

**INFORME DE SOCIEDAD CIVIL DE PANAMÁ
EN SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA
CORRUPCIÓN**

Tercera Ronda

EQUIPO INVESTIGADOR

Coordinador del Proyecto

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

Comité Consultivo

Juan A. Tejada	Abogado, Ex Defensor del Pueblo y Presidente de la Comisión Pro Valores Cívicos y Morales
Magaly Castillo	Abogada y Directora Ejecutiva de la Alianza Ciudadana Pro Justicia
Maribel Jaén	Socióloga y Directora Ejecutiva de la Comisión de Justicia y Paz
Irene Gimenez	Economista y Gerente General de Goethals Consulting

CUESTIONARIO
EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA
CONTRA LA CORRUPCIÓN SELECCIONADAS EN LA TERCERA RONDA Y PARA EL
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LAS RONDAS
ANTERIORES

SECCIÓN I

PREGUNTAS EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA
CONVENCIÓN SELECCIONADAS PARA SER ANALIZADAS EN LA TERCERA RONDA

CAPÍTULO PRIMERO

NEGACIÓN O IMPEDIMENTO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS POR PAGOS QUE SE
EFFECTÚEN EN VIOLACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN
(ARTÍCULO III, PÁRRAFO 7 DE LA CONVENCIÓN)

- a) Describa las leyes, normas y/o medidas que nieguen o impidan beneficios tributarios por los pagos que cualquier persona o sociedad efectúe en violación de la legislación contra la corrupción de su país y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstas.

R. En Panamá no existen Leyes, Normas o Medidas que de manera expresa nieguen o impidan beneficios tributarios por los pagos que cualquier persona o sociedad efectúen en violación de la legislación contra la corrupción.

El artículo 346 del Código Penal condena la corrupción de funcionarios públicos incluyendo la sanción cuando las conductas descritas en los artículos 341, 342, y 343 del Código Penal se realicen sobre un servidor público de otro Estado o un funcionario de organismo internacional público, para que dicho servidor o funcionario realice, omita o retarde cualquier acto en violación de sus obligaciones, o para que realice algún acto propio de su cargo o empleo. No obstante no está regulado en el Código Fiscal de manera expresa que los pagos que se reporten en transacciones poco claras que puedan dar lugar a sospechar de que se trata de dádivas por beneficios extralegales recibidos no puedan deducirse como beneficios tributarios.

El Código Fiscal en su artículo 710-A adicionado por la Ley 6 de 2 de febrero de 2005, señala que todo contribuyente tiene la obligación de presentar, junto con su declaración jurada de rentas, una declaración jurada y firmada de igual manera como aparece en su cédula de identidad personal, certificando lo siguiente:

- 1. Qué todo pago realizado o recibido directamente o a través de interpuesta persona nacional o extranjera, que incida en la producción de renta de fuente panameña del contribuyente o la conservación de esta, ha sido debidamente reportado a la Dirección General de Ingresos.**
- 2.**
- 3.**
- 4. Que todo pago hecho a persona vinculada al contribuyente, ya sea formal o materialmente, ha sido debidamente reportado a la Dirección General de Ingresos y que no conlleva simulación,**

incluyendo refacturación o retrocesión de gastos y costos, con el objeto de reducir su carga fiscal.

CAPÍTULO SEGUNDO

PREVENCIÓN DEL SOBORNO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS NACIONALES Y EXTRANJEROS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 10 DE LA CONVENCIÓN)

- a) ¿Existen en su país normas y/u otras medidas para impedir o disuadir el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción? En caso afirmativo, indíquelas con precisión; descríbalas brevemente; relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstas y, con respecto a ellas, refiérase en particular a los siguientes aspectos:
- i. Sociedades mercantiles y otras asociaciones que estén obligadas a llevar registros contables de sus operaciones, de acuerdo con las normas vigentes en materia de contabilidad en su país.
 - ii. Exigencias relativas a la manera en la que deben llevarse dichos registros contables, indicando el tiempo por el que deben conservarse; si deben ser reflejados en libros de contabilidad o a través de cualquier otro medio que ofrezca la debida protección de su contenido; si deben constar en los mismos todos los gastos, pagos o contribuciones en dinero o en especie, especificando su causa u objeto e identificando plenamente a sus destinatarios; y si deben estar soportados mediante comprobantes que contengan la información necesaria para constatar su veracidad.
 - iii. Mecanismos para hacer efectivas las respectivas normas y/u otras medidas, tales como prohibiciones relativas a establecer cuentas u operaciones sin registro contable, registrar gastos inexistentes o con indicación incorrecta de su objeto, adulterar registros contables, utilizar documentos falsos para soportarlos, y destruir documentos de contabilidad antes del tiempo por el que deben conservarse; al igual que sanciones de tipo penal, pecuniario o de cualquier otro género para los infractores de estas prohibiciones y órganos o instancias encargadas de prevenir y/o investigar su violación y de aplicar las sanciones a que haya lugar.

R./ En el documento titulado “Adaptando la legislación penal de Panamá a la Convención Interamericana contra la Corrupción”, elaborado por la Procuraduría General de la Nación, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica de la Organización de Estados Americanos (OEA), se citan una serie de normas que rigen esta materia y que para no duplicar estamos incorporando en el Anexo 1 las precitadas medidas.

CAPÍTULO TERCERO

SOBORNO TRANSNACIONAL (ARTÍCULO VIII DE LA CONVENCIÓN)

1. Tipificación del soborno transnacional

- a) ¿Prohíbe y sanciona su Estado, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario 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? En caso afirmativo, indique si en su país el mismo se considera como un acto de corrupción para los propósitos de la Convención, y describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, señalando las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.

R. El anterior Código Penal sancionaba con pena de prisión de 2 a 6 años el Soborno Transnacional, y el actual Código lo castiga con pena de 5 a 8 años de prisión. El pasado Código establecía que el soborno tuviese como finalidad que el servidor público realice u omita realizar un acto en el ejercicio de sus funciones. El Código vigente incorpora el verbo rector retardar, y además, incluye un nuevo elemento, y es que la acción del servidor público extranjero sea en violación de sus obligaciones.

Igualmente, en el Código Penal anterior en relación al soborno transnacional se establecía que la omisión o realización de la acción deberá estar relacionada con una “transacción de naturaleza económica o comercial”, y esta condición fue eliminada en el presente Código.

“Al no existir esta distinción en la Ley, resultará indiferente a la investigación por este delito el motivo por el cual (o el contexto dentro del cual) se acepta, recibe, solicita, ofrece, promete o entrega el soborno”, cita la ex fiscal anticorrupción Maribel Cornejo Batista en su artículo publicado en La Prensa, titulado Soborno Transnacional, enriquecimiento injustificado y tráfico de influencias”.

b) Si su Estado ha tipificado como delito el soborno transnacional, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.

R./ Posiblemente el caso más representativo que se tenga en curso es el Caso Ports Engineering Consultants Corporation (PECC), en el cual el Señor Charles Jumet el pasado 13 de noviembre de 2009 se declaró culpable de pagar sobornos a funcionarios gubernamentales panameños para que le adjudicaran una concesión marítima en 1997, la misma posición fue adoptada por su socio John W. Warwick, el 11 de febrero de 2010. Jumet menciona los cargos de los funcionarios que recibieron los pagos, sin detallar nombres, mencionó al ex administrador y ex sub administrador de la Autoridad Portuaria y un ex funcionario de alto rango elegido por el voto popular. En Panamá, el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía Tercera Anticorrupción han retomado este caso, luego de las recientes declaraciones de Jumet. (Ver Anexo 2)

CAPÍTULO CUARTO

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO (ARTÍCULO IX DE LA CONVENCION)

1. Tipificación del enriquecimiento ilícito

a) ¿Ha tipificado su Estado como delito, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, el 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? En caso afirmativo, indique si en su país el mismo se considera como un acto de corrupción para los propósitos de la Convención, y describa

brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, señalando las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.

R. En el delito de enriquecimiento injustificado (el servidor público que incremente indebidamente su patrimonio respecto de los ingresos legítimos obtenidos), se dieron dos reformas recientes. En primer lugar se aumento la pena de 3 a 6 años para la modalidad simple, que antes era sancionada con 2 a 5 años de prisión, y la modalidad agravada, cuando el enriquecimiento supera la suma de US\$100,000 la pena será de 6 a 12 años, y antes era de 4 a 10 años.

Por otro lado, el código anterior establecía que solo se podía investigar la supuesta comisión de este delito hasta un año después de haber dejado el cargo, y con la reciente reforma este plazo se extiende hasta cinco años siguientes al cese de sus funciones.

b) Si su Estado ha tipificado como delito el enriquecimiento ilícito, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.

R/. Como lo actual legislación exige la presentación de prueba sumaria, y las declaraciones patrimoniales de bienes no son objeto de auditoría ni al inicio ni al final de la gestión, son muy pocos los casos investigados por las autoridades. Posiblemente el caso más recordado ante la opinión pública sea el de Dalvis Xiomara Sánchez, ex directora administrativa del ministerio de la presidencia durante la administración de la ex presidenta Mireya Moscoso, que realizó una denuncia ante las autoridades porque el personal que laboraba en su casa le había hurtado la suma de US\$30,000 que ella guardaba en el congelador, por eso al caso se le conoce como los DURODOLARES. Se tuvo que esperar que el gobierno de la señora Moscoso culminara su gestión y tomara posesión la administración del presidente Martín Torrijos (2004-2009) para que este caso fuese investigado por la Contraloría General de la República y posteriormente remitido al Ministerio Público, por considerarse que la funcionaria no podía justificar bienes por un monto de US\$215,390.57. En el Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio Público correspondiente al año 2009 se establece que este caso esta radicado en el Juzgado Tercero de Circuito Penal, pendiente de realizar audiencia preliminar.

Igualmente en el mes de diciembre de 2009 se abrió una investigación en contra del ex ingeniero municipal, Jaime Salas, por presunto enriquecimiento ilícito y blanqueo de capitales, y se le ordenó detención preventiva, y a la fecha ya consignó la fianza que le fue fijada.

CAPÍTULO SEXTO

EXTRADICIÓN (ARTÍCULO XIII DE LA CONVENCION)

a) Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo XIII, párrafos 1, 2, 3 y 4 de la Convención, permite el marco jurídico de su país considerar esta Convención como la base jurídica de la extradición en relación con los delitos que ha tipificado de conformidad con la misma?. En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas que lo permitan y adjunte copia de ellas.

R. Nuestro marco jurídico permite considerar esta Convención como fundamento legal para solicitar una extradición, aunque en la práctica es más común que se citen tratados bilaterales de asistencia legal mutua, cartas rogatorias, y otras normas legales.

La extradición se ajustará a lo que establezcan al respecto los tratados públicos de que sea parte la República de Panamá y a falta de éstos a las disposiciones establecidas en las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo V del Código Judicial panameño (Ver Anexo 1)

- b) Si su Estado puede denegar una solicitud de extradición relativa a los delitos aludidos en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, o porque se considere competente, indique si, cuando esto ocurre, en su país se procede a presentar el caso ante las autoridades competentes para su enjuiciamiento y si se informa oportunamente al Estado requirente acerca de su resultado final. En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto y adjunte copia de las mismas.

R. Tal cual lo establece nuestra Constitución Nacional en su Artículo 24, los nacionales no serán extraditados, pero las autoridades tienen la obligación de una vez tengan conocimiento del proceso que se le sigue a éste nacional en otro Estado, abrir una investigación en nuestro país, para impedir que el delito cometido quede impune.

SECCIÓN II

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES POR PAÍS DE LAS RONDAS ANTERIORES

1. Primera Ronda

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento, por favor informe, en el formato estándar que se anexa al presente cuestionario (Anexo I), los avances registrados en relación con cada una de las recomendaciones que le fueron formuladas a su Estado en la Primera Ronda, sobre las que su país no informó en su respuesta a la Sección II del Cuestionario de la Segunda Ronda acerca de avances en su implementación, o sobre las que habiendo informado, el Comité consideró en el apartado IV del informe de su país de dicha ronda, que requerían atención adicional.

OBSERVACIONES EN RELACIÓN CON LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE LA PRIMERA RONDA

2. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE LOS INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 4, DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación 2.1:

Crear y establecer un mecanismo para la publicación de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos).

Medida sugerida por el Comité:

- Regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes, en relación con la publicidad de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), cuando corresponda.

Recomendación 2.2:

Adoptar las decisiones que sean necesarias con el fin de que la obligación contemplada para los funcionarios públicos en el artículo 299 de la Constitución Nacional y en la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 que regulan estas declaraciones, al igual que los mecanismos para su efectivo cumplimiento establecidos en los artículos 3 y siguientes de dicha Ley, sean aplicados a otros funcionarios importantes; o que se establezcan previsiones semejantes que desarrollen lo dispuesto al respecto por el artículo 299 de la Constitución Nacional, y que rijan para la generalidad de quienes desempeñen funciones públicas, así como mecanismos eficaces para sancionar a los infractores de las medidas adoptadas.

Recomendación 2.3

Establecer sistemas para hacer efectiva y eficiente la verificación del contenido de la declaración jurada de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), fijando plazos y ocasiones para ello, y estableciendo acciones que permitan superar obstáculos para acceder a las fuentes de información que se requieran; y adoptar las decisiones que sean necesarias a fin de que exista una colaboración entre la Contraloría General de la República y otros sectores tales como el financiero y tributario que facilite el intercambio de información dirigido a verificar el contenido de estas Declaraciones.

Recomendación 2.4

Utilizar las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), para detectar y sancionar actos ilícitos.

Recomendación 2.5

Utilizar las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), para detectar y evitar conflictos de intereses, así como para detectar casos de enriquecimiento ilícito.

Recomendación 2.6:

Implementar un registro de los obligados a presentar declaración jurada de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), asegurando los mecanismos para su actualización periódica

Recomendación 2.7:

Implementar los procedimientos necesarios para realizar el efectivo control del cumplimiento de acuerdo con lo mencionado en el punto 2.6.

Recomendación 2.8:

Implementar un adecuado régimen de sanciones e infracciones para quienes incumplan con esta obligación. Incluyendo, además, la posibilidad de sancionar el incumplimiento de esta obligación por parte del ex funcionario público, que luego de cesar en sus funciones no cumpla con las obligaciones que se establezcan al respecto.

R./ Se encuentra en primer debate una reforma a la Ley 59 de 1999, pero los diputados se oponen a incluir la obligación de realizar auditorías.

4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN (ART. III, PÁRRAFO 11).

4.1. Mecanismos de participación en general

Recomendación:

Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales, así como también a los funcionarios y empleados públicos para utilizar tales mecanismos. Incluyendo, como parte de estos programas, la formación y capacitación de líderes cívicos para impulsar la utilización de los mismos y la creación de conciencia ciudadana sobre la importancia de denunciar los actos de corrupción pública.

R./ La Ley 6 de 2002 que regula la Transparencia en la Gestión Pública y la Acción de Habeas Data establece algunos mecanismos de participación ciudadana.

El Capítulo VII de la mencionada Ley se denomina “Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades”. El artículo 24 ubicado dentro de este Capítulo señala los siguientes mecanismos:

Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación fijación de tarifas y tasas por servicios.

El artículo 25 por su parte, señala que sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. **Consulta pública.** Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.
2. **Audiencia pública.** Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.
3. **Foros o talleres.** Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.
4. **Participación directa den instancias institucionales.** Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presenta artículo.

Como se puede observar la obligación de permitir la participación de los ciudadanos es algo indeterminada. La norma señala que debe permitirse la participación “en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos” señalando ejemplos de los actos en que se puede dar la citada afectación, lo que permite manejar el tema con alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades. Lo importante es que se han dictado sentencias que declaran nulas algunas decisiones de las autoridades por haber omitido la realización de consultas públicas en materias en las que podía darse una clara afectación de los intereses de la colectividad. (Sentencia de 19 de agosto de 2009 – Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia)

En el año 2008 se presentó a la Asamblea de Diputados un proyecto de Ley de Participación Ciudadana, de carácter integral, sin embargo el mismo solamente fue discutido en primer debate en el año 2009, suspendiéndose la discusión, entre otras razones, por falta de consenso entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales lo consideraron insuficiente. Cabe resaltar que la aprobación de una Ley de participación ciudadana es uno de los compromisos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

4.2. Mecanismos para el Acceso a la Información

Recomendación 4.2.1:

Instituir normas jurídicas y medidas que apoyen el acceso a la información pública.

Medidas sugeridas por el Comité:

a) Desarrollar procesos para la recepción de solicitudes, para responder a éstas oportunamente, y para la apelación, en casos en que dichas solicitudes se denieguen, y que se establezcan sanciones en los casos de incumplimiento de la obligación de proveer información, mediante el empleo más generalizado de oficinas de consulta y los llamados kioscos de información y e) Realizar una evaluación integral sobre la utilización y efectividad del recurso de habeas data, identificando las razones que producen que solo un bajo número de estos recursos sea declarado con lugar y que, como resultado de dicha evaluación, se determinen y adopten las decisiones que se requieran a fin de promover, facilitar, consolidar o asegurar la efectividad del mismo.

R./ 4.2. Mecanismos para el acceso a la información

La Ley 6 de 2002 establece mecanismos para el acceso a la información de carácter público. Esta norma indica de manera expresa qué información tiene carácter público, cual puede tener carácter confidencial por su naturaleza y que información puede considerarse como de acceso restringido obligando la norma a su clasificación con este carácter de manera temporal. La Ley en mención establece la acción de Habeas Data como un recurso en manos de los ciudadanos que puede ser utilizado cuando las instituciones se nieguen a otorgar la información de carácter público dentro del plazo de 30 días calendario que señala la propia Ley o entreguen la información incompleta.

El artículo 17 de la Ley señala expresamente lo siguiente:

“Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto en esta Ley, cuando el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado o solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta”.

El artículo 19, por su parte, expresa que la acción de Habeas Data se tramitará mediante procedimiento sumario sin formalidades, sin necesidad de abogado, y en lo que respecta a la sustentación, impedimentos, notificaciones y apelaciones, se aplicarán las normas que para estas materias se regulan en el ejercicio de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales.

En la reforma constitucional del año 2004, el acceso a la información y la acción de habeas data se elevaron a derechos constitucionales, lo cual representa una protección adicional a la legislación dictada al respecto.

La acción de habeas data, ha tenido una evolución positiva desde la aprobación de la Ley en el año 2002. Durante el mandato de la Presidente Mireya Moscoso se dictaron reglamentaciones que restringían el acceso a la información, las cuales fueron derogadas en el año 2004. A partir de allí se observa un desarrollo jurisprudencial que salvo excepciones ha hecho más informal la presentación del recurso ante las instancias jurisdiccionales.

Habeas Data tramitados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia 2002 - 20051

1 Informe estadístico de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia. Centro de Estadísticas Judiciales. Publicado en la obra: “Derecho de Información, la Ley de Transparencia en Panamá, su espíritu y su interpretación” de la autoría de Rafael Pérez Jaramillo. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, 2008, p.290

En las estadísticas oficiales se observa con claridad el aumento en la cantidad de solicitudes de habeas data presentadas hasta el año 2005. También se destaca que las solicitudes no admitidas por distintas razones, también superan ampliamente en número a las concedidas.

	2002	2003	2004	2005
Habeas Data (Totales)	51	33	54	116
Concede	10	10	20	32
Confirma en apelación	0	0	0	3
Revoca en apelación	0	0	0	1
Deniega	0	0	2	8
No viable	0	0	4	11
No viable en apelación	0	0	1	0
No admite	33	13	12	45
Sustracción de materia	4	7	1	5
Rechaza de plano	0	0	0	1
No concede	0	0	0	4
Cese de procedimiento	2	1	0	1
Admite desistimiento	2	2	13	5

b) Aplicar una definición de legitimación activa amplia respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley No. 6 del 22 de enero de 2002. Considerar la eliminación de la definición restrictiva que en relación con el término “persona interesada” introduce el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 124 de 21 de mayo de 2002, considerando, entre otras razones, la importancia que merece otorgar al ciudadano el más amplio acceso posible a la información; la restricción normativa en la que parece incurrir el artículo 11 del decreto mencionado; la supremacía jurídica de una ley sobre un decreto; así como la frecuencia con que se presentan actos de corrupción en relación con “la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, lanillas, gastos de representación, costos de viaje, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñan funciones públicas,” que regula el artículo 11.

R./El Decreto Ejecutivo No. 124 de 21 de mayo de 2002 fue derogado el 1° de septiembre de 2004 por el ex presidente Martín Torrijos Espino, por un compromiso adquirido con la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, dentro del marco de su campaña electoral.

c) Considerar la revisión de la disposición del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 124 que se refiere a las retribuciones del servidor público de acceso restringido de manera tal que, no constituya una contravención a la Ley No. 6 en sus artículos 11, que otorga carácter público y el libre acceso a las personas interesadas a "la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea..." y 14, el cual expresamente señala cuál es la información que debe considerarse confidencial o de acceso restringido, de acuerdo con lo señalado en la sección 4.2.2.

R./ El precitado DE fue derogado.

d) Fortalecer las garantías previstas para el ejercicio del derecho a la información pública, de tal manera que el acceso a la misma no pueda ser denegado por causales diferentes a las que determine la ley o con base en criterios diferentes a los que en ella se establezcan.

R./La Constitución Política en su artículo 41 establece el Derecho de Petición como un derecho constitucional. Este derecho incluye la obligación por parte del Estado de atender las peticiones, atender las quejas y absolver las consultas que presenten los ciudadanos interesados.

Este artículo no fue debidamente desarrollado hasta la aprobación de la Ley 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo en Panamá. Esta norma en su Título VI regula la presentación de las peticiones, denuncias, consultas y quejas.

De manera específica el artículo el artículo 80 y subsiguientes de la mencionada Ley regulan el tema de las consultas administrativas:

Artículo 80. Toda consulta, denuncia o queja que se presente ante una autoridad administrativa, deberá tramitarse de acuerdo con las normas del presente capítulo.

Artículo 81. La autoridad administrativa ante quien se presente una consulta, deberá determinar si es o no competente para absolverla, y si la consulta cumple con lo establecido en el artículo 74 de esta Ley; en caso contrario, deberá comunicarle al consultante que carece de facultad para absolverla y le indicará la autoridad competente para ello. Si la consulta no cumple con los requisitos señalados en el artículo 74 de esta Ley, deberá comunicarle al consultante esa situación para que éste corrija la deficiencia.

Artículo 82. Toda consulta formulada ante autoridad competente, que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley, deberá ser absuelta por la autoridad respectiva, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su presentación, mediante nota, oficio o resolución, en la que se expondrán los fundamentos del dictamen u opinión respectiva.

La autoridad deberá hacer de conocimiento del consultante el acto mediante el cual absuelve la consulta, bien mediante entrega personal del respectivo documento, o bien mediante el envío por correo, fax, telegrama u otro medio idóneo para ese efecto.

Artículo 83. Para los fines del artículo anterior, el consultante deberá indicar la dirección de su domicilio, la dirección postal, su número de teléfono o de fax, en caso de contar con alguno de los tres últimos medios.

Recomendación 4.2.2:

Observar con complacencia que distintos Códigos de Ética incluyen entre sus disposiciones normas relativas al derecho de información que tiene la sociedad de estar debidamente informada sobre las actividades que realiza cada institución.

4.1. Mecanismos de consulta

Recomendación:

Establecer procedimientos, cuando correspondan, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad a la aprobación final de disposiciones legales.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Generalizar la publicación y difusión de los proyectos de las disposiciones legales, y celebrar procesos transparentes que permitan la consulta a sectores interesados en relación con la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo.
- b) Celebrar audiencias públicas o desarrollar otros mecanismos idóneos que permitan consultas públicas en otras áreas adicionales a aquellas en las cuales ya están contempladas.

4.4 Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública.

Medidas sugeridas por el Comité:

a) Hacer efectivo el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 13 de septiembre de 1999 el cual otorga a la Dirección Nacional contra la Corrupción la función de crear mecanismos destinados a estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

R./ El artículo 4 del DE No. 99 de 13 de septiembre de 1999 fue eliminado por la actual administración.

b) Disponer la publicación de los proyectos de actos oficiales de carácter general cuya trascendencia lo aconseje, en un plazo determinado, antes de su adopción, con el objeto de que en dicho plazo la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales puedan formular observaciones y recomendaciones que deban ser evaluadas por las autoridades competentes.

c) Establecer mecanismos para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el tema.

R./ El actual gobierno excluyó a los representantes de la sociedad civil que antes eran miembros del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

d) Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos para estimular la participación en la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales, así como también a los funcionarios y empleados públicos para utilizar tales mecanismos.

R./ No se tiene ningún avance en esta materia.

4.5 Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.

Medidas sugeridas por el Comité:

a) Promover formas, cuando sea apropiado, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.

R./ La Ley 6 de 2002, de Transparencia en la Gestión Pública, en su artículo 10, obliga al Estado a informar a quien lo requiera, sobre:

- 1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.**
- 2. La Estructura y ejecución presupuestaria, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.**
- 3. Programas desarrollados por la institución.**
- 4. Actos públicos desarrollados por la institución.**

En la práctica, y por recomendación del Índice de Integridad de las Instituciones Públicas, proyecto desarrollado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, en los años 2008 y 2009, se están incluyendo en las páginas WEB de algunas de las instituciones que participaron en el proyecto, información sobre la ejecución presupuestaria y el grado de avance y ejecución de programas y proyectos, así como mecanismos de rendición más efectivos que permitan realmente observar los grados de ejecución de las propuestas de gobierno. Sin embargo esto todavía no es algo generalizado.

El portal PanamaCompra permite observar en línea, como las instituciones ejecutan el presupuesto a través de los sistemas de adquisiciones, lo cual es muy positivo para la sociedad civil, pero aún es mucho lo que falta para las instituciones cumplan con el principio de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, y producto de la transición de gobierno.

b) Recomendar que la República de Panamá considere la implementación de programas de difusión dirigidos a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales sobre los aspectos tratados en las secciones 4.1 a 4.5.

R./ En el año 2006, se inició en Panamá con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, la “Concertación Nacional para el Desarrollo”. De esta forma se organizó un completo programa nacional que incluyó visitas y jornadas de intercambio con líderes de todos los sectores. En la metodología se consagra el objetivo del proceso: contribuir a transformar Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo. De igual manera se buscaba que los resultados del proceso fueren monitoreados, medidos y evaluados periódicamente por la sociedad.

En la Plenaria de la concertación nacional, se establecieron cuatro mesas de trabajo, que acordaron objetivos, metas y estrategias a partir de cuatro ejes prioritarios para el Desarrollo de Panamá: bienestar y equidad; crecimiento económico y competitividad; modernización institucional; y

educación. Se acordó con posterioridad tratar las reformas a los sistemas de salud y justicia como sub-mesas especializadas y a las vez dependientes de las mesas de Bienestar y Equidad, y Modernización Institucional, respectivamente.

En materia de Justicia, se creó el Pacto de Estado por la Justicia para la discusión de las reformas que requiere el sistema de justicia Panameño entre las instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, a objeto de llegar a acuerdos consensuados. La aprobación del sistema penal acusatorio es un logro de la concertación.

En el año 2008 se aprobó el mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos y metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo creando el Consejo Nacional para la Concertación como la instancia nacional público-privada de participación ciudadana en materia de consulta, verificación, recomendación y propuesta sobre el cumplimiento transparente de los acuerdos y las metas establecidos en el proceso para la Concertación Nacional para el Desarrollo.

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo será presidido por el Presidente de la República o quien él designe, y estará integrado inicialmente por los representantes que aceptaron la convocatoria de los participantes de las organizaciones y sectores invitados y que participaron en la Concertación Nacional para Desarrollo, de conformidad con la siguiente distribución:

1. Tres representantes del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.
2. Tres representantes del Consejo Nacional de la Empresa Privada.
3. Un representante del Colegio Nacional de Abogados.
4. Un representante del Colegio Nacional de Economistas de Panamá.
5. Un representante de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos.
6. Un representante de cada uno de los partidos políticos legalmente constituidos.
7. Dos representantes designados por el Órgano Ejecutivo.
8. Dos representantes designados por la Asamblea Nacional: uno por los partidos de gobierno y otro por los partidos de oposición.
9. Un representante de los Gobiernos Locales.
10. Dos representantes de las provincias.
11. Un representante de las organizaciones de pequeños y medianos productores.
12. Una representante de las organizaciones de las mujeres.
13. Un representante de las organizaciones de promoción de desarrollo social.
14. Un representante de las organizaciones de promoción de la democracia y los derechos humanos.
15. Un representante de las organizaciones de protección y promoción del medio ambiente.
16. Tres representantes de los pueblos indígenas.
17. Un representante de la etnia negra.
18. Un representante de las instituciones de educación superior.
19. Dos representantes de las iglesias.
20. Un representante de los clubes cívicos.
21. Un representante de las organizaciones juveniles.
22. Un Representante del Consejo Nacional de Contraloría Social del Sistema Público de Salud.
23. Cualquier otro que designe el Consejo.

Cada principal tendrá un suplente designado de igual manera.

Actualmente existe un Secretario del Consejo de la Concertación, designado y con funciones, pero no ha habido consenso dentro del actual gobierno sobre el camino a seguir con la Concertación, por lo que se ha retrasado el proceso de discusión de los temas y la ejecución de los acuerdos alcanzados.

Es necesario resaltar que algunas de las normas productos de la Concertación, específicamente las emanadas del Pacto de Estado por la Justicia, como la instauración del sistema penal acusatorio, aprobado por Ley, pero suspendidas con carácter de temporal por el actual gobierno.

7. RECOMENDACIONES GENERALES

Recomendación 7.1:

Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación de los servidores públicos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación.

Recomendación 7.2:

Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en el presente informe y comunicar al Comité, a través de la Secretaría Técnica, sobre el particular. A los efectos señalados, podrá tomar en cuenta el listado de indicadores más generalizados, aplicables en el sistema interamericano que estuvieran disponibles para la selección indicada por parte del Estado analizado, que ha sido publicada por la Secretaría Técnica del Comité, en página en Internet de la OEA, así como información que se derive del análisis de los mecanismos que se desarrollen de acuerdo con la recomendación 7.3

Recomendación 7.3:

Desarrollar, cuando sea apropiado, y cuando ellos no existan aún, procedimientos para analizar los mecanismos mencionados en este informe, así como las recomendaciones contenidas en el mismo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS EN LA SEGUNDA RONDA

1. SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 5 DE LA CONVENCIÓN)

1.1. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos

1.1.1 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos de la carrera administrativa. Para cumplir con esta recomendación, la República de Panamá podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a) Modificar el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa a manera de eliminar la posibilidad de equivaler años de experiencia en el puesto por año de estudios en el proceso especial de ingreso a la Carrera Administrativa
- b) Establecer disposiciones que requieran la publicación del Manual de Clasificación de Puestos de manera que pueda ser consultado por cualquier persona.
- c) Requerir que la autoridad nominadora, al seleccionar a un candidato en particular, deje un registro escrito que justifique sus decisiones en los procedimientos ordinarios de ingreso a la Carrera Administrativa, a fin de que sea posible impugnar los procesos de selección para dichos cargos.
- d) Desarrollar las reglas relativas a garantizar la amplia publicidad de la convocatoria pública.
- e) Extender la prohibición de optar por ocupar puestos públicos a las personas que guardan relaciones de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el superior inmediato del puesto vacante.
- f) Establecer expresamente en la legislación la nulidad de los nombramientos realizados en contravención a sus disposiciones.
- g) Desarrollar, a través de los procedimientos jurídicos y administrativos ordinarios correspondientes y teniendo en cuenta el principio del debido proceso, disposiciones que establezcan, ya sea por la vía administrativa, judicial o ambas, mecanismos de impugnación dirigidos a aclarar, modificar o revocar esos actos substanciales que integran los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, garantizando una tramitación oportuna, objetiva, imparcial y eficaz.
- h) Concluir el Procedimiento Especial de Ingreso para los servidores públicos que ingresaron antes de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa y garantizar que, posterior a la aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso, los puestos vacantes sean llenados a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso.
- i) Fortalecer la Dirección General de Carrera Administrativa, dotándola de autonomía e independencia del Poder Ejecutivo así como de los recursos necesarios para la implementación integral de la Ley de Carrera Administrativa y de su Reglamento.

R./ En respuestas a las recomendaciones relacionadas al Sistemas para la contratación de funcionarios públicos, la Constitución Nacional establece el régimen legal que regula a los Funcionarios Públicos. En el título XI denominado “De los servidores públicos”, se establecen los requisitos para acceder a esta condición, limitándola solamente a los ciudadanos panameños, indicando que los servidores públicos se registrarán por un sistema de mérito y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (artículo 300 C.N.)

En cuanto a los principios básicos de la administración de personal, la Constitución no desarrolla directamente los deberes y derechos de los servidores públicos, ni las reglas básicas para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, dejando en manos de la Ley el desarrollo de estos importantes aspectos. Adicionalmente indica la Constitución que los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito y que los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas *una remuneración justa*. (artículo 302 C.N.)

El régimen de la función pública en desarrollo del artículo 302 de la Constitución está regulado en la actualidad por la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997 reglamentario de la Ley. Dicha Ley es modificada por la Ley 24 de 2 de julio de 2007. Con posterioridad, el 28 de enero de 2008 se incluyen otras modificaciones en la Ley 14 de 28 de enero, con el fin de que los colaboradores ingresen de manera más expedita al sistema de meritos, permitiendo así eliminar cuellos de botella en el procedimiento especial de ingreso (PEI) y dar inicio expedito al Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI). Con este fin se revisaron y actualizaron los subsistemas del sistema de administración de recursos humanos del sector público.

Es necesario destacar que a través de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, se suspendieron todas las medidas aplicadas con base a las reformas de 2007 y 2008, que habían servido de base para la acreditación de servidores públicos de carrera administrativa y habían establecido que a partir del año 2009 ninguna persona podía acceder a la función pública si no participaba previamente en un concurso de mérito.

La nueva Administración Estatal, consideró que las medidas adoptadas por el Gobierno de Martín Torrijos se habían excedido y que las normas aprobadas en los últimos tres años de gestión gubernamental solamente buscaban la protección de los funcionarios nombrados durante dicha gestión.

Estas son las normas de la citada Ley de 2009 que desconoció algunas acreditaciones y suspendió los efectos de la Ley de carrera administrativa hasta el año 2012, permitiendo nuevamente el ingreso de ciudadanos a la función pública sin exigir criterios para su selección y reclutamiento, ni garantías de estabilidad para los mismos, lo cual representa un gran retroceso:

Artículo 20 (transitorio). La administración podrá nombrar a servidores públicos sin la condición de servidores de Carrera Administrativa hasta el día 31 de julio de 2012. Después de esa fecha, solo se ingresará a la Administración Pública mediante el Procedimiento Ordinario de Ingreso como lo señala la Ley 9 de 1994.

Artículo 21 (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.

Artículo 22 (transitorio). A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto los nombramientos en los cargos de la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación.

A continuación las reglas sobre mérito, de la ley 9 de 1994, que fueron suspendidas y que debían ser aplicadas a partir de 2009, para todo el que quisiere ingresar a la función pública:

Artículo 51. La selección se hará en base a la competencia profesional, al mérito y la moral pública de los aspirantes, aspectos que se comprobarán mediante instrumentos válidos de

medición, previamente preparados, aprobados y aplicados por la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 52. Los instrumentos de selección son: el concurso de antecedentes, los exámenes de libre oposición, las evaluaciones de ingreso y cualquier combinación de los anteriores.

Artículo 53. Para lograr la objetividad en la administración de los instrumentos de selección, se establecerán normas y procedimientos claros, precisos y objetivos, que garanticen la transparencia del sistema.

Artículo 54. En los casos en que el instrumento utilizado sea el examen de libre oposición o concurso de antecedentes, se asignará a cada aspirante una clave o equivalente que impida al calificador conocer la identidad del aspirante.

Procedimientos de acceso a la Carrera Administrativa:

Artículo 55. Los procedimientos de ingreso a la Carrera Administrativa se harán siempre mediante los instrumentos de selección contemplados en esta Ley.

Artículo 56. Son procedimientos de ingreso a la carrera administrativa:

- 1. Procedimiento ordinario de ingreso**
- 2. Procedimiento especial de ingreso.**

Artículo 64. En los exámenes de libre oposición, los aspirantes presentarán pruebas escritas, orales, y prácticas, según las funciones del puesto. Los resultados de estas pruebas serán revisados y calificados, según lo establezca el reglamento que para tal fin se haya preparado.

Artículo 65. Concluida la primera etapa, los tres aspirantes con mejor calificación serán sometidos a una Evaluación de Ingreso por parte de su superior inmediato al puesto vacante. Esta evaluación se obtendrá mediante una entrevista personal e individual.

Artículo 67. El procedimiento especial de ingreso es un procedimiento excepcional, diseñado para regular la incorporación de los servidores públicos en funciones al régimen de carrera administrativa al momento de entrar en vigor el Reglamento que desarrolle esta Ley. El Reglamento regulará los mecanismos que le son propios para garantizar que el servidor público en funciones que demuestre poseer los requisitos mínimos del puesto, sea incorporado automáticamente a la carrera administrativa.

En el Decreto Reglamentario se establece el desarrollo en detalle de las reglas arriba descritas.

En relación con lo anterior, refiérase, entre otros, a los siguientes aspectos:

- i. Autoridades rectoras o administradoras del sistema y mecanismos de control.**

El sistema lo rige la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) ente adscrito a la Presidencia de la República. El sistema cuenta además con otros entes definidos en la Ley como órganos superiores de la Carrera Administrativa. (Junta Técnica, Junta de Apelación y Conciliación y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos)

En un informe-diagnóstico que data del año 2004, sobre la administración pública panameña y los lineamientos de acción, preparado para la Procuraduría de la Administración,² se concluyó que uno de los problemas de la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) además de estar adscrita a la Presidencia de la República, lo cual le resta autonomía, consiste en que sus avances han sido bastante limitados y concentrados básicamente en el desarrollo de la base normativa del sistema consistente en la elaboración de decretos, resoluciones, reglamentos, procedimientos, guías e instructivos y acciones de apoyo técnico requeridas para la aplicación de esta normativa.

Del mismo modo un informe del Banco Interamericano de desarrollo de mayo de 2006 sobre “la situación del servicio civil de carrera en América Latina” que estudia bajo el mismo enfoque a todos los países de nuestro entorno arrojó para Panamá entre sus recomendaciones la siguiente:

“Los esfuerzos mayores deben centrarse en la implantación de la LCA. Tomada la decisión política, la gestión del Presidente Torrijos debería aprovechar el actual apoyo de la ciudadanía para conferir a la DIGECA la autoridad y el respaldo necesario para avanzar en la implementación de la LCA y reiniciar los procesos de acreditación. Asimismo, deberá consensuar con el Legislativo la forma de ajustar a los nuevos escenarios el proyecto ya elaborado de ley de salarios, a los efectos de reducir las inequidades salariales. La puesta en marcha y consolidación de la carrera administrativa en este lustro permitiría al PRD otorgar garantía de estabilidad laboral a los empleados públicos que trabajen durante su administración”

En cuanto a los mecanismos de asesoría y control, en diciembre de 2004 se instaló la Junta Técnica de Carrera Administrativa con funciones de asesoría al Presidente de la República y de fiscalización de la Dirección de Carrera Administrativa, y la Junta de Apelación y Conciliación, ente encargado de resolver las apelaciones contra los actos administrativos que emita la Dirección de Carrera Administrativa y las que se presenten contra las destituciones y demás medidas que se apliquen a los funcionarios públicos adscritos a la Carrera Administrativa en sus respectivas instituciones.

ii. Acceso al servicio público a través del sistema basado en el mérito.

La forma de obtener un puesto como funcionario público en la actualidad no está basada en sistemas de mérito salvo excepciones en materia de salud, educación, policía, administración de justicia entre otros. Al no haber concursos abiertos de empleo público basados en los antecedentes personales y conocimientos básicos sobre la materia objeto de la contratación, se utiliza el mecanismo de acreditación sobre la base de perfiles. Este mecanismo consiste en el cotejo del puesto público establecido en los manuales de

clasificaciones de puestos, frente a la idoneidad del funcionario en funciones y los años de experiencia los cuales generan equivalencia. Desde que se aprobó la Ley en 1994 y su Decreto Ejecutivo en 1997, no se ha desarrollado el procedimiento de concurso a través de oposiciones por lo que el procedimiento ordinario de ingreso a la Carrera Administrativa es la libre designación. Los funcionarios contratados a partir de 1994 se encuentran en un limbo, ya que no entraron por concurso, ni se les aplica el procedimiento especial de ingreso a la Carrera Administrativa consistente en la acreditación ya descrita. En consecuencia son funcionarios sin protección legal, sujetos a los vaivenes políticos. Existe un Proyecto de Ley para modificar la actual Ley de Carrera Administrativa, la cual tiene entre sus principales objetivos la realización de los concursos de acceso a la carrera administrativa dentro de un plazo fatal una vez entre en vigencia la modificación así como extender el plazo de aplicación del procedimiento especial de acceso a los funcionarios en funciones que estén ocupando un puesto descrito como de carrera administrativa.

En el “Informe sobre el Servicio Civil de Carrera en América Latina”, publicado en 2006 por el Banco Interamericano de Desarrollo, respecto a la situación del acceso al servicio civil de carrera a través de sistema de mérito y la consistencia estructural se concluyó lo siguiente: “se trata de un sistema clientelar en el cual la variable política es determinante para el ingreso y el mantenimiento del empleo. Si bien se inició un proceso de reencasillamiento, el mismo fue interrumpido. La LCA define adecuadamente los requisitos e instrumentos de acceso pero los mismos no son utilizados. El clientelismo pareciera ser la estrategia dominante, y a ella se relegan los restantes objetivos organizacionales. El clientelismo dominante se apoya en un amplio margen de maniobra de los directivos para designar, rotar y despedir a un trabajador, fundado en cuestiones estrictamente políticas”.

En el año 2007 y 2008, se procedió a reformar la Ley 9 de 1994, con el objeto de que los funcionarios que habían ingresado a través del procedimiento especial pudieran acreditarse como funcionarios de carrera administrativa a pesar de no haber ingresado a la función pública a través de un sistema de mérito. Con esta excepción se logró acreditar a una gran cantidad de funcionarios, lo cual incluía desde luego a funcionarios nombrados durante el gobierno de Martín Torrijos.

Como ya señalamos con anterioridad, a través de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, un mes luego de la toma de posesión del presidente Ricardo Martinelli Berrocal, se desconocen algunas acreditaciones y nombramientos de carrera administrativa y se suspenden los efectos de la Ley de Carrera Administrativa que obligaban a realizar concurso de mérito en el acceso a la función pública panameña hasta el año 2012, lo cual retrotrae el sistema a la discrecionalidad en la contratación basado en las recomendaciones políticas.

En un proyecto realizado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, denominado “Índice de Integridad de las Instituciones Públicas de Panamá, 2009”, se realizaron pruebas de campo en las instituciones para verificar la existencia de mecanismos de selección y reclutamiento a pesar de la suspensión de los efectos de la Ley de Carrera Administrativa. En algunos expedientes, seleccionados al azar, se observó cartas de recomendación de políticos e incluso hojas de vida acompañadas de la certificación de afiliación a uno de los partidos políticos en el poder.

Una de las actividades del proyecto consistía en la entrega de cartas por parte de “ciudadanos interesados”, que es una adaptación a la figura del “cliente misterioso”. Una de las cartas enviadas solicitaba información sobre las vacantes existentes en la institución. Funcionarios del departamento de recursos humanos de algunas instituciones, al leer el contenido de la carta, llamaban al “ciudadano interesado” y le decían que era mejor que enviara su curriculum acompañado de una carta de recomendación de algún político influyente o de un diputado de algún partido en el poder.

La falta de un régimen general de concurso para acceder a la función pública por mérito genera estas distorsiones, y sobre todo la percepción por parte de los ciudadanos de que la única manera de obtener un puesto público es afiliándose a uno de los partidos políticos en el poder o a través del amiguismo y compadrazgo con personas que estén en un puesto de decisión dentro del Gobierno.

iii. Divulgación para la selección de servidores públicos, indicando los requisitos para dicha selección.

No hay un sistema generalizado de oferta abierta de empleo público. El que iba a empezar a operar en el año 2008, fue prorrogado para el primer semestre de 2009, pero fue suspendido por la Ley 34 de 2009. Hay ofertas aisladas en algunos sectores como la Policía Nacional y el Órgano Judicial. Las instituciones públicas a través de sus oficinas institucionales de recursos humanos reciben hojas de vida de personas interesadas en laborar en las diferentes instituciones, sin embargo las posibilidades de una entrevista son remotas.

iv. Recursos de impugnación previstos para los sistemas de selección.

Al no haber sistemas de selección como regla general, sino la generalización del sistema clientelar de designación de funcionarios y el acceso al cargo a través de amistades o recomendaciones personales, las posibilidades de recurrir un nombramiento que no cumpla con el perfil básico del puesto, se reducen a un recurso ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, solicitando la nulidad de la designación. En la práctica no se dan recursos de este tipo.

En cuanto a las acciones contra las destituciones de funcionarios, existe la posibilidad de recurrir en vía administrativa ante la propia institución para los funcionarios no adscritos a la Carrera Administrativa y el recurso ante la Junta de Apelación y Conciliación habilitada para atender las impugnaciones contra las destituciones o demás medidas que se adopten contra el personal adscrito a la Carrera Administrativa.

Si no se da la ejecución completa de la Constitución a través de la Ley de Carrera Administrativa y su reglamentación, permitiendo que la mayoría de los funcionarios accedan a la función pública por vía de concurso, garantizando el profesionalismo de la función pública y la estabilidad de los funcionarios por encima de los vaivenes políticos, seguiremos observando sentencias dictadas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, del siguiente tenor:

“Luego del análisis de las pruebas integrantes de los expedientes alusivos a este proceso, y de lo alegado por las partes involucradas, la Sala arriba a la conclusión de que no se ha producido ninguna de las infracciones invocadas por la demandante, por las razones que de seguido se detallan.

Ciertamente, le asiste el buen juicio a la señora Procuradora de la Administración al manifestar que la recurrente no ha probado al Tribunal vía los documentos que integran el proceso su pertenencia a la carrera administrativa.

Es claro en este sentido, que para que el afectado por la separación del cargo que ocupa en una institución pública invoque infracciones al ordenamiento que regenta la carrera administrativa, debe acreditar que está amparado por éste; de lo contrario, tales disposiciones no le son aplicables.

Es así, que no existe un documento en el expediente de Nora Stella Barrera Fernández que compruebe que ella acceso al puesto por concurso de méritos y que, ganada la posición, le fue conferido por la Dirección de Carrera Administrativa el correspondiente certificado que la acredita como servidor público de carrera, lo que le conferiría estabilidad en el cargo. De ser así para su destitución, tendrían que observarse una serie de reglas y seguirse un procedimiento, que no son de obligatorio cumplimiento cuando se trata de funcionarios de libre nombramiento y remoción....

Replanteada esta idea, la remoción de la prenombrada no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria, sino a la potestad discrecional de que goza por virtud de la ley, sin que mediara causa que justificara su destitución, es decir, que ésta no se debió a la aplicación de sanción disciplinaria.

La consecuencia de ello, como esta Sala ha reiterado en numerosas ocasiones, es que el funcionario queda sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal como lo prevé el artículo 794 del Código Administrativo, en virtud de la facultad de resolución ad-nutum de la administración, excepto que el servidor público se encuentre amparado por una Ley especial o régimen de carrera administrativa” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Registro Judicial de noviembre de 2002, página 243).

v. Excepciones relevantes en relación con los anteriores aspectos.

Hay instituciones en donde es más habitual observar concursos para obtener puestos, como la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en la cual es una norma generalizada, al igual que en otras instituciones tales como el sector salud (carrera sanitaria), Órgano Judicial (carrera judicial) y la Policía Nacional.

b) En relación con la pregunta a), mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles. (últimos dos años)

R/.No se observan en los medios oficiales estadísticas del año 2009. Existen estadísticas del año 2007 y 2008, levantadas durante la anterior Administración.

De acuerdo con información divulgada por la Dirección de Carrera Administrativa en el Congreso del CLAD celebrado en Buenos Aires, Argentina en noviembre de 2008, hasta ese momento se habían acreditado (de 1999 al 2008) once (11) Ministerios y treinta y cuatro (34) instituciones descentralizadas al sistema de Carrera Administrativa. Los Servidores Públicos acreditados por el Procedimiento Especial de Ingreso PEI se detallan a continuación:

1998 - 2,957
1999 - 7,711
2005 - 651
2006 - 2,177
2007 - 1,569

Servidores Públicos Acreditados después de las modificaciones a la Ley 9 de 20 de junio de 1994. (Ley 24 de 27 de junio de 2007, Ley 14 de 28 enero 2008)

2007 - 7,447
2008 - 6,639 (junio)

En total se acreditaron por el Procedimiento Especial de Ingreso 29,151 de un universo de 43,000 servidores públicos en funciones.

c) En caso de que no existan las normas y/o medidas aludidas anteriormente, indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 5 del artículo III de la Convención.

R/. Las normas de carrera administrativa que permitirían cumplir con lo previsto en el párrafo 5 del artículo III de la Convención, están suspendidas hasta el 31 de julio del año 2012.

c) En caso de que no existan las normas y/o medidas aludidas anteriormente, indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 5 del artículo III de la Convención.

SECCIÓN II SECCIÓN II

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES POR PAÍS DE LAS RONDAS ANTERIORES

1. Primera Ronda

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento, por favor informe, en el formato estándar que se anexa al presente cuestionario (Anexo I), los avances registrados en relación con cada una de las recomendaciones que le fueron formuladas a su Estado en la Primera Ronda, sobre las que su país no informó en su respuesta a la Sección II del Cuestionario de la Segunda Ronda acerca de avances en su implementación, o sobre las que habiendo informado, el Comité consideró en el apartado IV del informe de su país de dicha ronda, que requerían atención adicional.

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES POR PAÍS DE LAS RONDAS ANTERIORES

1. Primera Ronda

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento, por favor informe, en el formato estándar que se anexa al presente cuestionario (Anexo I), los avances registrados en relación con cada una de las recomendaciones que le fueron formuladas a su Estado en la Primera Ronda, sobre las que su país no informó en su respuesta a la Sección II del Cuestionario de la Segunda Ronda acerca de avances en su implementación, o sobre las que habiendo informado, el Comité consideró en el apartado IV del informe de su país de dicha ronda, que requerían atención adicional.

2. SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 8, DE LA CONVENCIÓN)

2.1. Crear un sistema para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción. Para cumplir con esta recomendación, la República de Panamá podría tener en cuenta la siguiente medida:

Adoptar, a través de los procedimientos legales y administrativos que correspondan, un instrumento jurídico que establezca los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno lo cual podría incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- a.) Protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial;
- b.) Medidas de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral,

- especialmente tratándose de un funcionario público que denuncie actos de corrupción que puedan involucrar a superiores jerárquicos o a sus compañeros de trabajo;
- c.) Disposiciones que sancionen el incumplimiento de las normas y/u obligaciones en materia de protección;
 - d.) Simplificar la solicitud de protección del denunciante;
 - e.) Mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción;
 - f.) Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla;
 - g.) Mecanismos que faciliten, cuando sea pertinente, la cooperación internacional en las materias anteriores, incluyendo la asistencia técnica y la cooperación recíproca que establece la Convención, así como el intercambio de experiencias, la capacitación y la asistencia mutua.
 - h.) La competencia de las autoridades judiciales y administrativas con relación a este tema, distinguiendo claramente la una de otra.

R./ ./ Aún se mantiene pendiente el cumplimiento de este compromiso por parte las autoridades, de desarrollar una legislación que proteja a las personas que denuncian la corrupción. La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional ha realizado conversaciones con el actual presidente de la Asamblea Nacional, Lic. José Luis Varela, el cuál se comprometió en presentar ante el pleno, una vez se le remitiera, una propuesta para regular esta materia.