



**FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA  
LIBERTAD CIUDADANA. CAPÍTULO PANAMEÑO  
DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

**INFORME SOBRE EL  
CUMPLIMIENTO DE LOS  
COMPROMISOS  
ASUMIDOS EN LA  
DECLARACIÓN DE  
GUATEMALA POR UNA  
REGIÓN LIBRE DE  
CORRUPCIÓN**

**DICIEMBRE, 2007  
CIUDAD DE PANAMÁ,  
REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA  
LIBERTAD CIUDADANA  
CAPÍTULO PANAMEÑO DE TRANSPARENCIA  
INTERNACIONAL**

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS  
COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL EN LA  
DECLARACIÓN DE GUATEMALA POR UNA  
REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN**

**DICIEMBRE, 2007**

**CIUDAD DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ**

© **Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.** Enero, 2008.

**Revisión y Diseño Gráfico:**

Editorial Libertad Ciudadana, Panamá, República de Panamá.

Distribución gratuita.

I.S.B.N.:

Auspiciado por:



**PREPARADO POR:  
ANGÉLICA MAYTÍN JUSTINIANI Y  
JOSÉ EMILIO CHAMPSAUR**

**FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD  
CIUDADANA. CAPÍTULO PANAMEÑO DE  
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

Urbanización Nuevo Paitilla, dúplex nº 25. Ciudad de Panamá,  
Panamá

Teléfonos: (507) 2234120/22/24

Fax: (507)2234125

[libertad@cableonda.net](mailto:libertad@cableonda.net)

[www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)

## Contenido

Patrocinadores	3
Contenido	5
Introducción	7
Evaluación por Meta	8
Herramientas potencialmente útiles	11
Herramientas potencialmente útiles	55
Conclusiones	34
Recomendaciones	35
Bibliografía	37
Referencias	39

## **Introducción**

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el día 15 de noviembre de 2006 en la Ciudad de Guatemala, en ocasión de la Décimo Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción de Transparencia Internacional, declararon su propósito de cumplir con catorce metas de promoción de la transparencia en sus administraciones públicas y prevención de la corrupción para el año 2010.

Las catorce metas conjugan necesidades comunes en la región que deben ser satisfechas para acelerar el proceso de integración regional, a fin de constituirla, según el mandato de SICA, en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Actualmente, la región de SICA sufre los embates de la corrupción sobre la calidad del Estado de Derecho en cada país. Indicadores de percepción de corrupción ilustran que ninguno de los miembros pasa la calificación de cinco sobre un máximo positivo de diez, lo que muestra un importante grado de insatisfacción popular con las instituciones públicas.

A su vez, cada miembro de esta asociación ha aceptado e incorporado a su legislación nacional las reglas establecidas por las convenciones anticorrupción a escala internacional: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este compromiso es bien visto por todos los actores democráticos que procuran la erradicación de este flagelo y que comparten los principios de integración que propone el SICA.

Este informe analiza los cambios que pudieran haber tenido lugar en la sociedad panameña, particularmente en la administración pública, como efecto de la firma de esa Declaración, después de un año de haber sido firmada. Este trabajo pretende ilustrar la situación actual de los objetivos planteados en noviembre del año pasado y cómo ha avanzado su implementación.

El presente informe de avance cubre seis de los mandatos considerados más relevantes a la coyuntura panameña. A continuación se enumeran:

- N° 1. Planes nacionales para promover la transparencia.
- N° 2. Libre acceso a la información pública.
- N° 7. Regulación del comportamiento ético del servicio civil.
- N° 8. Leyes para proteger a los que denuncian la corrupción.
- N° 12. Financiamiento político.
- N° 13. Servicio civil.

## Evaluación por meta

**Meta N° 1.** Diseñar e implementar, en los casos en que no se ha hecho, planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos.

⇒ **Importancia:** todos los actores sociales deben participar en acuerdo a una visión común sobre una sociedad libre

de corrupción para que las políticas preventivas y sancionatorias tengan efectos permanentes y sostenidos.

- ⇒ **Condiciones actuales:** El gobierno actual ha implementado diversas iniciativas encaminadas a fomentar la transparencia y la participación ciudadana. Entre ellas, las más conocidas integran la política de modernización de la gestión pública con medios electrónicos para transparentar y agilizar procesos, mejorar la atención al usuario, aumentar la competitividad, etc.

El establecimiento de estas iniciativas se dio gracias a la Comisión Permanente para la Modernización del Estado Panameño en Función de Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación<sup>1</sup>, integrada por miembros del Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, el Órgano Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Electoral, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados y el Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.

- ⇒ **Implementación de la declaración:** En materia de promoción de transparencia hay avances coincidentes con el mandato de la Declaración de Guatemala.

En el 2007, el Órgano Ejecutivo realizó varias actividades que fortalecen la transparencia en la administración pública:

---

<sup>1</sup> "Decreto Ejecutivo nº 91 de 2001. Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo Nº 89 de agosto de 2001 que crea la Comisión Nacional para la Modernización del Estado panameño en función de nuevas tecnologías de la Información y Comunicación". Gaceta Oficial nº 24 398 de 2001. URL: <[http://www.asamblea.gob.pa/NORMAS/2000/2001/2001\\_303\\_2116.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/NORMAS/2000/2001/2001_303_2116.PDF)>



- Panamatramita (enero, 2007): busca reducir, simplificar e integrar la gran variedad de trámites que las diferentes entidades del gobierno exigen de los ciudadanos y de los proveedores. <http://www.panamatramita.gob.pa>
- Panamacompra (enero, 2007): Sistema de compra electrónica que permite divulgar las necesidades del gobierno en materia de contratación pública. <http://www.panamacompra.gob.pa>
- Panamaemprende (enero, 2007): Es un sistema informático que automatiza el proceso de aviso al Estado sobre el inicio de cualquier actividad comercial o industrial, que busca ofrecer a los emprendedores conseguir los permisos para la apertura de empresas por Internet en un solo día. <https://www.panamaemprende.gob.pa>
- Actualización de sitio Web de la Dirección Nacional de Migración: Este sitio contiene información importante, en inglés y español, como el registro de solicitudes de residencia provisional y permanente, e información de seguimiento a los trámites. <http://www.migracion.gob.pa>
- Sistema SÍGUEME: Es una herramienta informática que tiene la función primordial de monitorear los trámites que realizan los usuarios y proveedores del Estado a fin de conocer su situación. <http://www.contraloria.gob.pa/SicoGerencialBeta/reportes/pgSiguememe.aspx>

Otras agencias que buscan implementar acciones que hagan transparente la gestión pública son: la Asamblea Nacional con

la publicación de un portal con información sobre las votaciones por los diputados, y el Órgano Judicial con su proyecto de adopción de medidas para la informatización de los procesos judiciales. Ninguna de estas acciones funciona actualmente.<sup>i</sup>

Estos avances se presentan en un clima poco favorable para lograr mayor transparencia, ya que, con excepción del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y la Torre de Control (creada para sistematizar y organizar la gestión de la inversión pública), no existe un sistema de coordinación intergubernamental para hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas de forma integral entre todos los estamentos del Estado<sup>2</sup>.

### **Herramientas potencialmente útiles:**

***Instrumento N° 1:*** la Red Interinstitucional de Ética Pública y Transparencia instalada oficialmente el 29 de agosto de 2006.<sup>ii</sup>

Según el sitio Web de la Procuraduría de la Administración, la Red está compuesta por:

1. El Comité Consultivo: Integrado por representantes de diversos sectores del país comprometidos con los temas referentes al fortalecimiento de la ética pública.
2. El Comité Técnico: Integrado por profesionales con formación y/o experiencia en el campo de la de la ética y/o la gestión pública.

---

<sup>2</sup> Armijo, M. & Cortés, C. "Actualización de la investigación diagnóstica sobre la administración pública panameña". Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Panamá, 2006. Pág. 29.

3. La Coordinación Interinstitucional: Integrada por la Procuraduría de la Administración y los representantes institucionales que designen los Ministros y Jefes de Instituciones.

Objetivos<sup>iii</sup>:

- Crear en todas las oficinas públicas espacios de reflexión ética, con el fin de procurar un cambio de actitud del servidor público.
- Crear y fortalecer las redes internas institucionales, para que actúen como agentes multiplicadores en la promoción de la cultura ética institucional.

Fortalezas:

- La Red es una organización real (administra efectivamente recursos humanos, físicos y financieros) que realiza actividades conformes a sus objetivos.
- Los funcionarios públicos, sean miembros o no de la Red, reciben capacitación permanente a través del Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública<sup>iv</sup>.
- La red ha cumplido varias de sus objetivos específicos como la ejecución de actividades para la implementación del código Uniforme de Ética Pública y la Ley de Transparencia.

Debilidades:

- El status institucional y jurídico que regula las actividades y la administración de poder y los recursos a cargo de la Red es débil.

- La Red carece de presupuesto propio y de personal permanente. Actualmente, el licenciado Luis E. Cleghorn es el coordinador de la Red Interinstitucional de Ética Pública y Transparencia. Sin embargo, ni sus responsabilidades ni su relación con el Comité Consultivo, el Comité Técnico, están definidas formalmente. Esta situación dificulta su rendición de cuentas acerca de las metas alcanzadas. Los miembros de la red son acreditados de forma simbólica mediante emblemas<sup>v</sup>.
- La Red carece de autonomía e independencia, ya que la mayoría de quienes participan en ella son empleados de otras instituciones con responsabilidades contractuales independientes de la Red Interinstitucional de Ética Pública y Transparencia.
- Según el último boletín publicado (junio, 2006), la Red debe confeccionar un boletín informativo de actividades cada tres meses y preparar un mural. Sin embargo, en su página *web* sólo existen los informes del segundo y el tercer trimestre del 2006.
- En la Red participan exclusivamente funcionarios públicos; no hay canales expeditos de comunicación con la ciudadanía o usuarios de servicios públicos. Cualquier comunicación con la coordinación de la Red debe hacerse previa autorización del Procurador General de la Administración.

***Instrumento N° 2:*** actividades del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción.

- Semana de la Transparencia: Programa anual de concienciación nacional coordinado por la Secretaría del CNTCC.

**Concepto:** Actividades educativas a escala nacional para promover valores como la rectitud y la probidad entre funcionarios públicos y la ciudadanía en general.

**Programas de capacitación:**

- ⇒ Firma del Convenio de Cooperación Anticorrupción y Mejora de la Transparencia entre el Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción y Georgetown University. Se capacitaron 28 profesionales directivos de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, a través del Curso *“Políticas Públicas para el Mejoramiento de la Administración Pública, la Transparencia y el Fortalecimiento Institucional del Estado”*.
- ⇒ Seminario-Taller “Gestión Pública por Resultados: Planificación Estratégica, Evaluación institucional y construcción de Indicadores de Transparencia e Integridad.”
- ⇒ Curso "Gestión Pública por Resultados: Planificación Estratégica, Evaluación Institucional y construcción de Indicadores de Transparencia e Integridad", dictado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES - CEPAL) y patrocinado por la Embajada de Canadá.
- ⇒ Diplomado en Auditoría Forense y Control de la Gestión Pública. 81 funcionarios directivos, con tareas fiscalizadoras, de 44 instituciones gubernamentales, participaron en este proyecto para desarrollar técnicas de investigación necesarias para profundizar en los

conocimientos y herramientas para la fiscalización y control de la gestión pública.

- ⇒ Diagnóstico de riesgos institucionales: El CNTCC realizó una serie de estudios sobre las condiciones de la administración pública panameña para identificar defectos corregibles que obstaculizan la buena gestión pública. Este trabajo fue patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Fortalezas:

- El CNTCC es una institución formal con recursos propios y mandatos explícitos en su norma constitutiva.
- Posee personal especializado bajo autoridad única, dedicado exclusivamente a implementar las políticas institucionales.
- Su Junta Directiva, llamada Consejo, es integrado por consejeros de muy alto rango en instituciones competentes para implementar y dar seguimiento a los proyectos propuestos: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas, Procuraduría General de la Nación, Procuraduría General de la Administración, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de la Empresa Privada, Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, representantes del Comité Ecuménico, de los medios de comunicación social y de organizaciones sociales sobre ética, integridad y transparencia.
- La diversidad de los integrantes del Consejo facilita la creación de redes fuertes a nivel local e internacional

que facilitan la canalización de recursos hacia proyectos de incidencia local.

- Posee un plan estratégico a corto y mediano plazo, en consonancia con los principios institucionales y sus competencias.

**Debilidades:**

- Sus informes impresos y publicaciones a través de su página web no publican datos sobre la gestión financiera de sus proyectos, del impacto que tienen los mismos y su articulación con sus otras políticas.
- Indicadores de percepción pública de corrupción en Panamá, como el Índice de Percepción de Corrupción y encuestas locales, muestran una tendencia marcada a “no mejorar” lo que influye negativamente sobre la credibilidad de esta institución.

***Instrumento N° 3:*** La Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana (Asamblea Nacional).

A través de la Asamblea Nacional, durante la presidencia de Enrique Garrido, se inaugura la primera Oficina de Participación Ciudadana.

Esta Dirección es un espacio que se abre a los ciudadanos con el propósito de que gocen en forma indirecta de la iniciativa legislativa reconocida a los diputados y participen activamente en la formulación de las leyes.

***Objetivos:***

- Promover la participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes y la fiscalización de la gestión gubernamental.

- Promover un nuevo liderazgo político que exprese la plena vigencia de los principios éticos y morales en el quehacer político.
- Facilitar a los ciudadanos un mejor conocimiento sobre el funcionamiento de la Asamblea Nacional.
- Procurar una mayor efectividad en la labor legislativa, identificando los temas que son de interés ciudadano.

Fortalezas:

- Es una organización real con personal, dirección y recursos propios.

Debilidades:

- Carece de independencia política y presupuestaria.
- No es una organización formal con mandatos establecidos por ley. Su organización se establece a través de una resolución de Junta Directiva<sup>vi</sup>.
- Su página *web* no contiene información sobre procedimientos de participación.
- Su sitio *web* tiene poco impacto ya que muestra un bajo número de ingresos.

**Meta N° 2:** Proponer y promover la aprobación, en los países en que aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.

⇒ **Importancia:** el buen uso del poder público necesita mecanismos de balance y contrabalance, donde cada



parte pueda supervisar, condicionar y estimular al resto a actuar por el beneficio general de la comunidad. Todas las partes de este esquema deben poseer información útil que les ayude a cumplir con su papel.

⇒ **Condiciones actuales:** en Panamá, el derecho al libre acceso a la información pública está tutelado por normas de alta jerarquía<sup>viii</sup>.

En caso que la autoridad niegue el acceso, las normas panameñas establecen un mecanismo judicial, la Acción de HABEAS DATA, para revisar, a nivel de Corte Suprema de Justicia, la decisión del funcionario o funcionaria que niega la información.

Los artículos 10 y 11 de la Ley de Transparencia (Ley n° 6 de 2002) establecen claramente la información mínima que es considerada pública.

**Artículo 10.** El Estado informará a quien lo requiera sobre lo siguiente:

1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución. Estructura y ejecución presupuestaria, estadística y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.
2. Programas desarrollados por la institución.
3. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado,

dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, el cual deberá tener como mínimo, la siguiente información:

1. Desenvolvimiento del producto interno bruto por sector.
2. Comportamiento de las actividades más relevantes por sector.

**Artículo 11.** Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

La Alianza Ciudadana pro Justicia realizó una evaluación exhaustiva sobre el cumplimiento de las normas que garantizan el acceso a la información pública y encontró lo siguiente:

- Existe un deficiente cumplimiento de la obligación del Estado de informar, según lo establecido en la Ley de Transparencia.
- Algunas instituciones del Estado confunden la obligación de informar, con el sólo acto de publicación de las planillas institucionales.
- La información que exige la ley de transparencia en su artículo 9 es una información de poca trascendencia para la lucha contra la corrupción.
- La información de interés público establecida en los artículos 10 y 11 es la información relevante para la transparencia de la gestión pública, sin embargo es la información menos accesible a los ciudadanos.

- Existen aproximadamente dos instituciones del Estado que tienen un nivel algo satisfactorio de acceso a información en sus sitios *web*.
- Durante el 2006 (cuatro años después de la sanción de la Ley n° 6 de 2002) sólo el 30 % de los recursos de habeas data fueron concedidos.
- Las organizaciones de la sociedad civil y los periodistas no están utilizando la ley de transparencia en su misión de luchar contra la corrupción.

⇒ **Implementación de la meta:** a pesar de las dificultades que persisten, no se han diseñado e implementado nuevas acciones encaminadas a evaluar el cumplimiento de esta meta ni otras estrategias para garantizar el libre acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Existen casos en que la propia Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Nacional<sup>3</sup> violan los plazos permitidos para resolver peticiones de información .

**Meta N° 7.** Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.

⇒ **Importancia:** La corrupción es una desviación ética en el comportamiento social humano que afecta cualquier proceso en el que participe el individuo criminal. Por ello,

---

<sup>3</sup> Segundo Áudito de la Justicia Penal en Panamá. Alianza Ciudadana pro Justicia. Panamá, 2007. Pág. 57

la prevención efectiva de la corrupción debe influir positivamente sobre su visión política como funcionario público y sus principios básicos como asociado a una comunidad.

- ⇒ **Condiciones actuales:** con excepción de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en la entidad del gobierno central”, no se cuenta con una nueva legislación integral que contemple este particular.

Entre las 16 metas anticorrupción del actual gobierno se establecía desarrollar una legislación para prevenir conflictos de intereses, pero a la fecha no se ha presentado a la Asamblea Nacional un anteproyecto de ley de este carácter.

Por el contrario, nos preocupa que haya funcionarios, como en el caso de los diputados, que en ocasiones son señalados por cometer actos ilícitos y éstos quedan impunes. Para ilustrar nuestra aseveración, mencionamos el caso de la denuncia según la cual en los comicios de 2004, en la Comarca de Kuna Yala, se distribuyeron becas supuestamente a cambio de votos, proceso en el que se señalaba como responsable al diputado panameñista Enrique Garrido. En mayo del 2007, la Corte Suprema de Justicia, facultada para investigar privativamente a los miembros de la Asamblea Nacional, declaró nulo su procesamiento a causa de la inmunidad de la que gozaba el diputado al momento de realizarse la investigación<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Pérez, Rafael. “La Corte anula proceso seguido a Enrique Garrido”. Diario La Prensa, domingo 20 de mayo de 2007. Panamá, 2007. URL: < <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/05/20/hoy/panorama/987646.html> >

Caso similar ocurre cuando un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia es señalado por cometer un acto ilícito. Es a la Asamblea Nacional a la que corresponde iniciar las investigaciones, y éstas nunca son abiertas.

No existe un ente o autoridad de supervisión externa de la conducta ética de las autoridades. A pesar que la Procuraduría de la Administración tiene como misión recibir y atender las quejas contra actuaciones de los servidores públicos, en la práctica, las quejas se atienden de forma descentralizada (por cada autoridad pública).

Dados los débiles canales de comunicación y rendición de cuentas públicas que persisten, esta situación oscurece los procesos de tramitación de quejas y aliena a los denunciantes. Esto, como mencionaremos más adelante, fortalece la creencia ciudadana de que la denuncia es un ejercicio que no vale la pena.

En la actualidad, las instituciones públicas más activas en materia de promoción del comportamiento ético en el sector público son la Procuraduría de la Administración y el Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción.

En cuanto a la divulgación del ejercicio supervisor de la ética en el sector público, la experiencia obtenida por el Áudito Ciudadano ilustra que el acceso ciudadano a la información relativa a los procesos por faltas a la ética judicial y a los procesos por incumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios públicos, es casi nulo<sup>5</sup>.

Lo anterior es contrario a lo que establece la Ley de Transparencia (Ley N° 6 de 22 de enero de 2002) en cuanto a que es “deber de la administración pública de exponer y

---

<sup>5</sup> Segundo Áudito de la Justicia Penal en Panamá. Pág. 51.

someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos”.

**Meta N° 8.** Promover en los países en que aún no se ha aprobado la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas

⇒ **Importancia:** Un Estado democrático efectivo debe proteger contra la arbitrariedad e injusticia a toda persona que participe en la buena dirección de los asuntos públicos en su país.

⇒ **Condiciones actuales:** En Panamá, existen normas que obligan al funcionario público a denunciar actos que causen perjuicios al Estado. Sin embargo, el potencial agente denunciante, o testigo, percibe un clima desalentador al ejercicio cívico de la denuncia.

A finales de 2004, se publicaron opiniones de usuarios de servicios públicos sobre el proceso para denunciar sobre prácticas irregulares y, al menos dos de cada cinco, respondieron que el proceso es engorroso, carente de independencia e implica un riesgo de seguridad personal. Esta opinión la compartían los funcionarios públicos en una proporción de al menos uno de cada dos encuestados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. “Propuestas para el fortalecimiento de las instituciones que previenen e investigan la corrupción en Panamá”. Editorial Libertad Ciudadana. Panamá, 2004. Pág. 95.

El ambiente para la denuncia de otros delitos parece compartir las mismas características que para los delitos de corrupción. Según encuestas recientes, 57.4% de las víctimas de actos de delincuencia no denuncian el crimen. De éstos, el 44.3% justifican su acción porque consideran que denunciar no sirve para nada<sup>7</sup>.

Las carencias en materia de protección a testigos profundiza el malestar general ante los riesgos que incurren los denunciantes. El ciudadano común considera incompetente el sistema de protección de derechos básicos, sea éste la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional o el Ministerio Público, por la falta de recursos y la corrupción que, según la creencia general, las influye.



---

<sup>7</sup>Pérez, O. y Seligson, M. "Cultura política de la democracia en Panamá. 2006". Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Panamá, enero de 2007. Pág. xxi. URL: <<http://www.alianzaprojusticia.org.pa/site/download/panama2006.pdf>>

Según el segundo *Áudito* de la Justicia Penal, el delito más propenso a quedar en impunidad es el de enriquecimiento ilícito, ya que al denunciante se le obliga a presentar elementos probatorios que muchas veces superan la capacidad del denunciante. Esta obligación queda también tácita en el artículo 2467 del Código Judicial, donde se obliga la detención de cualquier investigación contra servidores públicos cuando un denunciante no provea una prueba sumaria.<sup>8</sup>

⇒ **Implementación de la meta:** Hasta el momento no se ha logrado ningún avance generalizado en materia de protección a testigos de delitos de corrupción.

## Herramientas potencialmente útiles:

### **Instrumento N° 1:** Denuncia Ciudadana

Es una Dirección de la Contraloría General, creada mediante Decreto Núm. 083-DDRH del 5 de abril del 2006 reemplaza a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, para brindar al ciudadano la oportunidad de hacer sus denuncias y darles seguimiento, de forma tal que las investigaciones y sus avances puedan ser monitoreadas por él mismo de una forma confiable. Cuenta con enlaces a las distintas entidades del gobierno nacional, para realizar las investigaciones a las denuncias presentadas.

Todas las personas que así lo consideren pueden realizar sus denuncias ciudadanas sobre actos que consideren incorrectos. Estas denuncias pueden realizarse en forma escrita,

---

<sup>8</sup> Moreno, José M. (compilador). Código Judicial. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. 17 edición. Panamá, 2007. Pag, 587.



telefónicamente o personalmente. Para ello, se cuenta con un sistema informático que recibe llamadas las 24 horas del día, protegiendo al denunciante mediante la distorsión de su voz. Estas denuncias son investigadas por la Dirección de Investigaciones especiales de la Contraloría General y los resultados son comunicados al denunciante y a las autoridades, tanto de la institución en la que se realizó el acto denunciado, como a las autoridades y tribunales competentes, en los casos en que así lo amerite el resultado de la investigación.

**Fortalezas:**

- Es una organización formal, con recursos financieros y personal propio.
- Se encuentra claramente establecida en el organigrama de la Contraloría General de la República (a nivel operativo).
- Sus funciones básicas están reglamentadas por decreto.
- Su sitio *web* facilita la tramitación y el seguimiento de las denuncias.
- Lleva estadísticas de las denuncias presentadas y su destino.

**Debilidades:**

- La baja cantidad de visitantes es indicador de una pobre divulgación.

***Instrumento N° 2:*** Centro de recepción de denuncias del Ministerio Público

El Ministerio Público (MP) y la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) sumaron esfuerzos para integrar en un mismo espacio físico tres centros dedicados a la atención de las víctimas, de recepción de denuncias y de uso de métodos alternos.

Este Centro Integral está bajo la supervisión y dirección de la Fiscalía Auxiliar de la República. Además de recibir querrelas y denuncias, el Centro procura darles el trámite con las autoridades competentes; atiende a las víctimas de los delitos y promueve la solución de conflictos, a través del uso de métodos alternos, para aquellos delitos que según el Código Judicial admiten desistimiento y concertación entre las partes involucradas.

**Fortalezas:**

- Cualquier persona puede realizar una denuncia sin que medien elementos probatorios físicos.
- Cuenta con personal y recursos propios.

**Debilidades:**

- La denuncia se hace en persona, en las oficinas de la Policía Técnica Judicial.
- Sus recursos financieros provienen del Ministerio Público, entidad que cuenta con una pobre disponibilidad presupuestaria

**Meta N° 12.** Promover la adopción de las normativas que establezcan sistema de control para el financiamiento electoral y político.

⇒ **Importancia:** Los partidos políticos son parte vital del

sistema democrático panameño, ya que deben expresar la voluntad popular sin discriminaciones injustas o que atenten contra el sistema de participación democrático.

- ⇒ **Situación actual:** En términos de la rendición de cuentas ante el órgano electoral, la principal característica del sistema vigente es que los partidos sólo justifican sus gastos. La reforma electoral de 2003, que introdujo por primera vez la obligación de rendir cuentas sobre las donaciones privadas, expresamente prohibió la divulgación de este tipo de información a la ciudadanía.

Las reformas realizadas en diciembre de 2006 no modificaron esta situación. Así, “La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden o registren los partidos políticos y candidatos, será manejada de manera confidencial por el Tribunal Electoral y utilizada exclusivamente para determinar que no hay indicios de violaciones a la ley penal, limitándose a entregar la información relativa a las personas investigadas o procesadas a las autoridades del Ministerio Público o del Órgano Judicial, a requerimiento de estas.”<sup>9</sup>

El alcance y la profundidad de la información sobre financiamiento de los partidos políticos panameños son precarios. Asimismo, la evaluación respecto a la confiabilidad de los datos es baja. En materia de mecanismos preventivos, el marco normativo panameño recurre a una gama bastante amplia de herramientas. Sin embargo, las posibilidades de

---

<sup>9</sup> Artículo nº 290 de Ley 60 de diciembre de 2006. Gaceta oficial nº 25 702 de 2007. Asamblea Nacional de Panamá. República de Panamá.

<sup>10</sup> “Dinero en la política, asunto de todos”. Proyecto CRINIS, 2007. Transparency International. 2007.

aplicar las sanciones son inexistentes.<sup>10</sup>

- ⇒ **Auditoría de los informes:** Existen dos unidades en el Tribunal Electoral dedicadas a auditar las finanzas partidarias: 1) la Subdirección de Subsidio a los Partidos Políticos es responsable de todo lo relativo al subsidio estatal brindado a los partidos y 2) la Subdirección de Auditoría de los Partidos de la Dirección de Auditoría Interna del TE, que cuenta con 4 contadores públicos autorizados y audita de modo ocasional, y sin aviso, los libros de los partidos en sus propias oficinas.
- ⇒ **Divulgación de las informaciones:** El TE publica todo lo pertinente (o todo lo que se refiere) al subsidio electoral una vez que los informes rendidos por los partidos hayan sido revisados. No se divulga, sin embargo, la información relativa al financiamiento que proviene de fuentes privadas; información esta de la cual el TE es depositario, sin poder revisarla. Como consecuencia, no se revela la identidad de los donantes, salvo que el Ministerio Público solicite información que concierna a un proceso penal. La rendición voluntaria desde los partidos no es mejor: sólo algunos partidos inscritos han puesto a la disposición de la ciudadanía algunas informaciones, pero sólo las relativas al financiamiento de las actividades ordinarias de sus respectivas oficinas y sobre el uso del subsidio público.

Para un ciudadano ordinario es virtualmente imposible tener acceso a información sobre financiamiento político. En pruebas de campo realizadas para el Proyecto CRINIS, únicamente se obtuvieron respuestas sobre el uso que dan los partidos al subsidio estatal y remitiéndose al portal electrónico del Tribunal Electoral. Sobre el acceso que tuvieron al espacio televisivo los principales partidos de gobierno y oposición respectivamente, los periodistas integrantes del equipo de

voluntarios fueron los únicos a acceder a algún dato en base a vínculos profesionales.

⇒ **Implementación de la meta:** El único avance sustancial hacia el logro efectivo de esta meta se obtuvo a principios de año cuando se logró prohibir las donaciones anónimas, salvo aquellas que se originen en colectas populares.<sup>11</sup>

**Meta N° 13.** Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos, con estabilidad a base de su desempeño y eficiencia, garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.

⇒ **Importancia:** Toda organización, pública o privada, necesita de personal competente y estimulado para generar servicios de alta calidad.

⇒ **Condiciones actuales:** La Constitución organiza la administración de personal público en varias carreras profesionales: Carrera Administrativa, Carrera Judicial, Carrera Docente, Carrera Diplomática y Consular, Carrera de las Ciencias de la Salud, Carrera Policial, Carrera de Ciencias Agropecuarias, Carrera de Servicio Legislativo y otras que determine la Ley. Cada una tiene sus respectivas normas; sin embargo, existe una ley general de Carrera Administrativa obligatoria para todas las dependencias del Estado, y es fuente suplementaria de

---

<sup>11</sup> Artículo n° 190 de Ley 60 de diciembre de 2006. Gaceta oficial N° 25 702 de 2007. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá.

<sup>12</sup> Artículo 5 de Ley N° 9 de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Gaceta Oficial N° 22,562 de junio de 1994.

derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por las demás carreras o por leyes especiales.<sup>12</sup>

No todos los funcionarios panameños pertenecen a alguna carrera pública profesional; muchos están regulados sólo por los reglamentos internos de cada institución.

Recientemente fue aprobada una nueva ley que modificó la ley de Carrera Administrativa y, según el presidente Martín Torrijos, ésta “reconoce y fomenta la profesionalización de los servidores públicos en base al mérito, al talento y a los años de servicios”<sup>13</sup> entre otras virtudes. Esta política busca eliminar los vicios del sistema que fomentan el clientelismo político y la ineficiencia del servidor público.

⇒ **Implementación de la meta:** En julio de 2007 se modificó la Ley que reglamenta el servicio civil en Panamá. Ella establece que desde el 4 de enero de 2008, ningún funcionario público podrá ser contratado sin previo concurso.<sup>14</sup>

Entre los aspectos principales relacionados con el cumplimiento de la Declaración de Guatemala, la Ley 24 de 2007 estableció que las autoridades nominadoras de funcionarios públicos tienen prohibido:

- Despedir a los servidores públicos o tomar cualquier otra represalia contra ellos para impedirles el auxilio de las autoridades encargadas de velar por el

---

<sup>13</sup> Discurso del presidente Martín Torrijos durante el acto de sanción de la Ley sobre Carrera Administrativa. Lunes 2 de julio de 2007. URL: <<http://www.presidencia.gob.pa/discurso.php?cod=1111&tex=>>

<sup>14</sup> Morales G, Eliana. “Acatan ley de carrera administrativa”. La Prensa Web. Jueves 25 de octubre de 2007. URL: <<http://www.prensa.com/hoy/panorama/1156161.html>>

cumplimiento y la aplicación de la presente Ley o como consecuencia de demandarlo.

- Inducir o exigir a los servidores públicos la adquisición de artículos y la utilización de determinados servicios, de establecimientos o de personas.
- Exigir o aceptar dinero, especie o víveres de los servidores públicos, como gratificación para que se les admita en el cargo, o por cualquier otra concesión o privilegio que se relacione con las condiciones de trabajo en general.
- Obligar a los servidores públicos a que se afilien o no a un determinado sindicato o asociación, o influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas.
- Obligar, por cualquier medio, a los servidores públicos a retirarse del sindicato o de la asociación a que pertenezcan o a votar por determinada candidatura en las elecciones de directivos de esas organizaciones.
- Retener, por su sola voluntad, los objetos del servidor público como indemnización, garantía o por cualquier otro título.
- Incumplir las medidas de seguridad, salud e higiene prescritas en la ley, en sus respectivos reglamentos y en las demás disposiciones legales.
- Exigir la realización de trabajos que pongan en peligro la seguridad, la salud o la vida de los servidores públicos.
- Deducir del salario de los servidores públicos alguna parte para fines no autorizados por la ley o cobrarles algún tipo de cuota a favor de algún tercero, sin el

consentimiento expreso del afectado.

- Realizar actos de acoso sexual.
- Impedir o negarse a descontar las cuotas legalmente acordadas por la Asociación de Servidores Públicos.
- Permitir que personas que no ejerzan o realicen funciones públicas perciban remuneración del Estado en concepto de salario.
- Impedir, retardar u obstaculizar la ejecución de la presente Ley y/o de los reglamentos que la desarrollen.
- Incurrir en acoso laboral.
- Despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.

Además, a partir del mes de julio de 2007, veintidós mil funcionarios públicos recibieron un ajuste de su salario a 300 dólares, cuando éste era menor que el salario mínimo.

A pesar de los avances, quedan sin atender las necesidades de independencia que requiere la Dirección de Carrera Administrativa, ente responsable de la gestión de la carrera administrativa. El Director General de este organismo es nombrado, y puede ser destituido, directamente por el Presidente de la República; es ejecutor de las políticas del Órgano Ejecutivo y ejercerá sus funciones hasta el término del ejercicio del Presidente de la República que lo nombró.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ley de Carrera Administrativa de Panamá.



## Conclusiones

En mayor o menor medida, todos los Órganos de Estado han realizado actividades o inversiones que coinciden con los objetivos establecidos en la Declaración de Guatemala. La mayoría de éstas buscan hacer transparente la gestión pública en procesos altamente riesgosos, como la contratación pública, la gestión de licencias comerciales, etc.

En general, estas actividades parecen responder a la elevada percepción de corrupción que existe desde el 2002, cuando ocurrió uno de los escándalos de corrupción más notables de la historia panameña; a los compromisos internacionales adquiridos con la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; y a la influencia de grupos de sociedad civil y medios de comunicación.

No parece haber una coordinación eficiente entre los diferentes estamentos políticos de la Nación para enfrentar la corrupción. Las políticas anticorrupción actuales se caracterizan por su aislamiento y ausencia de metas claras y medibles.

Hasta el momento, las inversiones realizadas no han tenido impacto positivo sobre la confianza ciudadana ya que los indicadores de percepción de corrupción y encuestas independientes ilustran la persistente creencia ciudadana, en que todas las instituciones democráticas de Panamá están contaminadas por corrupción y que sus actos dependen de intereses injustos y antidemocráticos.

## Recomendaciones

Reconocemos que se han realizado algunos avances, pero para el éxito del cumplimiento de los compromisos de la presente Declaración, es necesario que se estipule un Plan de Acción con indicadores de cumplimiento y metas a corto y mediano plazo.

Igualmente, se debe determinar cuál será el ente responsable de realizar las reformas que sean necesarias.

(Meta No. 1) Reformar la Ley 59 de 1999 para autorizar a la Contraloría General de la República a realizar auditorías de las Declaraciones Patrimoniales de Bienes y eliminar la condición de presentar prueba sumaria para iniciar las investigaciones por enriquecimiento ilícito. Esta solicitud emana del Pacto de Estado por la Justicia, con participación de los tres órganos del Estado, y de la solicitud formulada por varias organizaciones de la sociedad civil, como la Alianza Ciudadana Pro Justicia y TI-Panamá. Otra modificación que se requiere es que el formato de estas Declaraciones permita su actualización de manera electrónica y que sean de acceso público.

(Meta N° 1) Se requiere realizar una profunda reingeniería al Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción y su Secretaría Ejecutiva, para que sus acciones tengan mayor impacto.

(Meta N° 7) En relación al Código de Ética, se debe estipular una mejor manera de llevar a cabo las investigaciones para sancionar a un funcionario por violar este Código, y luego proceder a publicar las estadísticas de las sanciones aplicadas.

(Meta N° 8) En materia de protección a las personas que denuncian la corrupción, sigue pendiente la presentación de un proyecto de ley sobre esta materia ante la Asamblea Nacional.

(Meta N° 12) El financiamiento privado de las campañas electorales requiere de profundas reformas para dotarlo de mayor transparencia. Se debe establecer topes para el monto de las donaciones y para el costo de las campañas, y permitir que los ciudadanos tengan acceso a la información relacionada con los donantes privados.

(Meta N° 13) Promover mayor autonomía e independencia para la Dirección General de Carrera Administrativa y el establecimiento de una ley general de sueldos.

## Bibliografía

- Armijo, M. & Cortés, C. "Actualización de la investigación diagnóstica sobre la administración pública panameña". Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Panamá, 2006. URL: <[http://www.setransparencia.gob.pa/image/vinheta/pdf\\_a.gif](http://www.setransparencia.gob.pa/image/vinheta/pdf_a.gif)>
- Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción. Primer período de sesiones. Naciones Unidas. Ammán, 10 a 14 de diciembre de 2006. URL: <[http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/cosp/session1/V0659121s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0659121s.pdf)>
- Coronado, Diana. "Informe a la Nación, 2007". Ministerio de la Presidencia de Panamá. Zetta Centroamericana y Caribe S.A. Panamá, 2007.
- "Dinero en la política, asunto de todos". Proyecto CRINIS, 2007. Transparency International. 2007.
- "Evaluación de los Mecanismos para el Acceso a la Información en Panamá." Informe de Cumplimiento de la Ley 6 del 22 de enero de 2002 (Ley de Transparencia) Alianza Ciudadana pro Justicia. Panamá, 2007.
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. "Propuestas para el fortalecimiento de las instituciones que previenen e investigan la corrupción en Panamá". Editorial Libertad Ciudadana. Panamá, 2004.
- Moreno, José M. (compilador). Código Judicial. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. 17 edición. Panamá, 2007.

Pérez, O. y Seligson, M. "Cultura política de la democracia en Panamá. 2006". Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Panamá, enero de 2007. URL: <<http://www.alianzaprojusticia.org.pa/site/download/panama2006.pdf>>

## Referencias

- i En el caso de la Asamblea Nacional, a pesar de haber instalado el sistema electrónico, y de tener la página web preparada para publicar la información sobre las votaciones parlamentarias, los diputados siguen usando el método anterior. Ver nota de Leonardo Flores de La Prensa, 11 de octubre de 2007. URL: <http://www.prensa.com/HOY/panorama/1140971.html>. El programa planteado por el Órgano Judicial se propuso a través de un proyecto de ley que aún no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional.
- ii Red Interinstitucional de Ética Pública y Transparencia. *Infórmate: junio-agosto 2006*. Procuraduría de la Administración, Dirección de Investigación y Fortalecimiento de la Administración Pública. URL: [http://www.procuraduria-admon.gob.pa:8000/Red%20Etica%20Web/ver\\_imagen?mime\\_t=application/pdf&query\\_doc=select%20foto%20from%20procadm.t\\_red\\_etica%20where%20id%20=%201](http://www.procuraduria-admon.gob.pa:8000/Red%20Etica%20Web/ver_imagen?mime_t=application/pdf&query_doc=select%20foto%20from%20procadm.t_red_etica%20where%20id%20=%201). Panamá, 27 de octubre de 2007.
- iii Red de Ética. Sitio Web de Procuraduría de la Administración. URL: [http://www.procuraduria-admon.gob.pa/red\\_etica.htm](http://www.procuraduria-admon.gob.pa/red_etica.htm). Panamá. 27 de octubre de 2007.
- iv Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública. Cursos virtuales. URL: <http://edu.cimap.gob.pa/moodle/>. Panamá. 27 de octubre de 2007.
- v Acreditan a funcionarios de la Red de Ética. Noticia, 30 de mayo de 2007. URL: [http://www.procuraduria-admon.gob.pa:8000/Red%20Etica%20Web/bind.tcl?user\\_id=117&opcion=N](http://www.procuraduria-admon.gob.pa:8000/Red%20Etica%20Web/bind.tcl?user_id=117&opcion=N) Panamá. 27 de octubre de 2007.
- vi Resolución de Junta Directiva nº72 de 11 julio de 2000. Asamblea Nacional de Panamá.

- vii Constitución Nacional (artículo nº 42); Acuerdos Internacionales (artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos); leyes (Ley nº 6 de 2002).
- viii El Código de Ética de los Servidores Públicos (DE nº 246 de 2004); el Reglamento de Ética y Conducta de la Autoridad del Canal de Panamá (Acuerdo nº 11 de 1999); reglamentación de Ley de Carrera Administrativa (DE nº 222 de 1997); código de Ética del Tribunal Electoral (Decreto nº 15 de 2002) , el Acuerdo Municipal nº 107-A, entre otros.
- ix Decreto nº 153-DMySC de 2006. Su estructura general también está institucionalizada por norma (decreto nº 083 –DDRH de 2006).
- x La Procuradora General de la Nación divulgó recientemente que el nivel de recursos asignados al Ministerio Público amenaza con paralizar la institución. Ver nota de Juan Díaz, el Panamá América (14 de noviembre de 2007). URL: < [http://www.pandigital.com.pa/op=displaystory&story\\_id=630801&format=html](http://www.pandigital.com.pa/op=displaystory&story_id=630801&format=html)>



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

the global coalition against corruption



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



AGENCIA  
ESPAÑOLA DE  
COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL



**FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD  
CIUDADANA. CAPÍTULO PANAMEÑO DE  
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

Urbanización Nuevo Paitilla, dúplex nº 25. Ciudad de Panamá,  
República de Panamá

Teléfonos: (507) 2234120/22/24

Fax: (507)2234125

[libertad@cableonda.net](mailto:libertad@cableonda.net)

[www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)