

ASPECTOS GENERALES

I. INTRODUCCION

A partir de su instalación, en 2004, el Gobierno Nacional inició las tareas necesarias para hacer valer su promesa de más seguridad. Se emprendió un trabajo de reestructuración de los estamentos de seguridad del país, basado en un Plan de Seguridad Integral, cuyo diagnóstico identificó las amenazas, debilidades y requerimientos institucionales sobre los cuales el Gobierno Nacional tenía que tomar decisiones. Estas decisiones suponían acometer integralmente la seguridad ciudadana, la migración ilegal, la investigación judicial, el contrabando, la permeabilidad de nuestros mares, fronteras y espacio aéreo, el crimen organizado y de manera especial enfrentar el narcotráfico en todas sus facetas, como un denominador común para numerosos problemas de seguridad que afectan al país.

El Gobierno Nacional dio prioridad a la seguridad ciudadana, para lo cual se proveyó a la Policía Nacional de equipamiento moderno, tanto rodante, como de comunicaciones y para video-vigilancia, adecuado a las necesidades de la institución, para dar servicio a la sociedad. Al mismo tiempo se dotó a la Policía Nacional de un plan de gestión operativa, sometido a una continua evaluación, para combatir la delincuencia especialmente en los grandes sectores urbanos del país.

Se adecuó la estructura de la Policía Nacional, con la creación y desarrollo de unidades y departamentos para dar respuesta a las necesidades de la población. Se definieron necesidades en materia de recurso humano. Igualmente, se puso en marcha un plan para mejorar la capacidad de autocontrol, inspectoría y supervisión de estos organismos, para darle garantías a la sociedad de que la institución a su servicio cuenta con la idoneidad y el profesionalismo necesario, donde no existen los intereses corporativos y prevalece el servicio a la ciudadanía.

Pese al esfuerzo policial, los actores del crimen y la violencia han persistido en realizar sus actividades ilícitas a las que han agregado nuevas modalidades y lugares. El narcotráfico ha llegado a penetrar a la sociedad, con el consabido perjuicio que conlleva, al punto de amenazar a instituciones públicas y privadas. Las estadísticas demuestran que gran parte de los crímenes que se dan en el territorio panameño, incluyendo homicidios y ajusticiamientos, tienen una vinculación directa o indirecta con dicho flagelo.

La administración del Presidente Martín Torrijos Espino, tomando en cuenta las experiencias de los pasados gobiernos, el consenso político para la adopción de los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad y los cuatro años en el ejercicio de la gestión pública, estima indispensable completar la reestructuración de los estamentos de seguridad para hacerle frente a la situación que hoy amenaza a nuestra sociedad, como un estrategia de Estado.

Esta iniciativa tiene como objetivo la profesionalización de las instituciones de seguridad de la nación, dotándolas de normas legales que le permitan operar con la adecuada protección, sin discrecionalidad, vicios ni presiones coyunturales que puedan afectarlas en sus misiones. Pero esto, entre otras medidas, se crean las carreras profesionales necesarias, se homologan y se definen sus competencias.

Salvaguardando las garantías fundamentales y los avances democráticos en nuestro país, el Órgano Ejecutivo, en el ejercicio de las facultades extraordinarias solicitadas a la Asamblea Nacional y que le fueron concedidas mediante Ley 40 de 2008, ha elaborado los proyectos de Decretos Leyes que establecerán las disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados dentro de la Política de Seguridad de la administración del Presidente Torrijos.

El Órgano Ejecutivo presenta 5 proyectos de Decretos Leyes, a saber:

1. Que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá.
2. Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá.
3. Que modifica el Decreto Ley 2 del 8 de julio de 1999, orgánico del Servicio de Protección Institucional.
4. Que modifica el artículo 41 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997.
5. Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, y se dictan otras disposiciones.

De los citados proyectos, los dos (2) primeros crean nuevos servicios de policía y al igual que el tercero, están homologados con la Ley 18 de junio de 1997 que creó la Policía Nacional, disposición legal ésta, en la que participaron de manera exhaustiva, consiguiendo un gran consenso, los partidos políticos y la sociedad civil en su conjunto.

Con respecto a los dos (2) últimos proyectos, se trata de importantes y necesarias modificaciones a la legislación vigente.

II.- Resumen de los proyectos.

- 1. Que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá.**

La permeabilidad del espacio aéreo y del extenso espacio marítimo nacional, que es tres veces mayor que el territorial, así como el creciente flujo y entrada de drogas, armas e inmigrantes ilegales, fenómenos que inciden en la delincuencia interna del país, hace necesario desarrollar una institución de

vigilancia y control en la que se utilicen de manera complementaria y en coordinación continua los recursos de carácter aéreo y marítimo.

Basados en estas consideraciones, se crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá, institución que surge en momentos en que amenazas de carácter transnacional insisten en aproximarse y afectar a nuestro país, con creciente ímpetu.

El Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá tendrá un régimen especial de carrera aeronaval para dotar a la nueva institución de un personal profesional, con normas sobre estabilidad y promoción del recurso humano similares a la de los otros estamentos de la Fuerza Pública.

También se incorporan apropiadas normas sobre formación, perfeccionamiento y especialización de los miembros del Servicio Aeronaval para dotar al recurso humano que preste servicios en la institución de la capacitación permanente que requieren las delicadas funciones que les corresponde cumplir.

El Servicio Nacional Aeronaval estará conformado por un Director General, un Subdirector General, con estructuras de mando y control de coordinación, de asesoría, de fiscalización, de apoyo y operativas necesarias para su funcionamiento, las que serán desarrolladas por el reglamento.

Para ser Director General se requiere cumplir los siguientes requisitos: ser panameño, haber cumplido 35 años de edad, estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber observado buena conducta y no haber sido condenado por delito doloso, no pertenecer a partido u organización política alguno, poseer título universitario u ocupar el cargo de Comisionado en el Servicio Nacional Aeronaval y no haber sido destituido por falta disciplinaria, en ninguno de los componentes de la Fuerza Pública.

2. Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá.

El problema endémico de seguridad en la frontera con Colombia, originado por las condiciones de violencia en el hermano país, por la condición inhóspita de gran parte de su territorio, por la imposibilidad de presencia suficiente y permanente de las instituciones del Estado, ha demostrado la necesidad de especializar un servicio de policía que de manera eficiente y efectiva atienda las necesidades de seguridad y apoyo que reclama la población de esta zona.

Sin ser semejante, la zona fronteriza con la hermana fronteriza con Costa Rica también sufre problemas de carácter aduanero, migratorio, de tráfico de armas, tráfico de drogas, crimen organizado, debido a su extensión, a su permeabilidad y falta de presencia policial en grandes espacios, lo cual también evidencia la necesidad de emplear un servicio de policía exclusivo y especializado para estas áreas.

La misión principal del Servicio Nacional de Fronteras es proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, prevenir, reprimir e investigar los hechos delictivos (previamente habilitados por el Ministerio Público) y las infracciones administrativas, así como salvaguardar la soberanía e independencia nacional, el Estado de Derecho y el sistema democrático en las fronteras terrestres de la República de Panamá.

El Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá tendrá un régimen especial de carrera policial para dotar a la nueva institución de un personal profesional, con normas sobre estabilidad y promoción del recurso humano similares a la de los otros estamentos de la Fuerza Pública.

También se incorporan apropiadas normas sobre formación, perfeccionamiento y especialización de los miembros del Servicio Nacional de Fronteras para dotar al recurso humano que preste servicios en la institución de la capacitación permanente que requieren las delicadas funciones que les corresponde cumplir.

El Servicio Nacional de Fronteras estará conformado por un Director General, un Subdirector General, con estructuras de mando y control de coordinación, de asesoría, de fiscalización, de apoyo y operativas necesarias para su funcionamiento, las que serán desarrolladas por el reglamento.

Para ser Director General se requiere cumplir los siguientes requisitos: ser panameño, haber cumplido 35 años de edad, estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber observado buena conducta y no haber sido condenado por delito doloso, no pertenecer a partido u organización política alguno, poseer título universitario u ocupar el cargo de Comisionado en el Servicio Nacional de Fronteras y no haber sido destituido por falta disciplinaria, en ninguno de los componentes de la Fuerza Pública.

3. Que modifica el Decreto Ley 2 del 8 de julio de 1999, orgánico del Servicio de Protección Institucional.

El diagnóstico sobre esta institución ha revelado que existe un problema serio en la administración del recurso humano de la misma, originado por el exceso de discrecionalidad en las administraciones, por la falta de criterios objetivos de acceso al servicio, que han dado lugar a quejas y reclamos fundados de funcionarios afectados.

Para solucionar esto se requiere la creación de una carrera especial del Servicio de Protección Institucional, homologada y equiparada al resto de los servicios de policía de la República.

El presente Decreto Ley, pretende adecuar el Decreto Ley 2 de 1999 Orgánico del Servicio de Protección Institucional, con el objeto de adecuarlo a la realidad, buscando mejorar el funcionamiento administrativo y operacional.

Se crea la carrera del Servicio de Protección Institucional, que será de carácter policial, de la que formarán parte los miembros de la institución, que en virtud de nombramiento tomen posesión del cargo, presten juramento y cumplan el respectivo período de prueba.

Se regula el ingreso al Servicio de Protección Institucional, para evitar que se siga incorporando personal civil a la estructura de personal juramentado, trastocando el escalafón interno de la institución.

Se regulan los ascensos dentro del Servicio de Protección Institucional, para garantizar que se hagan con fundamento en el mérito y en la capacidad.

Permite a los miembros del Servicio de Protección Institucional, llegar al rango máximo al igual que en los demás servicios de policía de la Fuerza Pública, creando el rango de Comisionado, actualmente inexistente en la institución.

Para ejercer el cargo de Director General del Servicio de Protección Institucional se requiere: ser panameño, haber cumplido treinta y cinco años de edad, estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber observado buena conducta y no haber sido condenado por delito doloso, no pertenecer a partido u organización política alguna, no haber sido destituido por falta disciplinaria en ninguno de los componentes de la Fuerza Pública y sólo podrán ser nombrados para ejercer este cargo, personas civiles con título universitario o Comisionados del Servicio de Protección Institucional, al igual que en el Servicio Nacional Aeronaval y en el Servicio Nacional de Fronteras.

4. Que modifica el artículo 41 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997.

El proceso de creación de nuevos servicios de policía de la Fuerza Pública y de transformación de los existentes, implica la profesionalización de dichas instituciones, y en este orden el proyecto de Decreto Ley incluye la opción de que un profesional de la carrera policial pueda acceder a ocupar el cargo de Director General de la Policía Nacional.

Luego de casi dos décadas de régimen democrático, los panameños podemos tener la satisfacción de que se ha construido en la Policía Nacional una institución de naturaleza civil, debidamente subordinada y obediente a las autoridades civiles legítimamente constituidas.

No obstante, con la aprobación de la Ley 18 de 1997 que dicta la Ley Orgánica de la Policía Nacional, se limitó la lógica evolución institucional de los profesionales de la carrera policial, al disponer que solamente pueden nombrarse en dichos cargos a personas civiles que no pertenezcan a dicha carrera.

Para superar esta restricción, al tenor de la evolución democrática de la institución, este proyecto de Decreto Ley persigue conferir al Presidente de la República la opción de nombrar a un civil con título universitario o a un Comisionado de la carrera policial.

Esta medida contribuirá a consolidar el régimen democrático y constitucional de gobierno y el Estado de Derecho, toda vez que ambos principios son perfectamente compatibles con esta iniciativa, que tiene como propósito fundamental el contribuir con el mejoramiento de las condiciones de la seguridad ciudadana.

5. Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, y se dictan otras disposiciones.

Para el Estado la finalidad de contar con la inteligencia es, principalmente, la de reducir los riesgos inherentes a toda decisión mediante el conocimiento profundo de la situación sobre la que decidirá y sobre su futura evolución, por ello, este Decreto Ley establecerá objetivos claros y prácticos que fortalecerán las estructuras democráticas en esta materia, basados en los requerimientos de la sociedad y del Estado. Esto conlleva a crear una regulación unitaria y sistemática en concordancia con la Constitución de la República de Panamá.

La actividad de inteligencia fue regulada por el Artículo 16 del Decreto de Gabinete No. 38 de 10 de febrero de 1990, por el cual se creó el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN), el que fue desarrollado en el Decreto Ejecutivo No. 98 de 29 de mayo de 1991, donde se reglamentó el funcionamiento y prohibiciones de la Secretaría Ejecutiva del CSPDN, materias que serán desarrolladas para su actualización pertinente en este Decreto Ley. Otro antecedente es la Resolución de Gabinete No. 34 del 21 de junio de 2000, por la cual se adoptaron los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad.

Las disposiciones legales antes citadas aún permanecen vigentes y no han sido modificadas a la fecha. No obstante, los cambios internacionales suscitados en la actualidad así como las nuevas amenazas asimétricas nacionales e internacionales obligan a legislar, regular y fortalecer la actividad de inteligencia.

Este Decreto Ley tiene como objeto:

1. Reorganizar el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN).
2. Crear el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.
3. Crear la Carrera de Inteligencia;
4. Crear el Comité Nacional de Información y Seguridad; y
5. Regular la clasificación de actos, documentos, informaciones, datos y objetos que afecten la seguridad y defensa del Estado.

Reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN).

Al CSPDN le corresponderá asesorar al Presidente de la República y ser la instancia deliberativa para establecer y articular la política de Seguridad y Defensa del país. Se le añade un nuevo representante, recayendo esta

importante designación en el Ministro de la Presidencia por estar el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad bajo su estructura orgánica, más no funcional.

Crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.

Se establecen parámetros básicos de ordenamiento y funcionamiento de todas las instituciones que guardan relación con el desarrollo de la inteligencia y se crea un organismo de seguridad a nivel nacional que únicamente estará subordinado al Presidente de la República y que sus objetivos serán determinados por el CSPDN en el documento denominado Directiva de Inteligencia. Este organismo será el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.

La misión que tendrá el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad será la de facilitar al Presidente de la República y al Gobierno las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de Panamá, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.

Para ello se da un salto cualitativo, estableciendo el Control Legislativo y Judicial en las acciones del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, esto sin duda permite colocar al servicio de inteligencia dentro de los parámetros de legalidad y respeto de las garantías fundamentales establecidas en la Constitución Política de la República.

Crea la Carrera de Inteligencia.

Otro salto cualitativo corresponde a la creación de la Carrera de Inteligencia que claramente establece los requisitos de nombramientos, derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones, instrucción y estabilidad del funcionario de inteligencia, quien por lo particular de su labor requieren procedimientos de selección con requisitos, peculiaridades y calificaciones distintas al resto de los funcionarios públicos.

La Carrera de Inteligencia ha sido concebida para evitar cualquier sesgo político que amenace la imparcialidad de la labor de inteligencia como función imprescindible del Estado.

Crea el Comité de Información y Seguridad.

Se crea el Comité de Información y Seguridad como la instancia donde se coordina, establece y difunden las acciones de información, investigación e inteligencia, a desarrollar por los estamentos de seguridad del Estado, asimismo es la entidad encargada de facilitar el intercambio de información entre estos estamentos y el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.

Regula la clasificación de actos, documentos, informaciones, datos y objetos que afecten la seguridad y defensa del Estado.

Se define como Secretos de Estado los actos, documentos y medios materiales clasificados como tales que afectan directamente a la seguridad y defensa nacional y cuya difusión o conocimiento por personas no autorizadas pueda entrañar riesgos graves para los intereses, instituciones o actividades del Estado.

La clasificación establece tres niveles: SECRETO, RESERVADO y CONFIDENCIAL y determina responsabilidad penal al funcionario que difunda algún acto, documento o medio clasificado bajo estos parámetros.