

ISBN: 978-9962-640-49-3

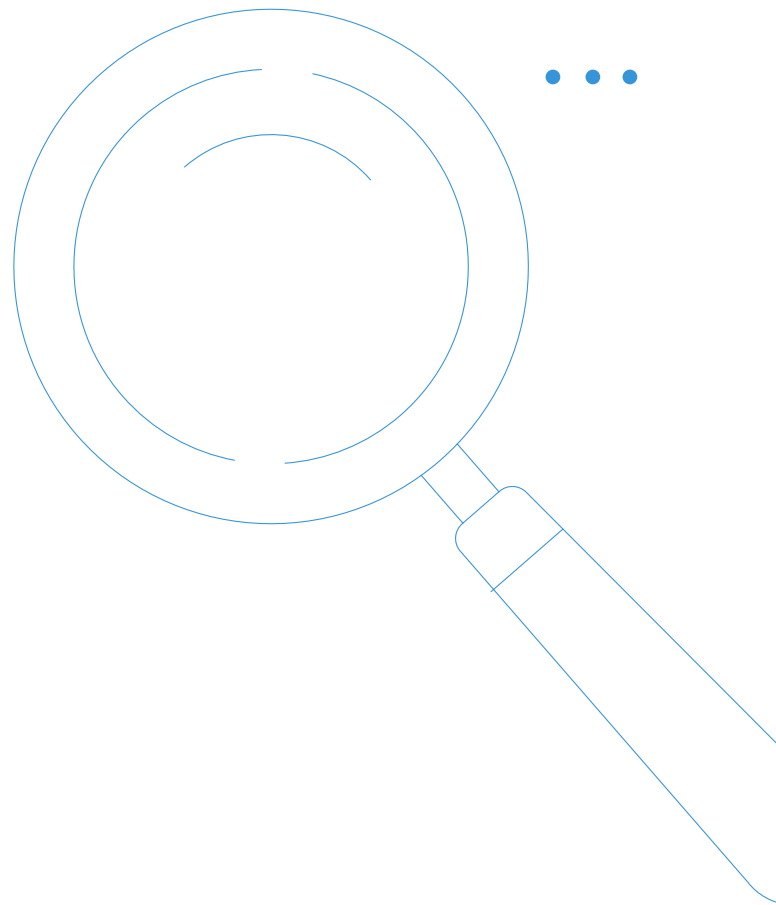


Informe

Transparencia en la gestión pública y acceso a la información pública: Revisión de mejores prácticas internacionales



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional



**Fundación para el Desarrollo
de la Libertad Ciudadana**
- Capítulo Panameño de
Transparencia Internacional

Presidenta

Lina Vega Abad

Directora Ejecutiva

Olga de Obaldía

Coordinadores de Proyecto

Simón Tejeira

Ilan Perelis

Investigación

Delia de Castro - Consultora de FDLC-TI Panamá

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (FDLC-TI Panamá) es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil, fundada en 1995, con una triple misión: la defensa de las libertades fundamentales de las personas; el fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la transparencia y la lucha anticorrupción; y la formación de la ciudadanía en participación ciudadana democrática, siendo un contrapeso a los partidos políticos institucionalizados.

Desde 1997 somos el Capítulo Panameño de **Transparencia Internacional**, el movimiento global cuya visión es: un mundo en que los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida diaria de las personas esté libre de corrupción. A través de más de 100 capítulos en el mundo entero y su Secretaría en Berlín, lideran la lucha contra la corrupción para hacer de esta visión una realidad.

   @LibertCiudadana

 www.libertadciudadana.org

 +507 6981-1153

 libertad@libertadciudadana.org

TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REVISIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Enero 2025

ÍNDICE

I. Breves reflexiones sobre la corrupción	4
II. Estrategias preventivas	4
III. Buenas prácticas y Mejores prácticas	5
IV. Recopilación de prácticas internacionales que favorecen la transparencia en la gestión pública y el acceso a la información pública que Panamá no haya adoptado integralmente.....	6
V. Transparencia en la gestión pública, acceso a la información pública y protección de datos personales	9
VI. Breves anotaciones sobre la independencia del órgano garante de la Transparencia en la Gestión Pública y de la Protección de Datos	11
1. Convención Interamericana contra la Corrupción	12
2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	15

I. BREVES REFLEXIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un problema mundial, pero evidentemente tiene mayor incidencia en algunos países que en otros. Panamá, según el más reciente Índice de Percepción de la Corrupción 2023¹, se ubica en la posición 108 de 180 países, con 35 puntos, lo cual nos acerca más a los países más corruptos que a aquellos en los que menos se presenta este fenómeno o en los que más adecuadamente se previene y combate la corrupción.

Teniendo presente que a mayor corrupción menor será el desarrollo del país y, por ende, su progreso y el de sus habitantes, resulta indispensable continuar haciendo esfuerzos para prevenir y combatir aquellas actividades que se materializan a través del exceso o abuso en el ejercicio del poder con fines de beneficio personal o privado, sea este económico o de cualquier otra naturaleza. Esto se refleja cuando el Estado delega poder a los funcionarios que forman parte de su estructura y que han sido designados para desarrollar su mandato de conformidad con la ley, pero que se apartan de ella con propósitos indebidos.

Una vez que la República de Panamá ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción² emanada de la Organización de Estados Americanos (OEA), hace 25 años, asumió el compromiso de adecuar su legislación interna a las exigencias internacionales en esta materia. Con esa finalidad se dictó la Ley 39 de 19 de julio de 2001, en la que por primera vez se tipificaron delitos como la corrupción propiamente tal, el tráfico de influencias, el enriquecimiento injustificado, entre otras conductas.

Luego, con la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³, se complementó el compromiso anterior, llevando al país a incrementar las acciones en materia preventiva; procurar una mejor regulación de las distintas conductas relacionadas con la corrupción (tanto en el sector público como en el privado), propiciar la protección de denunciantes, testigos, peritos, víctimas, entre otros intervinientes del proceso, entre muchos otros⁴; algunos de estos compromisos se vieron reflejados en leyes especiales como aquella que creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA); en el Código Penal de 2007, que introdujo la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas en el contexto del proceso penal, actualizó algunas conductas delictivas llegando a tipificar el soborno transnacional; en el Código Procesal Penal de 2008 y más recientemente con la creación del Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas⁵, entre otras.

II. ESTRATEGIAS PREVENTIVAS

Las estrategias preventivas constituyen un conjunto de medidas, políticas y acciones establecidas para evitar o frenar las conductas antiéticas y violatorias de disposiciones administrativas o aquellas que inclusive pueden escalar al ámbito penal, primordialmente en el sector público.

1 Transparencia Internacional (2023). Índice de Percepción de la Corrupción. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/pan>

2 Ratificada mediante la Ley 42 de 1 de julio de 1998.

3 Ratificada mediante la Ley 15 de 10 de mayo de 2005.

4 Ver en el anexo el detalle de compromisos asumidos en materia preventiva debido a la suscripción y ratificaciones de las convenciones contra la corrupción correspondientes al Sistema Interamericano como al Sistema Universal.

5 Ley 129 de 17 de marzo de 2020.

Estas estrategias buscan promover la integridad, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, de forma que las actuaciones de los funcionarios designados para el cumplimiento de deberes en la administración del Estado se realicen de conformidad con el mandato legal y apegadas a los mejores estándares internacionales sobre la materia.

Hoy día también se ha desarrollado un enfoque importantísimo de prevención en el sector privado gracias al desarrollo del Gobierno Corporativo y normativa de cumplimiento.

III. BUENAS PRÁCTICAS Y MEJORES PRÁCTICAS

Usualmente escuchamos la mención de las frases buenas prácticas y mejores prácticas. Para muchos resultan indistintos. No obstante, en materia de gestión y estructura organizacional tienen significados diferentes.

Las buenas prácticas consisten en actividades que luego de haberse implementado en el marco de una organización (se manifiestan usualmente a través de comportamientos deseados o esperados que pueden implicar un hacer o un no hacer), generan resultados positivos, por lo que pueden ser replicadas para beneficio de otras organizaciones o de un mayor número de ciudadanos.

Las mejores prácticas, por su parte, se definen como “un método superior o práctica innovadora que contribuye a la mejora del rendimiento deseado en una organización...” (Jiménez, D. 2014). Esto quiere decir que se alinean con sus objetivos y contribuyen a alcanzarlos.

Generar mejores prácticas implica la acumulación y la aplicación de conocimientos sobre lo que funciona y no funciona en diferentes situaciones y contextos, incluyendo las lecciones aprendidas y el proceso de retroalimentación, reflexión y análisis (lo que funciona, cómo y por qué). (Ibid.).

La implementación y desarrollo de mejores prácticas implica un enfoque sistemático y proactivo para identificar, aprender y aplicar los métodos más efectivos en una determinada área o industria. Estas prácticas se basan en la experiencia, el conocimiento experto, la investigación y los estándares reconocidos dentro del campo correspondiente (Ricoy Belloc, 2023).

En el marco de las actividades relacionadas con la prevención de la corrupción tanto las buenas prácticas como las mejores prácticas deberán estar en armonía con los principios de integridad, transparencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, por mencionar algunos. A la vez, en la medida que mayor sea su incidencia más incrementarán la capacidad de prevenir, detectar y erradicar conductas contrarias a la buena marcha de la administración pública.

Las buenas prácticas en la administración pública pueden ser elevadas a nivel de ley, pero no necesariamente se requiere de una ley para que estas existan. Por ejemplo, rendir cuenta pública mensual de la gestión realizada desde el servicio público, cuando la ley estipula solamente la rendición de cuentas trimestral o anual puede resultar una buena práctica. Esto quiere decir que se mantiene el cumplimiento de lo que estipula la ley, pero se eleva el estándar y a través de un comportamiento activo se da más de lo que la ley prevé, sin que ello genere una violación normativa o una afectación a persona alguna. Por otro lado, no utilizar las exoneraciones de impuesto existentes para la compra de vehículos por parte de determinados funcionarios o los teléfonos celulares (franquicia telefónica) asignados por el Estado, entre otras, también pueden ser vistas como tal.

Tanto las buenas prácticas como las mejores prácticas pueden tener incidencia en distintas áreas. Aquí destacamos algunas:



Transparencia y Rendición de Cuentas:

Promueven la apertura y la responsabilidad en la gestión de recursos y decisiones públicas. Ejemplo: proporcionar detalle de contrataciones públicas y de uso de los recursos presupuestarios; dar a conocer detalles de reuniones, entre otras.



Promoción de la Integridad:

Fomentan la honestidad, la imparcialidad y la coherencia en el comportamiento individual y organizacional. Por ejemplo: no contratar a personas con vínculos de parentesco; rendir cuenta sobre sus bienes patrimoniales y no aprovecharse del cargo para enriquecerse ilícitamente; establecer mecanismos para identificar, divulgar y gestionar los conflictos de interés que puedan comprometer la imparcialidad y la objetividad en la toma de decisiones.



Fortalecimiento Institucional:

Contribuyen al desarrollo de instituciones sólidas y eficientes, capaces de resistir la corrupción y servir al interés público. Por ejemplo: planificar la gestión; contratación de personal calificado o capacitarlo adecuadamente; aprobar Códigos de Ética para sectores específicos; contar con sistemas internos de supervisión de la conducta de los funcionarios públicos y mecanismos para hacer efectivas las sanciones cuando ello corresponda.



Participación Ciudadana:

Involucrar a la sociedad civil en la vigilancia y el control de la gestión pública, aumentando la legitimidad y la confianza en las instituciones. Por ejemplo: contar con canales de denuncia de la corrupción y sistemas de protección de denunciantes; dar apoyo a la sociedad civil para el desarrollo de proyectos con incidencia institucional; colaborar con la realización de estudios dirigidos al estudio del fenómeno de la corrupción, entre otros.

Estas prácticas son fundamentales para crear y mantener un ambiente libre de corrupción. Su promoción y aplicación efectiva requieren del compromiso y la colaboración de todos los actores sociales, así como el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos en las convenciones contra la corrupción.

IV. RECOPIACIÓN DE PRÁCTICAS INTERNACIONALES QUE FAVORECEN LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICO QUE PANAMÁ NO HAYA ADOPTADO INTEGRALMENTE

Chile



Ley 20.730 de 8 de marzo de 2014.
Mejor conocida como Ley del Lobby⁶.

Enfoque: Transparencia

Esta ley regula el lobby (acercamiento, búsqueda de accesos) y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

6 En Panamá se ha aludido a esta práctica como cabildeo.

A partir de su entrada en vigor, es deber de las autoridades y los funcionarios públicos destinatarios de la ley registrar y dar publicidad a:

- Las reuniones y audiencias solicitadas por *lobbistas* y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública.
- Los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones.
- Los regalos que reciban como autoridad o funcionario.

Para más detalles se puede acceder a la información aquí:

<https://www.leylobby.gob.cl/>

Argentina



Registro de regalos y viajes

Creado mediante el Decreto N° 1179/2016, que reglamenta la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

- El Registro de Obsequios a Funcionarios tiene como finalidad asegurar un adecuado control y seguimiento del destino de los obsequios recibidos, así como evitar la ilegal incorporación de éstos al patrimonio del funcionario.
- El Registro de Viajes de Funcionarios Financiados por Terceros tiene como finalidad transparentar la utilización de viajes financiados por terceros.

Estos registros se publican en internet con el propósito de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. A la vez promueven el control de la ciudadanía sobre la conducta de los funcionarios públicos y facilitan el conocimiento y aplicación de las normas vigentes en materia de ética en el ejercicio de la función pública.

Enlaces:

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2018_arg_form_prevsob.pdf

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2018_arg_form_anex_prevsob.pdf

Colombia



Analítica de datos en materia anticorrupción

Implementada a partir del año 2019.

A través de: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, y en especial desde el Grupo del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.

Objetivos:

- Promover espacios de innovación y co-creación donde se proponga, a través del uso de datos abiertos, prototipos e ideas que permitan acercar a los ciudadanos al seguimiento, visualización y manejo del presupuesto público nacional;
- Fomentar la participación y la apropiación de veedurías ciudadanas, así como ejercicios de control social a obras de infraestructura ejecutadas con recursos públicos;
- Visibilizar proyectos y herramientas TIC desarrolladas por diferentes entidades de las tres ramas del poder público, órganos de control, gobiernos subnacionales y de la sociedad civil, que incentiven la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

Cada año el Día de los Datos Abiertos realizan actividades a través de las cuales convocan a los integrantes de la sociedad a presentar propuestas innovadoras utilizando los datos que comparten las instituciones públicas.

Enlaces

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2019_sem1_col_form_mecparticip.pdf

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2019_sem1_col_ppt.pdf

Perú



Gestores de interés

Empezó a regir a partir del 1 de junio de 2019.

Crearon una Plataforma de Gestión de Visitas e Intereses, con el propósito de asegurar que la información de las visitas que reciben los servidores públicos, así como información de actos de gestión de intereses que reciben los funcionarios con capacidad de decisión, sea transparente y de conocimiento público.

Enlaces:

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2019_sem2_per_form_mecparticip1.pdf

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2019_sem2_per_ppt1.pdf

México



- a. Ley Tres de Tres: Presentación de declaraciones de bienes, intereses y renta a través de una plataforma tecnológica (DECLARANET).

Implementada el año 2021. Producto de las limitaciones que generó la pandemia.

- En la actualidad es obligación de todos los servidores públicos, no solamente para los de cierto nivel.

Enlaces:

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2021_sem1_mex_form.pdf

https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2021_sem1_mex_ppt.pdf

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/sep2021_ss_mx_ppt.pdf

- b. Laboratorios para la verificación de obras públicas

La actividad se realiza con el objetivo de verificar que la obra se ejecute conforme a las especificaciones generales y particulares establecidas en el acto de contratación pública.

Los equipos se trasladan a las obras y supervisan calidad de materiales, forma de ejecución, entre otros.

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Sept2023_bp_2_Mexico_form.pdf

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Sept2023_bp_2_Mexico_ppt.pdf

Paraguay



Portal de denuncias anticorrupción

Con la creación del sitio web www.denuncias.gov.py denominado “Portal de Denuncias Anticorrupción”, se permite que la ciudadanía presente o formule denuncias por temas relacionados con la corrupción en instituciones públicas y actos cometidos por funcionarios en el ejercicio de su cargo.

Este portal incluye un sistema de protección de datos del denunciante y también permite que se realice el seguimiento de la denuncia propiciando control ciudadano sobre la actuación de quien tenga bajo su responsabilidad la investigación.

En México tuvieron una iniciativa similar pero con una APP denominada Denuncia Paisano.

Enlaces:

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mar2023_bp_py%20_form.pdf

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mar2023_bp_py%20_ppt.pdf

Dinamarca



- En el año 2018 se estableció como objetivo estratégico principal mitigar los riesgos de integridad pública a través del control interno y la gestión de riesgos.
- La Ley de Apertura en la Administración de Dinamarca regula el acceso a la información.
- La Ley de Información del Sector Público establece un marco legal para la reutilización de la información del sector público lo que permite gran apertura en cuanto al manejo de datos.

Enlace:

<https://www.oecd.org/publication/anti-corruption-and-integrity-outlook/2024/country-notes/denmark-84a628ae/>

Noruega



- Su Ley de Transparencia entró en vigor el 1 de julio de 2022.
- Procuran que el gobierno sea lo más responsable, transparente y democrático posible.
- La información pública es fácilmente accesible para los ciudadanos, lo que a la vez les permite monitorear lo que hace su gobierno, reclamar sus derechos de manera efectiva y desempeñar un papel importante a la hora de influir en los asuntos de Estado.
- Además, para las empresas tienen las siguientes exigencias:
 - Debida diligencia: El deber de llevar a cabo la debida diligencia para identificar y evaluar los impactos adversos reales y potenciales sobre los derechos humanos y las condiciones de trabajo decentes en las empresas y sus cadenas de suministro.
 - Informe de debida diligencia: El deber de publicar una cuenta anual del proceso de debida diligencia antes del 30 de junio de cada año.
 - Derecho a la información: El deber de responder a las solicitudes del público sobre cómo una empresa aborda los impactos adversos reales y potenciales sobre los derechos humanos y las condiciones de trabajo decentes.

Enlace:

<https://www.opengovpartnership.org/stories/openness-and-information-integrity-in-norway/>

Otras prácticas y su incidencia en Panamá:

Es importante indicar que en Panamá existen interesantes iniciativas en materia de Gobierno y presupuesto abierto, las cuales pueden ser revisadas en los siguientes enlaces:

Gobierno abierto

<https://www.antai.gob.pa/que-es-gobierno-abierto/#:~:text=La%20Alianza%20de%20Gobierno%20Abierto,tecnolog%C3%ADas%20para%20fortalecer%20la%20gobernabilidad.>

Presupuesto abierto

<https://presupuestoabierto.pa.org/#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20EL%20PRESUPUESTO%20ABIERTO,y%20colaborativos%20con%20la%20ciudadan%C3%ADa>

V. TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

La ley panameña de transparencia tiene ya más de 20 años de vigencia, por lo que considerando los avances que se han generado en la materia en el tema, requiere de una revisión que permita establecer qué aspectos requieren de actualización para ajustarse a las necesidades existentes.

Una vez revisada la legislación local (Ley 6 de 2002) y de realizar un análisis comparativo con normativas más recientes como la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de España, la Ley sobre Acceso a la Información Pública de Chile, así como con la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a Información Pública⁷, presentamos las siguientes áreas de oportunidad:

⁷ Ver: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363> https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

- En la Ley 6 de 2002 se hace alusión solamente a instituciones del Estado como destinatarias de las normas. No obstante, en otras legislaciones se hace referencia a un catálogo más amplio de sujetos obligados que abarca a empresas públicas, asociaciones público - privadas, partidos políticos, entre otras organizaciones que guardan relación en alguna medida con actividades de naturaleza pública, por ejemplo, aquellas que siendo entes privados prestan servicios públicos.
- La Ley 6 de 2002 no incluye normas que procuren la inclusión para que la información se publique en distintos formatos de manera que personas con alguna discapacidad pueden acceder a esta. Aunque existe una ley de equiparación de oportunidades para personas con discapacidad, sería ideal contemplar de forma específica este deber de los sujetos obligados en materia de acceso de la información pública.
- No hace alusión a los datos abiertos y a la posibilidad de su reutilización. Hoy día la información publicada en formato de datos abiertos es limitada.
- No se refiere a la protección de datos personales. Sería ideal establecer una conexión entre la ley de transparencia y la ley de protección de datos.⁸
- No establece una obligación sobre la publicación de pronunciamientos judiciales en firme. Esto resulta necesario también para que se conozcan las decisiones jurisdiccionales, aunque con protección de personas menores de edad o de otros datos sensibles. Por ejemplo, el Tribunal Administrativo Tributario publica las decisiones que toma en los procesos sin publicar los nombres de las partes.
- No incluye normas de buen gobierno para la gestión pública, lo cual es necesario para una mejor organización.
- No se hace alusión de forma expresa al deber de publicación de los subsidios como por ejemplo se expresa en la Ley chilena en la que se establece que debe publicarse el diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.

Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a Información Pública.

Sugiere la publicación de la siguiente información:

- Permisos, licencias y concesiones
- Mecanismos de evaluación de altos funcionarios
- Agendas de los funcionarios públicos
- Listado de personas que tengan acceso a recursos públicos
- Listado de personas que hayan sido objeto de sanciones administrativas
- Listado de empresas y personas que hayan incumplido contratos con sujetos obligados

⁸ Por ejemplo, el artículo 15 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece lo siguiente:

Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada

ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

El tema de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos deben pervivir como complementarios. De hecho, como parte de los estándares internacionales que derivan desde la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, surge el deber de mejorar el acceso a la información pública en concordancia con la protección de datos y del derecho a la intimidad. Por ello, el enfoque central de limitación de la publicidad de los datos se refiere a los datos sensibles esencialmente, así como cuando se demuestre que la vida del servidor público está en riesgo por haber sido víctima de un delito o estar bajo amenaza.⁹

Sobre este tema el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido en su jurisprudencia interpretativa que los límites a la transparencia aparecen vinculados al estándar europeo de protección de datos en tres ámbitos correlacionados en un gradiente de intensidad decreciente: a)- información pública en la que se contengan datos personales especialmente protegidos; b)- información pública que afecte, con carácter general, a datos personales; c)- información que contenga datos “meramente identificativos”¹⁰

VI. BREVES ANOTACIONES SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y DE LA PROTECCIÓN DE DATOS

Una posibilidad para generar mayor nivel de independencia en la Autoridad a cargo de la supervisión de los temas relacionados con transparencia y protección de datos, puede ser la configuración de un órgano colegiado con designaciones escalonadas en distintos periodos presidenciales, sin posibilidad de reelección.

Esto, además de la selección a partir de la trayectoria, conocimientos y experiencia en la materia relativa al cargo, por parte de una comisión independiente estructurada desde la sociedad civil que recomiende a los 9 mejores profesionales para ocupar 3 cargos inicialmente.

Esto debe ir acompañado de autonomía presupuestaria que les permita contar con los recursos pertinentes para el desarrollo de sus funciones, así como la designación del personal necesario para tal finalidad.

Además, el órgano garante debe ser ejemplo de transparencia formal y de fondo para el resto de la administración pública.

▶ **Aplicar las buenas y mejores prácticas de transparencia y acceso a la información es fundamental para crear y mantener un ambiente libre de corrupción. Su promoción y aplicación efectiva requieren del compromiso y la colaboración de todos los actores sociales.**

▶ **Cuatro áreas de incidencia de las mejores prácticas:**

- **Transparencia y Rendición de Cuentas**
- **Promoción de la Integridad**
- **Fortalecimiento Institucional**
- **Participación Ciudadana**

⁹ Para más, acceder al siguiente enlace: <https://www.aepd.es/preguntas-frecuentes/11-transparencia-y-pd>

¹⁰ Arenas Ramiro, M. (2023). Las obligaciones de transparencia de las Autoridades de protección de datos: un requisito indispensable para su independencia. *Revista Española De La Transparencia*, (17 Extra), 227-270. <https://doi.org/10.51915/ret.312>

COMPROMISOS ASUMIDOS AL SUSCRIBIR Y RATIFICAR LAS CONVENCIONES Y SUS RESPECTIVOS AVANCES EN PANAMÁ

1. Convención Interamericana contra la Corrupción

Suscrita en el año 1996 en Caracas, Venezuela. Entró a regir en 1997.

Fue ratificada por Panamá a través de la Ley 42 de 1 de julio de 1998.

Esta convención incluye una serie de medidas preventivas que tienen como propósito ayudar a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

Art. III Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
#1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Normas orientadas a prevenir conflictos de interés Normas para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.	Código de ética para los servidores públicos. Ley para prevenir los conflictos de interés en la función pública Regulaciones de Contraloría. Tipificación del peculado de uso. Obligación de denunciar actos de corrupción.	Decreto Ejecutivo N° 246, de 15 de Diciembre de 2004. Ley No. 316 de 18 de agosto de 2022 Artículos 8 y 13 del Código Fiscal. Decreto Ejecutivo No.34 de 3 de mayo de 1985 Manual de Normas Generales para el Registro y Control de los Bienes Patrimoniales del Estado Código Judicial de 1991. Artículo 1996. Todo empleado público que en el ejercicio de sus funciones descubra de cualquier modo que se ha cometido un delito de aquéllos en que deba procederse de oficio, pasará o promoverá que se pasen todos los datos que sean conducentes y lo denunciará ante la autoridad competente, para que se proceda al juzgamiento del culpable o culpables. Código Procesal Penal. Ley 63 de 28 de agosto de 2003. Artículo 83. Artículo 83. Obligación de denunciar. Tienen obligación de denunciar acerca de los delitos de acción pública que, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de estas, lleguen a su conocimiento: 1. Los funcionarios públicos, en los hechos que conozcan en ejercicio de sus funciones. 4. Las personas que por disposición de la ley o de la autoridad o por algún acto jurídico tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o el control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona respecto de los delitos cometidos en perjuicio de esta o de la masa o patrimonio puesto bajo su cargo o control, siempre que conozcan el hecho por el ejercicio de sus funciones.

Art. III Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
#2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.	Procedimientos para sanción en el Código de ética y normas éticas del Código Judicial, pero generaron mucha confusión con lo disciplinario. Creación y puesta en marcha del Tribunal de Integridad en el Órgano Judicial (año 2023)	Ley 53 de 2015. Que regula la carrera judicial.
#3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.	Proliferación de Escuelas Institucionales de Formación Curso sobre Código de Ética para Servidores Públicos (virtual)	Mediante la Resolución No. 4-2021 de 16 de agosto de 2021, se hizo obligatorio aprobar los cursos de la Academia de Ética y Transparencia de la ANTAI.
#4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.	Que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta medidas contra la Corrupción Administrativa	Ley 59 de 29 de diciembre de 1999
#5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.	Ley de Carrera Administrativa Ley de Contratación Pública	Ley 9 de 1994. De Carrera Administrativa, Con sus modificaciones y adiciones. Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020.
#6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.		
#7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.	Ley de Contratación Pública Sanciones a personas jurídicas	Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020

Art. III Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
#8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.	Medidas generales establecidas en los artículos 331, 332 y 336 del Código Procesal Penal. Algunas son aplicables, mas no se cuenta con medidas específicas para esta clase de delitos ni con un programa de protección y recompensa.	Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal
#9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.	La Autoridad Nacional de Transparencia (ANTAI) en reemplazo del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción	Ley 33 de 25 de abril de 2013
#10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.	Regulación de los delitos de corrupción en el Código Penal Ley de prevención de blanqueo de capitales (conoce a tu cliente) Ley de registros contables Régimen de inmovilización de acciones al portador Registro de beneficiarios finales	Ley 39 de 1999, por la cual se modifican y adicionan artículos al Código Penal. Ley 14 de 2007. Actual Código Penal. Ley 23 de 2015. Medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, Ley 52 de 2016. Que establece la obligación de mantener registros contables para determinadas personas jurídicas. Ley 254 de 2021. Adecuaciones en materia de transparencia fiscal internacional y de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva. La Ley 47 de 2013 modificada por la Ley 18 de 2015 que tratan sobre un régimen de custodia de acciones al portador. Ley 129 de 2020. Que crea el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales De Personas Jurídicas.
#11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.	Comisión de Estado por la Justicia y Pacto de Estado en las que participa Alianza Ciudadana Pro Justicia.	

Art. III Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
#12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.	Índice de Transparencia	

También se hace alusión a tipificación de delitos, medidas sobre bienes y secreto bancario.

2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Suscrita en el año 2003 en Mérida, México. Entró a regir en 2005.
Fue ratificada por Panamá a través de la Ley 15 de 10 de mayo de 2005.

Anímate a contestar estas preguntas sobre el nivel de cumplimiento del Estado panameño con los compromisos adoptados al ratificar esta convención

¿En qué hemos avanzado como país?

Anota en los recuadros la acción concreta que conoces y cómo se ha materializado.

¿Qué nos falta por cumplir?

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.		
Establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.		
Evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.		
Colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.		
Órgano de prevención de la corrupción		
Garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.		
Dotar de la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones		

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Sector público		
Adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos: a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos; c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte; d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.		
Establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos.		
Aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.		
Sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.		
Códigos de conducta para funcionarios públicos		
Promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.		
Aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.		
Tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.		

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones		
Establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.		
Medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo		
Contratación pública y gestión de la hacienda pública		
Sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas: a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación; c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos; d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo; e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.		

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas: a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional; b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos; c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.		
Preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos, para prevenir la falsificación de esos documentos		
Información pública		
Adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.		
Poder judicial y Ministerio Público		
Adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial. *Esto aplica de igual forma al Ministerio Público.		

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Sector privado		
Prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas.		
a) Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes; b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado; c) Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas; d) Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales; e) Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo; f) Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción, y por que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.		

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos realizados con el fin de cometer cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención: a) El establecimiento de cuentas no registradas en libros; b) La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas; c) El registro de gastos inexistentes; d) El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto; e) La utilización de documentos falsos; y f) La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.		
Denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 15 y 16 de la presente Convención y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.		

Medidas preventivas	Acción concreta	Instrumento y fecha de aprobación
Fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.		
Que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con en la Convención.		

Esta convención además establece medidas para la prevención y penalización del blanqueo de capitales y delitos asociados a la corrupción, medidas de protección de testigos y víctimas, así como medidas de protección de denunciantes.



www.libertadciudadana.org



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional