

Perfil del sistema nacional de integridad de Panamá

(Este documento fue elaborado por el proyecto Estado de la Región, en el marco de la preparación del Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, proyecto COS 00/24 PNUD. Los estudios y actividades relativas a la preparación de los insumos para este documento fueron financiados por PRODECA.)

COSTA RICA, JUNIO 2003.

FICHA

Perfil del sistema nacional de integridad de Panamá

Coordinación regional del proyecto	Arodys Robles, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal, equipo técnico Segundo Informe de desarrollo humano para Centroamérica.
Coordinación de la investigación en Panamá	Rubiel Cajar, Universidad de Panamá
Investigación y Cuestionario	Rubiel Cajar, Universidad de Panamá
Edición técnica	Ronald Alfaro y Evelyn Villarreal, equipo técnico Segundo Informe de desarrollo humano para Centroamérica.
Asesoría técnica	Alejandro Salas, Transparencia Internacional.
Comentarios	Angélica Maytin.
Financiamiento	PRODECA.

Índice

1. PRESENTACIÓN	6
2. RESUMEN EJECUTIVO	8
3. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES.....	8
3.1 LOS ORGANISMOS ESTATALES DE CONTROL POLÍTICO.....	8
3.2 LAS INSTITUCIONES DE CONTROL LEGAL	8
3.3 LAS ENTIDADES DE CONTROL ADMINISTRATIVO	9
3.4 LAS ORGANIZACIONES FISCALIZADORAS DE LA SOCIEDAD CIVIL	9
3.5 TIPOS DE CORRUPCIÓN EXISTENTES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.....	9
3.6 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
3.7 DELITOS RECONOCIDOS A NIVEL INTERNACIONAL, NO INCLUIDOS EN LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA.....	12
<i>Soborno Transnacional.....</i>	<i>12</i>
3.8 LA INCIDENCIA DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN	12
3.9 DESAFÍOS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD NACIONAL DE PANAMÁ	13
<i>El subsistema de fiscalización administrativo y financiero está orientado hacia las infracciones menores.....</i>	<i>13</i>
<i>El subsistema no esta orientado hacia una cultura de rendición de cuentas.</i>	<i>13</i>
3.10 EL DERECHO DE PETICIÓN Y A PRESENTAR QUEJAS	13
4. REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS	14
<i>Período 90-94.....</i>	<i>14</i>
<i>Período 94-97.....</i>	<i>15</i>
<i>Período 98-2002.....</i>	<i>15</i>
<i>Creación de la Comisión Presidencial anticorrupción.....</i>	<i>15</i>
<i>Aprobación de la Ley de Transparencia</i>	<i>15</i>
<i>Las contrataciones públicas.....</i>	<i>16</i>
4. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD PANAMÁ. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES	18
PODER EJECUTIVO.....	18
<i>¿ Pueden los ciudadanos entablar demandas contra el gobierno?</i>	<i>18</i>
<i>¿ Existen procedimientos para el monitoreo patrimonial?.....</i>	<i>24</i>
<i>¿Existen reglas para el conflicto de intereses?.....</i>	<i>27</i>
<i>¿Existen reglas que regulen obsequios y agasajos?</i>	<i>30</i>
<i>¿Están actualizados los registros de obsequios y agasajos?.....</i>	<i>30</i>
<i>¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?.....</i>	<i>31</i>
<i>¿Tienen el personal para investigar denuncias??.....</i>	<i>31</i>
<i>¿Qué poderes existen para sancionar a los funcionarios públicos ?.....</i>	<i>33</i>
<i>¿Se han utilizado alguna vez?</i>	<i>33</i>
PODER LEGISLATIVO	34
<i>¿Se requiere aprobación legislativa del presupuesto público?</i>	<i>34</i>

¿Hay rubros importantes de gasto público que no requieren aprobación legislativa?	
¿Cuáles?	35
¿Existen reglas para la recepción de regalos y disfrute de hospitalidad que cubran a los congresistas?	35
Si existen ¿están actualizados estos registros?	35
¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?.....	36
¿Tienen el personal para investigar denuncias?.....	36
¿Qué poderes existen para sancionar a congresistas?	36
¿Se ha sancionado a alguien?	36
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	36
¿Existen normas que regulen el financiamiento a partidos políticos?	36
Fuente: Tomado del informe del investigador.....	37
¿Son hechas públicas las donaciones privadas y se identifican los donantes?	38
¿Existen normas que regulen los gastos de los partidos políticos?	38
¿Se publican la contabilidad de los partidos políticos?	39
¿Son auditadas estas cuentas por una institución independiente?	39
¿Inicia esa institución investigaciones de oficio?	39
CONTRALORÍA GENERAL.....	39
¿Existen garantías de independencia para el contralor general?	39
¿Puede el contralor general ser removido de su cargo sin causa substantiva?	40
¿Son auditados cada año todos los gastos públicos?	40
¿Están los informes de gasto actualizados?.....	41
PODER JUDICIAL	42
¿Tienen las cortes y tribunales una función jurisdiccional sobre las acciones del Ejecutivo?.....	42
¿Están basados los nombramientos judiciales en criterios técnicos y de mérito?	42
¿Han sido enjuiciados por corrupción algún alto funcionario público en los últimos tres años? ¿Han sido condenados?	43
SERVICIO PÚBLICO.....	43
¿Existen leyes que establezcan sanciones penales y administrativas por soborno?... ..	43
¿Existen normas requiriendo la independencia política a los funcionarios bajo el régimen de servicio civil?.....	43
¿Existen reglas específicas para prevenir el nepotismo? ¿Y para el amiguismo?	44
POLICÍA Y FISCALES	45
¿Existen garantías de independencia para el jefe de la policía?.....	45
¿Existen garantías de independencia para los fiscales públicos?	45
¿Existen unidades especializadas para la investigación y encausamiento de delitos de corrupción en el ejercicio de la función pública?	46
¿Cuáles instrumentos legales poseen la policía y los fiscales públicos para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción y soborno?	47
ADQUISICIÓN PÚBLICA.....	48
¿Exigen las normas que regulan las adquisiciones públicas la competencia entre los principales proveedores con excepciones muy limitadas?.....	48
¿Son ampliamente publicitadas las adjudicaciones de las adquisiciones públicas?... ..	49
¿Existe un procedimiento para apelar las adjudicaciones?	49

<i>¿Puede ser revisada por un tribunal una decisión desfavorable?</i>	49
<i>¿Existen provisiones para una lista de empresas que probadamente hayan sobornado funcionarios con el fin de influir sobre las adquisiciones públicas??</i>	50
<i>¿Existen reglas y procedimientos para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses en las adquisiciones públicas??</i>	50
OMBUDSMAN	50
<i>¿Existen garantías de independencia para el Ombudsman?</i>	50
<i>¿Puede una persona efectuar una denuncia anónima cuando tienen temor a represalias?</i>	52
<i>¿Son publicitados los informes de los Ombudsman?</i>	52
<i>¿Responde el gobierno a las recomendaciones de los ombudsman?</i>	52
AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN	53
<i>¿Existen garantías de independencia de estas agencias?</i>	53
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	53
<i>¿Existen leyes que garanticen la libertad de expresión y de prensa?</i>	53
<i>¿Existe cierta pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación colectiva?</i>	53
<i>¿Se han presentado amenazas a periodistas?</i>	54
<i>¿Tratan los medios de comunicación el tema de la corrupción??</i>	55
<i>Otro aspecto a destacar es la distribución de las noticias por período. El 20.5 % de las difusiones sobre corrupción se dieron entre 1998 y 1999, mientras que el 79.5% se generaron en los años 2000 al 2002.</i>	56
<i>¿Restringen las leyes de difamación u otras sanciones la cobertura sobre la corrupción?</i>	56
SOCIEDAD CIVIL	57
<i>¿Tienen las personas acceso a la información y documentos de carácter público? ...</i>	57
<i>¿Existen campañas ciudadanas o de grupos empresariales contra la corrupción?</i>	57
GOBIERNO LOCAL	58
<i>¿Existen requerimientos legales para que los audiencias públicas o las reuniones de los órganos de gobierno local estén abiertos a los medios de comunicación y a la población?</i>	58
PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO	58
<i>¿Ha anunciado el gobierno una estrategia anticorrupción y un calendario para su puesta en marcha?</i>	58
6. BIBLIOGRAFÍA	60

1. PRESENTACIÓN

El perfil del Sistema Nacional de Integridad (SNI) de Panamá tiene el propósito de describir el funcionamiento de los mecanismos nacionales de control de la corrupción, tanto desde el punto de vista legal como de su implementación práctica. El SNI es la metodología que utiliza la organización Transparencia Internacional (TI) para designar el conjunto de elementos que hacen posible que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil, se organicen y actúen con transparencia.

La metodología se basa en un cuestionario que recopila información sobre aquellos elementos dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial relacionados con la prevención y control de la corrupción, como por ejemplo: reglas sobre el conflicto de intereses, normativa sobre aceptación de regalos o dádivas, aprobación de presupuestos públicos, sanciones para delitos contra la función pública, entre otros. También trata temáticas como el servicio público, las entidades de auditoría externa, la policía y fiscales, los gobiernos locales, los *Ombudsman* y las políticas públicas de combate a la corrupción.

El proceso de dar respuesta a cada una de las preguntas planteadas en el cuestionario combina un análisis legal y una investigación de las prácticas institucionales y sociales, a fin de identificar las áreas más proclives a la corrupción, el tipo de corrupción predominante y las medidas esenciales que se requieren para enfrentarla. Las respuestas a estas preguntas permiten obtener un panorama de estos elementos, tanto del marco legal, como de su aplicación real.

En la primera parte del presente documento, fueron resumidas las respuestas al cuestionario en secciones o componentes (por ejemplo, poder ejecutivo, poder judicial, etc.), que ayudan a identificar las debilidades en cada uno de los pilares del Sistema. A partir de este resumen se elabora la caracterización de la corrupción en el país y las perspectivas a futuro.

En la segunda parte del documento, se responde cada pregunta. Para ello se examinaron diversas fuentes como: textos legales, estudios de opinión ciudadana, análisis sobre la realidad nacional, investigaciones sobre el sector público, información publicada por los medios de comunicación y entrevistas con algunos empleados y funcionarios de las instituciones públicas.

Es preciso hacer tres precauciones al lector sobre la naturaleza de este trabajo:

1) La presentación de los resultados de las investigaciones privilegia la información que proviene de fuentes verificables y con alto grado de confiabilidad. La no existencia de información sobre los aspectos indagados se considera un resultado en sí mismo y así se ha dejado explícito. La presentación evita incorporar percepciones u opiniones como su única fuente y solamente se utilizan cuando son complementarias a la existencia de información que pueda ser corroborada.

2) Existen dificultades para obtener registros institucionales que permitan comprobar la aplicabilidad del marco legal. Entre las razones que explican esta situación se encuentran la inexistencia de tales registros, información no sistematizada difícil de recopilar, limitaciones en el acceso a las fuentes, confiabilidad de los datos obtenidos, falta de seguimiento periódico de ciertos indicadores y limitaciones de plazos y recursos de este trabajo. Por ello la información contenida en el presente informe constituye un esfuerzo de recopilación de acuerdo con la disponibilidad de datos existente. Asimismo se ha tratado de iluminar vacíos y áreas de investigación con potencial que motiven el trabajo de los hondureños interesados en esta temática.

3) El SNI tiene como objetivo presentar un panorama general del control de la corrupción, no es un seguimiento de actos de corrupción específicos. Por ello se evitan las referencias a casos particulares.

La elaboración del SNI se basa en investigaciones realizadas en el marco del Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica. Estas comprenden temas tales como el financiamiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, el sistema electoral y la administración de la justicia, así como un componente de las investigaciones contratadas en cada país sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas. Bajo la coordinación regional del equipo encargado del Segundo Informe, se conformó una red de investigadores nacionales que llevaron a cabo un estudio que contenía entre otros aspectos la recopilación de información para dar respuesta al cuestionario de TI. La amplitud de la investigación desarrollada alrededor de esta temática fue gracias al patrocinio de PRODECA y al apoyo técnico de TI.

2. RESUMEN EJECUTIVO

Desde 1990, los distintos gobiernos de Panamá han desarrollado reformas anticorrupción. Entre ellas sobresalen las modificaciones a instrumentos jurídicos, la creación de nuevas instituciones tales como la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, las Fiscalías anticorrupción y la Defensoría del Pueblo. El esfuerzo anticorrupción ha pasado por la mejora de los sistemas de soporte informático y de las normas y procedimientos administrativos y más recientemente por la generación de un paquete de 50 recomendaciones hechas por la Comisión anticorrupción nombrada por el Poder Ejecutivo.

La República de Panamá cuenta con un Sistema Nacional de Integridad (SNI) constituido por unas 10 instituciones públicas que ejercen funciones de control político, legal, administrativo y las cuales a su vez son complementados por organizaciones de la sociedad civil. El SNI de Panamá busca contrarrestar la comisión de seis tipos de peculados distintos y otros cinco tipos de delitos relacionados con la corrupción de funcionarios públicos, al igual que delitos y faltas cometidas en materia electoral. De igual manera se enfrenta a la comisión de una serie de faltas administrativas que aunque no son consideradas como delitos, facilitan la comisión de los mismos.

3. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES

El Sistema Nacional de Integridad de la República de Panamá esta integrado por cuatro componentes vinculados entre sí. Ellos son:

- ? Los organismos estatales de control político
- ? Las instituciones de control legal
- ? Las entidades de control administrativo
- ? Las organizaciones fiscalizadoras de la sociedad civil

3.1 Los organismos estatales de control político

Las Instituciones que ejercen control político en la República de Panamá son la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Electoral.

Estas entidades tienen una limitada capacidad de fiscalización de las materias para las cuales se les ha asignado funciones. Existen restricciones e interferencias que nacen ya sea desde la propia legislación, como de actuaciones administrativas de otros órganos del Estado. En los apartados siguientes se ampliara esta aseveración.

3.2 Las instituciones de control legal

Las Instituciones de control legal del país son el Órgano Judicial, el Ministerio Público que incluye a la Procuraduría de la Nación, la Procuraduría de la Administración y las Fiscalías anticorrupción y la Fiscalía electoral

Con respecto a estas instituciones, encuestas recientes sobre percepción de la población ante las mismas indican que el 80% no tiene credibilidad en la efectividad de la labor de estos órganos. Las autoridades de estas instituciones consideran que gran parte que el problema de la mora judicial se debe al exceso de formalismos. La opinión generalizada de la población es que en estas instituciones existe corrupción y las autoridades son objeto de manipulación política, de allí que los fallos judiciales no se basan en el “estricto derecho”.

3.3 Las entidades de control administrativo

Las Instituciones de control administrativo y financiero son la Contraloría General de la República, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Estas entidades han experimentado avances en los mecanismos de control financiero y administrativo gracias a los adelantos tecnológicos que permiten manejar una gran cantidad de datos y darle seguimiento a los procesos.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, el sistema de fiscalización sigue orientado al seguimiento a las infracciones menores, mediante el uso de las auditorías como principal método de control. De igual manera existe baja capacidad para la recuperación de quebrantos (ver estadísticas de la DRP), y poca efectividad en el seguimiento del Registro patrimonial.

La mayoría de estas entidades hace pública una parte muy limitada de la información que produce y sistematiza. Sin información es difícil el contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

3.4 Las organizaciones fiscalizadoras de la sociedad civil

La sociedad panameña en razón de factores culturales, sociales y de otra índole ha contado históricamente con un entramado de organizaciones sociales relativamente, débil, atomizado y difuso. Las organizaciones ciudadanas que luchan contra la corrupción son unas quince, de las cuales cinco tienen actividad sistematizada.

3.5 Tipos de Corrupción existentes en la República de Panamá

Desde hace varios años la legislación en Panamá se ha sometido a un proceso de revisión de sus Códigos, Decretos y Leyes con la finalidad de ampliar el horizonte de lo que se considera como delitos de corrupción. En este sentido se ha seguido lo estipulado en la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), que entre sus propósitos fundamentales incluye la tarea de promover en cada uno de los Estados partes mecanismos

para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y fortalecer la cooperación internacional.

La CICC fue ratificada mediante Ley No. 42 del 1 de julio de 1998. La Procuraduría General de la Nación con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), trabajó de manera sistemática para lograr la adecuación de la normativa panameña a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Como consecuencia de ello se elaboró una serie de proyectos de ley que ajustaron la legislación panameña a la citada convención, que han endurecido las penas y han hecho más efectiva la persecución del delito.¹ Los delitos más relevantes en la legislación de la República de Panamá se presentan a continuación.

3.6 Delitos contra la Administración Pública

Los actos a los cuales se aplica la CICC y que se mencionan en el artículo VI de la Convención están ubicados en el Título X del Código Penal. La normativa modificada se ha ordenado de la siguiente manera:

Cuadro 1
 Panamá: Tipificación y sanciones para delitos de corrupción señalados en la CICC.

Nombre	Descripción	Sanción
Peculado por Apropriación (artículo 322 del Código Penal)	Quiebra del deber de probidad a que están sometidos los funcionarios públicos con relación a los fondos públicos o privados a ellos encomendados, precisamente por razón del ejercicio de sus funciones. Es un delito doloso, que requiere de la voluntad de apropiarse de los bienes que le han sido confiados	De 3 a 10 años de prisión por su comisión, la pena será de 5 a 15 años si la cuantía de lo apropiado supera la suma de quinientos mil balboas (B. /500,000.00)
Peculado por error ajeno (artículo 322 del Código Penal)	Mezclan los conceptos clásicos de peculado por apropiación y peculado de uso y abarcan en una misma norma las diferentes especies delictivas en las que el funcionario público se beneficia personalmente o a otras personas, aprovechando el error aje	De 3 a 10 años de prisión, o de 5 a 15 años si la cuantía de lo apropiado supera la suma de quinientos mil balboas (B.500,000.00).
(artículo 323 del Código Penal)	El servidor público que en ejercicio de su cargo, aprovechándose del error ajeno, se apropie, reciba o retenga indebidamente, en beneficio propio o ajeno, dineros, valores, bienes u otros objetos, será sancionado con prisión.	De 1 a 3 años y de 100 a 200 días-multa
Peculado Culposo (artículo 324 del Código Penal)	La conducta que se sanciona no es la actitud dolosa del funcionario público sino la negligencia en su actuar, que da lugar a la pérdida de los bienes que le han sido confiados	De 1 a 3 años de prisión
Peculado Por Uso Indebido (artículo 325 del Código Penal)	El servidor solamente tiene el interés en usar el bien para beneficio propio o de terceros, pero siempre con el interés de devolver o reintegrar el bien, aunque en	De 6 meses a 1 año de prisión.

¹ Ley 39 del 19 de julio de 2001 que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial y dicta normas para la prevención de la corrupción.

Documento embargado hasta agosto del 2003
Para uso del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá
No citar. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento

	forma distinta al que manda la ley	
Peculado por aplicación pública diferente a la prevista (artículo 326 del Código Penal)	No es conveniente dejar al arbitrio de ninguna autoridad la distribución de los ingresos del Estado, en forma diferente a la contemplada en el presupuesto nacional	De 6 meses a 1 año y se duplicará si de tal actuación resultan daños, perjuicios, o entorpecimiento del servidor público. Si el propósito es obtener un beneficio para sí o para un tercero, la sanción será de 3 a 6 años de prisión
Peculado por Extensión (artículo 327 del Código)	Se aplican a los particulares	Las mismas penas que a los servidores públicos
Delito de Concusión (artículo 329 del Código Penal)	Cuando el servidor público extorsiona o arranca dinero u otra utilidad a los particulares, mediante abuso de autoridad, interés manifiesto de obtener un beneficio presente o futuro para sí o para un tercero o conocimiento de la ilegitimidad del acto por parte del servidor público.	De 3 a 6 años de prisión
Delito de Exacción (artículo 330 del Código Penal)	Acción de exigir y cobrar impuestos, tasas, gravámenes o derechos inexistentes o que aún siendo legales se empleen medios no autorizados por la Ley para su cobro	De 3 a 6 años de prisión. Si el cobro es legal, pero usa algún medio no autorizado por la ley la sanción será de 6 meses a 1 año de prisión o su equivalente a días-multa.
Corrupción de servidores públicos (artículo 331-335 del Código Penal)	Corrupción impropia se ejecuta desde que el particular da o promete al funcionario público alguna retribución que no tiene que prometerle. Corrupción propia se perfecciona desde que el funcionario acepta alguna retribución que no tiene que recibir.	Corrupción impropia: de 3 a 6 años de prisión. Corrupción propia: de 2 a 4 años de prisión
Enriquecimiento ilícito (CICC)	Incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él	De 4 a 10 años si la cuantía del enriquecimiento supera la suma de cien mil balboas (B.100,000.00).
Tráfico de Influencias (artículo 335 B Código Penal)	Un agente, invocando influencias reales o simuladas solicite, reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero, dinero, bienes, dádivas ó cualquier provecho económico, o acepte su promesa con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de un servidor público en asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer.	De 6 meses a 4 años e inhabilitación para ejercer funciones públicas por el mismo término de la pena principal y la misma también se aplica a quien procure las influencias para obtener un beneficio indebido
Quebrantamiento de sanciones (artículo 367 y 368 del Código Penal)	El servidor público encargado de la conducción o custodia de un detenido o sancionado judicialmente que procure o facilite su evasión.	De 2 a 5 años
Fraude en subasta o licitaciones (artículos 349 y 350 del Código Penal)	El que con violencia, amenazas, donativos, promesas, colusiones, u otros medios fraudulentos impida o perturbe la concurrencia a las subastas, licitaciones o concursos de precios de la administración pública, o aleje de ellas a los postores, será sancionado con prisión	De 6 meses a 2 años y de 50 a 150 días-multa.

Fuente: Elaboración propia tomado del informe del consultor.

3.7 Delitos reconocidos a nivel internacional, no incluidos en la legislación panameña.

Soborno Transnacional

El artículo VIII de la Convención contempla el delito denominado “Soborno Transnacional”, el cual consiste en el acto de ofrecer y otorgar a un funcionario público de otro Estado, por parte de sus nacionales, o personas o empresas que tengan residencia habitual en su territorio dinero u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial relacionados con una transacción transnacional.

Hasta la fecha se han intentado dos iniciativas para incorporarlo al Derecho Panameño. El Procurador General de la Nación en el mes de septiembre de 1988 presentó ante la Asamblea Legislativa, el Proyecto de Ley Anticorrupción, “Por el cual se adoptan disposiciones tendientes a combatir las diferentes formas de corrupción, se reforma el Código Judicial, se reforma y adiciona nuevos delitos al Código Penal.

La segunda iniciativa legislativa corresponde al Anteproyecto de Código Penal elaborado por la Comisión Codificadora designada mediante Decreto No. 588 de 7 de diciembre de 1995, y revisado por la Comisión Revisadora creada mediante Decreto Ejecutivo No.169 de 3 de agosto de 1998. Ninguna de estas iniciativas legislativas ha tenido éxito.

Ley 39 del 19 de julio de 2001 que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial y dicta normas para la prevención de la corrupción, tampoco incluyó este delito.

3.8 La incidencia de los delitos de corrupción

En Panamá existen dos instancias especializadas que persiguen los delitos de corrupción. Ellas son las Fiscalías anticorrupción que forman parte de la Procuraduría General de la Nación y la Dirección de Responsabilidad patrimonial que esta adscrita a la Contraloría General de la República.

Desde 1995 las Fiscalías anticorrupción han manejado un promedio de 350 casos año. Dada la forma como se registra la estadística en estas unidades institucionales no fue posible identificar los casos por tipo de delito y su alcance.

La Dirección de Responsabilidad patrimonial creada desde 1990, ha tramitado 1.398 expedientes en el período 1990-2001, de los cuales el 70% de los procesos se han cerrado por falta de méritos. En este período sólo se han recuperado 55,1 millones de Balboas, de los 82 millones considerados como lesión patrimonial (Cajar, R. 2002).

3.9 Desafíos del Sistema de Integridad Nacional de Panamá

El subsistema de fiscalización administrativo y financiero está orientado hacia las infracciones menores

El Estado cuenta con dos auditores, para garantizar su control administrativo y financiero, uno de ellos de la Contraloría General de la República (auditor externo) y otro nombrado por la institución correspondiente (auditor interno). Cabe destacar que el Estado Panameño cuenta con cerca de un centenar de ministerios e instituciones, lo que indica que hay unos 300 auditores que llevan dicho control.

El subsistema ha demostrado ser efectivo para evitar sustracciones o desvíos directos de bienes y recursos gubernamentales. En la mayoría de los casos se trata del denominado robo hormiga de bienes o problemas de documentación inexistente o de confección irregular de gastos menores, principalmente viáticos y compras. Muchas de estas acciones sólo están sujetas a sanciones administrativas y disciplinarias.

El subsistema es poco eficiente para detectar y sancionar casos importantes de corrupción que afectan el patrimonio de particulares o que afectan de manera indirecta al Estado, y cuando finalmente se detectan casos de esta naturaleza y se logra sancionar a los responsables, la recuperación del quebranto al tesoro público es mínima (ver datos sobre Responsabilidad Patrimonial). Ello se debe principalmente a que el subsistema no está diseñado para obtener elementos probatorios para este tipo de casos.

El subsistema no está orientado hacia una cultura de rendición de cuentas.

Poco o nada sabe la población del costo de los servicios públicos o la eficiencia en la utilización de los recursos y la efectividad de los programas. Muchas de las instituciones no cuentan con indicadores que permitan al ciudadano o las organizaciones de la sociedad civil verificar la eficiencia y calidad de la labor realizada por las instituciones. El Ciudadano paga impuestos, pero no se interesa en el uso que se hacen de estos fondos.

3.10 El Derecho de Petición y a presentar quejas

El Derecho de Petición es la facultad o poder conferido a toda persona o individuo para dirigirse a los poderes o agentes de los órganos del Estado, mediante la exposición de opiniones, quejas o reclamos, con la finalidad de dar a conocer determinados hechos o situaciones que los afectan y requieren de la intervención de las autoridades.

El Derecho de Petición lo consagra la Constitución Política de la República en su artículo 41, el cual señala que el servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver la misma dentro del término de treinta días una vez presentada.

El mismo es complementado en la legislación panameña con diversas leyes, a saber:

- Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones”. Esta ley establece que los ciudadanos pueden interponer peticiones, reclamaciones, consultas y quejas respecto a las actuaciones administrativas.
- Ley 33 de 5 de junio de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 4 de la Constitución Política de la República”. En esta ley se establece el término con que cuentan los funcionarios públicos para brindar respuesta al peticionario o peticionarios, contando con treinta días para hacerlo.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”. Se instruye a la Procuraduría de la Administración a fin de que sea la principal institución encargada de recibir y atender quejas contra las actuaciones de los servidores públicos.

Conforme a las normas citadas, podemos precisar que el Derecho de Petición puede ejercerse en forma individual o colectiva, y de su ejercicio no pueden derivarse perjuicios contra el peticionario o interesados. El contenido de la petición, queja o reclamación, tiene un carácter mínimo y se agota con la mera posibilidad de interponerla, por lo que, una vez admitido, debe recibir el trámite correspondiente según el procedimiento y los términos contemplados en la ley.

Una vez interpuesta las peticiones, reclamaciones, consultas y quejas, éstas no pueden ser rechazadas por cuestiones de competencia de la entidad ante la que se presenta la queja, en ese caso solo cabe resolución motivada que debe señalar que se carece de competencia para sustanciarla, a fin de que siga el trámite correspondiente contemplado en la ley.

Otra entidad que puede recibir quejas que provengan de cualquier fuente sea anónima o identificada que se originen contra las autoridades y servidores públicos y que impliquen violación de los Derechos consagrados en el Título III de la Constitución Política es la Defensoría del Pueblo.

En el caso de la prestación de los servicios públicos, los ciudadanos pueden presentar quejas ante el Ente Regulador de los Servicios Públicos, organismo encargado de regular, controlar, supervisar y fiscalizar esta materia. De igual manera, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) es la que conoce de las quejas que presentan individual o colectivamente los consumidores de bienes y servicios.

4. REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Un análisis retrospectivo de los últimos 10 años, permiten destacar que la orientación de la reforma anticorrupción en Panamá ha atravesado tres períodos, a saber:

Período 90-94

En ésta fase el énfasis de la reforma se orientó a crear los mecanismos institucionales para la persecución de los delitos de corrupción. Fue en estos años en que se crearon la Dirección de Responsabilidad patrimonial y la primera fiscalía anticorrupción.

Período 94-97

En estos años se procedió a equiparar la legislación nacional anticorrupción con la legislación internacional y se modernizaron los soportes informáticos y los procedimientos y normas administrativas y financieras del sector público.

Período 98-2002

El esfuerzo en esta etapa se dirigió a mejorar los mecanismos de fiscalización ciudadana, el acceso a la información y el logro de la transparencia. Es en este período que nace la Defensoría del Pueblo, se perfecciona de derecho de petición y se aprueba la ley de transparencia. Los avances más recientes en materia de la lucha anticorrupción son:

Creación de la Comisión Presidencial anticorrupción

El 22 de enero 2002 la Presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, luego de sancionar la ley que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública, nombró la denominada Comisión Presidencial Contra la Corrupción, integrada por cinco personas, para que sienta las bases para una estrategia nacional de integridad.

La comisión estuvo integrada por Aura Emérita Guerra de Villalaz (ex magistrada de la Corte Suprema), Héctor Montemayor (rector de la Universidad Tecnológica de Panamá), Carlos Iván Zúñiga (ex rector de la Universidad de Panamá), Tomás Herrera (abogado, ex candidato a la primera vicepresidencia de la República) y José Javier Rivera (vicepresidente de la Cámara de Comercio). A esta comisión se les asignaron siguientes tareas:

1. Observar libremente los procesos de contratación en que las dependencias del Gobierno Nacional sea parte.
2. Elaborar las normas y procedimientos que consideren necesarias para evitar la posibilidad de acciones de interés particular ilícito con los procesos de la administración.
3. Diseñar las estrategias y programas necesarios para incentivar la moralidad y la ética del servidor público, en todos sus niveles.
4. Además, deberá propiciar la vinculación de la sociedad civil en las acciones oficiales encaminadas a evitar la corrupción en todos sus ámbitos.

El informe de la Comisión Presidencial Anticorrupción, fue presentado a la Presidenta de la República, Mireya Moscoso dos meses después de su instalación. Dicho informe contenía 50 recomendaciones, de las que unas 35 correspondían aplicarlas al órgano Ejecutivo. Un año después sólo se han aplicado seis de relevancia menor.

Aprobación de la Ley de Transparencia

En el 2002, se aprobó la ley No. 6 del 22 de enero, “que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, y establece la Acción de Habeas Data y Otras disposiciones”.

Esta ley dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. Esta ley establece que el funcionario receptor de la solicitud tendrá 30 días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud para dar respuesta al solicitante.

De acuerdo a esta ley, toda persona estará legitimada para promover acción de Habeas Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto. Cuando el funcionario publico titular o responsable del registro no le haya suministrado lo solicitado éste podrá interponer la Acción de Habeas Data en los Tribunales Superiores.

Esta ley también obliga a las instituciones a presentar anualmente al Órgano Legislativo un informe que contendrá:

1. El número de las solicitudes de información presentadas a la Institución.
2. El número de las solicitudes resueltas y negadas.
3. Una lista de todos los actos administrativos sometidas a participación ciudadana con un informe de las observaciones y las decisiones finalmente adoptadas.

El 21 de mayo de 2002 mediante Decreto Ejecutivo No.124, el Gobierno Nacional procedió a reglamentar la mencionada ley. Este Reglamento restringe la definición de persona interesada contenida en el artículo 11 de la ley, sólo a aquella que tiene relación directa con la información que solicita y da al titular de la institución pública respectiva, o al servidor público en quien éste expresamente delegue tal atribución, la potestad de definir lo que se considera como información como de acceso restringido, para tales efectos.

Este reglamento también crea un procedimiento para poder solicitar la información, que incluye llenado de formularios elaborados por las instituciones hasta la presentación e dicha solicitud por representantes legales en caso de que se trata de organizaciones con personería jurídica.

Este reglamento ha sido demandando ante la Corte Suprema de Justicia por considerar que los artículos 4, 5, 8, 9, 14 y otros, adolecen de abierta ilegalidad. A abril del 2003 la Corte Suprema no ha emitido fallo y las instituciones públicas siguen aplicando dicho reglamento.

Las contrataciones públicas

Mediante la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, el gobierno del Dr. Ernesto Pérez Balladares descentraliza y agiliza los procedimientos de compras del Estado. Con esta ley se elevan de 10 a 14 los ordinales por los cuales se autoriza la contratación directa.

Al fusionarse los Ministerios de Política Económica y el Ministerio de Hacienda y Tesoro en 1998 y crearse el Ministerio de Economía y Finanzas, de igual manera, se reemplaza el

nombre de Proveduría y Gastos por el nombre de Dirección de Contrataciones Públicas y se la asignan funciones como ente fiscalizador del sistema de Contrataciones Públicas del Estado.

Con el desarrollo de un sistema descentralizado de las compras, lo que se buscaba era simplificar los trámites administrativos, para lograr así reducir costos, incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de los bienes, la prestación de servicios y las obras.

La Dirección de Contratación Pública emitió en octubre del 2001, el Resuelto No.109, que establece las facilidades para presentar las quejas y consultas en materia de contratación pública.

A pesar de que se ha elaborado una clara legislación en materia de compras del Estado, se producen prácticas por parte de los empresarios y funcionarios públicos, que se detectaron en una investigación reciente (Chen Barría, 2001), como las siguientes:

- ? Empresas de un mismo dueño, pero con diferentes nombres o razón social, cotizan los mismos productos a precios diferentes. De esta manera el Acto de Compras es válido.
- ? Acuerdo entre los proveedores para efectuar cotizaciones, que les permite distribuirse entre sí las adjudicaciones de los actos públicos. (Rotación de las compras. “Hoy a ti, mañana a mí”).
- ? En ciertos productos (medicamentos, alimentos y otros) no se identifica el lote de producción, fecha de expiración, nombre del fabricante, origen, indicaciones de uso, etc, lo que ocasiona la existencia en inventario de productos vencidos.
- ? Otorgamientos por parte del proveedor de coimas, comisiones, regalos o los llamados “apoyos”.
- ? Las empresas logran que las Comisiones Evaluadoras les adjudiquen las licitaciones, concursos o solicitudes de precio, por encima de otras ofertas más ventajosas. Las excusas: “Razones Técnicas”
- ? Algunos funcionarios que participan en el acto de selección de compras guardan relación, directa o indirecta, con algunas empresas participantes (Dueño, socio, colaborador o pariente).
- ? Exceso en el uso de la Contratación Directa. La excusa: urgencia notoria
- ? División de las solicitudes de compra en varias de menor cantidad, para evitar algunos requisitos fiscales, o no tener que enviarlas a consideración de niveles superiores (Ministros, Directores o Juntas Directivas).
- ? Especificaciones vagas o incompletas, para que luego la “Comisión Evaluadora” seleccione otra oferta.

Todas estas prácticas, han ocasionado que se produzcan una gran cantidad de denuncias sobre el manejo irregular de las licitaciones y contrataciones públicas.

4. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD PANAMÁ. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES

PODER EJECUTIVO

¿ Pueden los ciudadanos entablar demandas contra el gobierno?

Marco Legal

Un habitante de Panamá puede utilizar varios mecanismos legales y administrativos para entablar una demanda contra alguna institución de gobierno o funcionario particular. A nivel judicial, puede recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa, al Ministerio Público (concretamente a la Procuraduría de la Administración), o utilizar los recursos de amparo, habeas corpus e inconstitucionalidad. A nivel administrativo, puede utilizar mecanismos como la Defensoría del Pueblo.

Como parte de los derechos establecidos en la Constitución Política de Panamá, en su artículo 50, establece que “Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o no hacer, que viole los derechos y garantías que esta constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquiera persona. El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales.”

Asimismo, la Constitución establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en el artículo 203, entre ellas:

- ? La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de la Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
- ? Cuando en un proceso público el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.
- ? La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o entidades nacionales provinciales municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la

Administración, podrá anular los casos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

En Panamá no existe una jurisdicción constitucional conformada por tribunales especialmente destinados a ella, sino que la ejercen los tribunales ordinarios de justicia. Las acciones de Habeas Corpus y de Amparo de las Garantías Constitucionales contra servidores públicos con jurisdicción provincial son conocidas por los cinco Tribunales Superiores en materia civil y penal que existen en el país. Mientras que las acciones de inconstitucionalidad son conocidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (Artículo 203 de la Constitución y reglamentado en el Libro IV del Código Judicial).

Cuadro 2
 Características de los mecanismos judiciales para el control de la constitucionalidad

Constitucionalidad de las leyes	<i>Habeas corpus</i>	Amparo de garantías	<i>Habeas Data</i>
1. Competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (control concentrado) 2. Tres mecanismos: el recurso de inconstitucionalidad, la advertencia de inconstitucionalidad y la consulta de inconstitucionalidad. 3. Recae sobre cualquier acto de autoridad pública, incluyendo decisiones judiciales. 4. Cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, puede iniciarlo. 5. Solo el Ejecutivo puede objetar por inconstitucionalidad de una ley antes de ser sancionada y promulgada. 6. Las decisiones del Pleno de la Corte son finales, definitivas y	1. Puede ser interpuesto por cualquier persona y no se necesita abogado. 2. Procedimiento oral, sumarísimo, su tramitación carece de formalidades y se puede interponer a cualquier hora del día, todos los días del año. 3. Cuando la detención proviene de una autoridad nacional, el tribunal competente es el pleno de la Corte Suprema de Justicia; si se trata de una autoridad provincial, los tribunales superiores; cuando el acto proviene de una autoridad municipal, se puede interponer ante un juez de circuito o ante un juez municipal. 4. Sólo se reconoce el <i>Habeas Corpus</i> en su	1. Se requiere abogado y ser titular de los derechos que se alegan violados, según ha establecido jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema en los últimos diez años. 2. La Corte Suprema solo conoce de amparos contra autoridades con mando y jurisdicción a nivel nacional; los tribunales superiores, contra autoridades provinciales y los jueces de circuito contra las que tienen mando y jurisdicción a nivel distrital. 3. No se reconocen amparos contra particulares. 4. Los actos pueden ser órdenes de hacer o no hacer y el tribunal competente, previa solicitud de la parte	1. No tiene fundamento constitucional. 2. Su primera reglamentación fue de carácter legal a la que siguió un polémico decreto reglamentario. La Sala Tercera de la Corte Suprema no se ha pronunciado aún sobre una reciente demanda de ilegalidad interpuesta contra dicho decreto. 3. No se requiere abogado, por lo que lo puede interponer cualquier persona “con interés legítimo”, según exige el decreto reglamentario de la ley. 4. Se aplican las mismas reglas de competencia que en el Amparo de Garantías y el Habeas Corpus.

obligatorias y tienen efectos derogatorios erga omnes. 7. Se solicita siempre una vista del Ministerio Público y hay la oportunidad para que cualquier ciudadano alegue.	modalidad reparadora (i.e., cuando se ha efectuado una detención ilegal).	afectada, puede suspender la orden antes de entrar a decidir el fondo de la controversia.	
---	---	---	--

Fuente: elaboración propia, con base en Cajar, R. 2002.

En cuanto a la materia contencioso administrativo, ésta tiene por objeto revisar los actos, resoluciones, ordenes o disposiciones de todos los funcionarios nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas autónomas o semi autónomas, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país. (Ley de la Corte Suprema de Justicia Sala Contencioso - Administrativa Art. 13) Existe una Sala Tercera encargada de los casos contencioso administrativo y laboral. Esta vía únicamente se utiliza cuando se haya agotado las instancias previas, constituidas por los tribunales de la jurisdicción ordinaria (penal y civil).

Otro mecanismo en el ámbito judicial para entablar demandas contra funcionarios públicos es el Ministerio Público. El artículo constitucional 217 le confiere las atribuciones de:

- ? Defender los intereses del Estado o del Municipio.
- ? Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
- ? Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
- ? Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
- ? Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.

El Ministerio Público está conformado por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley.

El Procurador General de la Nación es el encargado de hacer cumplir las funciones del Ministerio Público. El y sus suplentes son nombrados por acuerdo del Consejo de Gabinete (integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Estado) y ratificados por la Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta, por un período de diez años.

El Procurador de la Administración tiene sus orígenes en el año de 1943, cuando la Asamblea Nacional de ese entonces dictó la Ley No. 135 del 30 de abril de ese año, para desarrollar la Jurisdicción Contencioso Administrativa que había Institucionalizado la Constitución de 1941. La ley, 35 de 1943 le atribuye el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Los

instrumentos que tiene la Procuraduría de la Administración para cumplir con esta misión son los siguientes:

- ? Vistas: Se trata de opiniones emitidas por el Procurador(a) relacionadas con demandas presentadas contra la Administración pública ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
- ? Consultas: Corresponde a opiniones emitidas por el Procurador(a) a solicitud de alguna institución del Estado sobre uno o varios temas.
- ? Quejas: Atiende querellas presentadas a la Procuraduría de la Administración por persona particular en relación a faltas en la actuación de un funcionario público.
- ? Derecho de petición: Acoger consultas que tratan sobre este Derecho constitucional.

En el ámbito no judicial, las personas pueden acudir a mecanismos de defensa de sus derechos como la Defensoría del Pueblo. La Ley No 7 de 5 de febrero de 1997 crea esta institución independiente de toda persona, autoridad u Órgano del Estado y con plena autonomía funcional administrativa y financiera, cuya primera misión es proteger los derechos establecidos en el Título III (Derechos y deberes individuales y sociales) y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos contenidos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y en las leyes de la República.

La Defensoría del Pueblo está facultada para inquirir sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública, incluyendo como tal al Órgano Ejecutivo, gobiernos locales y a la fuerza pública, que pudiesen haberse realizado irregularmente; investigar y denunciar hechos, actos u omisiones de las empresas públicas, mixtas o privadas, personas naturales o jurídicas, que desarrollen un servicio público por concesión o autorización administrativa; recomendar anteproyectos de la ley en materia de su competencia; atender las quejas y situaciones que afecten los derechos humanos y promover, ante la autoridad respectiva, que se subsanen las condiciones que provocaron la queja.

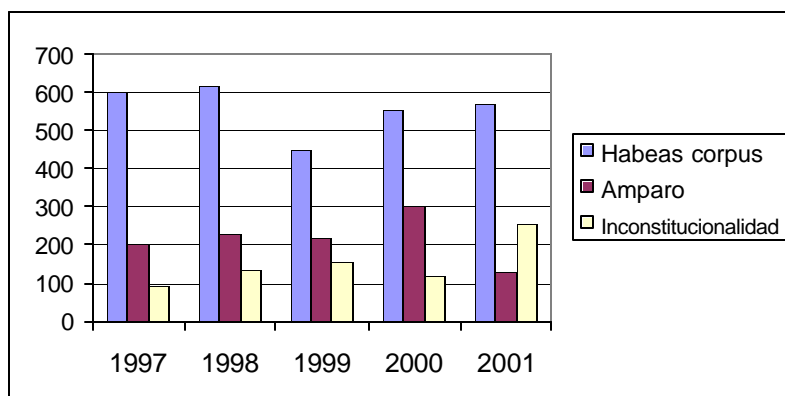
El *Ombudsman* de Panamá actúa por medio de resoluciones, sugerencias, advertencias, recordatorios y algunas veces mediante la crítica, pero ninguna de estas actuaciones tienen poder coercitivo, coactivo ni jurisdiccional.

Situación real

Como se mencionó anteriormente, el control de la constitucionalidad es difuso. Un recurso de amparo, de *habeas corpus* o de *habeas data* se puede recibir en la Corte Suprema, en los tribunales o en los juzgados de distrito, dependiendo del rango de la autoridad a la que se está demandando. Ello, aunado a que las estadísticas de casos ingresados a los órganos de justicia no se encuentran desagregadas por materia, imposibilita tener datos sobre el número de recursos que se interponen en los tribunales contra acciones particulares o generales del Estado y mucho menos sobre la forma en cómo se resuelven estos recursos. La falta de especialización de las estadística judiciales, en este caso, nos impide dar una respuesta sustentada sobre la capacidad del sistema judicial para proteger los derechos constitucionales de las personas frente al Estado.

Los datos sobre recursos de amparo, habeas corpus e inconstitucionalidades con que se cuenta únicamente representan lo ingresado a la Corte Plena. Según estos, el principal recurso utilizado es el habeas corpus. A partir de 1997, éstos últimos han ingresado en un promedio de 558 casos anuales. No es posible saber cuál fue el resultado de estos recursos.

Gráfico 1
Corte Suprema de Justicia: Casos de habeas corpus, amparos e inconstitucionalidades.
1997-2001



Fuente: Estadísticas de la CSJ, Panamá.

A manera de ilustración, se pueden señalar algunos datos adicionales que se localizaron sobre la utilización de estos recursos. Por ejemplo, el Frente de Periodista Frente a la Corrupción, denunció que con respecto al recurso de *Habeas Data*, de 65 recursos por incumplimiento a esta ley presentados ante la Corte Suprema de Justicia durante el año 2002, solo 10 fueron resueltos en favor de los peticionarios de la información.²

En un taller sobre administración de la justicia y transparencia realizado en Panamá, una especialista en el tema señaló que de 100 amparos interpuestos sólo dos se resolvían a favor. Según ella, la causa se encuentra en un excesivo formalismo que obstaculiza el acceso ciudadano a la justicia.³

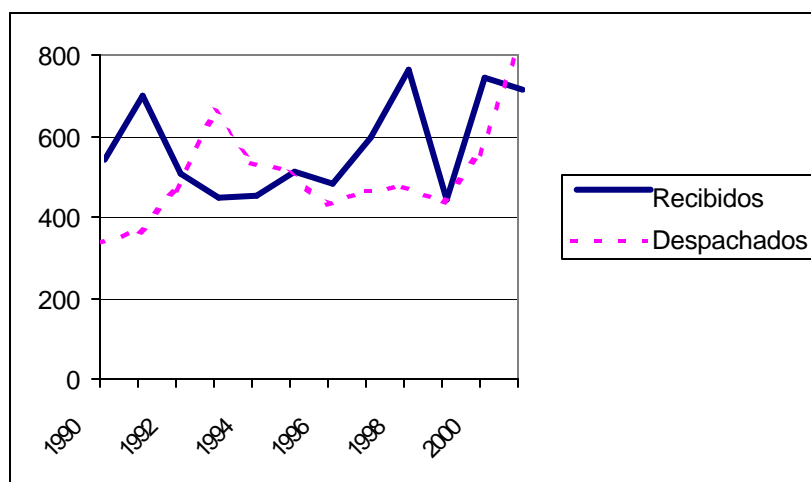
Otro caso específico más reciente fue la condena al Estado para resarcir daños del Periódico el Siglo por cierre arbitrario en 1989. El proceso duró 8 años. Las limitaciones de la información también se presentan en la materia contencioso administrativa, por lo mismos motivos expuestos anteriormente. Sólo se cuenta con los datos de la Sala Tercera, de la Corte Suprema, según los cuales durante los últimos 10 años han ingresado a este tribunal

² Periodistas Frente a la Corrupción (PFC). 2003 “A un año de vigencia, la ley de acceso a la información sigue siendo violada” En: ALERTA – PANAMA. 30 de enero de 2003

³ Intervención de la Profesora Aura Emérita de Villalaz, Comisión Gubernamental Anticorrupción. Taller Administración de la justicia y transparencia. Martes 26 de noviembre del 2002. Hotel Riande Continental, Panamá.

un promedio de 400 expedientes por año, que representa un 15,4% del promedio anual de expedientes que se reciben en todas las Salas (2.663 expedientes por año). Según los datos del Centro de Estadísticas Judiciales de la Corte Suprema, el 96% de estos expedientes han sido despachados.

Gráfico 2
Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá
Expedientes recibidos y despachados en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. 1990 - 2001



Fuente: Elaboración propia con base en Corte Suprema de Justicia. Centro de Estadísticas Judiciales. Informes estadísticos de la Secretarías de las Salas.

En cuanto a los casos que conoce el Ministerio Público contra funcionarios públicos, se presentan un total de 9.177 procesos tramitados por la Procuraduría de la Administración en los últimos 8 años. Los procesos tramitados se han incrementado a razón de 2.7% promedio anual, siendo el área que más rápido crecimiento ha tenido la de las consultas que crecieron a un ritmo de 3% por año.

Cuadro 3
Procuraduría de la Administración: Casos recibidos, 1995-2002

CASOS	1995-2001	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^{1/}
TOTAL	9.177	1.029	1.112	1.128	1.081	1.101	1.259	1.222	1.245
Vistas ^{2/}	4.849	560	580	578	552	618	701	663	597
Consultas ^{3/}	2.647	272	372	369	348	308	322	329	327
Quejas ^{4/}	1.681	197	160	181	181	175	236	230	321

Fuente: Procuraduría de la Administración. Centro de Documentación Jurídica
 1/ Hasta el 31 de octubre.

2/ Opiniones emitidas por la Procuradora relacionada a demandas presentadas contra la Administración pública ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

3/ Opiniones emitidas por la Procuradora a solicitud de institución del Estado sobre uno o varios temas.

4/ Quejas presentadas a la Procuraduría de la Administración por persona particular en relación a faltas en la actuación de un funcionario público.

Con respecto a la temática de lucha contra la corrupción interesa destacar la recepción de quejas por parte de la Procuraduría de la Administración, porque este mecanismo es el que expresa las acciones de un ciudadano demandando a un funcionario público por una actuación indebida. En este período 1995-2002, se reciben 1.681 quejas, para un promedio anual de 210 quejas. Cabe hacer notar, el incremento en el número de quejas en el año 2002, pese a que sólo se cuenta con información hasta octubre de ese año, ya para ese mes había sobrepasado el promedio anual y el número de quejas del año 2001 completo.

No existe una desagregación del tipo de denuncias que ingresan como quejas, solamente se pudo lograr información en cuanto a las denuncias por violaciones al derecho de petición. La Procuraduría de la Administración ha contabilizado en los últimos 8 años, 9 consultas relacionadas por este derecho, de las cuales 4 fueron presentadas en el año 2001.

Otra entidad que puede recibir quejas que provengan de cualquier fuente sea anónima o identificada que se originen contra las autoridades y servidores públicos y que impliquen violación de los Derechos consagrados en el Título III de la Constitución Política es la Defensoría del Pueblo.

Sobre este particular, cabe mencionar que también existe un Ente Regulador de los Servicios Públicos, ante la cual se pueden interponer quejas por deficiencias en la prestación de servicios públicos, estén estos a manos del Estado o de empresas privadas. De igual manera, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) es la que conoce de las quejas que presentan individual o colectivamente los consumidores de bienes y servicios.

¿ Existen procedimientos para el monitoreo patrimonial?

Marco Legal

La Constitución Política en su artículo 299 y la Ley No. 59 de 1999 “Que Reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la Corrupción Administrativa”, señalan de manera expresa los funcionarios que al inicio y al término de sus funciones, deben presentar declaraciones juradas de su estado patrimonial, mediante escritura pública, la cual deberán hacer en el término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y a partir de la separación. Esta obligación rige para:

? Presidente y Vicepresidentes de la República,

- ? Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales ordinarios y especiales,
- ? Procurador General de la Nación y el de la Administración,
- ? Jueces,
- ? Ministros de Estado,
- ? Contralor General de la República,
- ? Presidente de la Asamblea Legislativa,
- ? Directores Generales, Gerentes o jefes de entidades autónomas,
- ? Directores Nacionales y Provinciales de los servicios de Policía,
- ? Empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal.
- ? Rectores de las Universidades estatales
- ? Defensor del Pueblo

La Ley 59 del 29 de diciembre de 1999, permite a cualquier ciudadano presentar denuncias por enriquecimiento ilícito en contra de servidores públicos, siempre y cuando acompañen sus reclamaciones con pruebas. Asimismo, establece sanciones en contra de aquellos funcionarios públicos que no presenten sus declaraciones juradas ya que se les suspenderá el pago de sus emolumentos.

La ley 39 del 19 de julio de 2001 que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal (Artículo 18) se adiciona al artículo 335 A al Código Penal, así: Artículo 335 A. El que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial, suyo o de persona interpuesta para disimularlo adquirido desde que asume el cargo o empleo público y hasta 1 año después de haber cesado en él, sin haber incurrido en un hecho punible más severamente penado, será sancionado con prisión de 2 a 5 años, 100 a 365, días-multa e inhabilitación para ejercer cargos públicos por igual período al de la pena de prisión.

En el Código Penal el artículo 335 A regula la figura del enriquecimiento ilícito posterior a la asunción de un cargo público y hasta 1 año después de haber cesado en él. La razón de la norma es la de sancionar el aumento patrimonial injustificado que no constituya otro delito, y que sea producto del abuso del poder. En la tramitación judicial de este tipo de investigaciones opera el fenómeno de la inversión de la carga de la prueba correspondiéndole al funcionario público demostrar que el incremento inusual y apreciable en su patrimonio es producto de alguna actividad lícita. Si no puede justificarlo, se hará acreedor a la sanción prevista en esta norma.

En 1998 se creó una Oficina de Denuncia Ciudadana en la Contraloría, en la que todas las personas que así lo consideren puedan realizar sus denuncias ciudadanas sobre actos que consideren incorrectos. Estas denuncias pueden realizarse en forma escrita, telefónicamente o personalmente. Para ello se cuenta con un sistema informático que recibe las 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 .

La Ley 59 del 29 de diciembre de 1999, en su artículo 2, indica que la declaración jurada de estado patrimonial deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre completo del declarante, el número de cédula de identidad personal y la dirección de su domicilio permanente.
2. Ingresos de los últimos años fiscales, con identificación, lo más específico posible, de sus fuentes.
3. Bancos, cooperativas o entidades financieras, en la República de Panamá y en el exterior, en que tenga depósitos en cuenta corriente, de ahorro y a plazo.
4. Fundaciones, asociaciones u organizaciones sin fines de lucro, de las que sea miembro, directivo o asociado.
5. Cantidad, clave y valor de acciones o cuotas de participación, que le pertenezcan en sociedades anónimas, en comandita simple o por acciones, de responsabilidad limitada, cooperativa y en cuentas participación.
6. Bienes muebles e inmuebles, título valores, instrumentos comerciales, a la orden, nominativas o al portador, que sean de propiedad, total o parcial, del declarante.
7. Cuentas por Pagar a entidades bancarias o financieras y a personas naturales o jurídicas de cualquier tipo. Ley 59 del 29/12/99 Artículo 3. El notario ante quien se presente la declaración jurada de estado patrimonial, realizara esta diligencia sin costo alguno y deberá conservarla en su protocolo. El servidor público declarante deberá enviar copia auténtica de su declaración, a la Contraloría General de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y las autoridades jurisdiccionales, podrán solicitar al respectivo notario copia auténtica de la declaración de servidor público de que se trate, para los efectos legales pertinentes.

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial es el órgano especializado en los cobros y reparos a favor del Estado. Se encarga de investigar y perseguir los delitos que afectan al fisco público; cautela, asegura bienes y surte los procesos para hacer efectivo el cobro de los fondos del Estado; y determina en caso de lesión patrimonial el monto de lo que se deberá reintegrar o devolver al tesoro y trasladar a las instancias correspondientes para su seguimiento los procesos de orden administrativo o penal.

Situación real

Entre 1990 y 1998, con el propósito de determinar la responsabilidad administrativa y patrimonial que los servidores públicos o de aquellas personas que se han aprovechado indebidamente de los fondos o bienes públicos, la DRP ha procesado 886 expedientes. Estos expedientes han generado cuatro tipos de resoluciones en las que se emiten los fallos correspondientes. Ellas son:

- 2. Resoluciones de Cargo
Son aquellas en las que se emiten condenas por lesión patrimonial contra el Estado

- ? Resoluciones de Descargo
Son aquellas en que se establece que no ha habido lesión patrimonial.

- ? Resoluciones de Reintegro
Son aquellas fundamentadas en lesiones patrimoniales evidentes en las que se ordena el reintegro del monto lesionado.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de la gestión de la DRP en Panamá durante el período 1990-2001. Del total de expedientes procesados, 15.8% han resultado en condenas y resoluciones de reintegro. El 70.6% se han cerrado por falta de méritos y 4.9% han sido absueltos. Durante doce años el Gobierno Nacional ha recuperado 55.1 millones de Balboas.

Cuadro No. 4

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
 GESTIÓN DEL TRIBUNAL
 1 DE MARZO DE 1990 AL 31 DE JULIO DE 2001

DESCRIPCION	Resoluciones	Monto en Balboas
Resoluciones de Cargo	221	35,213,729.11
Resoluciones de Descargo	69	
Resoluciones de Reintegro	121	19,917,883.46
Resoluciones de cierre por falta de mérito	987	
Total de expedientes concluidos	1398	
Monto de condenas y recuperaciones		55,131,612.57

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Responsabilidad Patrimonial

¿Existen reglas para el conflicto de intereses?

Marco Legal

El Código Penal establece que, el que invocando influencias reales o simuladas solicite, reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero, dinero, bienes, dádivas ó cualquier provecho económico, o acepte su promesa con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de un servidor público, en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer, será sancionado con prisión de 6 meses a 4 años e inhabilitación para ejercer funciones públicas por el mismo término de la pena principal. En igual sanción incurrirá quien procure las influencias para obtener un beneficio indebido. Esto último se conoce con el nombre de tráfico de influencias, que consiste en la influencia ejercida de un funcionario público ante

otro a fin de que este haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones. También contempla el “uso indebido de información privilegiada”.

Hay dos normativas que regulan el conflicto de intereses en el gobierno, por un lado, los delitos de corrupción de funcionarios y tráfico de influencias; por otro lado, las inhabilitaciones que se le establecen a algunos servidores públicos.

El artículo 19 del Código Penal se adiciona al artículo 335 B así: “El que invocando influencias reales o simuladas solicite, reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero, dinero, bienes, dádivas ó cualquier provecho económico, o acepte su promesa con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de un servidor público en asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer, será sancionado con prisión de 6 meses a 4 años e inhabilitación para ejercer funciones públicas por el mismo término de la pena principal. En igual sanción incurrirá quien procure las influencias para obtener un beneficio indebido.”

Este delito se conoce con el nombre de tráfico de influencias, consiste en la influencia ejercida de un funcionario público ante otro a fin de que este haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones. También contempla el “uso indebido de información privilegiada”. En la Constitución Política se establecen algunas inhabilitaciones a ciertos funcionarios, por ejemplo en el artículo 152. dice que “Los Legisladores no podrán hacer por si mismo, ni por interpuestas personas, contrato alguno con el Organismo del Estado o con instituciones o empresas vinculados a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos Órganos, instituciones o empresas.” Quedan exceptuados los casos siguientes:

- ? Cuando el Legislador hace uso personal o profesional de servicios públicos o efectúe operaciones corrientes de la misma índole con instituciones o empresas vinculadas al Estado.
- ? Cuando se trate de contratos con cualesquiera de los Órganos o entidades mencionadas en este artículo, mediante licitación, por sociedades que no tengan el carácter de anónimas y de las cuales sea socio un Legislador, siempre que la participación de éste en aquellas sea de fecha anterior a su elección para el cargo.
- ? Cuando, mediante licitación o sin ella, celebran contratos con tales Órganos o entidades, sociedades anónimas de las cuales no pertenezca un total de más del veinte por ciento de acciones del capital social, a uno o más Legisladores.
- ? Cuando el Legislador actúe en beneficio de la profesión de abogado, fuera del período de sesiones o dentro de éste mediante licencia.

Otras limitaciones son referentes a la imposibilidad de ocupar cargos de gobiernos por parte de familiares de otros funcionarios de alto rango, así, no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República o Ministro “los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior”.

Y finalmente, también existen artículos de la Constitución y leyes que establecen cláusulas de exclusividad que le impiden a ciertos funcionarios a dedicarse a otras actividades lucrativas privadas (legisladores, magistrados).

Situación real

Por ser parte del grupo de delitos de corrupción, el tráfico de influencias debería ser conocido en las Fiscalías Anticorrupción. Estas dependencias han manejado un promedio de 350 casos año. Sin embargo no es posible tener información por tipo de caso, ni resoluciones, de tal forma que no se puede saber si se ha aplicado alguna vez esta legislación.

Los resultados de una revisión de noticias relacionadas con actos de corrupción para los años denunciados en el período 1998-2001 dio como resultado la identificación de 161 noticias sobre escándalos de corrupción publicados en La Prensa y Panamá América. Ninguno de ellos se refería explícitamente al delito de tráfico de influencias.

Se han llevado a cabo algunas acciones específicas para disminuir la discrecionalidad en la toma de decisiones que propician este tipo de delitos. Por ejemplo, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana en Panamá, realizó una experiencia de Audiencias Públicas en un proceso de contratación del Estado. Estas Audiencias se utilizan cuando las autoridades deben tomar decisiones que afectan a la ciudadanía, como la construcción de infraestructura pública, se crea un espacio de discusión pública (o Audiencias Públicas) para que todas las personas o partes que se vean afectadas o tengan un interés particular expresen su opinión al respecto de la misma, de manera libre y pública y en igual de condiciones. En sus planes de comprar un terreno para la construcción de una policlínica en el sector Este de la capital del país, la Caja de Seguro Social (CSS) habilitó un espacio para realizar un proceso de Audiencia Públicas, con el propósito de que todas las partes que se vean afectadas y con interés particular participarán de la toma de decisión. La primera audiencia pública de este proceso se realizó el 19 de febrero de 2001 y la presentación de los resultados usando la metodología establecida para la Audiencia Pública se realizó el 16 de marzo de 2001.

Otra iniciativa que pretende disminuir las compras del sector público con sobre precios es la creación de base de Datos Comparativa de Precios. Esta contiene los precios en que diferentes instituciones públicas y privadas compran bienes y servicios para compararlos entre ellas y así detectar si hay compras con sobre precios en perjuicio de las arcas públicas. En este caso se trata de conocer los precios en que el departamento central de compras de la Caja de Seguro Social (CSS) y otras dependencias o instancias (policlínicas y hospitales) de esta entidad compran determinados medicamentos e insumos, con el propósito de compararlos entre ellas, con los precios en que los proveedores les venden a las farmacias privadas y con los precios al público, para detectar compras con sobreprecios.

¿Existen reglas que regulen obsequios y agasajos?

Marco Legal

El artículo 335 del Código Penal señala que será sancionado con prisión de 6 meses a 3 años o su equivalente en días multa, el servidor público que; sin haber incurrido en un hecho punible más severamente penado, reciba dinero u otro beneficio que le sea otorgado en consideración a su cargo, mientras permanezca en el ejercicio de éste.

Situación real

Nuevamente debe señalarse que la falta de desagregación de las estadísticas judiciales no permite saber si se han presentado casos de este tipo en las instancias judiciales. En un taller sobre administración de la justicia y transparencia realizado en Panamá, se mencionó que es costumbre de los abogados ofrecer regalos a los funcionarios judiciales en el mes de diciembre, en especial a los jueces del ramo civil.⁴ De hecho, en el año 1997 se fotografiaron funcionarios del poder judicial aceptando regalos (La Prensa, 25 de diciembre de 1997). En el año 2000 nuevamente el tema de la aceptación de regalos salió a la luz pública cuando la Presidenta de la República le hizo obsequios de navidad a los legisladores (La Prensa, 8 de enero del 200).

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo Nacional de Panamá de Transparencia Internacional, fue la responsable del monitoreo del proceso de privatización del 49% del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL, S.A.) y -por haber sido invitada tarde al monitoreo de la privatización- no pudo incluir un pacto de integridad completo, pero en su defecto incluyó en la oferta de compra la "Cláusula de No Soborno", con la cual se pretende incluir en la propuesta del contrato (u oferta de compra) que hace cada empresa, una cláusula en la cual la compañía se compromete a no ofrecer sobornos.

¿Están actualizados los registros de obsequios y agasajos?

Marco Legal

En el Código Penal vigente (artículo 335), se estipula que, el que no justifique la procedencia de un enriquecimiento patrimonial, suyo o de persona interpuesta para disimular lo adquirido desde que asume el cargo o empleo público y hasta 1 año después de haber cesado en él, sin haber incurrido en un hecho punible más severamente penado, será sancionado con prisión de 2 a 5 años, 100 a 365, días multa e inhabilitación para ejercer cargos públicos por igual período al de la pena de prisión.

⁴ Intervención de la Profesora Aura Emérita de Villalaz, Comisión Gubernamental Anticorrupción. Taller Administración de la justicia y transparencia. Martes 26 de noviembre del 2002. Hotel Riande Continental, Panamá.

Asimismo se regula la figura del enriquecimiento ilícito posterior a la asunción de un cargo público y hasta 1 año después de haber cesado en él. La razón de la norma es la de sancionar el aumento patrimonial injustificado que no constituya otro delito, y que sea producto del abuso del poder. En la tramitación judicial de este tipo de investigaciones opera el fenómeno de la inversión de la carga de la prueba, correspondiéndole al funcionario público demostrar que el incremento inusual y apreciable en su patrimonio es producto de alguna actividad lícita. Si no puede justificarlo, se hará acreedor a la sanción prevista en esta norma.

También se encuentran tipificados los delitos de corrupción del funcionario (propia e impropia). La impropia se ejecuta desde que el particular da o promete al funcionario público alguna retribución que no tiene que prometerle. La propia se perfecciona desde que el funcionario acepta alguna retribución que no tiene que recibir.

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?

A pesar de ser ilegal el recibimiento de dinero u otros beneficios por parte de los funcionarios públicos, ninguna de las entidades encargadas de la fiscalización de los funcionarios cuenta con registros sistemáticos de este tipo de actos. No existen registros de obsequios y agasajos recibidos por los funcionarios públicos. Solamente se pueden identificar a través de las noticias de la prensa, como los casos mencionados anteriormente del Poder Judicial y el Legislativo. De la revisión de dos periódicos nacionales durante los años 1998-2001, se localizaron 48 noticias relacionadas con corrupción de servidores.

¿Tienen el personal para investigar denuncias??

Marco Legal

Las denuncias contra funcionarios públicos por actos de corrupción, incluyendo el recibimiento de dinero o regalos, pueden ser atendidas en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de La Nación, y en las Fiscalías Primera y Segunda Anticorrupción, del Ministerio Público. La Primera fue creada por Decreto de Gabinete No.208 del 28/09/1971. La Segunda creada por Decreto de Gabinete No.27 del 7/2/1990. El artículo 352, y 352^a, Sección Tercera del Código Judicial define las atribuciones que le competen al Fiscal delegado, dentro de las cuales estaban incluidas las referentes a este tema. Mediante Resolución No.008-2000 de 25/08/00, se estableció el cambio de nomenclatura de estas instancias y a partir de la fecha se denominan Fiscalía Primera Anticorrupción y Fiscalía Segunda Anticorrupción. En lo que respecta a sus status, son parte del Ministerio Público y depende en todos sus aspectos de este, incluyendo los aspectos presupuestarios.

Situación real

En las Fiscalías Anticorrupción se han sistematizado la información sobre casos relacionados con la corrupción a partir de 1995. En el cuadro se presenta el detalle de expedientes que han entrado y salido a las fiscalías.

Cuadro 5

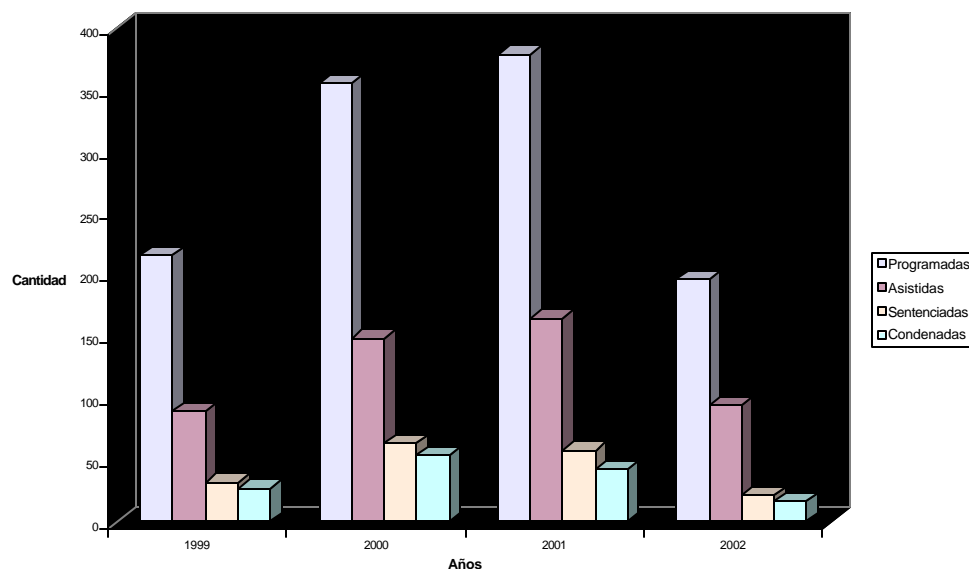
**ESTADISTICA DE EXPEDIENTES SOBRE CORRUPCIÓN
 TRAMITADOS EN LA REPUBLICA DE PANAMÁ
 AÑO 1995 - 2002**

Año	Fiscalía Primera		Fiscalía Segunda		Total	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
1995	493	522	540	594	1,033	1,116
1996	306	327	324	277	630	604
1997	273	282	298	299	571	581
1998	367	365	346	348	713	713
1999	229	249	273	306	502	555
2000	368	318	341	340	709	658
2001	407	365	401	392	808	757
Sep-02	483	375	613	454	1,096	829

Fuente: Ministerio Público. Fiscalías anticorrupción

Gráfico

Proceso de audiencias en las Fiscalías anticorrupción 1999-2002



Fuente: Cajar, R. 2002. con base en Procuraduría de la Nación. Fiscalías Primera y Segunda. El año 2002 sólo incluye enero-septiembre

El Análisis de los datos nos permite señalar que en los últimos siete años el promedio anual de expedientes que entran a las fiscalías ha sido de 758. Los años en que han ingresado un número mayor de expedientes al promedio han sido, 1995, 2001 y 2002. Los años en que han ingresado un número menor de expedientes han sido 1996, 1997, 1998 y 1999. Entre 1995 y 1999 las entradas de expedientes disminuyeron a razón de 13% promedio anual, mientras que entre 1999 y el 2002 estas se han incrementado a razón de 40% promedio anual.

En lo que respecta a las salidas de expedientes, el promedio anual de expedientes que salen de las fiscalías ha sido de 727. Los años en que han salido un número mayor de expedientes al promedio han sido, 1995, 2001 y 2002. Los años en que han salido un número menor de expedientes han sido 1996, 1997, 1998 y 1999. Entre 1995 y 1999 las salidas de expedientes disminuyeron a razón de 12% promedio anual, mientras que entre 1999 y el 2002 estas se han incrementado a razón de 10% promedio anual. Ello significa que por cada 100 expedientes que entran salen 96.

En promedio han sido programadas para audiencias el 50% de los casos que ingresan a las Fiscalías, de los cuales sólo se realizan el 20%. De ellas se sentencian el 50% de las efectuadas y de estas reciben condena el 80% del total sentenciado.

¿Qué poderes existen para sancionar a los funcionarios públicos ?

Marco Legal

Según la legislación panameña, al servidor público que incumpla con la presentación de la declaración jurada de estado patrimonial, se le suspenderá el pago de sus emolumentos. Cuando el incumplimiento ocurra al término de las funciones, será sancionado con multa por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la responsabilidad penal. Cuando el incumplimiento ocurra al término de las funciones, será sancionado con multa por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la responsabilidad penal. El artículo 335 del Código Penal establece una sanción con prisión de 6 meses a 3 años o su equivalente en días-multa, al servidor público que; sin haber incurrido en un hecho punible más severamente penado, reciba dinero u otro beneficio que le sea otorgado en consideración a su cargo, mientras permanezca en el ejercicio de éste.

¿Se han utilizado alguna vez?

No es posible determinar a partir de las estadísticas judiciales existentes si se ha sancionado a alguien por este delito. Por otro lado, basado en la revisión de periódicos desde 1998, no se conoce ningún caso que haya salido a la luz pública.

PODER LEGISLATIVO

¿Se requiere aprobación legislativa del presupuesto público?

Marco Legal

La Constitución Política de la República, artículo 179, ordinal 7 y artículo 267 le confiere a la Asamblea Legislativa la facultad de:

- ? Aprobar o rechazar el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, que el Órgano Ejecutivo le envía;
- ? Aprobar o rechazar las solicitudes de crédito suplementario o extraordinario, adicionales al Presupuesto, que sean presentadas por el Órgano Ejecutivo;
- ? Aprobar o rechazar la Ley General de Sueldos que envíe el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, y toda ley relativa al aumento, disminución o supresión de sueldos, y otras asignaciones de los servidores públicos, tanto del Gobierno Central como de las entidades autónomas y semi-autónomas; y
- ? Participar en las consultas relativas a la elaboración del Presupuesto General del Estado, que realice el Órgano Ejecutivo con las diferentes dependencias y entidades de conformidad con el artículo 266 de la Constitución Política, y
- ? Vigilar la ejecución, fiscalización, control y cumplimiento de la Ley de Presupuesto. Constitución Nacional Constitución Política de la República.

Mientras tanto el artículo 264 establece que le corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semi-autónomas y empresas estatales (Art. 265).

En Panamá además existe el delito de Peculado por aplicación pública diferente a la prevista. Se decidió darle la categoría de delito por considerar que no es conveniente dejar al arbitrio de ninguna autoridad la distribución de los ingresos del Estado, en forma diferente a la contemplada en el presupuesto nacional. Este delito se inscribe en el artículo 326 del Código Penal.

La norma punitiva establece 6 meses a 1 año y se duplicará si de tal actuación resultan daños, perjuicios, o entorpecimiento del servidor público. Si el propósito es obtener un beneficio para sí o para un tercero, la sanción será de 3 a 6 años de prisión.

Situación real

Este procedimiento se cumple a través de la Comisión de Presupuesto. Ella aprueba o rechaza el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, que el Órgano Ejecutivo

envía a la Asamblea Legislativa y las solicitudes de crédito suplementario o extraordinario, la Ley General de Sueldos de los servidores públicos. De igual manera vigila la ejecución, fiscalización, control y cumplimiento de la Ley de Presupuesto.

El proyecto de presupuesto del año 2002 fue rechazado por la Asamblea Legislativa. Se adujo que este no estaba balanceado. El gobierno sostuvo que los legisladores estaban presionando para que se les otorgaran las partidas circuitales.

*¿Hay rubros importantes de gasto público que no requieren aprobación legislativa?
¿Cuáles?*

Marco Legal

La ley 106 del 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal (artículo 124) establece que el presupuesto municipal le corresponde a los Alcaldes su elaboración a base de los datos e informes del Tesorero y el Auditor Municipal y a los Consejos Municipales de cada circunscripción su aprobación.

Quedan fuera del ámbito institucional del presupuesto General del Estado las Municipalidades, no obstante estos organismos reciben fondos a través de transferencias del Gobierno Central.

¿Existen reglas para la recepción de regalos y disfrute de hospitalidad que cubran a los congresistas?

La Ley 39 del 19 de julio de 2001 que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial, dicta normas para la prevención de la corrupción. (Art. 331, ,333, 334, 335, 335A, 335B). Estos artículos son los mismos que rigen para los funcionarios tanto del poder ejecutivo como del legislativo, no hay una normativa específica para los legisladores.

En ese sentido, será sancionado con prisión de 6 meses a 3 años o su equivalente en días-multa, el servidor público que; sin haber incurrido en un hecho punible más severamente penado, reciba dinero u otro beneficio que le sea otorgado en consideración a su cargo, mientras permanezca en el ejercicio de éste.

Situación real

Nuevamente debe señalar que la falta de desagregación de las estadísticas judiciales no permite saber si se han presentado casos de este tipo en las instancias judiciales, excepto los casos ya mencionados que han salido a la luz pública gracias a la prensa.

Si existen ¿están actualizados estos registros?

No existe ningún tipo de reglamentación para estos registros.

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?

No se llevan registros de obsequios y agasajos.

¿Tienen el personal para investigar denuncias?

El personal esta constituido por el Ministerio Público ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Se encuentra también bajo la jurisdicción de las Fiscalías Anticorrupción.

¿Qué poderes existen para sancionar a congresistas?

Marco Legal

En el caso de los legisladores se aplican las mismas leyes que a todos los servidores públicos. El artículo 331 del Código Penal señala que el servidor público que personalmente o por otra persona, acepte promesa, dinero u otro beneficio como retribución a sus funciones, que no se le deba, será sancionado con prisión de 2 a 4 años. El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

¿Se ha sancionado a alguien?

En el período presidencial de Ernesto Pérez Balladares se levantó la inmunidad a un legislador acusado de extorsión y se le encarceló. En 1999 se le enjuició y fue declarado inocente. Estuvo detenido 3 años. A criterio personal del investigador, se pueden mencionar casos recientes de legisladores que presentan grandes movimientos de sumas de dineros en sus cuentas bancarias cuando se aprobó en tercer debate el contrato-ley para la creación del Centro Multimodal y de Servicios (CEMIS), pero ninguno ha sido arrestado debido a que no ha sido levantada la inmunidad parlamentaria.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

¿Existen normas que regulen el financiamiento a partidos políticos?

Marco Legal⁵

En lo que respecta financiamiento electoral en Panamá, no existe una barrera o umbral electoral para acceder a la subvención estatal (sólo para adelanto pre-electoral). La definición del monto responde a una proporción del PIB o del presupuesto estatal y los partidos políticos cuentan con espacios publicitarios gratuitos en los canales estatales.

⁵ Sección tomada de Casas, Kevin (2002).

A pesar de la desregulación en materia de donaciones privadas, la legislación contiene una salvedad en lo que toca al uso consciente en campañas electorales de dineros provenientes del narcotráfico, sancionado con pena de prisión.

Los partidos en Panamá reciben directamente del Estado porciones sustanciales del subsidio con anterioridad a las elecciones y esta permitido el acceso de candidatos independientes a los fondos.

La introducción del subsidio estatal en 1997, ha venido acompañada de un complejo sistema de rendición de cuentas antes de cada sucesivo desembolso de la subvención. Las propias autoridades electorales panameñas estiman que hay un control bastante recio sobre esos recursos. Uno de los magistrados panameños hizo ver que los partidos encontraron dificultades para adaptarse a las regulaciones, pero lo han hecho exitosamente: “Aprender les costó, y les costó dinero porque lo que no pudieron justificar, no lo pagamos. Y les costó ir adaptándose a mantener un sistema contable, de responsabilidades internas en el partido sobre quién y cómo se maneja el subsidio... Las cosas están caminando con bastante fluidez.”⁶

Las agrupaciones políticas elegibles para recibir el reembolso estatal deben presentar ante la Contraloría General de la República los comprobantes de sus gastos electorales, siguiendo las detalladas instrucciones de la legislación y los reglamentos vigentes.

Situación real

En el Cuadro No. 6 se detalla el monto global y específico del subsidio estatal para cada una de las agrupaciones políticas panameñas para el período 1999-2001.

Cuadro No. 6
Subsidios estatales a los partidos políticos en Panamá
Período 1999-2001

Partido Político	1999-2001	%	1999-2000	%	2000-2001	%
Partido Revolucionario democrático	1.215.121	40,4	618.360,96	40,6	596.760,88	40,3
Partido Arnulfista	754.786	25,1	435.626,06	28,6	319.160,21	21,6
Partido Popular	436.360	14,5	201.803,89	13,2	234.556,26	15,8
Partido Molirena	346.777	11,5	158.026,76	10,4	188.750,66	12,8
Partido Liberal Nacional	94.314	3,1	44.581,06	2,9	49.733,28	3,4
Partido Cambio Democrático	91.138	3,0	36.344,52	2,4	54.793,11	3,7
Partido Solidaridad	66.030	2,2	29.918,86	2,0	36.110,97	2,4
Total	3.004.526	100,0	1.524.662	100,0	1.479.865	100

Fuente: Tomado del informe del investigador.

⁶ LPP, 14/5/01. Ver también Pinilla (1998) y Tribunal Electoral de Panamá (1999).

¿Son hechas públicas las donaciones privadas y se identifican los donantes?

Marco Legal

Según la legislación electoral panameña los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular están obligados a registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas. 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 éstas.

Situación real

En materia de divulgación de las donaciones sólo se han publicitado donaciones partidarias cuando se han producido detenciones de donantes por causa de narcotráfico y lavado de dinero.

¿Existen normas que regulen los gastos de los partidos políticos?

Marco Legal

Según la legislación electoral panameña, el porcentaje, que se distribuye antes de las elecciones (un 40%), sólo puede tener dos propósitos: 10% para gastos en que incurran los partidos para hacer sus postulaciones y 30% para gastos de publicidad. El Presupuesto de actividades que elabora cada partido y aprueba el Tribunal Electoral, concebido para cubrir gastos: relacionados con el funcionamiento de sus oficinas, relacionados con el desarrollo de actividades de educación cívico política. Las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien.

Situación real

La distribución anticipada del subsidio para las elecciones de 1999 presenta el siguiente desglose:

Aporte	Monto en bolívares
Monto Total de Subsidio	15,348,998.00
Monto Pre-Electoral (40%)	6.139.599,20
10% para postulaciones	1.534.899,80
Monto por cada agrupación	127.908,31
30% para publicidad	4.604.699,40
Monto por cada agrupación	383.724,95
Total Pre- Electoral c/Partido	511.633,26
Postulaciones	127.980,31

Publicidad	383.724,95
Subsidio Post-Electoral (60%)	9.209.398,80
Desembolsos Anuales por 5 Años	1.841.879,60

Fuente: Tomado del Informe del Investigador.

¿Se publican la contabilidad de los partidos políticos?

Marco Legal

La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden los partidos y candidatos será manejada de manera confidencial por el Tribunal Electoral y utilizada exclusivamente para determinar que no hay indicios sobre violaciones a la ley. Si los hubiere, los mismos serán remitidos a las autoridades competentes para las investigaciones de rigor (artículo 46 del Código Electoral).

¿Son auditadas estas cuentas por una institución independiente?

Marco Legal

Según el artículo 135 de la Constitución, el Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato. La verificación de cuentas corresponde a la Dirección de Finanzas del Tribunal Electoral.

¿Inicia esa institución investigaciones de oficio?

Marco Legal

La legislación electoral panameña no contempla la posibilidad de iniciativas de investigación en materia de financiamiento electoral.

Situación real

No se tiene conocimiento de gestiones independientes de investigación de financiamiento electoral partidario.

CONTRALORÍA GENERAL

¿Existen garantías de independencia para el contralor general?

Marco Legal

La Contraloría General de la República es la entidad encargada de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se ejecuten según lo establecido en la Ley.

Esta entidad tiene entre sus atribuciones, llevar las cuentas nacionales (referentes a las deudas interna y externa); examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. En caso de manejos irregulares, lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios. Además realiza inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas; así como recabar de los funcionarios públicos correspondientes, informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

Para tales efectos la Dirección General de Fiscalización es responsable de todo el proceso de Control previo, mientras que la Dirección General de Auditoria es responsable del proceso de Control posterior.

Según el artículo 275 de la Constitución Política, para ser Contralor y Subcontralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario y treinta y cinco años o más de edad y no haber sido condenado por el Órgano Judicial con pena privativa de la libertad en razón de delito contra la administración pública.

Situación real

El mérito no es una condición para escoger al Contralor. Sólo basta ser nombrado por el (la) Presidente de la República. No existe ningún impedimento para que un contralor pertenezca a un partido político.

¿Puede el contralor general ser removido de su cargo sin causa substantiva?

Marco Legal

El artículo 275 de la Constitución Política contempla que "El Contralor y Subcontralor de la República no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas en la Ley".

Situación real

En los cuatro años que abarcan el período de investigación (1998-2001) no se registran denuncias en la prensa de intentos por remover a algún Contralor y Subcontralor de la República.

¿Son auditados cada año todos los gastos públicos?

Marco Legal

La lógica del control administrativo y financiero del Estado se basa en la ejecución del control en dos momentos del proceso, uno denominado control previo y otro titulado control posterior. En el primero momento el interés del control se centra en el cumplimiento de las normas establecidas para la ejecución de los desembolsos

correspondientes. Si los trámites cumplen estas normas pueden seguir su curso, hasta el desembolso y ejecución del gasto previsto.

En el segundo momento lo que se persigue es verificar si lo que se ha gastado se ha hecho según el objeto del gasto previsto y de acuerdo a las reglas estipuladas para tal efecto. Para este control el Estado cuenta con dos auditores, uno de ellos de la Contraloría (auditor externo) y otro nombrado por la institución correspondiente (auditor interno)

Para llevar adelante estos controles, el sistema se ha modernizado y actualizado en términos electrónicos mediante la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá "SIAFPA", el cual registra todos los movimientos financieros del Estado.

Las Instituciones de control administrativo y financiero del Estado Panameño son la Contraloría General de la República, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y el Ministerio de Economía y Finanzas. por mandato constitucional (artículo 276) corresponde a la Contraloría General de la República "Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos"

Situación real

La Dirección de Auditoría de la Contraloría realiza estas funciones. Para ello cuenta con el apoyo del SIAFPA que registra todos los movimientos financieros de las instituciones.

¿Están los informes de gasto actualizados?

Marco Legal

La Constitución Política (artículo 267) contempla la presentación de informes anuales, los cuales incluyen aspectos relevantes sobre el desempeño de la economía y el estado financieros de la Administración Pública. Se presenta un informe que recoge las actividades más importantes desarrolladas en el año por cada una de las Direcciones que componen la estructura organizacional de la Contraloría General de la República.

Situación real

Los informes que se presentan son: El Informe del Contralor General de La República y el Informe de Gestión Institucional.

PODER JUDICIAL

Órgano Judicial

¿Tienen las cortes y tribunales una función jurisdiccional sobre las acciones del Ejecutivo?

El Órgano Judicial esta constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca. La Corte Suprema de Justicia tiene como función primordial la de conocer y decidir sobre la inconstitucionalidad de la Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

El artículo 186 constitucional posibilita el hecho de que el Presidente y los Vicepresidentes puedan ser juzgados por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública. De igual manera el Art. 219 establece como funciones del Procurador de la Nación, acusar ante la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación. Como se describió en la pregunta # 1, también la Corte cuenta con la materia constitucional y la contencioso administrativo para revisar actos del gobierno y sus funcionario (remítase a la pregunta # 1).

¿Están basados los nombramientos judiciales en criterios técnicos y de mérito?

Marco Legal

Según la Constitución Política, artículo 200, La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdos del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un período de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento por el resto del período respectivo.

La Constitución establece los requisitos para desempeñar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema, a saber: ser panameño por nacimiento, haber cumplido 35 años de edad, hallarse en pleno goce de derechos civiles y políticos, ser graduado en derecho y haber completado diez años de ejercicio profesional o docencia en derecho. Están expresamente excluidos de ejercer cualquier cargo en el Órgano Judicial, los que hayan sido condenados por delito doloso.

El nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema se hace por diez años, al cabo de los cuales pueden recibir un nuevo nombramiento por igual número de años. En él intervienen el Órgano Ejecutivo, que es el ente que designa, y, en un segundo momento, el Órgano Legislativo, que puede aprueba o rechaza los nombramientos que le proponga el Ejecutivo.

De acuerdo a las disposiciones transitorias del texto constitucional reformado en 1983, el nombramiento de los magistrados de la CSJ se hace de modo escalonado de modo que cada dos años se produce la necesidad de renovar 2 de sus integrantes. Una vez cada diez años se vence el periodo de un magistrado, en vez de dos.

¿Han sido enjuiciados por corrupción algún alto funcionario público en los últimos tres años? ¿Han sido condenados?

Sólo se han juzgado y condenado militares de alto rango del Régimen de Noriega, después de la invasión de 1989. En la revisión de periódicos no se identificó ningún funcionario de alto rango de los gobiernos que han ejercido el poder desde 1998 hasta la fecha, que haya sido detenido ni procesado. Anteriormente podrían citarse el caso de un ex Procurador de la República hasta el año 1993, a quien se le impuso casa por cárcel. También se encuentra el caso de una condena a un ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, por abuso de autoridad y por favorecimientos en las sentencias a implicados en narcotráfico⁷.

SERVICIO PÚBLICO

¿Existen leyes que establezcan sanciones penales y administrativas por soborno?

Marco Legal

El artículo 138 prohíbe a los servidores públicos lo siguiente:

- ? La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos aun a pretexto de que son voluntarias;
- ? Favorecer, impedir o influir, de cualquier forma, en la afiliación o desafiliación de las asociaciones de servidores públicos;
- ? Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo;
- ? Recibir pago o favores de particulares, como contribuciones O recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo.

¿Existen normas requiriendo la independencia política a los funcionarios bajo el régimen de servicio civil?

En Panamá frecuentemente los usuarios de los servicios públicos mantienen una queja en el sentido de que la prestación de estos servicios muestran marcada deficiencia. Esta ineficiencia se atribuye entre otras razones a carencia de métodos adecuados de aplicación en la gestión de los Recursos Humanos. Se atribuye igualmente a la burocracia existente

⁷ United States Embassy Stockholm. Country Reports on Human Rights Practices for 1996. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor U.S. Department of State. PANAMA, 30 January 1997.

en las organizaciones del Estado, ya que los servicios que se prestan causan inconformidad entre sus usuarios.

Durante los últimos años y con el fin de procurar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, el Estado panameño ha brindado por medio de las privatizaciones mayor participación al sector privado a fin de hacer más eficientes las actividades de beneficio público.

Una de las políticas y estrategias trascendentales la constituye el incremento de la productividad de los Servidores Públicos, a través de la aplicación de criterios uniformes para la actuación de estos. De igual modo cabe señalar el establecimiento de un sistema de Administración de Recursos Humanos al servicio del Estado, basado en el mérito y la eficiencia, tal como lo dispone la Ley de Carrera Administrativa aprobada en junio de 1994.

El sistema y el régimen de Carrera Administrativa instituye, un conjunto de disposiciones orientadas al reconocimiento del mérito, la eficiencia la equidad y justicia, del perfeccionamiento permanente de los Servidores Públicos, así como también conducen a garantizar la estabilidad en el puesto de trabajo a los Servidores Públicos que se distinguen por su competencia, lealtad y moralidad en el ejercicio de sus funciones.

De conformidad con este concepto, el Régimen de Carrera Administrativa regulado por la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, se considera la principal esfera de actividad funcional dentro de la cual se ordena la Administración de los Recursos Humanos del Estado panameño.

El ámbito y ejecución de la Carrera Administrativa, con los incentivos y estabilidad garantizada para atraer y retener el mejor recurso humano, debe producir un mejor servicio público e incrementar la eficiencia de la Administración Pública, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la Administración de Personal.

¿Existen reglas específicas para prevenir el nepotismo? ¿Y para el amiguismo?

Marco Legal

El artículo 138 mencionado anteriormente contiene las disposiciones específicas para impedir el partidismo y nepotismo para el caso de los funcionarios del servicio público:

- ? Exigir la afiliación o renuncia a un determinado partido para poder optar a un puesto público o poder permanecer en el mismo;
- ? Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como la fijación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos a puestos de elección popular o partidos políticos, en las oficinas, dependencias y edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos o partidos dentro de los edificios públicos;

- ? Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza, utilizar con este fin vehículos o cualesquiera otros recursos del Estado; o impedir la asistencia de los servidores públicos a este tipo de actos fuera de horas laborales;

- ? Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que-pretendan celebrar contratos con la Nación, o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas;

- ? Incurrir en nepotismo;

POLICÍA Y FISCALES

¿Existen garantías de independencia para el jefe de la policía?

Marco Legal

Las autoridades policiales son designados por el órgano Ejecutivo. Dependen directamente del Ministerio de Gobierno y Justicia, están subordinados a la autoridad civil y actuarán con absoluta neutralidad política. En consecuencia no pueden deliberar sobre asuntos de carácter político, pertenecer a partidos políticos ni intervenir en política partidista. Tampoco podrán efectuar manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva, salvo la emisión del voto (Artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997).

¿Existen garantías de independencia para los fiscales públicos?

Marco Legal

El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Los Agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación. (Artículo 216 constitucional). Cada Agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes quienes lo reemplazarán en su orden, en las ausencias temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.

Entre las atribuciones del Ministerio Público se tienen: defender los intereses del Estado o del Municipio; promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes; perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales; servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos (artículo 217 constitucional).

Los Fiscales y Personeros del Ministerio Público serán nombrados por sus superiores jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el Fiscal o Personero respectivo.

Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carretera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI (artículo 221 constitucional).

El Órgano Judicial está dotado de independencia externa, por tener la función privativa de administrar justicia. Sin embargo, la Constitución Política le asigna funciones a otros Órganos del Estado que viabilizan la interferencia con el Judicial. Ejemplo de ello es el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución que le atribuye al Ejecutivo la facultad de "decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes".

¿Existen unidades especializadas para la investigación y encausamiento de delitos de corrupción en el ejercicio de la función pública?

Marco Legal

Las Fiscalías Primera y Segunda Anticorrupción, la Contraloría General de la República, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, la Dirección Anticorrupción del Ministerio de Economía y Finanzas están encargadas de llevar a cabo los procesos contra las personas que cometen actos de corrupción. Estas instancias han sido descritas en respuestas anteriores.

Situación real

Las fiscalías anticorrupción han ingresado un promedio de 758 anuales desde 1995 y han resuelto 727. En promedio han sido programadas para audiencias el 50% de los casos que ingresan a las Fiscalías, de los cuales sólo se realizan el 20%. De ellas se sentencian el 50% de las efectuadas y de estas reciben condena el 80% del total sentenciado (ver cuadros en preguntas anteriores).

Por otra parte, la Contraloría General de la República, además de sus actividades cotidianas de fiscalización, ha desarrollado un programa especial de lucha contra la corrupción cuyas características se describen a continuación:

1. Oficina de Denuncia Ciudadana

Se creó una oficina en la que todas las personas que así lo consideren puedan realizar sus denuncias ciudadanas sobre actos que consideren incorrectos. Estas denuncias pueden realizarse en forma escrita, telefónicamente o personalmente. Para ello se cuenta con un sistema informático que recibe las 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.

2. Oficina de Ética

El Gobierno Panameño promulgó mediante un decreto presidencial los principios éticos que deben regir la actividad de los funcionarios públicos, los cuales han sido objeto de un arduo trabajo de difusión y discusión dirigida, trabajo este que ha sido desarrollado por la Oficina de Ética de la Contraloría General de la República. Este trabajo consiste en conferencias, charlas, talleres y actividades diversas que se realizan en las distintas instituciones públicas y dirigidas fundamentalmente a la creación de conciencia entre los funcionarios públicos.

3. Programa diálogo nacional para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción

Este programa constituye un esfuerzo interinstitucional en el que participan conjuntamente:

- ? La Procuraduría General de la Nación.
- ? La Procuraduría de la Administración.
- ? El Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.
- ? La Contraloría General de la República de Panamá.

Estos organismos estos han unificado sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción mediante un esfuerzo conjunto, el cual recibió el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la asesoría de la ORGANIZACION PRO CALIDAD DE VIDA de origen venezolano. En resumen el programa se dirigió a diversos estratos de la sociedad panameña, desarrollando entre otras las siguientes actividades, como parte de un convenio suscrito por la Contraloría con el PNUD:

- ? Seminarios y cursos para la formación de promotores tanto del sector público como privado, en la lucha contra la corrupción, los cuales tienen como compromiso la repetición de estos seminarios en sus áreas de trabajo.
- ? Seminarios y cursos sobre el tema de corrupción a los graduandos y profesores de los colegios normales, en los que se forman los maestros de enseñanza primaria.
- ? Talleres de técnicas y actividades contra la corrupción dirigidos a funcionarios públicos y privados.
- ? Encuestas para medir la percepción de la comunidad frente al problema de la corrupción.
- ? Conferencias diversas en la Zona Libre de Colón, a empresarios, al Sector Bancario, a Contadores, Abogados, empleados públicos y al público en general sobre estos temas.
- ? Participación de organizaciones no gubernamentales e importantes procesos de privatización y en actos públicos de interés nacional.

¿Cuáles instrumentos legales poseen la policía y los fiscales públicos para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción y soborno?

Entre las normas más relevantes para combatir la corrupción se pueden citar:

1. Ley 6 del 22 de enero 2002 “Por la se dictan Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras normas.
2. Decreto Reglamentario #124 del 21 de mayo de 2002 Por el cual se reglamenta la Ley 6 del 22 de enero de 2002.

3. CODIGO PENAL: Títulos X Delitos Contra la Administración Pública.
4. LEY 9 “Por la cual se establece y se regula la Carrera Administrativa.
5. CODIGO JUDICIAL, Capítulo II Proceso Contra los Servidores Públicos, Artículos del 2464 al 2477.
6. LEY 39 DE 19 DE JULIO DE 2001 “Que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial, y dicta Normas para la Prevención de la Corrupción.”.
7. Decreto Ejecutivo #13 DEL 24 DE ENERO 1991. “Por el cual se adoptan los principios Éticos de los Servidores Públicos”.
8. LEY 42 DE 1 DE JULIO DE 1998. “Por la cual se aprueba el Convenio Interamericano Contra la Corrupción, suscrito en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996”.

ADQUISICIÓN PÚBLICA

¿Exigen las normas que regulan las adquisiciones públicas la competencia entre los principales proveedores con excepciones muy limitadas?

Marco Legal

El artículo 349 del Código Penal establece que será sancionado con prisión de 6 meses a 2 años o su equivalente en días-multa el que se concierte con otro para alterar el precio en un remate, concurso, subasta o licitación pública; solicite o reciba pago, pague o haga promesa de pago para participar o no participar en un remate, concurso, subasta o licitación pública; impida la participación de otro postor o participe mediante violencia, intimidación o engaño; difunda noticias falsas o distorsionadas en alguno de los actos señalados para sacar provecho a favor suyo o de un tercero; se concierte con su competidor para fijar el precio en una o más licitaciones públicas.

Situación real

En materia de adquisición pública en Panamá, existe la Cláusula de No Soborno, que es una diligente observación que permite a un tercero independiente de un proceso de contratación pública de dar su opinión frente al proceso de licitación. La cláusula se incluye en la propuesta del contrato (u oferta de compra) que hace cada empresa, en la cual la compañía se compromete a no ofrecer sobornos.

En este caso, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo Nacional de Panamá de Transparencia Internacional, fue la responsable del monitoreo del proceso de privatización del 49% del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL, S.A.) y -por haber sido invitada tarde al monitoreo de la privatización- no pudo incluir un pacto de integridad completo, pero en su defecto incluyó en la oferta de compra la "Cláusula de No Soborno".

Asimismo, se ha creado una base de datos que contiene los precios a los que diferentes instituciones públicas y privadas compran bienes y servicios para compararlos entre ellas y así detectar si hay compras con sobre precios en perjuicio de las arcas públicas.

¿Son ampliamente publicitadas las adjudicaciones de las adquisiciones públicas?

Marco Legal

Las Comisiones Evaluadoras en los procesos de licitaciones públicas generalmente están conformadas en igual número por representantes del gobierno y del sector privado. El gobierno realiza contratación para la prestación de servicios a través de Licitación Pública, Concurso de Precios, Solicitud de Precios y Contrataciones Directas, las cuales tienen su fundamento jurídico en el Capítulo II y IV del Título I del Libro I del Código Fiscal, Decreto #3 de 3 del mayo de 1985, Art. 166 de la Ley 2 del 26 de abril de 1990.

¿Existe un procedimiento para apelar las adjudicaciones?

Marco Legal

La empresa que se siente afectada tramita un documento en el que se detallan las presuntas irregularidades cometidas a la Institución que solicitó el servicio, en el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República para que estas verifiquen lo actuado.

Situación real

Algunas irregularidades recientes en procesos de licitaciones públicas han sido:

- ? La empresa Productos Alimenticios Pascual S.A. (PAPSA) que denunció supuestas irregularidades por parte del Ministerio de Educación,
- ? Las empresas TORISA INC y Maquinarias AMSAM interpusieron un recurso de apelación a la decisión el director ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (I.D.A.A.N),
- ? La empresa Earth Tech INC/Roberts Filters y Constructora Urbana S.A. (CUSA) por construcción de potabilizadora I.D.A.A.N.,
- ? La Empresa Laboratorio de Análisis Clínico S.A, denunció los procesos de selección de contratista por parte del Patronato del Hospital Integrado San Miguel Arcángel (HISMA), La Asociación de Marineros de Colón denunció que la AMP le otorgó la exclusividad a ciertos médicos para la expedición de certificados de marina mercante.

¿Puede ser revisada por un tribunal una decisión desfavorable?

Marco Legal

En la Ley de Contrataciones Públicas se establece el procedimiento para llevar a los tribunales, decisiones una vez agotadas las instancias administrativas.

¿Existen provisiones para una lista de empresas que probadamente hayan sobornado funcionarios con el fin de influir sobre las adquisiciones públicas??

No se ha confeccionado ninguna.

¿Existen reglas y procedimientos para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses en las adquisiciones públicas??

Marco Legal

El artículo 152 de la Constitución de la República contempla que los legisladores no podrán hacer por si mismo, ni por interpuestas personas, contrato alguno con el Organismo del Estado o con instituciones o empresas vinculados a éste, ni admitir de nadie, poder para gestionar negocios ante esos Órganos, instituciones o empresas.

OMBUDSMAN

¿Existen garantías de independencia para el Ombudsman?

La Defensoría del Pueblo se encarga de velar por la protección de los derechos y deberes individuales y sociales. Esta institución actúa por medio de resoluciones, sugerencias, advertencias, recordatorios y algunas veces mediante la crítica, pero ninguna de estas actuaciones tienen poder coercitivo, coactivo ni jurisdiccional.

El Defensor del Pueblo es un alto delegado parlamentario, elegido por este Órgano para vigilar, supervisar e inspeccionar las actuaciones de los servidores públicos a fin que no comenten actos violatorios de los Derechos Humanos de los habitantes del país. Según el numeral 2 del artículo 6 de la Ley No 7 de 5 del febrero de 1997, la Asamblea Legislativa lo elige mediante votación por mayoría absoluta de sus miembros (la mitad más uno).

Esta entidad está facultada para inquirir sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública, incluyendo como tal al Órgano Ejecutivo, gobiernos locales y a la fuerza pública, que pudiesen haberse realizado irregularmente; investigar y denunciar hechos, actos u omisiones de las empresas públicas, mixtas o privadas, personas naturales o jurídicas, que desarrollen un servicio público por concesión o autorización administrativa; recomendar anteproyectos de la ley en materia de su competencia; presentar a la Asamblea Legislativa un informe anual de su actuación; atender las quejas y situaciones que afecten los derechos humanos y promover, ante la autoridad respectiva, que se subsanen las condiciones que provocaron la queja. Sin embargo sus recomendaciones y opiniones sólo tienen fuerza moral y no jurídica.

Situación real

En cuanto al tipo de denuncias que tramita la Defensoría del Pueblo, el 20% de las quejas se relacionan con derechos laborales, en segundo lugar, con derecho de petición (17,7%) y

en tercer lugar, con el derecho a la propiedad privada (11,6%). La desagregación de casos que utilizan en esta institución no permite tener información específica por denuncias de actos de corrupción o abuso de autoridad.

Cuadro No. 7
 Defensoría del Pueblo:
 Quejas admitidas por clase de violaciones a los derechos humanos 1998-2002

Derechos Humanos	No.	%
Derecho de Petición	850	17,7
Trabajo	961	20,0
Propiedad Privada	557	11,6
Medio Ambiente Sano	411	8,6
Debido Proceso	362	7,5
Vivienda	305	6,4
Seguridad Social	298	6,2
Salud	222	4,6
Integridad Física	167	3,5
Igualdad Jurídica	85	1,8
Educación	78	1,6
Libertad de Tránsito	58	1,2
La Vida	54	1,1
Libertad de Profesión	49	1,0
Inviolabilidad del Domicilio	32	0,7
Sindicalización	31	0,6
Matrimonio, reproducción y familia	29	0,6
Derecho a la Educación y a la Cultura	77	1,6
Seguridad	16	0,3
Libertad Individual	8	0,2
Otros	153	3,2
Total	4.803	100,0

Fuente. Defensoría del Pueblo. Informes Anuales 1998-2002

La Defensoría del Pueblo, recibe el 60% de sus quejas y peticiones de manera personal, un 20% vía apartado, 12% por vía telefónica, 3% a través de los modernos medios electrónicos y otro 3% por vía de los medios de comunicación escrita. Considerando que la principal forma de presentación de denuncias es la personal, esta entidad tiene una cobertura limitada pues sólo cuenta con oficinas en tres provincias.

Otro aspecto relevante de las quejas y peticiones hechas a la Defensoría del Pueblo, corresponde a las quejas contra entidades públicas y privadas. Cabe destacar que el 44% de las quejas se dirigen hacia el Gobierno Central, mientras que el 18% atañe a las entidades descentralizadas.

El ministerio del que más quejas se ha recibido en este período es el de Gobierno y Justicia con el 18% del total registrado. En las entidades descentralizadas se destacan las Caja del Seguro Social (8%) y la Autoridad Nacional del Ambiente con el 3% de las quejas del período analizado. Las quejas contra la compañías telefónicas y eléctricas cubren casi el 70% de las quejas del sector privado.

¿Puede una persona efectuar una denuncia anónima cuando tienen temor a represalias?

Marco Legal

Según el artículo 20 de la Ley 7 de 5 febrero 1997, podrá recurrir a la Defensoría cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera. Puede hacerlo también, el menor de edad o quien esté internado en un centro penitenciario o psiquiátrico. Es decir, cualquier ser humano. Quienes presenten quejas estarán protegidos en su identidad, si así lo pidieran, y sus gestiones no podrán ser utilizadas en su contra, judicial o extrajudicialmente.

¿Son publicitados los informes de los Ombudsman?

Marco Legal

Según la ley, el Defensor debe presentar durante los primeros seis meses de cada año el informe anual y está facultado para presentar informes especiales cuando lo considere conveniente. Asimismo, el artículo 10 de dicha Ley establece que el Defensor del Pueblo "tendrá las consideraciones de alta autoridad del Estado..." por lo que en el ejercicio de sus atribuciones merece el respeto y la consideración, de los particulares y de manera especial de todos los servidores públicos.

Situación real

El Ombudsman presenta informes anuales o especiales al Parlamento sobre el contenido de sus investigaciones y su resultado. En el informe deberán constar todos los detalles inherentes a las investigaciones así como las renuencias de los funcionarios públicos a colaborar con la investigación.

¿Responde el gobierno a las recomendaciones de los ombudsman?

Marco Legal

El Ombudsman actúa por medio de resoluciones, sugerencias, advertencias, recordatorios y algunas veces mediante la crítica, pero ninguna de estas actuaciones tienen poder coercitivo, coactivo ni jurisdiccional. Las Actuaciones del Defensor del Pueblo estarán dirigidas a proteger a las personas de los posibles abusos que cometa la Administración Pública y que de alguna manera violen sus Derechos Humanos. Las sanciones del Ombudsman se encuentran en el plano moral y cívico y es un juzgador de conciencia frente a la comunidad nacional e internacional.

AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

¿Existen garantías de independencia de estas agencias?

Tal y como se comentó anteriormente, en Panamá el Ministerio Público a través de las fiscalías anticorrupción y la Contraloría General de la República, además de sus actividades cotidianas de fiscalización, desarrollan actividades especiales de lucha contra la corrupción.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

¿Existen leyes que garanticen la libertad de expresión y de prensa?

Marco Legal

La libertad de expresión y de prensa está regulada en la Constitución Política en su artículo 37, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento ratificado por la República de Panamá (Ley de la República), en el artículo 13 sobre la libertad de pensamiento y de expresión.

¿Existe censura a los medios de comunicación colectiva?⁸

La Constitución Política de Panamá (1972) establece algunos condicionamientos restrictivos sobre los alcances de la libertad de prensa. Sumado a lo anterior, más de 25 disposiciones legales (entre leyes, artículos de leyes, Códigos, etc.), permanecen vigentes en el ordenamiento jurídico del país, y la mayoría de ellas, han sido aplicadas contra el ejercicio de la libertad de expresión y contra el derecho a la información.

El principal problema de Panamá se desprende de la legislación heredada de los gobiernos militares. A raíz del golpe de estado de 1968 se establecieron leyes específicas sobre la prensa, que imponían prohibiciones sobre la publicación de “noticias falsas”, y normas particulares para sancionar el delito del desacato, entre otras. Estas leyes conocidas como “Leyes mordaza”, sólo fueron derogadas parcialmente en 1999, pero aún permean la legislación panameña, y generan la situación más preocupante en la región.

¿Existe cierta pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación colectiva?

Marco Legal

Según la Ley 11 de 10 del febrero de 1978 (art. 2) los propietarios de los medios de comunicación social deben ser panameños. Cuando se trate de sociedades, los accionistas, socios, directores y dignatarios deben ser igualmente panameños.

⁸ Sección tomada de Chamorro, Carlos (2002).

Situación real⁹

En materia televisiva la corporación MEDCOM, dirige los principales canales comerciales: RPC Canal 4 y Telemetro Canal 13, y controla entre el 60 al 70% del mercado. Además, MEDCOM controla la Radio RPC. Pero para mantener su liderazgo, MEDCOM debe competir con otros tres canales, especialmente con canal 2, el que a su vez hizo una alianza editorial con el grupo Panamá América.

MEDCOM ha sido señalada por sus críticos de representar tendencias monopólicas en el mercado panameño, pero el consorcio justifica su existencia como parte de una estrategia necesaria para bloquear la incursión de grupos económicos extranjeros que han estado interesados en incursionar en el mercado, como es el caso de Ángel González, CBS y CNN.

Por otra parte, en correspondencia con sus alineamientos históricos, los diarios panameños representan a distintas tendencias del espectro político y empresarial, y su política editorial está fuertemente influida por el signo político del gobierno de turno. La Prensa (40,000) se mantiene como el diario de mayor influencia y además líder comercial en la facturación publicitaria. No obstante, La Prensa debe competir fuertemente con el Panamá América (20,000), y con otros dos matutinos La Estrella (15,000), El Siglo (25,000), y el popular vespertino Critica Libre (50,000).

Finalmente en materia de estaciones de radio, existen casi trescientas emisoras de radio, RPC, propiedad de MEDCOM, mantiene el liderazgo en fuerte competencia con emisoras veteranas como KW continente, nuevas inversiones como Caracol Panamá, y emisoras tradicionales como La Exitosa, en un mercado que se caracteriza por su fragmentación y concentración.

¿Se han presentado amenazas a periodistas?

Marco Legal

Panamá ostenta el récord de acusaciones y juicios penales por injurias y calumnias contra periodistas, e incluso contra caricaturistas y humoristas. Según el Relator Especial de Libertad de Prensa de la OEA, existen más de 90 acusaciones penales de esta clase, de manera que uno de cada tres periodistas panameños está afectado por estos procesos. La tercera parte de estos juicios han sido promovidos por funcionarios públicos y dirigentes políticos, alterando drásticamente la normalidad del ejercicio periodístico. Al menos diez periodistas enfrentan condena judicial, y dos están en la cárcel sentenciados por extorsión.

¹⁰

Según el Informe Oficial Democracia, libertad de expresión y procesos contra el Honor. Oficina del Delegado Especial para la libertad de expresión de la Defensoría del Pueblo, "Por un lado, un conjunto de normas anacrónicas –entre éstas las leyes mordaza- que

⁹ Sección tomada de Chamorro, Carlos (2002).

¹⁰ Ibidem

limitan el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión y, por el otro, las llamadas "leyes de desacato" que permiten el arresto (sin juicio previo) por irrespeto u ofensa a la autoridad, son algunas de las razones para que los periodistas sientan temor a denunciar las irregularidades".

Panamá es el país de Latinoamérica donde más se acosa a los periodistas como consecuencia de normas que penalizan las críticas hechas contra funcionarios. Esta es la conclusión a la que llega el informe anual de la organización no gubernamental Periodistas Frente a la Corrupción (La Prensa 20/12/02).

La ley panameña autoriza a que el Procurador General de la Nación condene a penas de prisión no mayores de ocho días sin proceso y sin posibilidad de apelación.

Situación real

Carlos Singares, el director del periódico panameño El Siglo fue encarcelado durante ocho días, a finales de julio, por orden del Procurador General de la Nación que consideró que un artículo publicado por el periódico "ofendía [su] dignidad, [su] honra y [su] rango". En Panamá, el artículo 33 de la Constitución, los artículos 173A, 175, 307 y 308 del Código Penal y los artículos 202 y 386 del Código Judicial prevén penas de encarcelamiento en casos de prensa. Unos cuarenta periodistas están actualmente demandados. El encarcelamiento de Carlos Singares contradice la esperanza que nació a finales de noviembre de 1999, con la abrogación de las leyes 11 y 68, llamadas "leyes mordazas", que prevenían el cierre de los periódicos y multas importantes.¹¹

¿Tratan los medios de comunicación el tema de la corrupción??¹²

Para la recopilación de noticias sobre escándalos de corrupción en los medios de comunicación panameños, se recurrió a dos periódicos que por su nivel de circulación y de credibilidad son los más respetados en el país. Estos son el periódico La Prensa y Panamá América. La búsqueda llevó a identificar 161 noticias sobre escándalos de corrupción, publicados entre 1998 y el 2002. El 46% de las noticias se ubicaron en el periódico La Prensa y el 54% en el Panamá América.

De acuerdo a las noticias difundidas los delitos que más frecuentemente son denunciados por los medios son la corrupción de servidores públicos que representó el 29.8% de todas las noticias emitidas, mientras que el Peculado por apropiación alcanzó el 21.7% del total de las publicaciones. Todas las formas de peculado sumaron el 41.6% del total de notas periodísticas sobre escándalos de corrupción.

¹¹ Información tomada de <http://www.rsf.org/rsf/esp/html/ameriques/cplp/cp/171100.html>.

¹² Sección tomada de Cajar Rubiel. (2003).

Cuadro No. 8

***Noticias sobre escándalos de corrupción pública
 Denunciados en los medios de comunicación***

1998-2002

Tipo de Delito	Prensa	Panamá América	Total
Peculado por Apropiación	20	15	35
Peculado por Error Ajeno	3	1	4
Peculado Culposo	8	8	16
Peculado de Uso	2	5	7
Peculado por Aplicación pública diferente a caudales	1		1
Peculado por Extensión	1	2	3
Concusión	2	4	6
Exacción	4	4	8
Corrupción de Servidores Públicos	21	27	48
Abuso de Autoridad e Infracción de los deberes de los Servidores Públicos		3	3
Fraudes en las Subastas o Licitaciones y falta de Suministro a la Administración Pública	3	8	11
Soborno Transnacional	3		3
No definido	6	10	16
Total	74	87	161

Fuente: Periódico la Prensa y El Panamá América.

Otro aspecto a destacar es la distribución de las noticias por período. El 20.5 % de las difusiones sobre corrupción se dieron entre 1998 y 1999, mientras que el 79.5% se generaron en los años 2000 al 2002.

¿Restringen las leyes de difamación u otras sanciones la cobertura sobre la corrupción?

Marco Legal

Las reformas introducidas en el texto del Código Penal de 1982 mediante la Ley 1ª de 5 del enero de 1988, que a su vez reformó algunos artículos del Código Civil, hacen referencia a los delitos de calumnia e injuria. En el caso del Código Penal, los artículos 172, 173, 175, 176 y 178 hacen referencia a los delitos de calumnia e injuria y en materia civil se modifican las disposiciones sobre la responsabilidad civil derivada de estos delitos.

El Código Penal en cuanto a la comisión de delitos de calumnia e injuria a través de los medios de comunicación social, contempla como figura agravante de los delitos de

calumnia e injuria, que hace que la pena se modifique de 90 a 180 días multas en los casos de calumnia y de 60 a 120 días multas por la injuria, por las penas de 18 a 24 meses de prisión por calumnia y de 12 a 18 meses por injuria.¹³

Definitivamente al establecer sanciones penales, lo que se crea es un efecto de intimidación. Según señalan los propios medios de comunicación, "De los 200 periodistas activos del país, 90 han sido objeto de demandas por difamación e insultos". La mitad de estos casos han sido presentados por funcionarios vinculados con escándalos de corrupción. (La Prensa 20/12/02)

Situación real

La razón principal por la que a la CIDH y especialmente la Relatoría Especial le preocupe el caso Panamá es debido al alto número de periodistas y comentaristas procesados por los delitos de calumnia e injuria que no sólo ha generado la preocupación de estos organismos internacionales sino también del gremio periodístico nacional, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación.

SOCIEDAD CIVIL

¿Tienen las personas acceso a la información y documentos de carácter público?

Marco Legal

El acceso público a la información forma parte de las disposiciones contenidas en la Ley No. 6 de 22 del enero de 2002, el Decreto Ejecutivo No. 124 de 21 del mayo de 2002 por el cual se reglamenta la Ley # 6, el Art. 41 de la Constitución Política, la Ley 38 de 31 de julio de 2000 modificada por la Ley 45 de 27 del noviembre de 2000.

Situación real

En la práctica, sin embargo, la reglamentación legal es amplia en las definiciones de "información confidencial" y de "información de acceso restringido", con lo cual se faculta al servidor público a cargo de dar respuesta, negar dicha información amparado en lo descrito anteriormente.

¿Existen campañas ciudadanas o de grupos empresariales contra la corrupción?

Enseguida se detallan los grupos civiles organizados que realizan actividades vinculadas a la lucha contra la corrupción:

1. Movimiento de Ciudadanos contra la Corrupción,
2. El Frente Independiente Nacional,

¹³ Informe Oficial Democracia, libertad de expresión y procesos contra el Honor. Oficina del Delegado Especial para la libertad de expresión de la Defensoría del Pueblo.

3. Frente Nacional contra la Corrupción,
4. Cruzada Nacional contra la Corrupción,
5. Transparencia Internacional,
6. Comisión Pro Valores Cívicos y Morales,
7. Comisión de Justicia y Paz,
8. Defensoría del Pueblo,
9. Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas,
10. Unión de Ciudadanas de Panamá,
11. Alianza Ciudadana Pro Justicia,
12. Federación Nacional de Servidores Públicos,
13. Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá,
14. Comisión de Ética e Integridad (Foro Panamá 2020),
15. Central de Trabajadores de la Republica de Panamá,
16. Fundación Seguridad Ciudadana Pro Orden y Disciplina,
17. Colegio Nacional de Abogados,
18. Colegio Nacional de Periodistas,
19. Pastoral Social Arquidiócesana,
20. Magisterio Panameño Unido.

GOBIERNO LOCAL

¿Existen requerimientos legales para que las audiencias públicas o las reuniones de los órganos de gobierno local estén abiertos a los medios de comunicación y a la población?

Según la Constitución Política en su artículo 38, los habitantes de la República tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas. La autoridad puede tomar medidas para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.

PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO

¿Ha anunciado el gobierno una estrategia anticorrupción y un calendario para su puesta en marcha?

Entre las iniciativas gubernamentales anticorrupción se tienen: el nombramiento de la Comisión Presidencial contra la Corrupción, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública y el Decreto Reglamentario de la Ley de Transparencia.

El informe de la Comisión Presidencial Anticorrupción contiene recomendaciones para combatir la corrupción tanto en la esfera gubernamental como privada. De las 50

recomendaciones que presentó la Comisión Anticorrupción, designada por la Presidenta Mireya Moscoso, unas 35 correspondían aplicarlas al órgano Ejecutivo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Borja, Rene Fonseca. El Combate de la Corrupción a través de la Auditoria Interna. Instituto de Auditores Internos. Quito, Ecuador. 2001.

Cajar Rubiel. 2003. Transparencia y Rendición de Cuentas en la República de Panamá. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación.

Casas, Kevin. 2002. Financiamiento de Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación.

Chamorro, Carlos. 2002. Estudio sobre El poder de la prensa: entre el Mercado y el Estado. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación.

Corporación Excelencia en Justicia. Indicadores de Justicia. Bogota, Colombia. 1999

Chen Barría, José. Artimañas y prácticas de corrupción en las Contrataciones Públicas. Panamá, Panamá. 2002

Guerra de Villalaz, Aura. La Independencia Judicial en América Latina: Caso Panamá. Panamá, Panamá. Julio, 2002.

Lanusse, Camila. Origen a la corrupción. Foro sobre corrupción. Fundación Futuro Latinoamericano. Quito, Ecuador 2002.

Molina Mendoza, Jorge. Informe sobre Independencia Judicial en Panamá. USAID. Panamá, Panamá. Julio 2000

Movimiento Ciudadano anticorrupción. La lucha contra la corrupción en Panamá. Panamá, Panamá. 2002

Probidad. Informe sobre casos de corrupción en Latinoamérica. 2001. San Salvador, El Salvador. 2002.

República de Panamá. Código Penal de Panamá (1982). Décima Primera Edición. Panamá. Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. José Martín Moreno Pujol, Rina Mizrahi Lalo, Omar Cadul Rodríguez, 1998, Tomado de: www.cejamericas.org/legislacion/codigos/pen_panama.pdf

Romero Arístides, Los valores de la Cultura Anticorrupción. Contraloría General de la República. Panamá, Panamá. 1998

Sendra, Vicente Gimeno. Independencia del Poder Judicial en Iberoamerica y en Europa. Comisión Europea e ILANUD. San José, Costa Rica. 1996

Transparencia International. TI Source Book. 2002

Transparencia Internacional América Latina y Caribe. Sistemas Nacionales de Integridad. Bogotá, Colombia. 2002.

Transparencia Mexicana. Diagnóstico Institucional del Sistema Federal de control de México. México, México. 2002.

United States Embassy Stockholm. Country Reports on Human Rights Practices for 1996. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor U.S. Department of State. PANAMA, 30 January 1997.