hechos delictivos relacionados con el daño a los recursos naturales y el medio ambiente, de estas se encuentran activas 4.073 por ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (art. 328 C.P.).

Así mismo, la extracción ilícita de minerales, la cual es una de las principales fuentes de financiación de estas estructuras criminales, ocasiona afectaciones graves a los recursos hídricos de la nación, como los ríos Cauca, Atrato y Quito, y a la vez contribuye a la deforestación de los bos-ques⁵⁷ y suele estar asociada con homicidios en contra de defensores de derechos humanos⁵⁸. A continuación, se evidencia cómo estos cuatro fenómenos criminales se presentan en mayor proporción en municipios con presencia de organizaciones criminales:

Tabla No. 3. Proporción de fenómenos criminales por presencia de organizaciones criminales por municipios

VARIABLE	MUNICIPIOS SIN PRESENCIA	PROPORCIÓN	MUNICIPIOS CON PRESENCIA	PROPORCIÓN
Cultivos de Coca (ha)	23.647	11,9%	174.250	88,1%
Víctimas defensoras de DDHH	27	21,8%	97	78,2%
Víctimas de homicidio	1.863	14,9%	10.603	85,1%
Procesos de Delitos Ambientales	1.099	28,4%	2.772	71,6%

Fuente: FGN - cálculos propios a partir de los datos de SIMCI, ONG Somos Defensores, SPOA y DAIACCO

Por estas razones, la lucha contra las organizaciones criminales y la ruptura de los corredores estratégicos que les permiten comercializar los productos de sus actividades ilícitas, son una prioridad en el Plan.

Ello, mediante la implementación de estrategias renovadas, eficaces y con enfoque geográfico e

depende del poder violento y la renta o conjunto de rentas criminales sobre las que tengan control. Un tercer grupo de organizaciones criminales son los grupos de delincuencia común, cuyas estructuras operan en centros urbanos, cabeceras municipales y vías nacionales, su alcance territorial es limitado y difuso, pero altamente móvil. Esta estrategia les permite una articulación clusterizada con organizaciones de mayor envergadura para la tercerización de servicios delictivos.

⁵⁷ En 2018, la minería ilegal afectó más de 92.046 hectáreas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

⁵⁸ En 2018, la minería ilegal afectó más de 92.046 hectáreas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

integral se busca disminuir los índices de violencia en el país, especialmente, en aquellas zonas en las que estos grupos hacen presencia.

Así mismo, buscan desarticular los corredores que les permiten afianzar sus rentas ilícitas y contrarrestar la comisión de delitos que afectan el medio ambiente.

Finalmente, esta prioridad del Plan también contempla estrategias tendientes a impactar otras actividades ilícitas claves para el funcionamiento de las estructuras criminales como lo son contrabando, el lavado de activos, el testaferrato, y el terrorismo y su financiación, fenómenos que les permite a estas organizaciones sostener su economía ilegal y robustecer sus circuitos financieros.

3.3.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Coordinar las acciones de política criminal contra el crimen organizado con las garantías de seguridad establecidas en el punto 3.4. del Acuerdo de Paz.
- Reducir la violencia producida por organizaciones criminales y el asedio violento a poblaciones en territorio.
- Aumentar la presencia, capacidad y transparencia de autoridades que desarrollan la política criminal en el territorio.
- Aumentar la efectividad en la persecución de los eslabones más fuertes de la cadena criminal en los delitos relacionados con los recursos naturales, el medio ambiente, el contrabando, la extorsión, el tráfico de armas, estupefacientes y de migrantes.
- Adoptar e implementar medidas para la persecución efectiva de los eslabones más fuertes de la cadena criminal del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, el contrabando, y delitos relacionados.
- Diseñar e implementar salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales.
- Aplicar estrategias de disrupción para impactar finanzas criminales y lavado de activos, frente a las organizaciones que generan mayor violencia en los territorios.
- Mantener una caracterización permanente de los diferentes fenómenos delincuenciales ligados al crimen organizado, que permita establecer la dinámica cambiante y definir nuevas estrategias o iniciativas normativas para contrarrestarlas de acuerdo a la exigencia ciudadana.

3.3.3. Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

1. Fortalecimiento de sistemas de información para la disrupción de la acción criminal de las organizaciones criminales en los territorios, con las siguientes acciones centrales

- Fortalecer el liderazgo y capacidad de articulación del Consejo Superior de Política Criminal en materia de política criminal.
- Empezar acciones de articulación en materia de política criminal entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el Consejo Superior de Política Criminal.
- Plantear, fortalecer y articular interinstitucionalmente un modelo de gestión de información geográfica que establezca relaciones entre datos e información de expresiones de crimen organizado y el impacto social e institucional frente a las mismas.
- Desarrollar estudios para la toma de decisiones a nivel interinstitucional, orientados a la ges-

ción del conocimiento y la caracterización de las dinámicas criminales.

- Formular una medición de la criminalidad que permita definir una línea base para la evaluación y seguimiento de dinámicas de criminalidad y respuesta social e institucional, desde una perspectiva territorial y regionalizada⁵⁹.
- Propender por la adecuada aplicación de los mecanismos de cooperación regional e internacional existentes para identificar redes y rutas dedicadas al narcotráfico, el contrabando y demás delitos conexos en el marco de las finanzas ilícitas.
- Diseñar y aplicar operaciones de disrupción preventivas de delitos con el apoyo de la DIAN y Superintendencias.
- Identificar cadenas y redes de valor de economías criminales, mediante la cooperación de capacidades nacionales e internacionales.
- Fortalecer los controles estatales sobre producción, importación, comercialización y disposición final de insumos y precursores químicos empleados en actividades ilícitas.
- Generar análisis de las posibles relaciones entre las organizaciones criminales y distintos sectores legales de la economía.
- Alinear la política criminal con las políticas de seguridad ciudadana y defensa nacional, posibilitando el despliegue de acciones coordinadas en función de objetivos similares cuando así lo permitan.
- Realizar un diagnóstico sobre las capacidades de inteligencia y análisis de las entidades judiciales que sirva como criterio orientador de la política criminal, los procesos penales, la lucha contra el crimen organizado y las finanzas criminales.
- Desplegar modelos de investigación y judicialización con equipos de investigadores, fiscales, y de jueces cuando resulte estrictamente necesario, con capacidad de movilidad o itinerancia, especialmente en zonas donde las circunstancias de seguridad, integridad o intimidación puedan representar un riesgo para la efectividad de las investigaciones o la objetividad en la administración de justicia. Estos modelos de investigación serán aplicados en zonas rurales y urbanas para responder a la transformación de la criminalidad.
- Implementar mecanismos de articulación interinstitucional e internacional para el desmantelamiento del crimen organizado transnacional y el terrorismo.
- Promover la suscripción de nuevos mecanismos de cooperación internacional para atender las diversas problemáticas relacionadas con las actividades del crimen organizado, sus finanzas y el terrorismo en clave transnacional, a fin de contar con el apoyo de la comunidad internacional y mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente a ellas.

2. Generación de nuevos modelos de presencia institucional que permita la investigación en las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso, para una efectiva judicialización, por medio de las siguientes acciones

- Centrar las investigaciones de lavado de activos en esquemas mayores y más complejos en relación con los principales fenómenos y estructuras de la criminalidad organizada que operan en el país, sus principales estructuras de poder y máximos líderes.
- Fortalecer las capacidades de los grupos investigativos de lavado de activos y extinción del derecho de dominio dedicados a la persecución de las finanzas criminales, a través de la ampliación de su estructura, capacitación y despliegue que permita el desarrollo efectivo de la estrategia de grupos itinerantes.

⁵⁹ Estos temas hicieron parte de las deliberaciones en torno a la formulación del CONPES de Política Criminal que, si bien no llegaron a una consolidación formal, se recogen en el presente documento de planificación para continuar su desarrollo.

- Apoyar la implementación de unidades móviles de Fiscalía y equipos de policía judicial de la DIJIN y el CTI que permita la recolección de evidencia en territorio.
- Ampliar la cobertura y presencia de investigadores judiciales en terreno, incluso cuando este es de difícil acceso, que permitan una recolección estratégica de material probatorio y evidencia física.
- Promover la realización de investigaciones estructurales que permitan el análisis de contexto y la asociación de casos frente a la criminalidad organizada.
- Generar estrategias de investigación y judicialización dirigidas a la ruptura de corredores estratégicos que atraviesan ciénagas, ríos, parques naturales y zonas fronterizas, que las organizaciones criminales utilizan para movilizar productos ilícitos a lugares estratégicos y puertos del país.
- Priorizar las investigaciones de deforestación y explotación ilícita de minerales asociada a finanzas criminales.
- Crear estrategias contra la criminalidad medio ambiental, que permitan concentrar la acción y afectar los actores más relevantes que inciden en los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente.
- Robustecer las estrategias y acciones que permitan garantizar una política de transparencia frente a servidores públicos y entidades privadas que puedan estar vinculados con actores caracterizados como crimen organizado.
- Formular un análisis que permita identificar los objetivos de alto valor para las organizaciones criminales y de esta manera, orientar las estrategias de investigación y judicialización hacia dichos objetivos para lograr un mayor impacto.
- Fortalecer la metodología de análisis económico y financiero del delito.
- Desarrollar las capacidades de gestión de información en las instituciones responsables de la persecución penal, en materia de identificación de activos, flujo de capitales, bienes y servicios, con el fin de impactar las finanzas de la criminalidad organizada.
- Robustecer las investigaciones judiciales mediante la aplicación de medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, a los bienes muebles e inmuebles producto de la actividad ilícita e ilegal.

3. Actualización de disposiciones normativas que permitan una efectiva judicialización de la acción de organizaciones criminales:

- Impulsar los ajustes normativos y procesales necesarios que permitan el procesamiento de delitos cometidos por organizaciones criminales en estrategia de macro-casos en la justicia ordinaria.
- Realizar recomendaciones en materia de competencia jurisdiccional, en relación a la actuación geográfica de las organizaciones criminales cuyo accionar se centra en lugares como ríos, valles, cuencas y lugares que no corresponden a la división político-administrativa del país en la cual está fundamentada la competencia jurisdiccional.
- Gestionar el trámite para los ajustes normativos para cumplir con el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores descritos en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz.
- Realizar los ajustes normativos, cualificación y fortalecimiento de capacidades de detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas.

3.4 Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal

3.4.1 Contexto

Esta prioridad se orienta principalmente a la superación del estado de cosas inconstitucional que ha sido declarado reiteradamente por la Corte Constitucional en referencia a los establecimientos carcelarios en Colombia (1998, 2013 y 2015). Asimismo, se centra en la necesidad de prevenir las violaciones a los derechos que tienen lugar no solo en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), sino en los centros de detención transitoria.

El hacinamiento penitenciario en Colombia ha tenido una evolución preocupante en la última década. Hace 10 años, en mayo de 2011, Colombia contaba con 92.255 PPL y una capacidad para 72.785 personas, con una tasa de hacinamiento de 27%. Para diciembre de 2013 ya contábamos con 120.032 reclusos con una capacidad de 76.066 y una tasa de hacinamiento del 58%.

A lo largo de esta década esta tasa osciló alrededor del 50% con una población privada de la libertad relativamente estable de aproximadamente 120.000 personas. Para la presente vigencia, con corte a 16 de julio, según las estadísticas del INPEC se cuenta con 97.094 privados de la libertad, teniendo una capacidad de 81.524 cupos, por lo cual existe una sobrepoblación de 15.570 privados de la libertad.

Esto sucedió hasta 2020, cuando disminuyó considerablemente el hacinamiento debido a las medidas de reducción de población carcelaria adoptadas a raíz del nuevo escenario que configuró la pandemia del COVID-19. Entre 2019 y 2020 la población carcelaria se redujo 20%. Gracias a ello se cuenta con unos niveles no observados desde 2007, una capacidad penitenciaria de 81.500 frente a 96.589 PPL.

Pese a este escenario, existen dos elementos que siguen siendo preocupantes. En primer lugar, aún persiste una desigualdad importante entre las diferentes regionales del INPEC. Por ejemplo, la regional Noroeste tiene un índice de hacinamiento de 43%, mientras que el índice de la regional Viejo Caldas es de 6,1%, teniendo un hacinamiento total del 19,1%.

En segundo lugar, dado que aún permanece el marco institucional que condujo al deterioro de las condiciones de reclusión, es probable que la inercia institucional derive nuevamente en tasas de hacinamiento similares a las vistas en la anterior década y no solucione los actuales problemas de resocialización y reincidencia.

Por otra parte, es de suma importancia reivindicar el carácter extraordinario de la detención pre-ventiva, debido a que la libertad es uno de los principios rectores del procedimiento penal de tendencia acusatoria. Estas dos medidas concentradas en la rama judicial deben estar acompañadas de iniciativas legislativas que faciliten la asignación de cupos carcelarios a los delitos de mayor lesividad, como la modificación del tipo penal de Tráfico, Fabricación o Porte de estupefacientes, para separar verbos rectores y responder proporcionalmente al porte.

Un objetivo fundamental debe ser la humanización del trato a las PPL, lo cual requiere que se fortalezcan las capacidades institucionales del INPEC y de la USPEC con el fin de brindar soluciones a la violación sistemática de los derechos de estas personas, con un adecuado diseño y ejecución rigurosa de un plan de inversión para la mejora, habilitación y construcción de establecimientos de reclusión del orden nacional, y adecuación de los centros de detención transitoria por parte de las autoridades que las tienen a su cargo.

Asimismo, realizar acompañamiento y asesoría a los entes territoriales con el fin de poder dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, respecto de las PPL sin condena. Es de vital importancia un plan de corto, mediano y largo plazo para que los municipios asuman la responsabilidad de proveer lugares para las personas privadas preventivamente de la libertad.

Adicionalmente, es necesario aumentar la oferta y facilitar el acceso a tratamientos especializados que fortalezcan la función resocializadora de la pena, desde capacitaciones laborales hasta terapias cognitivo-conductuales para los condenados por delitos de mayor gravedad.

De igual manera, se debe prevenir y perseguir los delitos ocurridos al interior de los centros de detención y reclusión. Este objetivo es transversal, en la medida en que las peores condiciones carcelarias incrementan las redes y habilidades criminales de los reclusos. Pero, además, es necesario fortalecer las capacidades de vigilancia del INPEC para evitar el control y la conformación de redes criminales en los espacios de reclusión.

Por último, es importante seguir fortaleciendo y capacitando los servidores de custodia y vigilancia que ejercen funciones de policía judicial, para que de manera articulada con la FGN y la Policía Nacional mejoren las actuaciones administrativas y judiciales frente al accionar delictivo que se identifique en los ERON a cargo del INPEC.

3.4.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Promover la alternatividad penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva.
- Garantizar el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad.
- Prevenir y perseguir el delito en centros de detención y reclusión.
- Generar estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal.
- Establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.

3.4.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

1. Promoción de las alternativas al encarcelamiento, incluyendo la disminución de la privación de la libertad y la detención preventiva

- Promover el uso prioritario y razonable de las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, de conformidad con la legislación colombiana.

- Realizar campañas de promoción y socialización, con destino a las instituciones y la ciudadanía, sobre de las ventajas de aplicar las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, como mecanismos de reducción de los riesgos de obstrucción de la justicia y de fuga, el peligro para la comunidad o para la víctima, y de disminución de la reincidencia, respectivamente.

2. Establecimiento de garantías para el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad

- Garantizar condiciones dignas para la ejecución de penas privativas de la libertad y medidas de detención preventiva.
- Generar estrategias que coadyuven a las entidades territoriales en el cumplimiento de su obligación con las PPL que no han sido condenadas.
- Estructurar estrategias que permitan disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC.
- Implementar los lineamientos de resocialización con enfoque en justicia restaurativa.
- Realizar un diagnóstico de las vigencias 2019 a 2022 sobre las variables de Derechos Humanos que priorice el INPEC, las cuales afectan gravemente la vida, integridad y dignidad de las PPL tales como: uso excesivo de la fuerza, irregularidades en aislamiento, violencia sexual y discriminación.
- Estructurar instrumentos de planificación para la construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

3. Prevención y persecución del delito en centros de detención y reclusión.

- Implementar herramientas para la detección, caracterización y neutralización de actividades criminales que se generan desde y al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.
- Implementar paulatinamente el servicio de policía judicial y guías caninos en los 132 establecimientos de reclusión a cargo del INPEC y para el año 2027 poder expandir los conocimientos a otras instituciones nacionales e internacionales acorde con los estándares de calidad y alineados con las nuevas dinámicas de las personas que pretendan su accionar delictivo en contra de las disposiciones penitenciarias y carcelarias.

4. Generación de acciones de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal.

- Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios responsables de implementar los programas de Atención Social y Tratamiento Penitenciario
- Definir e implementar la ruta metodológica para la aplicación del proceso de resocialización de las PPL condenadas.
- Formular lineamientos técnicos para facilitar la comprensión de los programas de resocialización.
- Fortalecer las capacidades técnicas de la PPL, armonizando y fortaleciendo sus competencias y habilidades con las actividades productivas del INPEC.
- Mejorar la calidad y diseño de los productos generados, para así posicionar la marca institucional y generar sostenibilidad de las actividades productivas.
- Aumentar las oportunidades laborales para la resocialización de la PPL, mediante el incremento de la cobertura de PPL certificada y con experiencia en el sector productivo / industrial, con el propósito de disminuir la reincidencia en el país.

- Fomentar la suscripción de convenios o contratos de trabajo penitenciario indirecto bajo la modalidad de administración indirecta, con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, con o sin ánimo de lucro; conforme a la normativa vigente, Resolución 4020 del 04 de octubre 2019 y Resolución 454 del 18 de marzo del 2020.
- Adelantar las actividades de comercialización a través de grandes superficies y de centros comerciales que en los procesos de responsabilidad social empresarial apoyan al Instituto para que tengan un espacio disponible “stand”, para la presentación de los productos elaborados por las PPL.

5. Establecimiento de rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.

- Formular una estrategia que permita promover el programa de atención a la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria (programa Casa Libertad)
- Ampliar la cobertura nacional del programa Casa Libertad a través de convenios interadministrativos entre los entes territoriales, el INPEC y el Ministerio de justicia.
- Generar acciones que promueva la articulación con el sector privado para la ampliación de la oferta productiva en el marco del programa Casa Libertad.

3.5 Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales

3.5.1 Contexto

Esta prioridad busca abordar el fenómeno de vinculación al delito que afecta a adolescentes y jóvenes colombianos. El predominio de jóvenes y menores de 18 años en los grupos de víctimas y victimarios en varias regiones del país revela los riesgos que afrontan las generaciones futuras colombianas. En múltiples territorios urbanos y rurales, la ausencia de oportunidades educativas y económicas legales, y la estrechez de la política criminal, construyen una dinámica circular de vidas criminales que nacen desde la adolescencia de muchos colombianos.

Al respecto, es importante tener en cuenta que, desde la perspectiva del marco normativo internacional, los Estados tienen la obligación de implementar estrategias y mecanismos de atención para fortalecer las políticas de prevención del delito de los menores de 18 años. Esto, orientado a garantizar que esta población pueda desarrollar un proyecto de vida exento del delito y de la delincuencia; todo ello, desde un abordaje interinstitucional e intersectorial.

Algunos estudios de política criminal han acogido el enfoque epidemiológico de salud pública, conforme al cual, las políticas de prevención se basan usualmente en la identificación de factores de riesgo y factores protectores frente a la vinculación al delito en distintos ámbitos como el personal, familiar, laboral, social-comunitario. Este enfoque permite diferenciar entre: i) políticas de prevención primaria, que tienen cobertura universal, ii) políticas de prevención secundaria, enfocadas a personas en riesgo de vinculación al delito, y iii) prevención terciaria, orientada a la prevención de la reincidencia o reiteración criminal.

La literatura académica ha indicado que los factores de riesgo para participar en actividades cri-

minales de los adolescentes y jóvenes se asocian con aspectos individuales, familiares y de contexto. Sobre los primeros, la principal incidencia se ha encontrado en relación con problemas conductuales o trastornos mentales. En relación con los factores familiares, el maltrato infantil, tener familiares con antecedentes delictivos, y las interacciones problemáticas entre padres e hijos se encuentran entre los principales aspectos que pueden incidir en futuras conductas delictivas.

Respecto a los aspectos de contexto, la pobreza y la exposición a la delincuencia en la escuela y el barrio son los principales factores identificados. De otro lado, instrumentos internacionales también reconocen que el contacto mismo con el sistema penal puede constituir un factor criminógeno, sobre todo cuando se imponen sanciones privativas de la libertad a los adolescentes o jóvenes. De esta manera, la detención preventiva o las sanciones privativas de la libertad pueden agravar los riesgos de que la persona vuelva a cometer delitos en el futuro y, por lo tanto, alimenta un círculo vicioso entre delincuencia, sanción penal y carreras criminales⁶⁰.

Reconociendo la importancia de esta temática, la Ley 1453 de 2011 contempla en su artículo 95 la obligación del Estado de crear una política pública de prevención de la delincuencia juvenil, bajo un enfoque de derechos, en la cual se vincule a las entidades que hacen parte del SRPA y a las entidades del orden territorial que deben contribuir a su implementación.

En los distintos niveles, las estrategias de prevención deben intervenir de manera temprana y focalizada a poblaciones en condición de riesgo, pues la evidencia ha demostrado que los comportamientos que pueden conducir a participar en actividades delictivas durante la adolescencia y con posterioridad, aparecen desde temprana edad⁶¹. Asimismo, el éxito de las estrategias depende de la adhesión de los distintos actores que interactúan en la cotidianidad con los niños y adolescentes (padres, familiares, profesores, cuidadores) mediante la promoción de la autonomía y la pertenencia de los jóvenes⁶².

En lo que respecta a la identificación de factores de riesgo en nuestro país, tenemos que durante la vigencia 2020 el ICBF, a través de un convenio con la UNODC, avanzó en la construcción del diagnóstico participativo que da cuenta de los principales determinantes personales, familiares, sociales y comunitarios que inciden en la vinculación de adolescentes y jóvenes al delito. En este diagnóstico participaron 770 adolescentes entre los 12 y los 18 años de edad, y los principales resultados obtenidos giran en torno a 5 factores de riesgo altamente recurrentes que merecen especial atención: consumo de sustancias psicoactivas, falta de oportunidades para el desarrollo económico, deserción escolar, violencia doméstica y/o en contextos escolares y “acciones que promueven la cultura de ilegalidad”⁶³.

⁶⁰ Ver, por ejemplo, los meta-análisis de Villettaz, Gillieron, y Killias (2015) *The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge*. Campbell Systematic Reviews, 11: 1-92. Disponible en <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>

Ver también Petrich, Pratt, Jonson, Cullen (2020) *A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Disponible en Ver también Petrich, Pratt, Jonson, Cullen (2020) *A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/342925372_A_Revolving_Door_A_Meta-Analysis_of_the_Impact_of_Custodial_Sanctions_on_Reoffending

⁶¹ LeBlanc, L. & Robert, M. (2012). La innovación psicosocial: planificar su implementación y difusión para prevenir la delincuencia juvenil. *Universitas Psychologica* (4), 1125-1134.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Información aportada a partir del diagnóstico elaborado en el marco del Convenio 1494-2020 suscrito con la Oficina de las Naciones Unida Contra la Droga y el Delito

De otro lado, también permite advertir la importancia de intervenir factores de riesgo del contexto social que trascienden la vida de los adolescentes y sus familias, como lo son, para el caso colombiano, los fenómenos de reclutamiento, uso o utilización de NNA por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos de delincuencia organizada.

3.5.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Implementar estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial, para abordar y mitigar condiciones o factores de riesgo que inciden en la vinculación al delito de adolescentes y jóvenes en los ámbitos individual, familiar, educativo, social, comunitario, entre otros.
- Formular estrategias de promoción de utilización de alternativas a la judicialización, uso de prácticas de justicia restaurativa y programas de justicia terapéutica, fomento de una imposición preferente de sanciones o medidas no privativas de la libertad cuando haya lugar a ello y fortalecimiento de los programas de inclusión social y generación de oportunidades.
- Implementar acciones orientadas a fortalecer la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

3.5.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

1. Estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial

- Diseñar y formular los lineamientos de la política pública nacional para prevenir la vinculación de adolescentes y jóvenes a fenómenos delincuenciales.
- Diseñar e implementar estrategias para la prevención de la violencia escolar por medio de la inclusión de procesos y prácticas de justicia restaurativa en la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, para el abordaje de conflictos por situaciones Tipo I, II y III, con el fin de promover el desarrollo de competencias socioemocionales, la resolución pacífica de conflictos y la prevención secundaria del delito.
- Formular una estrategia intersectorial de prevención del delito con enfoque de derechos y construcción de ciudadanía para su implementación a nivel territorial, teniendo en cuenta los lineamientos generales de la política nacional de infancia y adolescencia.
- Implementar programas de inclusión social enfocados a promover proyectos de vida legales y sostenibles en adolescentes y jóvenes.
- Desarrollar un análisis criminológico, sobre el efecto de las sanciones impuestas a los adolescentes y jóvenes en el SRPA, que sirva de base para la generación de estrategias de prevención de la reiteración en el delito.
- Formular lineamientos orientados a garantizar la seguridad, prevenir situaciones de evasión y amotinamiento, en las unidades y centros de atención del SRPA, bajo un enfoque de derechos.
- Formular una estrategia de fortalecimiento de los programas de atención del SRPA durante la

ejecución de la sanción.

2. Estrategias para prevenir la reiteración criminal de adolescentes y jóvenes, por medio de la utilización de alternativas a la judicialización

- Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer mecanismos alternativos a la judicialización de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, en aplicación del principio de mínima intervención penal.
- Fortalecer la oferta de programas de justicia juvenil restaurativa en el SRPA en las etapas de investigación, juzgamiento, ejecución de la sanción y pos-egreso, con el fin de promover la recomposición de vínculos sociales.
- Fomentar, ampliar y desarrollar efectivamente las prácticas de justicia restaurativa y los programas de justicia terapéutica a nivel nacional.
- Fortalecer el modelo de atención pos-egreso del SRPA por medio de acciones orientadas a promover la inclusión social de jóvenes que han cumplido la sanción privativa de la libertad en el SRPA y disminuir el riesgo de reiteración en la comisión del delito.

3. Acciones orientadas a fortalecer la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

- Garantizar y fomentar el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos en sus entornos: hogar, educativo, comunitario y espacio público, laboral, institucional y virtual
- Formular una estrategia de articulación con la CIPRUNNA para generar herramientas de protección integral y de prevención de la victimización de los NNA en casos inminentes o de alto riesgo en sus espacios vitales, especialmente en los territorios con presencia de GAO, GDO, GDCO y GAOR; acciones en contra de diversas formas de violencia y explotación contra NNA y; creación de espacios de participación de NNA en la formulación de instrumentos de política dirigidos a prevenir el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual.
- Fortalecer las estrategias investigativas y operativas articuladas con SNBF, para combatir de manera directa el reclutamiento ilícito, el uso de menores de edad para la comisión de delitos y violencia sexual.
- Generar mecanismos de articulación intersistémica, tanto en orden nacional como en el territorial, para la ejecución de las acciones de prevención del reclutamiento ilícito, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados.
- Fortalecer, modernizar y actualizar las herramientas tecnológicas para la investigación criminal, con el fin de lograr la disrupción de estructuras delincuenciales dedicadas al reclutamiento ilícito, uso de menores para la comisión de delitos y violencia sexual en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos organizados y grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).
- Implementar acciones para disponer personal capacitado para realizar las entrevistas forenses a NNA víctimas de violencia sexual, para su oportuna investigación y juzgamiento, con arreglo al marco normativo vigente.

3.6 Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen

3.6.1 Contexto

El dinamismo en los hechos criminales, incluyendo el de las organizaciones criminales, que toma ventaja de la presencia diferenciada de la institucionalidad en los territorios; así como los retos de la pandemia causada por el COVID-19 evidencian la necesidad de implementar estrategias tendientes al fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal y de judicialización y optimizar el uso de herramientas tecnológicas y analíticas para comprender las realidades de los territorios en donde las actividades de la acción penal serán ejecutadas. De esta manera, se busca garantizar la efectividad de las acciones del aparato estatal colombiano en la lucha contra el crimen.

Es por ello que una de las prioridades trazadas en el Plan consiste en el fortalecimiento y modernización de las capacidades del Estado para combatir la criminalidad.

En ese orden de ideas, se considera que el fortalecimiento de la investigación y esclarecimiento de los delitos debe estar enfocado en tres ejes rectores: itinerancia, concentración y articulación. El primero de ellos, busca destacar equipos de trabajo compuestos por fiscales, investigadores y analistas, para llegar a lugares con poca presencia del Estado, para investigar fenómenos complejos como los delitos que afectan el medio ambiente, el narcotráfico, los homicidios colectivos y los homicidios contra defensores de derechos humanos y reincorporados.

La concentración de las actividades investigativas consiste en consolidar toda la información probatoria existente en la Fiscalía en equipos especializados de trabajo, con el fin de analizarla para identificar objetivos estratégicos en la lucha contra la criminalidad organizada. Y finalmente, la articulación busca coordinar el trabajo de las diferentes Direcciones de la Fiscalía con la Policía Nacional y otras entidades del Estado, con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos investigativos y la información que se recopila en cada una de las investigaciones.

El desarrollo de estas capacidades parte de la comprensión del panorama nacional en la investigación penal, desde la misma generación del conocimiento que contribuye a la disrupción del crimen a través de los procesos de análisis y administración de la información criminal, considerando los retos procesales en materia de investigación criminal y judicial, así como la innovación con herramientas tecnológicas y analíticas de criminalística, que aseguren el recaudo probatorio de cara a las nuevas dinámicas delictivas.

En este sentido, la innovación tecnológica como la predicción delictiva se convierten en aliados fundamentales para anticipar, prevenir, disminuir y contrarrestar el delito y dar una respuesta oportuna y efectiva a los problemas que impone la criminalidad. Adicionalmente, el desarrollo de sistemas integrados de información, el análisis de big data, sistemas de información geográfica, el uso de cámaras con reconocimiento facial, centros de mando integrado, sistemas aéreos no tripulados, son otros avances tecnológicos y de analítica artificial para mejorar la actuación investigativa en lucha contra del delito.

Aunado a lo anterior, las capacidades investigativas para contribuir a la disrupción del delito a través del análisis y administración de la información criminal, junto con los retos procesales que tiene el actual sistema judicial, obligan a innovar de forma sostenida en el tratamiento de gran-des volúmenes de información. Esto para lograr una adecuada interpretación y contexto entre actores, fenómenos y escenarios, lo que traería consigo una reingeniería al modelo de operación del sistema judicial y al fortalecimiento de las estrategias, planes y proyectos que se formulen e implementen en el marco de la política pública contra la criminalidad.

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con el personal destinado a la investigación de delitos que resulta insuficiente frente a las demandas de justicia e investigación que exige la ciudadanía ante el aumento y transformaciones del delito y la criminalidad organizada. En efecto, en el caso de la FGN, cada fiscal cuenta con “un asistente de fiscal”⁶⁴ y “1,6 investigadores”⁶⁵. En términos globales actualmente existen 10.19 fiscales por cada 100.000 habitantes, lo cual es una cifra muy baja si se tiene en cuenta que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el estándar en jueces, que debe ser un número menor al de fiscales, debería ser 65 por cada 100.000 habitantes.

En este sentido, la necesidad de fortalecer la presencia territorial se evidencia en la carencia de un enfoque de apoyo urgente, eficiente y de alto nivel en las regiones; en el caso de la FGN, la entidad hace presencia permanente en 491 de los 1.123 municipios del país, es decir, solo tiene presencia institucional en 43% de los municipios del territorio nacional.

Con estos argumentos, y en el marco de este proceso de modernización, resulta imperioso ampliar la cobertura de las entidades que integran el Sistema de Justicia en el territorio dotándolas de la infraestructura adecuada, conectividad, medios logísticos, equipos técnicos y tecnológicos, que garanticen su efectivo funcionamiento, además, de la profesionalización permanente de los investigadores y analistas.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la necesidad de obtener mejor información sobre los niveles de criminalidad, victimización y la correspondiente reacción de la ciudadanía. Hasta ahora, el insumo principal para observar y analizar la dinámica de la delincuencia en Colombia son los datos al respecto de FGN, Policía Nacional y del INMLCF.

Igualmente, se deben superar los déficits de información básica de oferta institucional del sector justicia en el territorio, por ejemplo, a través de un tablero de datos actualizado en tiempo real sobre oferta institucional a nivel municipal, y un diagnóstico de necesidades de fortalecimiento institucional, que pueden culminar en un plan de fortalecimiento sostenible.

Otro aspecto a desarrollar es la ampliación del repertorio de herramientas de política criminal. Ello con el fin principal que la sanción penal, y dentro de esta, la prisión, sean menos predominantes en la estrategia estatal de gestión del crimen.

Así mismo, es necesario fortalecer la capacidad de investigación y análisis penal, sobre todo para los delitos priorizados y el crimen organizado. De acuerdo con múltiples diagnósticos realizados tanto por la sociedad civil como por la misma FGN, es posible fortalecer el liderazgo de la policía judicial en diseño y gerencia de investigaciones criminales, e integrar equipos de investigación

⁶⁴ Fiscalía General de la Nación, intervención en el Expediente RDL-031, página 79.

⁶⁵ *Ibídem*.

por disciplinas –en comparación de mantener las disciplinas de investigación en vecindario, análisis y técnico forenses en jerarquías aparte.⁶⁶ Adicionalmente, es necesario fortalecer la independencia y capacidad técnica del INMLCF.

Otro aspecto importante dentro de los ajustes institucionales, con aquellos que se dieron como respuesta a la crisis del COVID-19, entre otras, a través del fortalecimiento del expediente digital y las audiencias virtuales, y el refuerzo de políticas de gestión y cuidado del talento humano en instituciones relacionadas con la ejecución de la política criminal.

Por último, se hace importante buscar puntos de encuentro entre el Estado, los medios de comunicación, y la ciudadanía, para emprender acciones orientadas a la comprensión de la política criminal, que minimice actitudes tendientes al prejuizamiento y la descontextualización de las decisiones judiciales, de tal forma que se pueda generar una pedagogía para la consolidación de la idea de imparcialidad de la justicia y de legitimidad del Estado.

3.6.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Optimizar la calidad de la información sobre delincuencia y percepción de la ciudadanía.
- Fortalecer las capacidades de investigación y judicialización para la persecución y sanción penal en el territorio nacional.
- Crear herramientas eficaces para combatir el delito que no dependan de la sanción penal y herramientas de gestión para contrarrestar la criminalidad que no dependan del poder punitivo.
- Fortalecer la capacidad de investigación y análisis penal.
- Continuar el ajuste institucional con ocasión de la crisis sanitaria del COVID-19

3.6.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

1. Potenciar el análisis y la administración de información en materia de política criminal

- Optimizar la administración de la información criminal a partir de la actualización de metodologías y herramientas de recolección de información de actores criminales en territorio, para la integración de inventarios e interoperabilidad de sistemas información.
- Incrementar la capacidad actual de análisis criminal del Estado a través del fortalecimiento de las competencias de los analistas en el manejo de herramientas informáticas, técnicas de análisis y anticipación.
- Mejorar el diseño y aplicación de la encuesta de victimización bianual, para que sean efectivos los datos y representativa a nivel municipal.
- Desarrollar labores pedagógicas conjuntas entre funcionarios judiciales, entes de control y medios de comunicación para adelantar la construcción de protocolos de interacción y colaboración para brindar información adecuada.

⁶⁶ En 2016 la FGN, el Banco Andino de Fomento (CAF) y la facultad de economía de la Universidad de los Andes realizaron un experimento económico de dos configuraciones de equipos de investigación de homicidio. Los resultados se encuentran en Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., y Ortega D. (2020) CSI in the Tropics; Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía – Universidad de los Andes. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

2. Fortalecimiento interinstitucional de las capacidades de investigación criminal y judicialización para el procesamiento de los delitos de más alto impacto en el país

- Implementar una estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización, que tenga como objeto la ampliación de la cobertura y la capacidad instalada de infraestructura y medios de PONAL, FGN, INML, Consejo Superior de la Judicatura y Defensoría del Pueblo.
- Procurar la ampliación de la cobertura y capacidad instalada en infraestructura y medios de la Policía Nacional, FGN e INMLCF, a nivel nacional para el fortalecimiento del servicio de investigación criminal.
- Desarrollar un plan de modernización de herramientas técnicas, tecnológicas, analíticas y metodológicas para la investigación criminal.
- Implementar una estrategia de renovación tecnológica para la obtención, preservación, análisis y disposición final de elementos materiales probatorios y evidencia física a nivel científico, técnico y procedimental, con el fin de robustecer los portafolios de servicios interinstitucionales en el ámbito de la criminalística, que permita la interiorización y apropiación por parte de fiscales, investigadores y peritos en el ámbito nacional.
- Elaborar un diagnóstico sobre la actuación geográfica de la criminalidad, las diferencias de impacto de la criminalidad por regiones y recomendaciones en materia de la investigación y judicialización
- Generar nuevos modelos de presencia institucional que permitan llegar a las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso.
- Realizar un diagnóstico sobre la viabilidad del procesamiento de delitos en estrategia de macro casos o situaciones en la justicia ordinaria, con las correspondientes recomendaciones para el ejercicio efectivo de la acción penal.
- Promover el uso continuo de audiencias a través de medios virtuales
- Reforzar las políticas de gestión y cuidado del talento humano en instituciones relacionadas con la ejecución de la política criminal.

3. Análisis sobre posibles actualizaciones legislativas que brinden mejores herramientas para la investigación y judicialización de delitos de alto impacto

- Proponer iniciativas legislativas que permitan la creación de bases de datos en apoyo a la investigación criminal, orientadas al almacenamiento y gestión de información para la identificación (perfil genético, voces, iris, facial, armas, entre otras), con el fin de reducir la impunidad a partir de criterios de oportunidad y efectividad, evitando errores de procedimiento en los experticias técnico científicos para la persecución penal de actores criminales, garantizando el respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar acciones informativas y formativas dirigidas a la comunidad en general, orientadas a sensibilizar sobre la importancia de poner en práctica los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la justicia restaurativa, la cultura de la legalidad y robustecer la interacción entre comunidad y Estado.
- Promover la reglamentación para el control efectivo a las armas de letalidad reducida con el fin de lograr prevención, reducción y esclarecimiento de delitos.
- Fomentar los ajustes legislativos necesarios que permitan el incremento y extensión de justicia premial, incluso para crimen organizado y delitos violentos y relacionados con drogas.
- Adelantar estudios que permitan analizar las situaciones u obstáculos que limitan agilizar el proceso penal acusatorio y de sus conclusiones derivar recomendaciones de política judicial o reforma normativa.

3.7 Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción.

3.7.1 Contexto

La corrupción, tal como lo reconoce la Corte Constitucional es “una de las principales amenazas contra el Estado Social de Derecho, pues vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública”⁶⁷.

Esta problemática compromete la capacidad del gobierno para atender sus obligaciones⁶⁸ y tiene efectos distorsionantes en los diferentes escenarios del Estado: económico, político, social y cultural. Es un fenómeno complejo⁶⁹, dinámico, multidimensional y transnacional, que atenta contra distintos bienes jurídicos y da paso a otras situaciones como la criminalidad organizada y la violación de derechos humanos⁷⁰.

En lo que tiene que ver con la percepción de la corrupción en Colombia, para académicos, inversionistas extranjeros y analistas, esta sigue siendo muy alta y no ha cambiado significativamente en los últimos años⁷¹.

Ello se refleja en datos obtenidos por la organización Transparencia Internacional, donde para el año 2020 ubicó a nuestro país en la posición 92 entre 180 países, con 39 puntos sobre 100 (donde 0 es corrupción elevada y 100 es ausencia de corrupción), a pesar de que el promedio global es de 43; esta calificación, a su vez, hace que Colombia, entre los 37 países que integran la OCDE, ocupe el penúltimo puesto, superando únicamente a México.

Esta percepción, con tendencia negativa, también está establecida en la ciudadanía; pues de acuerdo con la edición No. 10 del Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe, el 57% de los colombianos consideró que la lucha contra la corrupción no estaba siendo adecuada y el 52% advirtió que este fenómeno había aumentado en los últimos 12 meses.

Así mismo, de acuerdo con el índice de integridad pública del Centro Europeo de Investigación

⁶⁷ Corte Constitucional, (14 de noviembre de 2012). Sentencia C-944 de 2012. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁶⁸ Así lo advierte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 1/2018, “Corrupción y derechos humanos”.

⁶⁹ En el CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”, se indica que la corrupción “se auto refuerza y en donde sus causas y consecuencias se alimentan mutuamente. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción son, en diferentes momentos, simultáneamente causas y consecuencias del fenómeno”.

⁷⁰ En junio de 2021, por medio de una carta pública enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Transparencia por Colombia hizo un llamado a ampliar el enfoque del análisis sobre la situación de derechos humanos de Colombia considerando su vínculo con la lucha contra la corrupción. Además, en el documento “Corrupción y derechos humanos” de la CIDH (2019), se advierte que “La privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países de las Américas”.

⁷¹ Esta cifra, según indica Transparencia por Colombia, refleja que no se han tenido avances significativos en la lucha contra la corrupción. Lo anterior teniendo en cuenta que, mientras otros países aumentan su calificación de índice de percepción de la corrupción entre 7 y 17 puntos, nuestro país, solo ha logrado obtener 3 puntos adicionales.

para la Anticorrupción y la Construcción de Estado⁷², Colombia ocupa el puesto 10 entre 18 países de Latinoamérica y el Caribe con una calificación de 6,50 y, en el índice global, el puesto 60 entre 117 países. Este índice da una visión comprensiva del control del gobierno frente a la problemática de la corrupción, donde se evalúan de 1 a 10 componentes como, la independencia judicial, la transparencia en el presupuesto y el ejercicio de control por parte de la ciudadanía.

Las anteriores cifras dan cuenta de un problema con consecuencias estructurales que reduce nuestro crecimiento económico y la inversión social, y que merece una respuesta prioritaria en clave de política criminal, más aún cuando se han identificado por parte de la Secretaría de Transparencia debilidades en los siguientes aspectos: i) en los mecanismos directos para atacar este fenómeno; ii) en el ejercicio permanente de la rendición de cuentas; y, iii) en la coherencia e integridad del ciclo presupuestal y los reportes de compras públicas⁷³.

A lo anterior se suma el hecho de que la corrupción le cuesta al país alrededor 50 billones de pesos anuales, equivalentes al 17% del presupuesto general de la Nación⁷⁴. En los últimos 5 años se ha generado el registro de 21.439⁷⁵ noticias criminales por delitos de cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, los cuales comúnmente se asocian a la práctica de actos de corrupción, cifra que en todo caso sigue en aumento.

Además, según datos obtenidos del Observatorio de Política Criminal, a su vez recogidos del INPEC, para julio de 2020, solo en Bogotá había 1.555 PPL por delitos asociados a actos de corrupción, donde el mayor número de sindicados y/o condenados están reclusos por los delitos de peculado por apropiación y cohecho por dar u ofrecer.

Finalmente, es de destacar que la priorización de este asunto en materia de política criminal ha sido también identificada por la Contraloría General de la Nación como el asunto más importante a tratar por la Nación⁷⁶, que atiende de la misma manera a los compromisos adquiridos en convenios internacionales⁷⁷, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen como tarea la reducción de la corrupción y el aumento en la eficacia, responsabilidad y transparencia⁷⁸.

⁷² Índice del Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción de Estado, (ERCAS por sus siglas originales en inglés), cifras 2019, disponible en <https://integrity-index.org/>

⁷³ Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, (2019-2020). Índice Nacional de Corrupción -INAC-, informe de resultados y recomendaciones.

⁷⁴ Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. “Costos de la corrupción”. Disponible en <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion/costos-de-la-corrupcion>, donde se cita el informe “Grandes Hallazgos 2020” de la Contraloría General de la Nación.

⁷⁵ Fiscalía General de la Nación, (SPOA, consulta 30 de junio de 2021). Matriz “Datos asociados al número de entradas efectivas de los delitos por cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, para los años 2017 a 2021”.

⁷⁶ En el documento “Grandes Hallazgos”, (2018), la Contraloría General de la Nación advierte que “Nada es más importante ahora para nuestra Nación que atajar la corrupción”.

⁷⁷ Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, aprobada a través de la Ley 1573 de 2012; Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 970 de 200; y, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 412 de 1997.

⁷⁸ En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás.

3.7.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Ampliar la capacidad anticipatoria por vía de la detección temprana de riesgos, superando el enfoque meramente reactivo.
- Promover espacios que incentiven la cultura de la legalidad y las medidas de auto vigilancia en todos los actores sociales.
- Adoptar metodologías especializadas y multidisciplinarias, para la persecución efectiva de las rentas obtenidas con ocasión de la corrupción.
- Incentivar modelos de colaboración eficaz, que permita obtener mayor evidencia para sancionar a los principales miembros de organizaciones criminales aclarando íntegramente los hechos de corrupción.

3.7.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Implementar campañas de sensibilización, capacitaciones, y otras herramientas que promuevan la cultura de la legalidad en todos los actores sociales.
- Promover el uso de buenas prácticas de gobierno corporativo en las entidades estatales.
- Consolidar la vigilancia preventiva a través de mecanismos de análisis de información con énfasis en factores de riesgo, de manera que aumenten las capacidades de focalización de acciones.
- Fortalecer los equipos técnicos de investigación, análisis y persecución de los hechos de corrupción, consolidando el enfoque especializado y multidisciplinario.
- Desarrollar canales de cooperación permanentes, con ayuda de herramientas tecnológicas, para el intercambio fluido de formación entre los entes de control, FGN, Policía Nacional y los diferentes intervinientes en materia de investigación de los hechos de corrupción.
- Priorizar el desarrollo estratégico operacional de la FGN y Policía Nacional, vinculado con procesos connotados que relacionen la criminalidad organizada y su injerencia en territorios específicos con la administración pública.
- Desarrollar estrategias para impactar las rentas provenientes de la corrupción, con aplicación de comiso y extinción de dominio según opere.
- Desarrollar estrategias que permitan enfocar esfuerzos en los casos de corrupción que afecten los recursos de salud, educación, medio ambiente, contratación pública, infraestructura, administración de justicia y recursos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.
- Consolidar redes de cooperación permanentes con otros países en la lucha contra la corrupción y, particularmente, en el seguimiento de los recursos en el exterior.

4. Mecanismo de Seguimiento del Plan Nacional de Política Criminal

El proceso de seguimiento de la política pública tiene como propósito fortalecer las capacidades del Estado para garantizar el cumplimiento de las metas y los objetivos trazados en la política y, de manera especial, propender por la gestión pública orientada a resultados. Esto les permite a las entidades públicas generar alertas tempranas y adoptar medidas correctivas con el fin de realizar ajustes y reaccionar oportunamente para la consecución de las metas, cuando se evidencia una desviación de la programación o de los valores esperados.

Así mismo, favorece la producción de información pertinente para la toma de decisiones relacionadas con la política y para procesos posteriores como la formulación de nuevos programas y políticas. En este sentido, aumenta la evidencia disponible y el sustento empírico en las diferentes áreas de política pública. Igualmente, robustece el proceso de rendición de cuentas garantizando la transparencia y la calidad de la información pública y permite evaluar el desempeño de las entidades para optimizar la gestión pública.



En este caso, dado que el Plan debe incorporarse a un documento CONPES por mandato legal, el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones definidas para atender las problemáticas identificadas en materia de política criminal, se adelantará a través de la plataforma SisCONPES 2.0. Las acciones, así como las entidades responsables de las mismas, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y los indicadores que permitirán medir su avance, que se detallarán en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS)⁷⁹.

⁷⁹ Departamento Nacional de Planeación. (2020). Manual de usuario SisCONPES 2.0. Obtenido de <https://sis-conpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Manuales/Manual%20Usuario%20SisCONPES%202%200.pdf>

El principal usuario del sistema SisCONPES 2.0 es el DNP, en cumplimiento de su función misional de adelantar el seguimiento a los documentos CONPES. Esto incluye la sistematización, verificación de consistencia, publicación y divulgación de los documentos CONPES aprobados, así como la información de su seguimiento⁸⁰.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades responsables del cumplimiento de las acciones dispuestas en el Plan directamente en la plataforma SisCONPES 2.0 y será consolidado según los lineamientos del DNP. Este aplicativo contempla múltiples facilidades, en el entendido que permite sistematizar la información, promueve una articulación institucional eficiente, visibiliza posibles sinergias entre diferentes sectores o actores de la política, y facilita la interoperabilidad con otros sistemas como lo es Sinergia o los sistemas de ejecución presupuestal.

Considerando que esta política tiene un período de implementación de cuatro (4) años, desde el 2021 hasta el 2025, su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en el mes de junio de 2022 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2025. Lo anterior, se traduce en un total de ocho (8) reportes semestrales y un (1) informe final, tal y como se presenta en la siguiente tabla (No. 4).

Tabla No. 4. Cronograma de seguimiento.

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2022
Segundo corte	31 de diciembre de 2022
Cuarto corte	30 de junio de 2023
Quinto corte	31 de diciembre de 2023
Sexto corte	30 de junio de 2024
Séptimo corte	31 de diciembre de 2024
Octavo corte	30 de junio de 2025
Informe de cierre	31 de diciembre de 2025

Fuente: DNP (2021)

⁸⁰ Ibídem.

Referencias

Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción de Estado. (2019). Índice Anticorrupción (ERCAS por sus siglas originales en inglés), cifras 2019. Recuperado de: <https://integrity-index.org/>

Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., & Ortega D. (2020). CSI in the Tropics; Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía – Universidad de los Andes. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Resolución 1. Corrupción y Derechos Humanos.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1098. “Por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” 08 de noviembre de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1453. “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, 24 de junio de 2011.

Congreso de la República. Ley 1801 de 2016. “Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, 29 de julio de 2016.

CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”
Consejería Presidencial para los Derechos humanos y OACNUDH (2020). Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia (enero-septiembre 2020). Bogotá.

Contraloría General de la Nación. (2018). Grandes Hallazgos, Septiembre 2014 - agosto 2018.
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 970 de 2000.

Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, aprobada a través de la Ley 1573 de 2012.
Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 412 de 1997.

Corte Constitucional. Expediente RDL-031, Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-297 de 2016. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-297 de 2016. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-539 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-944 de 2012. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-153 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-388 de 2013. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-762 de 2015. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Defensoría del Pueblo. (2021). Boletín de movilidad humana forzada. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Boletín Informativo No. 1. 1° de enero a 31 de marzo de 2021.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Guía para el seguimiento de políticas públicas. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politicas_Publicas.PDF

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Departamento Nacional de Planeación. (2020). Manual de usuario SisCONPES 2.0. Obtenido de <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Manuales/Manual%20Usuario%20SisCONPES%202%200.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2015). Herramientas analíticas para la investigación y el ejercicio de la acción penal. Disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2018). Protocolo de investigación de violencia sexual: Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Bogotá.

Fiscalía general de la Nación. (2020). Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019. Fiscalía General de la Nación. (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Direccionamiento Estratégico. 2020 – 2024.

Fiscalía General de la Nación. (s.f). Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2021). Matriz “Datos asociados al número de entradas efectivas de los delitos por cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, para los años 2017 a 2021”. SPOA, consulta 30 de junio de 2021.

Fuller, N. (2008). La perspectiva de género y la criminología: una relación prolífica. *Tabula Rasa*. No.8: 97-110.

Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia. (2018). Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves cocaleros. Recuperado de: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

García, A. (1992). La prevención del delito en un Estado social y democrático de derecho. En: *Criminología, una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Human Rights Watch. (2021). Líderes Desprotegidos y Comunidades Indefensas; Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos en Zonas Remotas de Colombia. 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021). Convenio 1494-2020.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2021). Programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito desvinculados de GAOML del ICBF.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2019). Informe estadístico N° 12, diciembre 2019.

LeBlanc & Robert. (2012). La innovación psicosocial: planificar su implementación y difusión para prevenir la delincuencia juvenil. *Universitas Psychologica*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). La deforestación en Colombia se redujo: 10% en 2018 en comparación con el año 2017, y 17% respecto a la tendencia de crecimiento estimada para 2018. Recuperado de: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/la-deforestacion-en-colombia-se-redujo-10-en-comparacion-con-el-ano-2017-y-17-respecto-a-la-tendencia-de-crecimiento-estimada-para-2018/>

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz.

Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Informe del Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental – CI3MA.

Naciones Unidas, AG 40/33, “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)”, Reglas 1.1-1.3, 28 de noviembre de 1985.

Naciones Unidas, AG 45/112 “Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)”, 14 de diciembre de 1990.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Ministerio de Justicia y del Derecho, co-editor.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Y Organización de las Naciones Unidas Mujeres. (2019). Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Femenicida (2014-2017).

Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños de la Organización de las Naciones Unidas. (2013). Promover la justicia restaurativa para niñas, niños y adolescentes.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Recomendación General N° 35 sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19.

Organización de las Naciones Unidas. (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Organización Panamericana de la Salud. (2016). La prevención de la violencia juvenil: panorama general de la evidencia.

Petrich; Pratt; Jonson & Cullen. (2020). A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/342925372_A_Revolving_Door_A_Meta-Analysis_of_the_Impact_of_Custodial_Sanctions_on_Reoffending

Policía Nacional. (2020). Comunicado de prensa. Realizamos contundente ofensiva contra la ex-torsión carcelaria. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/realizamos-contunden-te-ofensiva-contra-extorsion-carcelaria-0>

Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. (2020). Aplicación de ciencia de datos a las vigilancias preventivas.

Redondo & Sánchez. (2003). Guía de tratamientos psicológicos eficaces para la delincuencia juvenil. En Pérez; Fernández H.; Fernández R. & I. Amigo Vásquez (Eds). Guía de tratamientos psicológicos eficaces, 3. Madrid: Pirámide.

Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, (2019-2020). Índice Nacional de Corrupción -INAC-, informe de resultados y recomendaciones.

Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. “Costos de la corrupción”. Recuperado de: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion/costos-de-la-corrupcion>

Transparencia Internacional. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020.

Vásquez. (2015). Significado del Programa Fuerza Joven para jóvenes infractores en la ciudad de Medellín. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/16061>

Villettaz; Gillieron & Killias. (2015). The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge. Campbell Systematic Reviews, 11: 1-92. Recuperado de: <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>



De 10 de  LEY 328
de 2022

Que establece la Política Criminológica en la República de Panamá

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto establecer una política de Estado como instrumento para el desarrollo e implementación de las políticas necesarias para la prevención de las conductas delictivas, sin improvisación, sustentada en una herramienta científica, alejada de la política sectorizada y caracterizada por la estrategia, coherencia y coordinación de los distintos entes que intervienen en la prevención del delito y la rehabilitación y reinserción de las personas que han delinquido.

También tiene por objeto servir de guía al Estado para coordinar, proyectar, prevenir y estudiar los fenómenos criminológicos; crear las adecuaciones con las situaciones internacionales que como factores-exógenos influyen al Estado, y considerar la inseguridad como un problema de salud pública.;

Artículo 2. Los objetivos generales de esta Ley son:

1. Adoptar los lineamientos generales de una política criminológica procurando el abordaje institucional desde un enfoque técnico, multidisciplinario, multidimensional, integral y científico del fenómeno de la criminalidad y seguridad ciudadana en el país.
2. Organizar un sistema oficial de gestión de políticas públicas, orientado a la prevención del delito y la violencia en todas sus dimensiones, tomando en cuenta que la inseguridad es un problema de salud pública y amenaza la seguridad nacional.
3. Garantizar la calidad de vida de la población panameña sobre la base de valores y convivencia de paz.
4. Procurar una sociedad basada en una cultura de paz y justicia social.
5. Desarrollar una estrategia nacional de seguridad ciudadana que derive de esta política.

Artículo 3. Los objetivos específicos de esta Ley son:

1. Ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, al incluirlos como actores y diseñadores en este proceso para mejorar su calidad de vida.
2. Proporcionar las herramientas científicas que permitan la atención integral de mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores víctimas de violencia y discriminación, con la finalidad de recomponer el tejido social.



3. Disminuir y controlar la criminalidad en el país desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
4. Fortalecer las herramientas científicas que permitan crear mecanismos de investigación y persecución del delito con la mayor eficiencia y celeridad y que respondan a la demanda ciudadana.
5. Dar respuesta a la demanda de investigación y persecución de delitos convencionales y no convencionales para disminuir el alto costo social que implica su impunidad.
6. Garantizar la seguridad ciudadana de la población panameña.
7. Coordinar las políticas públicas que coadyuven al fortalecimiento de la administración de justicia sobre la base de la igualdad, equidad, independencia, accesibilidad y democracia.
8. Lograr la participación y organización ciudadana en el desarrollo integral de la sociedad panameña con énfasis en la prevención del delito.
9. Establecer un sistema de atención, a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, con miras a la generación de paz individual y social.
10. Fortalecer la labor de los estamentos de seguridad a efecto de disminuir los niveles de inseguridad mediante la efectividad en las acciones comunitarias y la participación ciudadana.
- ii. Promover una política de Estado que permita la integración de los recursos técnicos, financieros y humanos, para la rehabilitación y reinserción social de las personas que incurran en delitos.
12. Crear programas de atención integral a las víctimas de delitos.
13. Velar por el respeto de los derechos humanos de todos los individuos sin ningún tipo de discriminación.
14. Promover la educación en valores.
15. Promover las políticas públicas para el fortalecimiento de la unidad familiar como garante de los valores de la convivencia, con una adecuada distribución territorial, que deberá ser coordinada interinstitucionalmente.
16. Implementar las facultades del Estado, que es garante de la vida libre de violencia de su población.
17. Mantener la creencia de la población en los sistemas eficientes de investigación criminal y de administración a la justicia.
18. Comprometerse en el mejoramiento de la calidad de vida de su población.
19. Reducir la influencia de grupos delincuenciales dentro de los centros de privación de libertad.
20. Determinar con el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá los factores nacionales e internacionales que afectan e inciden en el aumento de la criminalidad e inseguridad ciudadana.
21. Determinar con otras instituciones las causas del aumento de la criminalidad e inseguridad ciudadana.



22. Promover la capacitación y profesionalización policial.
23. Establecer una comisión permanente de consulta entre los tres órganos del Estado, partidos políticos y sociedad civil.
24. Fortalecer el sistema de inteligencia estratégica para dar seguimiento a los aspectos internacionales que inciden en la seguridad nacional.
25. Fortalecer la coordinación de los organismos coadyuvantes de la lucha contra la criminalidad.
26. Fortalecer el sistema financiero y económico del país ante la amenaza de nuevas tendencias del crimen organizado.
27. Propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad penitenciaria con la ampliación del equipo interdisciplinario que vaya acorde con el tratamiento, resocialización y reinserción del privado de libertad, y evitar la criminalización de los centros penitenciarios como focos de violencia del crimen organizado.
28. Desarrollar y fortalecer los principios basados en el vínculo de paz, convivencia y desarrollo humano.
29. Desarrollar el tratamiento del fenómeno criminal para la prevención del aumento de la criminalidad violenta.
30. Crear programas de prevención primaria, secundaria y terciaria.
31. Fortalecer la confianza del ciudadano en la justicia panameña.
32. Disminuir el uso excesivo de la represión y fomentar políticas de diálogo y prevención de la conducta criminal.
33. Prevenir la dependencia química de niños, adolescentes y jóvenes en riesgo social, así como colaborar con el tratamiento, y promover la educación a través de los ministerios, institutos y organismos correspondientes.
34. Mantener la transparencia de sus programas, resultados y estadísticas.
35. Cualquier otro que se requiera implementar en el futuro en aras de brindar soluciones integrales a la prevención del delito y el tratamiento de la conducta criminal.

Artículo 4. Los factores racionales que afectan la seguridad ciudadana son:

1. Disfunción familiar y violencia doméstica.
2. Deficiencia para la retención escolar.
3. Marginalidad urbana.
4. Falta de oportunidades para los jóvenes.
5. Efecto violento por el mercado de las drogas.
6. Pandillas vinculadas con el crimen organizado.
7. Debilidades y vulnerabilidades institucionales.
8. Corrupción.
9. Impunidad.
10. Certeza del castigo.
11. Dependencia química.
12. Migración ilegal y masiva en el país sin la respectiva regulación.



13. Falta de cultura de paz.
14. Necesidad de fortalecer la escuela para padres.
15. Mejorar la calidad de la educación integral, en valores, respeto y civismo.
16. Justicia social con desarrollo de programas de integración comunitaria.
17. Desigualdad e inequidad.
18. Cualquier otro que surja en el tiempo por la dinámica social criminal.

Capítulo II

Principios y Estrategias de la Política Criminológica

Artículo S. Los principios rectores de la Política Criminológica de Estado son:

1. Principio de prevención. Conocer con antelación las probabilidades de una conducta criminal y disponer de los medios necesarios para prevenirlos con la finalidad de evitar el castigo con la aplicación de planes, ejecución y evaluación de medidas preventivas, los cuales tienden a tener repercusiones económicas y sociales.
2. Principio de seguridad ciudadana. Concebir como libertad plena del ser humano la preservación de su seguridad dentro de la sociedad, a través de la participación de la ciudadanía mediante la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización de los espacios públicos con la participación de los gobiernos locales y municipales que contribuyan a la prevención del delito.
3. Principio de respeto a los derechos humanos. Incluye la protección de la población en cuanto a la igualdad sin ningún tipo de discriminación, sexo, raza, nacionalidad y condición social.
4. Principio de justicia social. Comprende la equidad social de libertad ciudadana, democracia y participación; y vela por los sectores sensibles de la población como la niñez y adolescencia, el acceso a la justicia, la certeza del castigo y la confianza en el Estado y su sistema penal y penitenciario, garante de la resocialización y reinserción a la sociedad.
5. Principio de desarrollo humano sostenible. Vela y garantiza que el crecimiento económico nacional se destine en los sectores sensibles de la población panameña de forma equitativa para que logren desarrollarse plenamente, mediante planes continuos sin interrupción por causas gubernamentales.
6. Principio de participación ciudadana. Se manifiesta por cada uno de los miembros de la sociedad mediante sus opiniones, foros, talleres y manifestaciones para el mejoramiento de la sociedad. El Estado, mediante la descentralización de sus poderes, brindará mejor atención y aplicará las modernizaciones a los sistemas actuales que correspondan para tal fin.
7. Principio de educación para una cultura de paz. Compete a todos los miembros de la sociedad panameña para establecer la cultura de paz, tolerancia y valores éticos en colaboración con el Estado y el sector privado, a fin de crear un estilo de vida libre de violencia.



8. Principio de las relaciones pacíficas comunitarias. Las entidades del Estado, así como la sociedad civil, deben crear los mecanismos adecuados para promover la paz, el desarrollo y la cooperación mutua para afrontar los problemas que surgen en la convivencia pacífica de la población.
9. Principio de rehabilitación y reinserción social. El Sistema Penitenciario panameño se fundamenta en el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuyos objetivos principales son lograr la resocialización del privado de libertad sobre la base de un adecuado tratamiento penitenciario, el trabajo, la capacitación, la educación y la práctica de valores morales; mantener recluidas las personas que se encuentren cumpliendo sanciones administrativas, de carácter penal y medidas de seguridad, garantizándoles el respeto de los derechos humanos; servir de custodia y seguridad de las personas sometidas a detención preventiva; brindar ayuda y labor asistencial a los privados de libertad y a los liberados, de modo que puedan reincorporarse útilmente a la sociedad, y ejecutar las sentencias emitidas por los tribunales de justicia y las resoluciones de las autoridades administrativas de policía.

Artículo 6. La Política Criminológica del Estado estará fundamentada en las siguientes estrategias:

1. Estrategia de prevención:
 - a. Fortalecimiento de los valores de la vida y la unidad familiar como base de la sociedad.
 - b. Rol social del centro educativo, a través de la educación como pilar para la realización del potencial humano.
 - c. Empleo de los medios de comunicación como instrumentos de servicio y elevación de la cultura.
 - d. Atención y promoción de los servicios gratuitos de la salud mental.
2. Estrategia de seguridad ciudadana:
 - a. Disminución de la espiral de violencia en las demandas de medidas de represión del delito.
 - b. Desarrollo de acciones convincentes y duraderas en materia de seguridad humana.
 - c. Fortalecimiento de los mecanismos de control social en la seguridad humana.
 - d. Definición de la política del Estado en materia de seguridad humana.
 - e. Mejoramiento del acceso a los servicios básicos de la ciudadanía.
3. Estrategia de respeto a los derechos humanos:
 - a. Respeto al derecho a la vida como valor fundamental.
 - b. Hacer efectivo el respeto a los derechos humanos.
 - c. Fortalecer el compromiso y la voluntad de toda la sociedad, en la defensa de la dignidad humana.
 - d. Sensibilizar a la comunidad respecto al impacto negativo de la promoción de la violencia generalizada.



4. Estrategia en la justicia social:
 - a. Equidad en la distribución de la riqueza.
 - b. Promoción del hombre y la mujer sin discriminación.
 - c. Accesibilidad, independencia, imparcialidad y equidad en el sistema de administración de justicia.
 - d. Promoción de la solidaridad humana.
5. Estrategia en el desarrollo humano:
 - a. Promoción de la inversión nacional o extranjera cónsona con los principios del desarrollo humano sostenible.
 - b. Optimización y racionalización en el uso de los recursos del Estado.
 - c. Disminución de la pobreza y la pobreza extrema.
 - d. Igualdad y equiparación de oportunidades para todo ciudadano.
 - e. Participación ciudadana en los problemas que la afectan.
 - f. Concretización del principio del interés superior de la niñez según lo establece el Código de la Familia.
6. Estrategia en la participación ciudadana:
 - a. Participación comunitaria en las estructuras políticas y sociales.
 - b. Inclusión de la ciudadanía en las actividades de prevención del delito.
 - c. Adopción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, desjudicialización; despenalización, desprisonalización, descriminalización, mediación, arbitraje, entre otras.
7. Estrategia en la educación para una cultura de paz:
 - a. Rescate y fortalecimiento de la práctica de los valores humanos.
 - b. Fortalecimiento de la convivencia pacífica de los asociados a través de mecanismos alternativos.
 - c. Respeto a las normas de convivencia social.
 - d. Promoción y fortalecimiento de la misión de las organizaciones responsables de la salud mental de la población.
 - e. Optimización en los mecanismos de control social, con la finalidad de fortalecer una cultura de paz.
8. Estrategia en las relaciones pacíficas comunitarias:
 - a. Fomentar las relaciones pacíficas entre los miembros de la sociedad.
 - b. Cada institución del Estado debe desarrollar políticas de prevención, según la naturaleza de sus funciones.
 - c. El Estado debe sustentar la política de paz creando mecanismos, programas y planes que viabilicen políticas de entendimiento que contribuyan a consolidar la cohesión social y exaltar el espíritu de pertenencia comunitaria.
 - d. Institucionalizar la figura del Estado docente.
9. Estrategia en la rehabilitación y reinserción social:
 - a. Fortalecer las herramientas integrales para la rehabilitación y reinserción social del individuo, a través de las intervenciones en las áreas laboral, educativa, familiar, sociocultural, personal y social.



- b. Fomentar el fortalecimiento de las alternativas de apoyo para los internos cuya inserción dentro del sistema familiar resulta disfuncional.
- c. Promover la participación e integración comunitaria, en aras de facilitar la reinserción social del individuo.
- d. Impulsar el aprendizaje cognitivo con actividades prácticas, teóricas, experimentales, productivas y medioambientales.

La Política Criminológica deberá excluir las manifestaciones de un derecho penal que únicamente tenga como finalidad emitir un mensaje represivo.

Capítulo III

Secretaría Ejecutiva de la Política Criminológica

Artículo 7. Se crea, dentro del Ministerio de Seguridad Pública, la Secretaría Ejecutiva de la Política Criminológica, la cual estará adscrita al despacho superior y dirigida por el secretario ejecutivo de la Política Criminológica, quien será responsable de la coordinación de los aspectos relacionados con su ejecución.

Artículo 8. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Ministerio de Seguridad Pública, al momento de contratar programas para realizar los estudios que muestren la criminalidad y la proporción de las penas y su eficacia.
2. Asesorar al ministro de Seguridad Pública sobre los estudios realizados en las reuniones con las autoridades encargadas de ejecutar la Política Criminológica del país.
3. Recopilar y evaluar anualmente las estadísticas de la criminalidad proporcionadas por el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales y los temas relacionados.
4. Asesorar al ministro de Seguridad Pública sobre los criterios de la Política Criminológica, a corto, mediano y largo plazo.
5. Asesorar al ministro de Gobierno para el establecimiento de políticas públicas orientadas a promover la rehabilitación integral de los privados de libertad.
6. Recomendar la implementación de los programas de intervención social dentro del Sistema Penitenciario anualmente, en las condiciones, las medidas y programas de resocialización.
7. Recomendar al Ministerio de Gobierno la implementación de programas de tratamiento, rehabilitación y reinserción de los privados de libertad y las víctimas del delito en atención al desarrollo del Sistema Penal Acusatorio.
8. Emitir conceptos y recomendaciones técnicas en los proyectos de ley que incidan en la Política Criminológica, el Sistema Penal Acusatorio y el Régimen de Responsabilidad Penal de Adolescentes.
9. Recomendar proyectos de ley para la atención de la conducta antisocial.
10. Crear y dirigir un equipo interdisciplinario para el desarrollo de los programas de intervención social.



11. Proponer la creación de institutos de investigación y observatorios que fortalezcan la actualización y el desempeño de la Política Criminológica.
12. Elaborar el Plan Nacional de Política Criminológica.
13. Cualquier otra que la ley disponga.

Artículo 9. El secretario ejecutivo de la Política Criminológica ocupará el cargo por un periodo de siete años. Para ocupar este cargo, se requiere:

1. Ser panameño.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Ser de reconocida probidad y trayectoria comprobada.
4. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
5. Tener especialización o formación en Criminología.
6. Contar, por lo menos, con diez años de experiencia en el ámbito profesional o académico de la Criminología.
7. No haber sido condenado por delito doloso.

Artículo 10. El secretario ejecutivo de la Política Criminológica coordinará con el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá la rendición de cuentas públicas que se realizarán una vez al año.

Artículo 11. El secretario ejecutivo de la Política Criminológica entregará un informe al Ministerio de Seguridad Pública de la gestión por resultado cada seis meses.

Artículo 12. El secretario ejecutivo, junto con el Consejo Nacional de la Política Criminológica, recomendará al Ministerio de Seguridad Pública la convocatoria a sus sesiones ordinarias o extraordinarias, de cualquier otra institución, entidad u organismo, que sea requerido, en el marco de establecer mejores técnicas de trabajo que recomienden políticas públicas orientadas a minimizar la incidencia de la criminalidad y promover los programas de prevención, rehabilitación y reinserción de las personas que han transgredido las normas de convivencia pacífica y la norma penal producto del delito.

Capítulo IV

Consejo Nacional de la Política Criminológica

Artículo 13. Para lograr el adecuado desarrollo de la Política Criminológica que privilegie los proyectos, planes y programas de prevención, se crea el Consejo Nacional de la Política Criminológica, conformado por un equipo interdisciplinario de diversas instituciones del Estado.

Artículo 14. El Consejo Nacional de la Política Criminológica será presidido por el ministro de Seguridad Pública, por conducto del secretario ejecutivo.

El Consejo Nacional de la Política Criminológica será convocado por el ministro de Seguridad Pública y estará conformado de la siguiente manera:



1. Un representante del Ministerio de Seguridad Pública.
2. Un representante del Ministerio de Educación.
3. Un representante del Ministerio de Gobierno.
4. Un representante del Ministerio de Desarrollo Social.
5. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
6. Un representante del Ministerio de Salud.
7. Un representante del Ministerio de Cultura.
8. Un representante del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
9. Un representante del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá.
10. Un representante del Instituto Panameño de Deportes.
11. El presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional o a quien designe de esa comisión.
12. Un representante de la asociación o gremios de la profesión de criminología y victimología en la República de Panamá.
13. Un representante del Consejo Técnico de Especialistas en Inadaptados Sociales e Infractores.

Los miembros del Consejo tendrán derecho a voz y voto y se requerirá un mínimo de las dos terceras partes para la aprobación de las decisiones; además, estos representantes deberán ser profesionales con formación en criminología o disciplinas afines.

Cada institución vinculada a la ejecución de la Política Criminológica deberá contar con profesionales formados en criminología o disciplinas afines.

Los miembros del Consejo Nacional de la Política Criminológica no recibirán salarios ni gastos de representación por su asistencia a las reuniones convocadas, tomando en consideración que forman parte de las instituciones que lo integran como servidores públicos.

Artículo 15. La Secretaría Ejecutiva y el Consejo Nacional de la Política Criminológica colaborarán con el Consejo de Política Penitenciaria del Ministerio de Gobierno y los equipos interdisciplinarios en la rehabilitación y reinserción de las personas que han transgredido la ley.

Capítulo V

Disposiciones Finales

Artículo 16. Se elaborará un Plan Nacional de Política Criminológica, que tendrá una visión de Estado, el cual será reglamentado para el logro de los objetivos.

Artículo 17. La Asamblea Nacional deberá solicitar al secretario ejecutivo de la Política Criminológica un concepto no vinculante de los proyectos de ley que se presenten y que impacten en la Política Criminológica.

Artículo 18. Para la implementación de la presente Ley, se dispondrá de las partidas que sean necesarias, las cuales serán incluidas en el Presupuesto de la vigencia fiscal del año 2023, con la finalidad de promover la implementación de la Secretaría Ejecutiva de la Política



Criminológica y garantizar la asignación de recursos necesarios para que se disponga de la infraestructura adecuada para su correcto funcionamiento.

Durante el tercer trimestre de la vigencia fiscal del año 2022, la Secretaría Ejecutiva de la Política Criminológica funcionará como la estructura administrativa y presupuestaria del Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 19. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.

Artículo 20. Esta Ley comenzará a regir a partir del tercer trimestre del año 2022.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 739 de 2022 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de agosto del año dos mil veintidós.

El Presidente,



Crispiano Adames Navarro

El Secretario General,

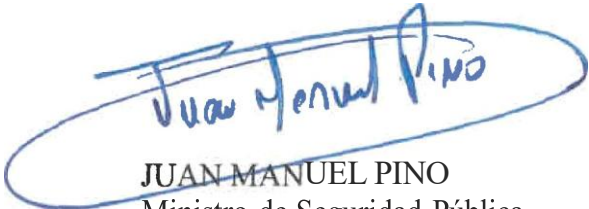


Quibian T. 'anay G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ,
REPÚBLICA DE PANAMÁ, ,Z DE Q Q DE 2022.



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República



JUAN MANUEL PINO
Ministro de Seguridad Pública