

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN  
INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN  
Vigésima Segunda Reunión del Comité de Expertos  
Del 9 al 13 de septiembre de 2013  
Washington, DC

OEA/Ser.L.  
SG/MESICIC/doc.382/13 rev.4  
13 Septiembre 2013  
Original: español

REPUBLICA DE PANAMÁ

INFORME FINAL

(Aprobado en la sesión plenaria del 13 de septiembre de 2013)

## SUMARIO

El presente informe contiene el análisis integral de la implementación en la República de Panamá del artículo III, Párrafo 9, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, correspondiente a “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”, que fue seleccionada por el Comité de Expertos del MESICIC para la Cuarta Ronda; las buenas prácticas informadas por dichos órganos; y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que se le formularon al Estado en la Primera Ronda.

El análisis se efectuó dentro del marco de la Convención, del Documento de Buenos Aires, del Reglamento del Comité, y de las metodologías adoptadas por el mismo para la realización de las visitas *in situ* y para la Cuarta Ronda, incluidos los criterios allí establecidos para orientar el análisis sobre tratamiento igualitario para todos los Estados parte, equivalencia funcional, y el propósito tanto de la Convención como del MESICIC de promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte en la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

Para llevar a cabo el análisis se contó con la respuesta de la República de Panamá al cuestionario y la información recabada por la Secretaría Técnica; así como con una nueva e importante fuente de información, como lo fue la visita *in situ* realizada entre el 17 y el 19 de abril de 2013 por los miembros del subgrupo de análisis de Panamá, integrado por Bolivia y Trinidad y Tobago, con el apoyo de la Secretaría Técnica, con ocasión de la cual se pudo precisar, aclarar y complementar la información suministrada por Panamá y escuchar opiniones de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, asociaciones profesionales, académicos e investigadores sobre temas útiles para el análisis, lo cual contribuyó a que el Comité contara con información objetiva y completa sobre dichos temas.

El análisis de los órganos de control superior se orientó, de acuerdo con lo previsto en la metodología para la Cuarta Ronda, a determinar si los mismos cuentan con un marco jurídico, si éste es adecuado para los propósitos de la Convención, y si existen resultados objetivos; y teniendo en cuenta lo observado se formularon las recomendaciones pertinentes al Estado analizado.

Los órganos de control de Panamá analizados en este informe son: la Procuraduría General de la Nación (PGN); la Contraloría General de la República (CGR); el Tribunal de Cuentas; y la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Algunas de las recomendaciones formuladas a Panamá, para su consideración, en relación con los anteriores órganos apuntan a propósitos tales como los que se destacan a continuación:

Con respecto a la PGN, considerar devolver a la misma la potestad de presentar denuncias ante la Corte Suprema de Justicia relativas a delitos cuya comisión se atribuya a diputados de la República, principales o suplentes; y considerar modificar la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 a fin de eliminar la necesidad de prueba sumaria en los casos de enriquecimiento ilícito y buscar una mejor coordinación de la labor de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República en la investigación de estos delitos, permitiendo que la PGN pueda remitir denuncias a la CGR y recurrir de las decisiones que se adopten en el sentido de archivar una investigación.

En el marco del análisis de la CGR, considerar adoptar las medidas legislativas o de otra índole necesarias a fin de establecer formalmente un sistema de control interno de las entidades del sector público a cargo de la CGR como órgano central o ente técnico rector, y regular, en este sentido, la dependencia funcional y/o administrativa de las unidades de auditoría interna de tales entidades con la CGR, determinándose la sujeción de las primeras a los lineamientos y disposiciones que emita esta última; y en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, considerar el establecimiento de un equipo multidisciplinario de auditoría forense, especializado en auditorías de mayor complejidad, financieras o de otra índole.

En relación con el Tribunal de Cuentas, considerar tomar las medidas legislativas o de otra índole que permitan agilizar el proceso de cuentas para evitar que sus efectos sean ilusorios, buscando, cuando corresponda, la firma de acuerdos de cooperación con instituciones de las cuales el Tribunal de Cuentas requiere información para la adopción de medidas cautelares, así como el establecimiento de sanciones administrativas apropiadas a las entidades públicas o privadas que demoren en entregar la información solicitada por el Tribunal de Cuentas en el marco de dichos procesos; y elaborar información estadística integral sobre los montos ingresados al erario público en cada uno de los últimos cinco años a raíz del cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de Cuentas, el cual contenga la información relativa a los acuerdos de pago, así como los montos efectivamente recuperados a través de la Jurisdicción Coactiva a cargo de la Autoridad Nacional de Ingresos, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas.

En lo atinente a la CSJ, realizar un estudio sobre el número de denuncias de casos de corrupción que involucren supuestamente a Miembros de la Asamblea Nacional efectivamente recibidas y tramitadas por la Corte Suprema de Justicia en orden identificar el impacto de la entrada en vigor de la Ley 55 de 2012, y de ser necesario, considerar la ampliación del plazo para la conclusión de la investigación; y considerar adoptar las medidas pertinentes para establecer un órgano disciplinario del Órgano Judicial con autonomía funcional para desarrollar actividades de control preventivo, concurrente y posterior de los magistrados, jueces y demás funcionarios del Órgano Judicial.

La buena práctica sobre la que Panamá suministró información se refiere, sintéticamente, a la *Utilización de la “IberRed”*, una estructura formada por Autoridades Centrales y por puntos de contacto nacionales, orientada a la optimización de los instrumentos de asistencia judicial civil y penal, y al reforzamiento de los lazos de cooperación entre nuestros países. Asimismo, la PGN y el Ministerio de Gobierno de Panamá hacen parte de la Red Hemisférica de Cooperación Jurídica en Materia Penal (“Red en Materia Penal”) de la OEA.

Con respecto al seguimiento de las recomendaciones formuladas a Panamá en la Primera Ronda, sobre las que el Comité estimó que requerían atención adicional en los informes de la Segunda y Tercera Rondas, con base en la metodología de la Cuarta Ronda y teniendo en cuenta la información suministrada por Panamá en su respuesta al cuestionario y en la visita *in situ*, se definieron cuáles de dichas recomendaciones habían sido implementadas satisfactoriamente; cuáles requerían atención adicional; y cuáles precisaban ser reformuladas, e hizo un recuento de las que quedan vigentes, el cual se incluye como anexo 1 del informe.

Tres importantes avances considerados por el Comité en la implementación de las recomendaciones fueron la derogación del Decreto Ejecutivo 124 de 21 de mayo de 2002, que limitaba los principios de consagrados en la Ley de Transparencia (Ley 6 de 22 de enero de 2002); la implementación de un Sistema de Declaraciones Juradas por la CGR, el cual le permite verificar si los servidores públicos obligados están cumpliendo con su deber de presentar la declaración jurada de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), so pena de tener su

suelo retenido; y la aprobación de la Ley 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, órgano rector en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, con autonomía funcional y administrativa.

Por otro lado, algunas de las recomendaciones formuladas a Panamá en la Primera Ronda que quedan vigentes o que fueron reformuladas, apuntan a propósitos, tales como: Considerar aprobar normas que regulen detalladamente las situaciones de conflictos de intereses de los altos cargos de la administración pública panameña, así como de los miembros de la Asamblea Nacional y sus suplentes. Regular, además, la prevención y resolución de dichos conflictos de intereses, a través del establecimiento de un régimen de incompatibilidades, las correspondientes sanciones y los mecanismos pertinentes para su aplicación; Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de otorgar a la Contraloría General de la República la facultad de hacer la verificación efectiva del contenido de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos) y que las mismas puedan ser utilizadas para detectar y evitar conflictos de intereses, así como para detectar y verificar variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los sujetos obligados, teniendo en cuenta los procedimientos de verificación y demás aspectos pertinentes establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”,<sup>1</sup> y Garantizar que todas las instituciones sujetas a la Ley 6 de 2002 cuenten con una unidad o por lo menos un oficial de información y que también cuenten con los recursos y capacitación necesarios para ejercer las funciones establecidas en el Artículo 8 de la Ley 33 de 2013.

---

<sup>1</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

**COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA  
CORRUPCIÓN**

**INFORME RELATIVO A LA IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ  
DE LA DISPOSICIÓN DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADA PARA SER  
ANALIZADA EN LA CUARTA RONDA, Y SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LAS  
RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA PRIMERA RONDA<sup>2</sup>**

**INTRODUCCIÓN**

**1. Contenido del Informe**

[1] En el presente informe se hará referencia, en primer lugar, a la implementación, en la República de Panamá, de la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionada por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento (MESICIC) para la Cuarta Ronda de Análisis. La disposición seleccionada es la prevista en el Párrafo 9º del Artículo III de la Convención, relativa a los “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

[2] En segundo lugar se hará referencia a las buenas prácticas que el Estado analizado deseó voluntariamente dar a conocer en relación con los órganos de control superior objeto de análisis del presente informe.

[3] En tercer lugar, conforme a lo acordado por el Comité de Expertos del MESICIC en su décima octava reunión, en cumplimiento de la recomendación 9, a, de la tercera reunión de la Conferencia de los Estados Partes en el MESICIC, este informe versará sobre el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas a la República de Panamá por el Comité de Expertos del MESICIC en el informe de la Primera Ronda y que hayan sido considerados como objeto de atención adicional en los informes de la Segunda y de la Tercera Rondas, que están publicados en la siguiente página en la Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/pan.htm>

**2. Ratificación de la Convención y vinculación con el Mecanismo**

[4] De acuerdo con el registro oficial de la Secretaría General de la OEA, la República de Panamá ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el día 20 de julio de 1998 y depositó el respectivo instrumento de ratificación el día 10 de agosto de 1998.

[5] Asimismo, la República de Panamá suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el día 4 de junio de 2001.

**I. SUMARIO DE LA INFORMACION RECIBIDA**

**1. Respuesta de la República de Panamá**

[6] El Comité desea dejar constancia de la colaboración recibida de la República de Panamá en todo el proceso de análisis y, en especial, de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC), la cual se hizo evidente, entre otros aspectos, en su

---

<sup>2</sup>. El presente informe fue aprobado por el Comité, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, g) y 25 del Reglamento y Normas de Procedimiento, en la sesión plenaria celebrada el día 13 de septiembre de 2013, en el marco de su Vigésima Segunda Reunión, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, del 9 al 13 de septiembre de 2013.

respuesta al cuestionario y en la disponibilidad que siempre mostró para aclarar o completar el contenido de la misma, al igual que en el apoyo para la realización de la visita *in situ* a la que se hace referencia en el párrafo siguiente del presente informe. Panamá envió junto con su respuesta las disposiciones y documentos que estimó pertinentes. Dicha respuesta y tales disposiciones y documentos pueden consultarse en la siguiente página en “Internet”:  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4\\_pan.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_pan.htm)

[7] Asimismo, el Comité deja constancia de que el Estado analizado otorgó su anuencia para la práctica de la visita *in situ* de conformidad con lo previsto en la disposición 5 de la *Metodología para la Realización de las Visitas In Situ*,<sup>3</sup> la cual se realizó durante los días 17 al 19 de abril de 2013, por parte de las representantes de Bolivia y de Trinidad y Tobago, en su calidad de integrantes del subgrupo de análisis, contando para ello con el apoyo de la Secretaría Técnica del MESICIC. La información obtenida en dicha visita se incluye en los apartados correspondientes del presente informe y su agenda se anexa al mismo, de conformidad con lo previsto en la disposición 34 de la *Metodología para la Realización de las Visitas In Situ*.

[8] El Comité tuvo en cuenta para su análisis la información suministrada por Panamá hasta el día 19 de abril de 2013, fecha de culminación de la visita antes aludida, y la que fue aportada y le fue solicitada por la Secretaría y por las integrantes del subgrupo de análisis para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con el *Reglamento y Normas de Procedimiento*; la *Metodología para el Análisis de la Implementación de la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción Seleccionada en la Cuarta Ronda*; y la *Metodología para la Realización de las Visitas In Situ*. Esta información puede consultarse en la siguiente página en “Internet”:  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

**2. Documentos e información recibidos de organizaciones de la sociedad civil y /o, entre otros, de organizaciones del sector privado; asociaciones profesionales; académicos e investigadores.**

[9] El Comité también recibió, dentro del plazo fijado en el Calendario para la Cuarta Ronda, un documento de “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – Capítulo Panameño de Transparencia Internacional”, que le fue remitido por dicha organización de conformidad con lo previsto en el artículo 34 b) del Reglamento del Comité.<sup>4</sup>

[10] Asimismo, con ocasión de la práctica de la visita *in situ* realizada al Estado analizado se recabó información de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado; asociaciones profesionales; académicos e investigadores que fueron invitados a participar en reuniones con tal fin, de conformidad con lo previsto en la disposición 27 de la *Metodología para la Realización de las Visitas In Situ*, cuyo listado se incluye en la agenda de dicha visita que se anexa al presente informe. Esta información se refleja en los apartados correspondientes del mismo, en lo que resulta pertinente para sus propósitos.

**II. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN POR EL ESTADO PARTE DE LA DISPOSICIÓN DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADA PARA LA CUARTA RONDA:**

**ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR, CON EL FIN DE DESARROLLAR MECANISMOS MODERNOS PARA PREVENIR, DETECTAR, SANCIONAR Y**

<sup>3</sup> Documento SG/MESICIC/doc.276/11 rev. 2, disponible en: [www.oas.org/juridico/spanish/met\\_insitu.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/met_insitu.pdf)

<sup>4</sup> Este documento se recibió por vía electrónica el 12 de diciembre de 2012 y se encuentra disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4\\_pan.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_pan.htm)

## **ERRADICAR LAS PRÁCTICAS CORRUPTAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 9 DE LA CONVENCIÓN)**

[11] La República de Panamá cuenta con un conjunto de órganos de control superior<sup>5</sup> con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, entre los que cabe destacar los siguientes: la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Contraloría General de la República (CGR), el Tribunal de Cuentas, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y Ministerio de Seguridad Pública.

[12] A continuación se hace una breve descripción de los propósitos y funciones de los cuatro órganos seleccionados por la República de Panamá que serán analizados en el presente informe.

[13] La Procuraduría General de la Nación (PGN) ejerce la acción penal; defiende los intereses del Estado o del Municipio; promueve el cumplimiento o ejecución de leyes; sentencias judiciales y disposiciones administrativas; vigila la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuida que todos desempeñen cumplidamente sus deberes; persigue los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales y las funciones que determine la ley.

[14] La Contraloría General de la República (CGR) es un ente fiscalizador de la gestión pública consagrado por la Constitución Política de la República de Panamá, así como por la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 “Por la cual se adopta la ley Orgánica de la Contraloría General de la República” y sus modificaciones. Tiene la labor de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos, como también llevar la Contabilidad Pública Nacional, prescribir los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigir y formar la Estadística Nacional.

[15] El Tribunal de Cuentas es una institución jurisdiccional, autónoma e independiente, con plena facultad para resolver a través de un proceso de carácter patrimonial, el resarcimiento al Estado producto de las irregularidades cometidas por servidores públicos y privados que funjan como empleados o agentes de manejo, de acuerdo a lo preceptuado en la precitada Ley.

[16] La Corte Suprema de Justicia (CSJ) es el órgano responsable de decidir los conflictos en forma independiente, rápida y confiable, asegurando el respeto a la Constitución y las leyes de la República, la protección de las libertades y garantías ciudadanas, la convivencia pacífica y la defensa de los valores esenciales de la democracia.

### **1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)**

#### **1.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas.**

---

5. La Metodología aprobada para la Cuarta Ronda de Análisis (documento SG/MESICIC/doc.289/11 rev.2) establece, en su Sección IV, al referirse al artículo III, párrafo 9 de la Convención (sobre órganos de control superior), lo siguiente: “En relación con la disposición anterior, se analizará si las medidas consideradas por los Estados Parte al respecto están ‘destinadas a crear, mantener y fortalecer’ órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, tal como lo prevé el artículo III, párrafo 9 de la Convención.- Para lo anterior, en primer lugar, se tomará nota de los órganos de control superior del respectivo país, pertinentes para los propósitos de la citada disposición de la Convención de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.- En segundo lugar, teniendo en cuenta que en los Estados que integran el MESICIC existen numerosos órganos de control superior que tienen asignados los propósitos antes aludidos, cada país seleccionará 4 ó 5 de dichos órganos, teniendo en cuenta su importancia institucional y que las funciones asignadas a los mismos cubran uno o varios de los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas que generen responsabilidad disciplinaria; administrativa; patrimonial o civil; y penal”.

[17] La Procuraduría General de la Nación (PGN) cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[18] La Constitución Política de Panamá, en su artículo 219, establece que la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración hacen parte del Ministerio Público panameño.

[19] Entre las funciones del Ministerio Público se destacan las siguientes: 1. Defender los intereses del Estado o del Municipio; 2. Promover el cumplimiento o la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; 3. Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes públicos, para lo cual practicarán las diligencias que sean necesarias, de oficio o a solicitud de parte interesada; 4. Investigar las contravenciones de disposiciones constitucionales o legales y ejercitar las acciones correspondientes; 5. Perseguir e investigar los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los juzgados y tribunales en que actúen; 6. Oír las quejas que se les presenten contra los servidores públicos de su circunscripción, procurar que cesen las causas de ellas, si las hubiere, y ejercitar las acciones correspondientes, y para esto deben realizar todas las diligencias y tomar las medidas que consideren convenientes; 7. Emitir resoluciones de suspensión y archivo del ejercicio de la acción penal, salvo que se trate de delitos relacionados con drogas; y 8. Las demás funciones que les asignen las leyes (Constitución Política, Artículo 220 y Código Judicial, Artículo 347).

[20] Asimismo, de acuerdo con el Artículo 348 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación tiene, entre otras, las siguientes atribuciones especiales: 1. Investigar y ejercer ante la Corte Suprema de Justicia la acción correspondiente a los delitos cometidos por los servidores públicos cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación; 2. Instruir las sumarias y, en general, ejercer la acción penal en los procesos por delitos cuyo conocimiento esté atribuido a la Corte Suprema de Justicia o a la Sala de lo Penal de ésta; 3. Cuidar que los demás servidores públicos del Ministerio Público desempeñen fielmente sus cargos, y exigirles responsabilidad por las faltas o delitos que cometan y ejercitar las acciones correspondientes; y 4. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia, de acuerdo con la Ley de Carrera Judicial.

[21] En cuanto a la autonomía del Ministerio Público, según la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>6</sup> *“su autonomía e independencia se desprende del contenido de los siguientes artículos, lo que no da lugar a conflictos de competencia en cuanto al ejercicio de sus funciones”*.

[22] En cuanto a las excepciones al ámbito de sus funciones, el artículo 1952 del Código Judicial garantiza al Ministerio Público el monopolio de la acción penal, salvo en los casos expresamente señalados en dicho Código. Dicha excepción, según lo informado durante la visita *in situ* a Panamá, se refiere al proceso establecido en los artículos 2478 al 2492 del Código Judicial, contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales son denunciados directamente por los ciudadanos ante la Asamblea Legislativa, para que se les juzgue, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes. Asimismo, la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, “que modifica y adiciona artículos al Código Procesal Penal, relativos a procesos contra miembros de la Asamblea Nacional”, establece otra excepción a las funciones del Ministerio Público al determinar que compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la investigación y juzgamiento de los actos delictivos y policivos cuya comisión se atribuya a diputados de la República, principales y suplentes.

---

<sup>6</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 6.



[23] De acuerdo con el Artículo 341 del Código Judicial, las facultades del Ministerio Público para el ejercicio de sus funciones alcanza todo el territorio nacional, a través de sus agentes quienes tienen mando dentro de su respectiva circunscripción.

[24] La PGN está conformada por el Procurador General de la Nación; el Fiscal Auxiliar de la República; el Fiscal Superior Especial; los Fiscales Delegados de la Procuraduría General de la Nación; los Fiscales Superiores de Distrito Judicial, quienes tienen competencia a nivel Nacional; los Fiscales de Circuito, quienes tienen competencia en sus respectivas provincias; y los Personeros Municipales, quienes tienen competencia en su respectivo Distrito.<sup>7</sup>

[25] El Código Judicial establece las respectivas atribuciones especiales de los integrantes de la PGN: Procurador General de la Nación (Artículo 348); Fiscal Auxiliar de la República (Artículos 349 y 350); Fiscal Delegado I de la PGN (Artículos 351 y 352); Fiscal Delegado II de la PGN (Artículos 353 a 359);<sup>8</sup> Fiscales de Distrito Judicial (Artículo 360); Fiscales de Circuito (Artículo 361) y; Personeros Municipales (Artículo 362).

[26] El Procurador General de la Nación es nombrado con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, mediante acuerdo del Presidente de la República con el Consejo de Gabinete,<sup>9</sup> con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años (Constitución Política, Artículos 203 y 224).

[27] En los términos del Artículo 221 de la Constitución Política, para ser Procurador General de la Nación se necesita cumplir con los mismos requisitos y las mismas inhabilitaciones que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Constitución Política, Artículos 203, 204 y 221). Los procesos penales contra el Procurador General de la Nación son de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia y la investigación estará a cargo del Procurador de la Administración (Nuevo Código Procesal Penal, Artículo 484).

[28] Los demás agentes del Ministerio Público y sus suplentes, serán nombrados por sus superiores jerárquicos. El personal subalterno será nombrado por el procurador, el fiscal o el personero respectivo (Constitución Política, Artículo 224 y Código Judicial, Artículo 330).

[29] La Ley de Carrera del Ministerio Público (Ley 1 de 6 de enero de 2009) establece, en sus Artículos 14 a 16, los requisitos<sup>10</sup> y el procedimiento general de ingreso a la Carrera de la institución. Los derechos, deberes y prohibiciones de los miembros del Ministerio Público se encuentran dispuestos, respectivamente, en los Artículos 55 a 57. A su vez, el régimen disciplinario de los servidores del Ministerio Público está regulado en los Artículos 58 a 72 y le corresponde al Consejo

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el Artículo 335 del Código Judicial, en el Primer Distrito Judicial habrá cuatro Fiscales Superiores; uno en el Segundo Distrito Judicial; dos en el Tercer Distrito Judicial y uno en el Cuarto Distrito Judicial. Asimismo, el Artículo 336 establece el número mínimo de fiscalías de circuito en cada una de las provincias.

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 353 del Código Judicial, el Fiscal Delegado II de la PGN es el único que tiene las importantes capacidades de *“Poner fuera del comercio bienes del Estado, de los municipios, juntas comunales, instituciones autónomas y semiautónomas y, en general, de cualquier entidad pública, a fin de recuperarlos y hacerlos ingresar a la posesión o el patrimonio al cual correspondan”* y de *“Poner fuera del comercio bienes de particulares provenientes del hecho punible que se investiga”*.

<sup>9</sup> El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del Encargado de la Presidencia, con el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado (Constitución Política, Artículo 199).

<sup>10</sup> Los requisitos de ingreso a la Carrera del Ministerio Público son los siguientes: *“1. Ser de nacionalidad panameña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; 2. Reunir los requisitos mínimos de idoneidad, grado académico, edad y experiencia que se exigen para desempeñar el cargo, de acuerdo con la presente Ley y el Manual Descriptivo de Cargos y; 3. No tener incompatibilidades para el ejercicio del cargo en los supuestos previstos en la ley.”* (Ley de Carrera del Ministerio Público, Artículo 14).

Disciplinario<sup>11</sup> investigar las infracciones cometidas por los servidores del Ministerio Público que puedan dar lugar a sanciones de suspensión y de destitución, las cuales serán aplicadas por la autoridad nominadora, previa consideración del informe del Consejo Disciplinario.

[30] De acuerdo con el Artículo 5 de la Ley de Carrera del Ministerio Público, los servidores de carrera son aquellos que accedan a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas en dicha Ley. Dichos servidores tienen estabilidad laboral y, en consecuencia no podrán ser trasladados, suspendidos ni destituidos, sino de acuerdo con el procedimiento y por las causales contempladas en la mencionada Ley. Por otro lado, los denominados servidores en funciones son aquellos quienes al entrar en vigencia la presente ley, ocupan un cargo definido como permanente, hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos, la condición de servidores públicos de carrera del Ministerio Público o se les separe de la función pública (Ley de Carrera del Ministerio Público, Artículo 6). El Artículo 4 de la Ley también establece cuales son los servidores que están excluidos de la carrera,<sup>12</sup> los cuales son de libre nombramiento y remoción.

[31] Con relación a garantías para el desempeño de sus funciones, rigen respecto a los agentes del Ministerio Público las mismas disposiciones que la Constitución Política establece para los funcionarios judiciales en los Artículos 205, 208, 210, 211, 212 y 216 (Constitución Política, Artículo 223). En ese sentido, tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los funcionarios judiciales y les afectan las mismas incompatibilidades. También les serán aplicables a los agentes del Ministerio Público las disposiciones sobre impedimentos y recusaciones de los magistrados y jueces (Código Judicial, Artículo 395).

[32] Asimismo, los agentes del Ministerio Público son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley, pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales las resoluciones proferidas por aquellos (Constitución Política, Artículo 223 y Código Judicial, Artículo 331).

[33] El Código Judicial, en su Artículo 1992, dispone también que *“cuando un agente del Ministerio Público tenga noticia, por cualquier medio, que en el territorio donde ejerce sus funciones se ha cometido un delito, deberá iniciar, de inmediato, la investigación sumaria respectiva, a no ser que se trate de delito que exija querella para la iniciación del sumario”*.<sup>13</sup> En los casos en que los agentes de Instrucción del Ministerio Público decidan no ejercer la acción penal, deberán hacerlo mediante

---

<sup>11</sup> De acuerdo con el Artículo 63 de la Ley de Carrera del Ministerio Público, el Consejo Disciplinario de la PGN estará integrado por el Secretario General, quien lo presidirá, el Secretario Administrativo, el Director de Recursos Humanos, el Secretario de Asuntos Legales y un representante de los demás servidores de la Institución.

<sup>12</sup> Están excluidos de la carrera: 1. El Procurador o la Procuradora General de la Nación y el Procurador o la Procuradora de la Administración; 2. Los Secretarios Generales de ambas Procuradurías; 3. Los servidores nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la ley o los que sirvan cargos ad honorem; 4. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no formen parte de la Carrera y; 5. En el caso de la Procuraduría General de la Nación, también estarán excluidos de la Carrera el Secretario Administrativo, el Director o la Directora General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Director de Recursos Humanos, el Jefe de Servicios Generales, el Jefe de Información y Relaciones Públicas, el Jefe de Seguridad, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual.

<sup>13</sup> Los artículos 1956 y 1957 del Código Judicial enumeran los delitos que exigen querella para dar inicio al proceso penal, aun cuando son delitos perseguibles de oficio. Estos delitos son: rapto, estupro, corrupción de menores, ultrajes al pudor, apropiación indebida, calumnia, injuria, incumplimiento de los deberes familiares y competencia desleal. Sin embargo, no se requiere querella para proceder por el delito de apropiación indebida, cuando resulten afectados bienes de cualquier entidad pública (Código Judicial, Artículo 1958).

resolución motivada,<sup>14</sup> la cual permanecerá en la secretaría de la agencia de instrucción correspondiente, por un período de sesenta días hábiles, con el fin de que el denunciante o querellante pueda presentar las objeciones correspondientes (Código Judicial, Artículos 1954 y 1993).

[34] Con respecto a manuales en los que se describan las funciones del personal a su servicio, el Ministerio Público cuenta con un Manual Descriptivo de Clases de Puestos,<sup>15</sup> que detalla las funciones y requisitos de cada cargo, así como diversos manuales y guías de procedimientos en los cuales están documentadas las tareas y funciones de sus funcionarios.<sup>16</sup>

[35] En relación con los recursos humanos, de acuerdo con la información solicitada durante la visita *in situ*, en el Ministerio Público laboran dos mil setecientos veinticinco (2,725) funcionarios, de los cuales dos mil ciento dos (2,102) son permanentes, seiscientos seis (606) interinos y dos (2) transitorios, es decir, tienen contrato definido. De los dos mil setecientos veinticinco (2,725) funcionarios del Ministerio Público, quince (15) son de carrera y dos mil setecientos diez (2,710), de libre nombramiento y remoción.

[36] Asimismo, se informó durante la visita *in situ* que el Ministerio Público cuenta con cuatro (4) fiscalías especializadas en el combate a la corrupción y con la Fiscalía Novena Anticorrupción del Primer Circuito de Panamá, la cual se encarga de los delitos contra la Administración Pública cuya cuantía en cuanto sea menor de cien mil dólares. En dichas cuatro Fiscalías Anticorrupción laboran un total de cuarenta y nueve (49) funcionarios. Ninguno de los fiscales anticorrupción tiene menos de 20 años de servicio en el Ministerio Público. Ninguno de los funcionarios que laboran en las Fiscalías Anticorrupción es funcionario de carrera.

[37] Cada una de las Fiscalías Anticorrupción tiene sus respectivos Fiscales, Secretario Judiciales, Asistentes, Investigadores y conductores, excepto la Fiscalía Cuarta, que tiene funcionarios asignados de otros Despachos.<sup>17</sup> En ese sentido, según lo informado durante la visita *in situ*, las Fiscalías Anticorrupción tienen un modelo de corporativo gestión y comparten un equipo de 26 investigadores, así como de dos (2) auditores consultores que auxilian a la interpretación y análisis de la información presentada por la Contraloría General de la República (CGR).

[38] La capacitación de los funcionarios del Ministerio Público está a cargo de la Escuela Judicial que opera tanto para el Órgano Judicial y para el Ministerio Público.<sup>18</sup> De acuerdo con la información presentada en la visita *in situ*, no existe todavía una Escuela del Ministerio Público encargada de la capacitación permanente de los servidores de dicha Institución. Sin embargo, existe el Departamento de Capacitación y Desarrollo del Ministerio Público, encargado de coordinar y realizar seminarios para los funcionarios (Ley de Carrera del Ministerio Público, Artículo 24).

<sup>14</sup> Las razones por las cuales los agentes del Ministerio Público podrán abstenerse de ejercer la acción penal se encuentran establecidas en el Artículo 1953 del Código Judicial. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, los delitos contra la administración pública o con los cuales haya sido afectado el patrimonio del Estado, de los municipios o de las instituciones autónomas o semiautónomas.

<sup>15</sup> Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/NuestraOrganizacioacuten/Manuales.aspx>

<sup>16</sup> Para el listado completo, ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 10 a 13. El texto de todos los manuales y guías se encuentran publicados en el sitio *Web* de la institución, en el menú “Nuestra Organización” en la sección de “Manuales”, disponible en la siguiente dirección: <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/NuestraOrganizacioacuten/Manuales.aspx>

<sup>17</sup> La Fiscalía Cuarta Anticorrupción de la PGN fue creada por la Resolución N° 2 de 12 de enero de 2010. Dicha Fiscalía Anticorrupción tiene jurisdicción nacional y conoce de los casos que, por su gravedad y notoriedad, se estimen sensitivos o de alto perfil criminal y, en especial, los delitos Contra la Administración Pública o cuando se encuentren afectados bienes del Estado, de instituciones autónomas o semiautónomas, de los municipios, juntas comunales y en general, cualquier otra entidad pública.

<sup>18</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/escuela-judicial/>

[39] Para informar a los ciudadanos acerca de sus actividades, el Ministerio Público posee una página *Web*,<sup>19</sup> en la cual dispone también de canales especiales de servicios al ciudadano, tales como una guía de denuncias y los datos telefónicos de la Secretaría del Centro de Recepción de Denuncias,<sup>20</sup> así como una sección de transparencia, en la cual se publican estadísticas y otras informaciones relativas a la gestión del Ministerio Público.<sup>21</sup> Durante la visita *in situ* se informó además que el Ministerio Público también cuenta con una Oficina de Atención Ciudadana creada mediante Resolución N° 25 de 19 de marzo de 2013, la cual se encargará de tramitar las quejas y denuncias administrativas contra los servidores públicos del Ministerio Público, así como las sugerencias de tipo administrativo. El Ministerio Público también forma parte del 311 Centro de Atención Ciudadana, un centro de contacto telefónico gratuito para la ciudadanía que busca solución de sus quejas, información, orientación y apoyo de las instituciones del Estado.

[40] Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 347 del Código Judicial, la PGN debe rendir un informe anual sobre la marcha de la administración de justicia al Órgano Ejecutivo. En dicho informe se incluye un apartado específico para toda la labor de las Fiscalías Anticorrupción en el territorio nacional, en cuanto a investigación de delitos, ejercicio de la acción penal y los resultados obtenidos en cuanto a procesos penales.<sup>22</sup>

[41] En cuanto a la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial, el Ministerio Público cuenta con la Secretaría de Control y Fiscalización en el Ministerio Público, creada mediante Resolución N° 28, de 25 de julio de 2012, para ejercer las atribuciones de dirección y vigilancia del Procurador General de la Nación hacia los demás servidores del Ministerio Público y formular las recomendaciones que permitan unificar métodos de trabajo dirigidos a mejorar la operatividad de los despachos del Ministerio Público; además, servir de apoyo a la Institución en la detección o corroboración de posibles faltas al régimen disciplinario o responsabilidades por la inobservancia de los deberes de los funcionarios del Ministerio Público.

[42] En relación con la manera en que se garantizan los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento, la Constitución Política en su artículo 214 determina que *“La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto. Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Nacional determine lo que proceda”*. Según la información solicitada y recibida durante la visita *in situ*, el presupuesto anual total asignado en los últimos tres (3) años a la PGN fue el siguiente: B/.56,059,300 (2011); B/.64,877,300 (2012); B/.69,302,959 (2013). A su vez, el presupuesto anual total asignado en los últimos cinco (5) años, específicamente a las fiscalías anticorrupción, fue el siguiente: B/.190,848 (2009); B/.191,862(2010); B/.222,837 (2011); B/.469,983 (2012) y; B/.462,345 (2013).

<sup>19</sup> <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/>

<sup>20</sup> <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/Denuncias.aspx>

<sup>21</sup> <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/transparencia/Inicio.aspx>

<sup>22</sup> <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/Estadisticas/FiscaliasAnticorrupcion.aspx>

[43] Con relación a los mecanismos de coordinación para armonizar sus funciones con las de otros órganos de control o poderes públicos, se informó durante la visita *in situ* que no existen acuerdos o convenios de cooperación interinstitucional en materia de corrupción; sin embargo, se mencionó que *“existe una relación armónica en materia de colaboración para garantizar los controles anticorrupción y la rendición de cuentas”*.

## 1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[44] La PGN cuenta con un conjunto de disposiciones y/o de otras medidas pertinentes para los propósitos de la Convención, algunas de las cuales fueran descritas de manera sucinta en la sección 1.1. No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones en relación con las mismas:

[45] En primer lugar, el Comité verifica una importante excepción a las facultades de la PGN en relación a la investigación y a la presentación de denuncias relativas a delitos cuya comisión se atribuya a diputados de la República, principales o suplentes. La investigación y juzgamiento de estos casos, según el Artículo 1º de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012, son de competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Asimismo, según el Artículo 2 de dicha Ley, la querella o denuncia deberá promoverse, por escrito, a través de abogado, expresando los datos de identidad, domicilio y firma del querellante o denunciante, así como contener prueba idónea del hecho punible del imputado.<sup>23</sup>

[46] El Comité considera que la Ley 55 de 2012, al modificar el artículo 488 del Nuevo Código Procesal Penal (Ley 63 de 28 de agosto de 2008), le atribuye al ciudadano particular el excesivo peso de sustentar la denuncia de actos de corrupción en contra de un diputado panameño. Los ciudadanos, en general, no disponen de los medios suficientes para producir la prueba idónea requerida por la Ley 55 de 2012. Asimismo, necesitan disponer de recursos para contratar un abogado, como condición esencial para la presentación de su denuncia o querella ante la CSJ. Lo anterior, aunado al hecho de que Panamá no dispone todavía de una legislación ni de mecanismos robustos de protección a quienes denuncien actos de buena fe actos de corrupción,<sup>24</sup> podría desestimular posibles denunciantes. En ese sentido, el Comité considera importante que, como entidad titular de la acción penal en Panamá, se le devuelva a la PGN la potestad de presentar dichas denuncias ante la CSJ, a manera de evitar que posibles actos de corrupción cometidos por miembros de la Asamblea Nacional no sean investigados y queden impunes. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 1.4.1 en la sección 1.4 del presente informe).

[47] En relación con lo anterior, cabe mencionar que durante la visita *in situ*, este tema fue destacado por la representante de la organización de la sociedad civil, Alianza Ciudadana Pro

---

<sup>23</sup> El Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), mediante Resolución de 21 de junio de 2011, ha señalado en cuanto al tema de la prueba idónea lo siguiente: *“Concluido el examen del libelo de la querella se advierte la falta de acreditación de la calidad funcional de los querellados y la omisión de sus datos generales. Además, de las pruebas aportadas no se desprenden elementos al menos indiciarios sobre la presunta comisión de un ilícito, por no revestir éstas el requisito de idoneidad que la ley exige. Siendo que la querella no reúne los requisitos para su calificación, lo que en derecho procede es rechazarla de plano, tal como lo establece el artículo 488 del CPP. ...”*. Asimismo, expresó el Pleno de la CSJ, en su Resolución 22 de enero de 2013, lo siguiente: *“Como señala Guillermo Cabanellas, en su Obra Diccionario Jurídico Elemental, la prueba consiste en una actividad procesal dirigida a alcanzar la verdad de una afirmación, de la existencia de una cosa o de la realidad de un hecho. De lo anterior se desprende, que la prueba no es el hecho mismo que se investiga, es decir, una cosa es la prueba y otra el hecho conocido, por tales motivos la prueba consiste en verificar un hecho. Siendo ello así, el elemento de prueba aportado por el denunciante debe ser capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los cargos presentados en contra del diputado”*.

<sup>24</sup> Ver el “Informe sobre la implementación en Panamá de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Tercera Ronda”, págs. 45-46. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_III\\_inf\\_pan.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_III_inf_pan.pdf)

Justicia,<sup>25</sup> como un importante reto para la efectiva investigación y juzgamiento de Diputados y miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

[48] En segundo lugar, el Comité verifica la existencia de una Ley de Carrera para el Ministerio Público (Ley 1 de 6 de enero de 2009). Sin embargo, tal como lo informado por los representantes de la PGN durante la visita *in situ*, la Ley todavía no se encuentra desarrollada. Se informó adicionalmente que una comisión del Ministerio Público elaboró un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual se encuentra en revisión, para posterior presentación ante las instancias que correspondan. Dicho proyecto, según lo comentado, contemplaría la organización, funcionamiento, deberes y derechos de los funcionarios.

[49] Aunque este tema fue objeto de análisis en la Segunda Ronda del MESICIC,<sup>26</sup> teniendo en vista el muy reducido número de funcionarios de carrera en el Ministerio Público (apenas quince de los dos mil setecientos veinticinco funcionarios del Ministerio Público son funcionarios de carrera), el Comité considera como un importante paso en el fortalecimiento institucional de la entidad el hecho de que sus servidores permanentes y, principalmente, los servidores en funciones que laboran en las Fiscalías Anticorrupción, puedan adquirir, mediante los procedimientos que se establezcan, la condición de servidores públicos de Carrera del Ministerio y las garantías de estabilidad laboral para el mejor desarrollo de sus funciones. El Comité formulará recomendaciones al respecto (ver recomendaciones 1.4.2 y 1.4.3 en la sección 1.4 del presente informe).

[50] En tercer lugar, el Comité verifica que el presupuesto total de las cuatro fiscalías anticorrupción en los últimos tres años ha sido inferior al 1% del presupuesto total de la PGN. Asimismo, durante la visita *in situ*, se informó que la Cuarta Fiscalía Anticorrupción funciona exclusivamente con recursos compartidos de las demás Fiscalías Anticorrupción, debido al hecho de que nunca ha sido aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de que el Ministerio Público la incluye todos los años en el Anteproyecto de Presupuesto. El Comité también toma nota de los limitados recursos humanos a disposición de las fiscalías anticorrupción, las cuales, por ejemplo, cuentan solamente con dos asesores para ayudar a los fiscales a analizar y comprender complejos informes de auditoría. También se informó que el salario inicial de estos asesores era considerado relativamente bajo y que una vez estos adquieren un poco de experiencia en el órgano, muchos de ellos dejan la entidad para trabajar en empresas privadas u otras instituciones, como la Autoridad del Canal de Panamá, que ofrecen mejores ventajas económicas.

[51] En atención a lo anterior, teniendo en cuenta la importancia de las labores de la PGN, especialmente de sus Fiscalías Anticorrupción y las fiscalías circuitales que tratan de estos temas, así como de la necesidad de que cuenten con los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Comité formulará una recomendación (ver recomendación 1.4.4 en la sección 1.4 del presente informe).

[52] En cuarto lugar, durante la visita *in situ*, los representantes del Ministerio Público informaron que el Sistema Penal Acusatorio entrará en vigencia de manera gradual, por fases definidas de acuerdo a las características y realidad de la administración de justicia panameña. En ese sentido, se informó que en Panamá viene implementándose progresivamente el Nuevo Código Procesal Penal (Ley 63 de 28 de agosto de 2008), aplicándose actualmente en 2 distritos judiciales (Segundo y

---

<sup>25</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, pág. 4. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

<sup>26</sup> Ver el “Informe sobre la implementación en Panamá de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Segunda Ronda”, págs. 2 a 11. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_II\\_inf\\_pan\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_pan_sp.pdf)



Cuarto Distritos)<sup>27</sup> y en los procesos que sean de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y en la Sala Penal, como Tribunal de única instancia y de la Asamblea Nacional (Artículo 556 del Nuevo Código Procesal Penal). La aplicación a los demás distritos fue postergada por la Ley 8 de 6 de marzo de 2013<sup>28</sup> y culminará con su aplicación en el Primer Distrito Judicial (Panamá, Colón y Kuna Yala) el 2 de septiembre de 2016.

[53] También en la visita *in situ*, se explicó que los fiscales anticorrupción participan activamente en el Sistema Penal Acusatorio, ya que, al tener jurisdicción a nivel nacional, deben actuar en las jurisdicciones de Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos. Asimismo, se presentaron los esfuerzos realizados por la PGN en materia de capacitación específica sobre el Sistema Penal Acusatorio.<sup>29</sup> El Comité considera que la PGN debe dar continuidad y ampliar la oferta de cursos de capacitación a sus funcionarios en la materia a manera de que estén plenamente capacitados en el Sistema Penal Acusatorio, así como en otros aspectos relativos a la investigación de actos de corrupción.

[54] En este sentido, el Comité considera que la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) inaugurada a finales de 2012 en Panamá, podría ser de mucha utilidad para el intercambio de experiencias en la investigación de actos de corrupción para los miembros del Ministerio Público panameño y sus contrapartes en la región. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 1.4.5. en la sección 1.4 del presente informe).

[55] En quinto lugar, en cuanto a la página en *Internet* del Ministerio Público, el Comité verificó que muchos de los enlaces no funcionan. Algunos de ellos se encuentran en la sección de denuncias, tales como la guía de denuncia de actos de corrupción<sup>30</sup> y otros en la sección de transparencia,<sup>31</sup> tales como los enlaces al Reglamento Interno, al Plan Estratégico, al Manual de Procedimiento, a la Estructura Organizativa, a la Descripción de Formularios, a las Reglas de Procedimientos, a los Proyectos y Programas Institucionales, a la Estadística, a la Contratación y Designación de Funcionarios (Nombramientos) y a los Gastos de Representación.

[56] Asimismo, el Comité no logró encontrar un enlace en la página del Ministerio Público a los informes de gestión de la Entidad, ni a los informes anuales previstos en el numeral 12 del artículo 347 del Código Judicial sobre la marcha de la administración de justicia. El Comité formulará recomendaciones al respecto (ver recomendaciones 1.4.6 y 1.4.7 en la sección 1.4 del presente informe).

[57] Por fin, con relación al control interno del Ministerio Público, el Comité fue informado de que la Secretaría de Control y Fiscalización del Ministerio Público, creada en julio de 2012 y

---

<sup>27</sup> El primer Distrito Judicial comprende las Provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca de San Blas; el segundo Distrito Judicial está formado por las provincias de Coclé y Veraguas; el tercer Distrito Judicial por las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro; y el Cuarto Distrito Judicial por las provincias de Herrera y Los Santos.

<sup>28</sup> La Ley 8 de 6 de marzo de 2013 modificó el Artículo 556 del Nuevo Código de Procedimiento Penal y estableció el siguiente cronograma para la aplicación del Sistema Penal Acusatorio en Panamá: “1. Desde el 2 de septiembre de 2011, se aplicará únicamente a los hechos que ocurran dentro del Segundo Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales. 2. Desde el 2 de septiembre de 2012, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Cuarto Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales. 3. Desde el 2 de septiembre de 2015, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Tercer Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales. 4. Desde el 2 de septiembre de 2016, se aplicará a los hechos que ocurran dentro del Primer Distrito Judicial y en sus respectivos circuitos judiciales. 5. Desde el 2 de septiembre de 2011, se aplicará a los procesos que sean de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y en la Sala Penal, como Tribunal de única instancia y de la Asamblea Nacional.”

<sup>29</sup> Ver [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_pgn1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_pgn1.pdf)

<sup>30</sup> <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/Denuncias/Corrupci%C3%B3n.aspx>

<sup>31</sup> <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/transparencia/Inicio.aspx>

financiada con una partida contingente en el presupuesto, fue cerrada por contingencia de gastos este mismo año, hasta que fue reactivada por la nueva Procuradora General en 2013. En ese sentido, el Comité estima importante que el Ministerio Público garantice la existencia de un órgano permanente de control interno de la entidad y formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 1.4.8 en la sección 1.4 del presente informe).

### 1.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

[58] A través de la visita *in situ* al Estado analizado, se recabó información relativa a los resultados de la PGN, entre la que se destaca la siguiente:

[59] En el Informe Estadístico de las Fiscalías Anticorrupción 2011-2012,<sup>32</sup> se suministra información sobre la actuación de la PGN en la lucha contra la corrupción durante el período de enero de 2011 a septiembre de 2012, en donde se observa que ingresaron de enero a diciembre de 2011 la suma de 1,418 expedientes y de enero a septiembre del 2012 la suma de 988 dando un gran total de 2,406 expedientes. De estos, 1,862 expedientes con distintas solicitudes salieron en total: 1,136 expedientes en el 2011 y 726 entre enero a septiembre del 2012.

[60] Acerca de la diferencia de expedientes ingresados y egresados el aludido informe dispone que “(...) *es menester señalar que la diferencia de expedientes egresados hacia los tribunales, en gran medida se debe a que el cúmulo de expedientes que mantienen los juzgados, hace que los casos, al pasar por las diferentes etapas, incluyendo recursos e incidentes, no vayan a la par con la cantidad de casos que les ingresa*”.<sup>33</sup>

[61] De los 1,862 expedientes que egresaron en el período, 577 salieron con solicitud de llamamiento a juicio (31%); 266 con petición de archivo (14%); 382 con solicitud de sobreseimiento provisional (21%), 334 con sobreseimiento definitivo (18%), 74 con auto inhibitorio (4%) y; 229 por otras razones como escrito de prórrogas, impedimentos de fiscales, declinatorias internas y solicitud de acumulaciones (12%).

[62] De los expedientes remitidos a los tribunales con solicitudes de llamamiento a juicio se logró 148 condenas y 43 absoluciones, o sea, la PGN tuvo éxito en su acción penal en aproximadamente 77% de los 191 casos que llevaron a juicio.

[63] Al examinar estos informes anuales, el Comité observa que sirven para comprobar que las fiscalías anticorrupción de la PGN vienen cumpliendo con su deber de llevar a cabo las investigaciones relativas a actos de corrupción. No obstante, el Comité observa un alto número de casos archivados y de solicitudes de sobreseimiento, provisional y definitivo. En ese sentido, el propio informe de las Fiscalías Anticorrupción indica sus probables causas, al disponer que “*Hay que destacar que más de la mitad de las solicitudes de archivo es por la ausencia de la prueba sumaria, específicamente cuando se trata de delitos por abuso de autoridad. En cuanto a las solicitudes de sobreseimiento, más de la mitad fueron por la ausencia de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República*”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Ver Informe Estadístico de las Fiscalías Anticorrupción 2011-2012. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_pgn3.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_pgn3.pdf)

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 1.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 2.



[64] En cuanto al tema de la necesidad de prueba sumaria,<sup>35</sup> el Artículo 2647 del Código Judicial determina que, en los casos de procesos que se sigan contra servidores públicos por abuso en el ejercicio de sus funciones oficiales o por falta de cumplimiento de los deberes de su destino, el que promueva querella por delito o denuncia, *“deberá acompañar la prueba sumaria de su relato. En caso contrario o si tal prueba no constara por otro medio cualquiera, se ordenará su archivo. Para efectos de este artículo se entiende por prueba sumaria cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible atribuido”*.

[65] El requisito de la prueba sumaria representa un importante desafío para la PGN en procesos contra servidores públicos, hasta tanto entre en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, que elimina cualquier referencia a esta exigencia. Sin embargo, la necesidad de prueba sumaria permanecería vigente para los casos de enriquecimiento ilícito, regulados por la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999. El Comité formulará recomendaciones al respecto (ver recomendaciones 1.4.9 y 1.4.10 en la sección 1.4 del presente informe).

[66] Con respecto al tema antes tratado, en la visita *in situ* se señaló, por parte de la organización de la sociedad civil “Alianza Ciudadana Pro Justicia”, lo siguiente:<sup>36</sup>

[67] *“La prueba sumaria se ha convertido en el principal obstáculo para la lucha contra la corrupción en Panamá. (...) Aunque el Código Penal establece que la prueba sumaria es solo para los delitos de abuso de autoridad, actualmente se aplica a todos los delitos que son de conocimiento de la Asamblea de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia y al delito de enriquecimiento injustificado. (...)”*

[68] *Las Fiscalías Anticorrupción no pueden investigar a ningún funcionario público por enriquecimiento injustificado salvo que exista un informe de la Contraloría General de la República según la interpretación que hace la Corte Suprema de Justicia de la ley 59 de 1999.*

[69] *La Procuraduría no tiene legitimidad para remitir a la Contraloría General de la República ninguna denuncia por enriquecimiento injustificado, ni puede recurrir ante las decisiones que adopte la Contraloría con respecto a decidir archivar una investigación.*

[70] *La Procuraduría no puede actuar frente a la comisión de delitos de enriquecimiento injustificado, ya que según la interpretación que hace la Corte Suprema, de la Ley 59 de 1999, la misma no pueden actuar hasta que cuente con el informe de la Contraloría. (...)”*

---

<sup>35</sup> El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución de 21 de junio de 2011, ha señalado en cuanto este tema lo siguiente: *“(...) La prueba sumaria...es aquella que comprueba 'que la conducta del funcionario público se ajusta a la descripción que de ese hecho hace el legislador en la ley penal o sea la existencia de una acción típica, (Registro Octubre de 1997, página 200). De igual manera, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la "prueba sumaria ha de tener la eficacia e idoneidad suficiente para la finalidad perseguida" (Sentencia de 25 de agosto de 1998). Igualmente se pronunció esta Superioridad en Sentencia de 22 de octubre de 2002, indicando que "se ha venido sosteniendo de manera sistemática, que la ley procesal exige que los documentos sean aportados en copias autenticadas (no mediante simples fotocopias), y que las pruebas deben ser preconstituidas, es decir, venir acompañando la denuncia o querella desde su presentación. De esta forma se satisfacen las condiciones de idoneidad y eficacia que hacen sostenible la querella y viable la instrucción de sumarias en averiguación contra un servidor público, en los casos previstos en el artículo 2464 del Código Judicial”*.

Asimismo, mediante sentencia de 26 de agosto de 1998, la Corte Suprema de Justicia indicó que: *“acompañar la prueba sumaria no se refiere a presentar una cantidad de documentos sólo para satisfacer el requisito de prueba sumaria. Los medios probatorios que se deben acompañar con la denuncia o la acusación deben ser lo suficientemente elocuentes que por sí solos acrediten el hecho punible que se le imputa al denunciado, es decir, que deben ser idóneos (...)”*.

<sup>36</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, págs. 2 y 4. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

[71] *Adicionalmente, en los delitos de peculado y lesiones patrimoniales al Estado las auditorías e informes de la Contraloría General de la República han sido convertidas por los jueces en una prueba determinante para proferir una condena”.*

[72] *La Contraloría General de la República no puede investigar a ningún funcionario público por enriquecimiento injustificado, de oficio, al menos que le entreguen la prueba sumaria del hecho delictivo”.*

[73] En cuanto al tema de los sobreseimientos, provisionales o definitivos, se informó durante la visita *in situ* que la PGN depende de los informes de auditoría a cargo de la Contraloría General de la República (CGR) para los casos de investigación del enriquecimiento injustificado y del peculado. Se informó aún que, la demora en la elaboración de los informes de auditoría de la CGR presenta una importante dificultad para la PGN, la cual se ve obligada a solicitar sobreseimientos provisionales al juez para aguardar que el informe sea finalizado y en el caso de que no lo reciba en este plazo, solicitar el sobreseimiento definitivo. Aunque este tema es objeto de análisis en la sección relativa a la CGR, el Comité estima necesario que se establezcan mecanismos institucionales de coordinación y cooperación entre las dos instituciones, buscando establecer parámetros de actuación consensuados entre los dos órganos, en nombre de la causa común que es la de asegurar la eficacia de la lucha contra la corrupción y la impunidad. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 1.4.11 en la sección 1.4 del presente informe).

[74] El tema de la ausencia de coordinación efectiva entre los actores del proceso penal fue destacado por los participantes de la sociedad civil y académicos durante la visita *in situ*. En ese sentido, un académico entrevistado expresó lo siguiente al respecto:<sup>37</sup>

[75] *“Uno de los problemas que se han identificado, desde hace bastante tiempo, es la falta de integración y coherencia entre las actividades realizadas por los distintos actores del proceso penal, desde la intervención de la policía hasta el momento en que se produce la ejecución de la sanción penal. Es cierto que cada sector de este engranaje tiene un papel y una responsabilidad distinta, pero también es necesario reconocer que el objetivo del sistema penal es el mismo: la prestación lo más eficientemente posible de los requerimientos de los ciudadanos en materia de justicia penal (...)”.*

[76] Asimismo, la representante de la organización de la sociedad civil “Alianza Ciudadana Pro Justicia” afirmó que<sup>38</sup> *“Existe un retraso tecnológico en los despachos anticorrupción. Falta de efectivo intercambio y acceso a información entre diversas entidades y las Fiscalías, a través de modernas interconexiones informáticas. En relación al tiempo que demora la elaboración de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República, podemos indicar que existe un retraso notable en la confección de éstos, lo que genera dilaciones innecesarias en la investigación penal, dado que la mayor parte de los informes son enviados un año y meses posterior a la solicitud y otra cantidad importante de éstos se demoran más de tres años en ser remitidos a las autoridades de instrucción judicial, aún cuando el término legal para la conclusión de la investigación no debería superar los seis meses (artículo 2033 del Código Judicial)”.*

---

<sup>37</sup> Ver la presentación del Dr. Hipólito Gill, “Retos para la investigación, procesamiento y sanción de actos de corrupción en Panamá”. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4\\_pan\\_sc3.ppt](http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4_pan_sc3.ppt)

<sup>38</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, pág. 4. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

[77] Con respecto a los resultados del Consejo Disciplinario del Ministerio Público, ente encargado de investigar las infracciones cometidas por los servidores de la PGN, se informó durante la visita *in situ*, que durante los últimos cinco (5) años, el Consejo Disciplinario ha investigado a 193 funcionarios del Ministerio Público y recomendado ocho sanciones de suspensión en 2009; ninguna sanción en 2010; nueve sanciones de suspensión y una de destitución en 2011; cinco sanciones de suspensión y tres de destitución en 2012; y ninguna sanción hasta marzo de 2013. También se informó que, hasta la fecha, todas las sanciones del Consejo Disciplinario fueron acatadas por las autoridades nominadoras, quienes tienen la discreción de adoptar la recomendación del Consejo Disciplinario.<sup>39</sup> Igualmente, *“el resto de las investigaciones fueron archivadas, por inexistencia de falta disciplinaria o por no haberse comprobado la misma; así como también por la no competencia, o se dio en otros, sustracción de materia y una por prescripción”*.<sup>40</sup>

[78] Por su parte, las Fiscalías Anticorrupción, desde el 2008 a la fecha, han instruido catorce procesos penales contra veinticuatro funcionarios del Ministerio Público por delitos Contra la Administración Pública, entre ellos, un Fiscal Primero de Circuito.

[79] El Comité estima que la anterior información sirve para demostrar que en el Estado analizado se han iniciado investigaciones disciplinarias a los funcionarios del Ministerio Público. Asimismo, el Comité toma nota de la aplicación efectiva de las sanciones recomendadas por el Consejo Disciplinario del Ministerio Público por parte de las autoridades nominadoras respectivas.

#### **1.4. Conclusiones y recomendaciones**

[80] Con base en el análisis integral realizado con respecto a la Procuraduría General de la Nación (PGN) en los acápites anteriores, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[81] **Panamá ha considerado y adoptado medidas destinadas a mantener y fortalecer a la PGN, de acuerdo con lo dicho en la sección 2 del capítulo II de este informe.**

[82] En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que el Estado analizado considere las siguientes recomendaciones:

- 1.4.1. Considerar la posibilidad de devolver a la Procuraduría General de la Nación la potestad de presentar denuncias ante la Corte Suprema de Justicia relativas a delitos cuya comisión se atribuya a diputados de la República, principales o suplentes, así como considerar eliminar para los ciudadanos, los requisitos que puedan limitar la posibilidad de denunciar a los diputados (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.2. Impulsar la aprobación y puesta en vigencia de la Ley de Orgánica del Ministerio Público (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.3. Establecer los procedimientos a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Carrera del Ministerio Público, con el fin de que los servidores permanentes de la entidad, principalmente los servidores en funciones que laboran en las Fiscalías Anticorrupción, puedan acceder a la Carrera del Ministerio Público y a las

<sup>39</sup> Ver [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_pgn1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_pgn1.pdf)

<sup>40</sup> Ver [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_pgn2.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_pgn2.pdf)

garantías de estabilidad laboral para el mejor desarrollo de sus funciones (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).

- 1.4.4. Fortalecer la Procuraduría General de la Nación, especialmente sus Fiscalías Anticorrupción y demás fiscalías circuitales que traten de estos temas, garantizándoles los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos. En relación con estos esfuerzos, asegurar que los sueldos, prestaciones y oportunidades de ascenso sean atractivos para los asesores y otros expertos calificados que requieran para conformar un equipo multidisciplinario (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.5. Dar continuidad y ampliar la capacitación de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación de manera que los mismos estén plenamente capacitados en el nuevo Sistema Penal Acusatorio, así como en otros aspectos relativos a la investigación de actos de corrupción, lo cual podría incluir la posibilidad de tomar las medidas necesarias para que los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, especialmente los servidores de las Fiscalías Anticorrupción, puedan beneficiarse de los cursos y actividades promovidos por la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.6. Revisar la página en Internet del Ministerio Público y asegurar que todos los enlaces en la sección de “denuncias” y en la sección de “transparencia” estén funcionando y sean permanentemente actualizados (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.7. Publicar en la página del Ministerio Público los informes anuales de gestión de la entidad, así como los informes anuales previstos en el numeral 12 del artículo 347 del Código Judicial, sobre la marcha de la administración de justicia (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.8. Fortalecer el órgano de control interno del Ministerio Público (Secretaría de Control y Fiscalización), garantizándole su permanencia en la estructura de la entidad, así como los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos (ver sección 1.2. del capítulo II de este informe).
- 1.4.9. Seguir promoviendo la progresiva implementación del nuevo Código Procesal Penal en los cronogramas ya establecidos por la Ley 8 de 6 de marzo de 2013, a fin de garantizar que la exigencia de prueba sumaria para delitos que involucren servidores públicos desaparezca efectivamente en un futuro próximo, con excepción de aquellos casos en que leyes específicas lo exijan (ver sección 1.3. del capítulo II de este informe).
- 1.4.10. Considerar modificar la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 a fin de eliminar la necesidad de prueba sumaria en los casos de enriquecimiento ilícito y buscar una mejor coordinación de la labor de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República en la investigación de estos delitos, permitiendo que la PGN pueda remitir denuncias a la CGR y recurrir de las

decisiones que se adopten en el sentido de archivar una investigación (ver sección 1.3. del capítulo II de este informe).

- 1.4.11. Fortalecer, cuando corresponda, la coordinación de la Procuraduría General de la Nación con la Contraloría General de la República y con otras entidades con las que deban relacionarse para el cabal cumplimiento de sus funciones en la lucha contra la corrupción, a través de las medidas que estimen apropiadas, tales como la adopción de acuerdos o convenios marco que busquen promover y desarrollar una acción interinstitucional articulada en materia de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, buscando la armonización de normas y procedimientos, así como establecer parámetros de actuación consensuados y plazos para la conclusión y presentación de los informes de la CGR, en nombre de la causa común que es la de asegurar la eficacia de la lucha contra la corrupción y la impunidad (ver sección 1.3. del capítulo II de este informe).

## **2. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR)**

### **2.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas.**

[83] La Contraloría General de la República (CGR) cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[84] La Constitución Política establece en sus Artículos 279 y 280 que la CGR es un organismo estatal independiente, encargado de desempeñar, entre otras, las siguientes funciones: “(...) 2. *Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley (...);* 3. *Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos (...);* 4. *Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas;* 5. *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(...);* 13. *Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.*<sup>41</sup>

[85] La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 32 de 8 de noviembre de 1984) dispone que la CGR es un organismo estatal independiente de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos. Asimismo, determina en su Artículo 2 que la acción de la CGR se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se encuentran excluidos de la acción de la CGR las

---

<sup>41</sup> El Organigrama de la CGR se encuentra disponible en la página *Web* de dicho órgano, en la siguiente dirección: [http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_transparencia/Organigrama\\_ene2010.pdf](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/Organigrama_ene2010.pdf)

organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.<sup>42</sup>

[86] El artículo 11 de la Ley Orgánica de la CGR determina las funciones generales de la entidad, en el mismo sentido del Artículo 280 de la Constitución Política. A su vez, los artículos 12 a 54 desarrollan sus funciones especiales.<sup>43</sup> Asimismo, la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999, establece funciones especiales relativas a la recepción y archivo de las copias auténticas de las declaraciones juradas de estado patrimonial de los funcionarios públicos, así como la investigación de denuncias de enriquecimiento injustificado (Ley 59/2009, Artículos 1 a 10).

[87] Las decisiones de la CGR son unipersonales y susceptibles de la interposición del Recurso de Reconsideración, conforme a lo previsto en el Artículo 168 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con lo cual se agota la vía administrativa. Posterior a ello, el recurrente puede demandar ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

[88] La CGR tiene como titular al Contralor General de la República, secundado por un Subcontralor, nombrados ambos por la Asamblea Nacional de Diputados, para un período igual al del Presidente de la República,<sup>44</sup> dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley<sup>45</sup> (Constitución Política, Artículos 161(5) y 279). El segundo párrafo del Artículo 279 de la Constitución Política determina los requisitos e impedimentos para dichos cargos.<sup>46</sup> Las funciones del Contralor y del Subcontralor General se encuentran establecidas, respectivamente, en los artículos 55 y 57 de la Ley Orgánica de la CGR.

[89] Según el Artículo 5 de la Ley Orgánica de la CGR, todo su personal depende y es nombrado por el Contralor General, quien mediante reglamento determinará los requisitos exigidos para desempeñar el cargo y los deberes y responsabilidades inherentes al mismo.

[90] Los Artículos 8 y 9 de la Ley Orgánica establecen, de manera general, el proceso de selección, promoción y estabilidad del personal de la entidad; tomándose en consideración para el proceso de selección los méritos personales y profesionales. Asimismo, el Reglamento Interno de la CGR, contempla un sistema de clasificación de cargos (Artículo 28) y el sistema de selección<sup>47</sup> (Artículo

---

<sup>42</sup> Como, por ejemplo, la Superintendencia de Bancos, que regula la materia bancaria en el país; la Superintendencia del Mercado de Valores, la cual regula las Casas de Valores; y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, la cual regula la materia de Seguros. El Instituto Panameño Cooperativo Autónomo vigila las actividades de las Cooperativas, el Ministerio de Trabajo fiscaliza el uso de los fondos provenientes del Seguro Educativo asignados a los Sindicatos.

<sup>43</sup> Entre las funciones especiales se encuentran instituir los métodos y sistemas de contabilidad; lo relativo a la rendición y examen de cuentas; el registro y control de los bienes patrimoniales de las entidades estatales o a ellas confiados; la fiscalización de los actos de manejo; el control de garantías y; la dirección del sistema de estadística nacional.

<sup>44</sup> Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada periodo presidencial ordinario (Constitución Política, Artículo 279).

<sup>45</sup> Según el artículo 4 de la Ley Orgánica de la CGR las causas para la remoción del Contralor o Subcontralor General son: “a) Haber incurrido en delito contra la Administración Pública, contra el patrimonio o la fe pública o, en general, en delito cuya pena principal sea prisión. b) Haber incurrido en delito de abuso de autoridad de infracción de los deberes de los servidores públicos; o, c) Haber incurrido en notoria ineptitud o negligencia en el ejercicio del cargo”.

<sup>46</sup> 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 delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

<sup>47</sup> Mediante Decreto N°17-DDRH de 22 de enero de 2004, se adopta el Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de la Contraloría General de la República.

22); este procedimiento es considerado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia como un régimen especial de administración de recursos humanos que viene dado por una Ley Especial.<sup>48</sup> Los impedimentos y los requerimientos para ingresar al servicio público en la CGR se encuentran determinados en los Artículos 20 y 21 de su Reglamento Interno.

[91] Para que un servidor público de la CGR haga parte de la carrera de la entidad y goce de estabilidad laboral se condiciona la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público; además, debe haber laborado a satisfacción, durante un mínimo de cinco años y al adquirirla no puede ser cesado con excepción de causales establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas (Ley Orgánica de la CGR, Artículo 9). Durante la visita *in situ*, los representantes de la CGR informaron que 1,863 servidores hacen parte del servicio de carrera y tienen estabilidad; 862 son servidores pero no hacen parte de la carrera; y 663 son contratistas. Del total de 320 servidores que dan respuesta al control posterior a nivel nacional, 159 son auditores y 54 son supervisores de auditoría.

[92] Con relación al régimen disciplinario, todo el personal de la CGR está sujeto al cumplimiento de a los Códigos de Ética y de Conducta de la entidad, así como de su Reglamento Interno, el cual establece sus derechos (Artículo 79), deberes (Artículo 78), prohibiciones (Artículo 80) y las medidas disciplinarias correspondientes, como lo son la amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión temporal del cargo y la destitución, sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal provenientes del mismo hecho (Artículos 81 a 90).

[93] Con respecto al sistema de clasificación de cargos, según la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>49</sup> “(...) actualmente se cuenta con el *Manual de Descripción de Cargos*, cuyo contenido describe las tareas que deben realizar los servidores, conforme al perfil del cargo descrito en la *Estructura de Puesto* existente en la Contraloría General de la República (...)”. Asimismo, se informa que los manuales están en proceso de actualización bajo el concepto de Gestión de Competencias que se está implementando en la CGR.

[94] La capacitación de los funcionarios de la CGR está a cargo del Instituto Superior de Fiscalización, Control y Gestión Pública, creado en 1999 mediante el Decreto de la CGR N° 284 de 17 de diciembre de 1999 y reorganizado en 2010 a través del Decreto de la CGR N° 250-Leg. de 25 de junio de 2010. En la visita *in situ*, se presentó información sobre las capacitaciones realizadas por el Instituto y el número total de servidores capacitados desde su reorganización. Según la información se han capacitado 25,799 servidores, de los cuales 21,628 de la CGR, han sido beneficiados con los diversos programas de capacitación que se imparten en el Instituto.<sup>50</sup>

[95] En cuanto a manuales en los que se describan las funciones del personal a su servicio, la CGR cuenta con 226 manuales de procedimientos administrativos y fiscales oficializados,<sup>51</sup> entre los cuales se encuentra el manual de auditorías especiales para la determinación de responsabilidades<sup>52</sup> y

---

<sup>48</sup> Sentencias de 21 de noviembre de 2006 y de 2 de febrero de 2009, dictadas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>49</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 25.

<sup>50</sup> El listado completo de las capacitaciones realizadas se encuentra disponible en el documento presentado por la CGR durante la visita *in situ*, en la siguiente dirección: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_cgr1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_cgr1.pdf)

<sup>51</sup> El listado completo de los manuales de procedimiento se encuentra publicado en la sección de transparencia de la página Web de la CGR, disponible en la siguiente dirección: [http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_transparencia/ManualesdeProcedimientosOficializados.xls](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/ManualesdeProcedimientosOficializados.xls)

<sup>52</sup> Decreto 257 de 30 de diciembre de 1996. Disponible en:



el Manual de Procedimientos para la Ejecución de las Funciones Básicas de la Dirección Nacional de Denuncia Ciudadana.<sup>53</sup>

[96] En cuanto a la implementación de sistemas o tecnologías modernas para facilitar el desarrollo de sus trabajos, en su respuesta al Cuestionario de la Cuarta Ronda el país analizado presenta información sobre la herramienta tecnológica denominada Sistema de Seguimiento, Control Acceso y Fiscalización de Documentos (SCAFID),<sup>54</sup> un sistema informático único y de uso obligatorio a nivel nacional para el registro de la correspondencia que se presenta y tramita en la CGR de los documentos que se preparen internamente.<sup>55</sup>

[97] Con miras a informar a los ciudadanos acerca de sus actividades, la CGR posee una página *Web*,<sup>56</sup> en la cual dispone, entre otras, de una sección de prensa en la cual se publican los boletines “Contraloría Comunica”,<sup>57</sup> la revista “Rendición de Cuentas”,<sup>58</sup> la columna semanal “Contraloría Informa”,<sup>59</sup> y un segmento radial semanal.<sup>60</sup> Asimismo, se puede acceder al Sistema de Gestión y Manejo de Expedientes (Sígueme)<sup>61</sup> donde el usuario que tenga cualquier documento en trámite en la CGR puede conocer el estado en que se encuentra el mismo. También están disponibles en el sitio *Web* de la CGR su plan estratégico 2010-2014,<sup>62</sup> los informes de la Contraloría,<sup>63</sup> y canales de denuncias, como el “Denuncia Ciudadana”.<sup>64</sup>

[98] La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la CGR está a cargo del Departamento de Auditoría Interna de la Institución, adscrito al despacho del Subcontralor General (Ley Orgánica de la CGR, Artículo 57 (ch) y Reglamento Interno, Artículo 9).

[99] En cuanto a la manera en la que se garantizan los recursos presupuestales necesarios para su funcionamiento, el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la CGR establece que en el presupuesto general del Estado se incluirán partidas adecuadas para cubrir los gastos de la entidad<sup>65</sup> y que el presupuesto de la Contraloría guardará proporción con el incremento del monto global del Presupuesto General del Estado. La CGR elabora el anteproyecto de su propio presupuesto, el cual una vez discutido con el Ministerio de Economía y Finanzas, es incorporado al Proyecto de Presupuesto General del Estado. Durante la visita *in situ*, se solicitó a la CGR los datos sobre su presupuesto en los últimos cinco años, así como su relación con el presupuesto nacional.<sup>66</sup> En el año 2009, el presupuesto de la CGR correspondía al 0.59% del presupuesto nacional; en el año 2010 al 0.68%; en el 2011 al 0.68%; en el 2012 al 0.61%; y al 0.50% en el 2013.<sup>67</sup>

---

<sup>53</sup> Decreto 153-DMYS de 19 de junio de 2006. Disponible en:

<http://www.gacetaoficial.gob.pa/docPdf.php?arch=510.doc&usr=166&IDGaceta=25596>

<sup>54</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 25 y 26.

<sup>55</sup> Artículo Primero del Decreto de la CGR No.72-Leg. de 5 de marzo de 2013.

<sup>56</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/>

<sup>57</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=Boletin>

<sup>58</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=Revis>

<sup>59</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=Columnas>

<sup>60</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=SegmentoRadial>

<sup>61</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/sicowebconsultas/>

<sup>62</sup> [http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_transparencia/Free\\_Version/Plan\\_Estrategico\\_2010-2014.html](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/Free_Version/Plan_Estrategico_2010-2014.html)

<sup>63</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=InfContral>

<sup>64</sup> <http://www.denunciaciudadana.gob.pa>

<sup>65</sup> Asimismo, en los años en que deban levantarse los censos nacionales se incluirán, además, partidas especiales de conformidad con las erogaciones que dichos censos demanden (Ley Orgánica de la CGR, Artículo 10).

<sup>66</sup> La información sobre el presupuesto de la CGR en relación al presupuesto nacional de Panamá se encuentra publicada en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_cgr1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_cgr1.pdf)

<sup>67</sup> Se aclaró durante la visita *in situ* que los incrementos en los años de 2010 y 2011 se dieron en razón del levantamiento de censos nacionales en estos dos años.



[100] En relación con los mecanismos de coordinación para armonizar sus funciones con las de otros órganos de control o poderes públicos, se informó durante la visita *in situ* que la CGR ha celebrado un acuerdo de cooperación interinstitucional con el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas.<sup>68</sup> Se informó también que los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional que la CGR mantiene con aquellos entes jurisdiccionales y de cuentas, son en primera instancia ejercer su función de fiscalización posterior, que conlleva a la realización de auditorías especiales, solicitadas por el Ministerio Público, las cuales una vez finalizadas, de encontrar perjuicio económico y vinculación, son remitidas al Ministerio Público y al Tribunal de Cuentas. Asimismo, el Artículo 11, numeral 5, de la Ley Orgánica de la CGR dispone que la entidad “*recabará del Ministerio Público informes sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales que tengan origen en ilícitos cometidos contra la cosa pública, con el fin de completar los registros que sobre el particular lleva la Contraloría. El Ministerio Público y la Contraloría coordinarán su labor en dichas investigaciones y procesos, a fin de que cumplan con la misión asignada a cada una de esas dependencias estatales*”.

[101] En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, según la Constitución Política en su Artículo 280, numerales 9 y 12, el Contralor General de la República debe presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional dos informes: Un informe sobre el estado financiero de la Administración Pública y un informe anual de sus actividades, ambos son publicados en la página *Web* institucional de la CGR.<sup>69</sup> Asimismo, a través dicha página *Web* y, especialmente, de su sección de transparencia,<sup>70</sup> la CGR rinde cuentas a la ciudadanía sobre sus labores y presenta informaciones relativas a la gestión de la entidad.

## **2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas**

[102] La Contraloría General de la República (CGR) cuenta con un conjunto de disposiciones y/o de otras medidas pertinentes para los propósitos de la Convención, algunas de las cuales fueron descritas de manera sucinta en la sección 2.1 de este informe. No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones en relación con las mismas:

[103] En primer lugar, el Comité verifica que el marco normativo panameño no establece claramente un sistema nacional de control interno ni tampoco determina que la CGR es el órgano central o ente técnico rector de dicho sistema. Durante la visita *in situ*, se informó que existen unidades de auditoría interna en las distintas instituciones y órganos estatales, quienes responderían únicamente a sus respectivas autoridades. En ese sentido, no parece existir, por lo menos formalmente, una relación de vinculación entre las unidades de auditoría interna y la CGR.

[104] Este importante tema ha sido identificado en el Plan Estratégico Institucional de la CGR 2010-2014 (Objetivo Estratégico #2),<sup>71</sup> el cual dispone lo siguiente:

[105] “*El Gobierno Nacional comprometido con la promoción de transparencia y la lucha contra la corrupción, ha desarrollado iniciativas positivas para mejorar la gestión pública.*”

[106] *Sin embargo, se carece de un sistema formal, de control interno de la gestión pública de las diferentes entidades del gobierno central, así como de las entidades descentralizadas, los entes*

<sup>68</sup> [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_cgr-acuerdo.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_cgr-acuerdo.pdf)

<sup>69</sup> Los informes de la CGR se encuentran publicados en: <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=InfContral>

<sup>70</sup> <http://www.contraloria.gob.pa/index.php?opcion=Transp>

<sup>71</sup> Ver Objetivo #2 “Fortalecer el Marco de Control Interno a través de las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público” del Plan Estratégico Institucional de la CGR 2010-2014. Disponible en: [http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_informesdelc/Plan\\_Estrat%C3%A9gico\\_CGR\\_2010-14\\_Final\\_V3\\_Rosa.pdf](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/Plan_Estrat%C3%A9gico_CGR_2010-14_Final_V3_Rosa.pdf)

*autónomos y empresas públicas, a través del cual se definan e impulsen políticas públicas en materia de control interno gubernamental.*

[107] *La situación anterior, se constituye en un factor de riesgo que permite que, se generen actos de corrupción en las diferentes entidades del sector público, ya que los funcionarios responsables de administrar los bienes del Estado, no le dan la importancia a las buenas prácticas de control interno de la gestión, por cuanto se está actuando de manera reactiva (cuando se denuncian los actos de corrupción) y no de manera preventiva”.*<sup>72</sup>

[108] Asimismo, en el Informe de Gestión de la CGR de 2012 se informa que dicho objetivo estratégico es el que cuenta con menor avance entre los cuatro objetivos establecidos en el aludido Plan Estratégico, con un 18%, debido a que se está a la espera de las reformas legales para lograr en gran medida su avance.<sup>73</sup>

[109] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité formulará una recomendación en el sentido de que se tomen las medidas legislativas o de otra índole necesarias para el establecimiento de un sistema de control interno en Panamá que tenga a la CGR como su órgano central o ente técnico rector y que se regule, en este sentido, la dependencia funcional y/o administrativa de las unidades de auditoría interna de tales entidades con la CGR, determinándose la sujeción de las primeras a los lineamientos y disposiciones que emita esta última (ver recomendación 2.4.1 en la sección 2.4 del presente informe).

[110] En segundo lugar, el Comité verifica que aunque el presupuesto de la CGR ha aumentado en términos absolutos pasando de aproximadamente B/.57.234.500 de balboas en el 2009 a B/.81.460.750 de balboas en el 2013, dichas cifras representan un porcentaje menor en relación al presupuesto total del Estado en el 2013 (0.50%) que el destinado al órgano en el año 2009 (0.59%).

[111] Asimismo, durante la visita *in situ*, los representantes de la CGR explicaron que sus responsabilidades en cuanto a la lucha contra la corrupción se ven afectadas negativamente frente a una insuficiencia de recursos humanos y financieros. A manera de ejemplo, explicaron que sólo cuentan con 159 auditores, responsables por el control posterior y por la preparación de los informes de auditoría (especial, financiera, u otros) solicitados por el Ministerio Público y por la Fiscalía de Cuentas. También se informó que lograron duplicar el salario inicial de los auditores que pasó a B/.1.090, pero que el valor todavía es bajo y una vez adquieren un poco de experiencia en el órgano, muchos de ellos dejan la entidad para a empresas privadas u otras instituciones, como la Autoridad del Canal de Panamá, que les ofrecen mejores ventajas económicas.

[112] Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la importancia de las labores de la CGR y de la necesidad de que cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 2.4.2 en la sección 2.4 del presente informe).

[113] En tercer lugar, el Comité verifica que ni el reglamento interno ni el Decreto de la CGR N° 17-DDRH de 22 de enero de 2004 determinan la exigencia de la selección por el procedimiento de concurso público desarrollado en el aludido Decreto, el cual faculta, asimismo, la contratación directa de funcionarios bajo autorización del Contralor/a, obviando el procedimiento de concurso público. De acuerdo con lo informado durante la visita *in situ*, la práctica es de que no se hacen

<sup>72</sup> Plan Estratégico Institucional de la CGR 2010-2014, págs. 10 y 11.

<sup>73</sup> Ver Informe de Gestión de la CGR 2012, pág. 11. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_contraloria.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_contraloria.pdf)

convocatorias públicas para llenar los cargos vacantes, sino reciben curriculums y disponen de una base de dato de interesados. Con base a las necesidades que tenga la CGR, se contactan a las personas si hay una vacante.

[114] Asimismo, el Comité verificó que ni el Manual de Organización y Funciones ni el Manual de Descripción de Cargos de la CGR se encontraban publicados en la página *Web* de la institución.<sup>74</sup>

[115] Aunque teniendo presente que el tema de sistemas para la contratación de funcionarios públicos fue objeto de análisis en el Informe de la Segunda Ronda de Análisis del MESICIC,<sup>75</sup> debido al hecho de que, en aquella ocasión, no se analizó específicamente el sistema de selección de funcionarios de la CGR, el Comité formulará una recomendaciones al respecto (ver recomendaciones 2.4.3 y 2.4.4 en la sección 2.4 del presente informe).

[116] Por último, en su respuesta al cuestionario, el Estado analizado identifica la presentación tardía de los estados financieros como una de las dificultades encontradas para su labor.<sup>76</sup> En este sentido, la Ley Orgánica de la CGR, en sus Artículos 22 y 23, le autoriza a la Contraloría a sancionar con multa de B/.50 a B/.500, según la gravedad del caso, al que no rinda oportunamente su cuenta o no exhiba el estado de la misma al momento de requerirlo. En caso de reincidencia, la CGR podrá sancionarlo con el doble de la pena anterior y, si el hecho ocurre dentro del año siguiente a la fecha en que se impuso la primera sanción, podrá solicitar la suspensión del empleado hasta por el término de un mes. Asimismo, en caso de negligencia grave o reticencia evidente en el cumplimiento de las obligaciones, la Contraloría estará facultada para solicitar la destitución del empleado y ésta deberá decretarse una vez comprobados los hechos.

[117] Sin embargo, para la aplicación de las sanciones señaladas anteriormente, la CGR debe emitir un reglamento que regule el procedimiento respectivo y que contemple la forma de comprobar las infracciones. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendaciones 2.4.5 y 2.4.6 en la sección 2.4 del presente informe).

### **2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas**

[118] A través de la respuesta del Estado analizado al cuestionario y de la visita *in situ*, se recabó información relativa a los resultados de la CGR, entre la que se destaca la siguiente:

[119] En primer lugar, en la respuesta del Estado analizado<sup>77</sup> se ponen de presente las acciones y programas de prevención de la corrupción realizados por la CGR, de las cuales se destacan el “Programa Operativo Vehicular para el Control de Uso de Autos Oficiales”<sup>78</sup> y las campañas televisivas dirigidas a los servidores públicos que custodian bienes del Estado, con el fin de que mantengan el buen uso de los materiales de oficina, advirtiendo las consecuencias que conllevan su irregularidad.

---

<sup>74</sup> En cuanto al Manual de Descripción de Cargos de la CGR, tal como lo informado en la sección 2.1, el mismo está en proceso de actualización bajo el concepto de Gestión de Competencias que se está implementando en la CGR.

<sup>75</sup> Ver el “Informe sobre la implementación en Panamá de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Segunda Ronda”. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_II\\_inf\\_pan\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_pan_sp.pdf)

<sup>76</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 31.

<sup>77</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 28 y 29.

<sup>78</sup> Ver Informe de Gestión de la CGR 2012, págs. 79 a 82. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_contraloria.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_contraloria.pdf)

[120] El Comité estima que la anterior información sirve para demostrar que en la CGR se han desarrollado algunas acciones de prevención de actos de corrupción, en cumplimiento de las funciones que les corresponden en esta materia. Sin embargo, el Comité considera que la CGR podría ampliar las campañas de promoción y fortalecimiento de la comprensión de la gestión de la entidad a fin de lograr mayor participación ciudadana en la función de fiscalización, Objetivo Estratégico #4 del Plan Estratégico Institucional del Órgano,<sup>79</sup> el cual según el último Informe de Gestión de la CGR tiene un avance de 49%.<sup>80</sup> El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 2.4.7 en la sección 2.4 del presente informe).

[121] En segundo lugar, con respecto a los principales productos de las labores de la CGR, en la respuesta del Estado analizado, se informa lo siguiente:

[122] *“Como hemos venido señalando por mandato constitucional como legal (sic) la (sic) corresponde a la Contraloría General de la República, ejercer diversas funciones, como las de realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas. Estas investigaciones pueden iniciarse por denuncia o de oficio, cuando la Contraloría lo juzgue oportuno.*

[123] *No obstante, quien le corresponde determinar si existe o no responsabilidad derivadas de éstas investigaciones o auditorías, son las autoridades competentes, como lo son el Tribunal de Cuentas y el Órgano Judicial”.*<sup>81</sup>

[124] Asimismo, en los documentos presentados con ocasión de la visita *in situ* se informa que la CGR no cuenta con información precisa de los resultados obtenidos en las administraciones anteriores, por lo cual la información que proporcionan sobre el estado de auditorías realizadas corresponde al período del 2010 al 2012. El número total de auditorías en curso es de 208. El número total de auditorías pendientes de adopción de decisiones de fondo es de 679 (320 en 2010, 191 en 2011 y 168 en 2012); y el número total de auditorías encaminadas a instancias competentes es de 262 (63 en 2010, 84 en 2011 y 115 en 2012).<sup>82</sup>

[125] En documento aludido también se detallan las solicitudes recibidas en la actual administración de la CGR por parte del Ministerio Público y de la Fiscalía de Cuentas. Un total de 76 solicitudes fueron enviadas por la Fiscalía de Cuentas (39 en 2010, 26 en 2011 y 11 en 2012) y 618 por el Ministerio Público (154 en 2010, 261 en 2011 y 203 en 2012).

[126] En relación con el punto anterior, el Informe de Gestión de la CGR de 2012, dispone que: *“El incremento de solicitudes que formulan las agencias del Ministerio Público, que superan en cantidad y complejidad la capacidad operativa de la Dirección (de Auditoría General); origina la emisión en mayor número de las denominadas auditorías especiales. (...), señalando que el 85% (116) son de tipo especiales, 6% (8) de auditorías financieras y el 9% (13) restante a otros como, complementos, ampliaciones y evaluaciones de control interno entre otros”.*<sup>83</sup>

<sup>79</sup> [http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_informesdelc/Plan\\_Estrat%C3%A9gico\\_CGR\\_2010-14\\_Final\\_V3\\_Rosa.pdf](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/Plan_Estrat%C3%A9gico_CGR_2010-14_Final_V3_Rosa.pdf)

<sup>80</sup> Ver Informe de Gestión de la CGR 2012, pág. 11. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_contraloria.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_contraloria.pdf)

<sup>81</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 29 y 30.

<sup>82</sup> Ver el documento presentado por la CGR con posterioridad a la visita *in situ*, disponible en la siguiente dirección: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_cgr3.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_cgr3.pdf)

<sup>83</sup> Ver Informe de Gestión de la CGR 2012, pág. 37. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_contraloria.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_contraloria.pdf)

[127] El mencionado Informe de Gestión también presenta la siguiente información *“El tiempo promedio para la presentación de los Informes de Auditoría, posterior a la culminación de la ejecución de la auditoría en el campo por parte de la Dirección Nacional de Auditoría General, es siete meses, dependiendo de la complejidad, alcance y período de la auditoría. Las más demoradas son las especiales por citaciones a personas relacionadas con posibles irregularidades”*.<sup>84</sup>

[128] En líneas generales, de la información presentada, se puede verificar en primer lugar que aunque el número de auditorías pendientes de adopción de decisiones de fondo haya disminuido en los dos últimos años, el número total de auditorías pendientes de 2010 a 2012 es casi 2,5 veces superior al número total de auditorías encaminadas a instancias competentes en el mismo período.

[129] Una de las causas que contribuiría para dicho retraso, identificada en el aludido Informe de Gestión de la CGR de 2012, sería el número elevado de solicitudes de auditorías especiales formuladas por el Ministerio Público. En ese sentido, el Comité considera importante que la CGR pudiera contar los recursos humanos y financieros que le permitan tener las condiciones necesarias de cumplir con los plazos procesales a los cuales el Ministerio Público está sometido y, tal como lo mencionado en la sección 1.3, que hayan efectivos mecanismos institucionales de coordinación y cooperación entre las dos instituciones, buscando establecer parámetros de actuación consensuados entre los dos órganos, en nombre de la causa común que es la de asegurar la eficacia de la lucha contra la corrupción y la impunidad. Asimismo, para hacer efectiva la preparación de sólidos y robustos informes de auditoría (especial, financiera u otros), se podría acordar, como uno de los objetivos de dichos mecanismos o acuerdos interinstitucionales, el establecimiento de un equipo multidisciplinario de auditoría forense, especializado en auditorías, financieras o de otra índole, de mayor complejidad. El Comité formulará recomendaciones al respecto (ver recomendación 1.4.13 en la sección 1.4 del presente informe y recomendaciones 2.4.2 y 2.4.8 en la sección 2.4 del presente informe).

[130] Con respecto al tema antes tratado, en la visita *in situ* se señaló, por parte de la organización de la sociedad civil “Alianza Ciudadana Pro Justicia”, lo siguiente:<sup>85</sup>

[131] *“En relación al tiempo que demora la elaboración de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República, podemos indicar que existe un retraso notable en la confección de éstos, lo que genera dilaciones innecesarias en la investigación penal, dado que la mayor parte de los informes son enviados un año y meses posterior a la solicitud y otra cantidad importante de éstos se demoran más de tres años en ser remitidos a las autoridades de instrucción judicial, aún cuando el término legal para la conclusión de la investigación no debería superar los seis meses (artículo 2033 del Código Judicial)”*.

[132] En tercer lugar, durante la visita *in situ* se presentó información sobre las actividades de la Dirección de Denuncia Ciudadana de la CGR,<sup>86</sup> la cual recibió el total de 8.636 expedientes correspondientes a denuncias ciudadanas recibidas, analizadas, atendidas y tramitadas de manera efectiva, durante el período comprendido del 1º de julio de 2006 al 31 de marzo de 2013 (52% recibidos entre julio de 2006 a 2009; 12% en 2010; 20% en 2011; 13% en 2012; y 3% hasta marzo de 2013).

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, pág. 38.

<sup>85</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, pág. 3. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

<sup>86</sup> La información completa se encuentra disponible en el documento presentado por la CGR durante la visita *in situ*, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_cgr1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_cgr1.pdf)

[133] 67% de las denuncias fueran recibidas en forma anónima y 33% plenamente identificadas. La mayoría de las denuncias fueron ingresadas vía páginas *Web*<sup>87</sup> (55%) o por teléfono (32%).

[134] 4.339 (50%) denuncias fueron descartadas luego de ser verificadas preliminarmente por causas tales como: la falta de competencia de la CGR en la materia (en estos casos, las mismas fueron referidas a los órganos correspondientes); denuncias repetidas; comentarios que no corresponden a denuncias; falta de elementos concretos para su trámite; o lo denunciado no corresponde a una irregularidad. Según los representantes de la CGR, este indicador ha sido importante para determinar las deficiencias que tiene el ciudadano al momento de presentar las denuncias, para luego así establecer en los programas y actividades estratégicas de la institución, elementos de orientación en busca de mejor calidad de las denuncias presentadas.

[135] 4.297 (50%) denuncias fueron efectivamente tramitadas. De estas, 2,698 (63%) estaban relacionadas a irregularidades de bienes (Fondos, Automóviles, Terrenos, Equipo, Accesorios y Materiales); 826 (19%) a irregularidades laborales (Dualidad, Incumplimientos, Aumentos Salariales, Contratación de Personal); 713 (18%) a denuncias varias; 38 (0%) a irregularidades en la contratación pública; y 22 (0%) a alteración de documentos.

[136] De las 4.297 denuncias tramitadas, 259 (6%) aún se encuentran en trámite hasta el 31 de marzo de 2013 y 4,038 (94%) han sido concluidas, confirmando o no la supuesta irregularidad descrita en la denuncia ciudadana, lo que a su vez generó Informes de Auditorías de los órganos de control de las instituciones e Informes de Fiscalización, con las recomendaciones relacionadas con el reforzamiento del control interno gubernamental, aplicación de multas, sanciones administrativas y disciplinarias y traslados de denuncias ciudadanas a la Dirección de Auditoría General.<sup>88</sup>

[137] Con respecto a la información proporcionada anteriormente, el Comité considera que sirve para demostrar que la Dirección de Denuncia Ciudadana de la CGR ha realizado su labor de recibir y tramitar denuncias ciudadanas. Sin embargo, el Comité no puede hacer un análisis integral sobre el tema debido a que no dispone de información sobre el seguimiento de las comunicaciones enviadas por la CGR a los órganos de control de las instituciones. Por ejemplo, no se cuenta con información de que las instituciones del Estado o la oficina de fiscalización respectiva hayan iniciado su respectivo trámite (investigación), ni si realmente se han aplicado efectivamente las multas y sanciones solicitadas o recomendadas por la CGR. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 2.4.9 en la sección 2.4 del presente informe).

[138] Asimismo, el Comité observa que el número de denuncias relacionadas a irregularidades en la contratación pública efectivamente tramitadas aparenta ser muy bajo (38 denuncias en un período de casi 7 años). En ese sentido, el Comité estima pertinente que el Estado analizado haga los estudios necesarios para determinar cuál o cuáles serían las causas para este reducido número de denuncias, ya sea, entre otros, el desconocimiento de la ciudadanía sobre la materia, el temor de presentar una denuncia, o la falta, por ejemplo, de una regulación específica sobre el tema de los precios oficiales o precios de referencia en las licitaciones públicas, tal como lo informado en

---

<sup>87</sup> [www.contraloria.gob.pa](http://www.contraloria.gob.pa) y [www.denunciaciudadana.gob.pa](http://www.denunciaciudadana.gob.pa)

<sup>88</sup> Los números relativos a comunicaciones de notas que se han generado a las instituciones de la cual se ha informado a la autoridad competente para su debido trámite sobre las denuncias ciudadanas se encuentra disponible en el documento presentado por la CGR durante la visita *in situ*, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_cgr1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_cgr1.pdf)



la visita *in situ* por la sociedad civil.<sup>89</sup> Asimismo, que se tomen las medidas necesarias para solucionar los obstáculos identificados. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 2.4.10 en la sección 2.4 del presente informe).

[139] Por último, en cuanto a la responsabilidad administrativa/disciplinaria, los representantes de la CGR informaron que, en los últimos cinco años, un total de 304 funcionarios de la entidad fueron suspendidos (35 en 2008; 26 en 2009; 24 en 2010; 69 en 2011; 109 en 2012; y 41 hasta abril de 2013). El número total de servidores destituidos fue de 27 (8 en 2008; 9 en 2009; 8 en 2011 y 2 en 2012). Se informó además que ninguna de estas suspensiones y destituciones fueron anuladas por un recurso al Tribunal del Contencioso Administrativo.<sup>90</sup>

[140] El Comité estima que la anterior información sirve para demostrar que en la CGR se han iniciado investigaciones disciplinarias, las cuales han culminado con sanción efectiva a sus servidores. Sin embargo, el Comité no dispuso de información completa sobre el número de investigaciones en curso, cuantas investigaciones fueron archivadas y cuantas prescribieron. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 2.4.11 en la sección 2.4 del presente informe).

## **2.4. Conclusiones y recomendaciones**

[141] Con base en el análisis integral realizado con respecto a la Contraloría General de la República (CGR) en los acápites anteriores, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones:

**[142] Panamá ha considerado y adoptado medidas destinadas a mantener y fortalecer a la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo dicho en la sección 1 del capítulo II de este informe.**

[143] En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que el Estado analizado considere la siguientes recomendaciones:

- 2.4.1. Considerar adoptar las medidas legislativas o de otra índole necesarias a fin de establecer formalmente un sistema de control interno de las entidades del sector público a cargo de la Contraloría General de la República como órgano central o ente técnico rector y regular, en este sentido, la dependencia funcional y/o administrativa de las unidades de auditoría interna de tales entidades con la CGR, determinándose la sujeción de las primeras a los lineamientos y disposiciones que emita esta última (ver sección 2.2. del capítulo II de este informe).
- 2.4.2. Fortalecer la Contraloría General de la República, garantizándole los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos (ver sección 2.2. del capítulo II de este informe).
- 2.4.3. Considerar hacer los ajustes normativos necesarios para establecer que la selección para los cargos vacantes en la Contraloría General de la República sea

---

<sup>89</sup> Ver la presentación de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, “La Perspectiva de la Sociedad Civil sobre el Rol de los Órganos de Control y el Combate contra la Corrupción en Panamá”. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4\\_pan\\_sc1.ppt](http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4_pan_sc1.ppt)

<sup>90</sup> Ver el documento presentado por la CGR con posterioridad a la visita *in situ*, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_cgr3.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_cgr3.pdf)

realizada por concurso público y para garantizarle amplia divulgación a los procesos selectivos (ver sección 2.2. del capítulo II de este informe).

- 2.4.4. Publicar el Manual de Organización y Funciones y el Manual de Descripción de Cargos de la Contraloría General de la República en la página *Web* de la institución (ver sección 2.2. del capítulo II de este informe).
- 2.4.5. Emitir el reglamento que regula el procedimiento establecido en el Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para la aplicación de las sanciones al que no rinda oportunamente su cuenta a la CGR o no exhiba el estado de la misma al momento de requerirlo (ver sección 2.2. del capítulo II de este informe).
- 2.4.6. Considerar hacer una revisión de las sanciones establecidas en los Artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República con el fin de determinar si son suficientes para disuadir a los que incumplen o cumplen tardíamente con la obligación de rendir cuentas a la CGR (ver sección 2.2. del capítulo II de este informe).
- 2.4.7. Mantener y continuar las campañas de promoción y fortalecimiento de la comprensión de la gestión de la Contraloría General de la República a fin de lograr mayor participación ciudadana en su función de fiscalización, buscando, de ser apropiado, contar con el apoyo de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ver sección 2.3. del capítulo II de este informe).
- 2.4.8. En coordinación con la Procuraduría General de la Nación, considerar el establecimiento de un equipo multidisciplinario de auditoría forense, especializado en auditorías de mayor complejidad, financieras o de otra índole. En relación con estos esfuerzos, asegurar que los sueldos, prestaciones y oportunidades de ascenso para los empleados de la unidad sean suficientes para que sean atractivos para los auditores y otros expertos calificados que requieran para conformarlo, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos (ver sección 2.3. del capítulo II de este informe).
- 2.4.9. Fortalecer y asegurar la implementación de los sistemas de seguimiento del estado de cumplimiento de las comunicaciones o notas enviadas por la Contraloría General de la República a las instituciones informando a la autoridad competente para su debido trámite sobre las denuncias ciudadanas, con el fin de que se pueda contar con información completa y transversal sobre el estado de cada una de las denuncias presentadas, desde su recibimiento en la CGR hasta su resultado final en las respectivas instituciones u oficinas de fiscalización (ver sección 2.3. del capítulo II de este informe).
- 2.4.10. Elaborar los estudios necesarios para determinar cual o cuales serían las causas para el reducido número de denuncias tramitadas por la Contraloría General de la República relativas a irregularidades en la contratación pública y tomar las medidas necesarias para solucionar los obstáculos identificados (ver sección 2.3. del capítulo II de este informe).
- 2.4.11. Elaborar información estadística integral sobre los resultados de los procesos de investigación disciplinaria en el ámbito de la Contraloría General de la República



que permita conocer cuántas investigaciones están en curso, cuántas fueron archivadas y cuantas prescribieron, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas (ver sección 2.3. del capítulo II de este informe).

### 3. TRIBUNAL DE CUENTAS

#### 3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

[144] El Tribunal de Cuentas cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[145] La Constitución Política establece, en su artículo 281, la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo,<sup>91</sup> cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.

[146] La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley Orgánica de la CGR, en su Artículo 1, otorga autonomía al Tribunal de Cuentas en los siguientes términos, *“Se crea el Tribunal de Cuentas, de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional y con sede en la ciudad de Panamá”*.

[147] La función del Tribunal de Cuentas,<sup>92</sup> según el Artículo 3 de la Ley 67 de 2008 es la de conocer y resolver los procesos patrimoniales sometidos a consideración en los siguientes casos:

[148] *“1. Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.*

[149] *2. Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.*

[150] *3. Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.*

[151] *4. Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido de los servidores públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido de los servidores públicos o de las personas naturales o jurídicas que los reciban a cualquier título,*

---

<sup>91</sup> Según el Artículo 2 de la Ley 67 de 2008, *“para los efectos de la presente Ley, se considera empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos. Para los mismos fines, se considera agente de manejo toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos”*.

<sup>92</sup> El organigrama del Tribunal de Cuentas se encuentra disponible en: [http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2010/11/ORGANIGRAMA\\_GENERAL3.pdf](http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2010/11/ORGANIGRAMA_GENERAL3.pdf). Para más información, ver el Manual de Organización y Funciones del Tribunal de Cuentas, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_manual\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_manual_org.pdf)

*los recauden o los paguen o los tengan bajo su administración, su cuidado su custodia, su control, su distribución, su inversión, su autorización, su aprobación o su fiscalización.*

[152] 5. *Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido en empresas estatales o empresas mixtas y en todas aquellas en que tenga participación económica el Estado, una institución autónoma o semiautónoma, un Municipio o una Junta Comunal.*

[153] 6. *Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos que tengan el carácter de subvenciones, subsidios, créditos, avales, donaciones, ayudas o contribuciones, y que hayan sido entregadas a personas naturales o jurídicas para fines públicos”.*

[154] El Artículo 4 de la Ley 67 de 2008 también dispone que la responsabilidad patrimonial por los actos identificados en los párrafos anteriores es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven.

[155] Con respecto al ámbito de funciones del Tribunal de Cuentas, la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda<sup>93</sup> aclara que la Constitución Política solo faculta al Tribunal de Cuentas para ejercer la jurisdicción de cuentas. La recuperación de los bienes malversados productos de los fallos emitidos por el Tribunal de Cuentas es ejecutada mediante jurisdicción coactiva de la Autoridad Nacional de Ingresos.<sup>94</sup>

[156] En cuanto a la manera que se adoptan sus decisiones, el Tribunal de Cuentas es un organismo colegiado y las decisiones son asumidas por el Pleno mediante Sala de Acuerdo. Igualmente se emite Resolución en Sala Unitaria. Los Artículos 37 a 87 de la Ley 67 de 2008 establecen las normas y detallan el proceso de cuentas. En contra de la resolución que decide la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración al propio Tribunal dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación (Ley 67 de 2008, Artículo 78). Asimismo, sus decisiones pueden ser demandadas mediante acción ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo (Ley 67 de 2008, Artículos 82 y 83).

[157] De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 281 de la Constitución Política, el Tribunal de Cuentas está compuesto por tres Magistrados, los cuales son designados de manera escalonada para un periodo de diez años, así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Para cada Magistrado Principal se nombrará un suplente de la misma forma y para el mismo periodo (Ley 67 de 2008, Artículo 6).<sup>95</sup> Los Magistrados del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Ley 67 de 2008, Artículo 8). Asimismo, los Magistrados del Tribunal de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 205, 210, 211, 213 y 216 de la Constitución Política (Ley 67 de 2008, Artículo 9).

[158] La Ley 67 de 2008 también creó la Fiscalía de Cuentas, que ejerce sus funciones en todo el territorio de la República y está a cargo de un Fiscal de Cuentas, quien tendrá un suplente y será asistido por un Secretario General y los servidores públicos que se requieran para el desempeño de sus atribuciones (Ley 67 de 2008, Artículos 19 a 26).

---

<sup>93</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 34.

<sup>94</sup> Creada por la Ley 24 de 8 de abril de 2013. Anteriormente denominada Dirección General de Ingresos y adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>95</sup> El Artículo 7 de la Ley 67 de 2008 establece los requisitos necesarios para acceder al cargo de Magistrado del Tribunal de Cuentas.

[159] Entre las funciones del Fiscal de Cuentas, establecidas por el Artículo 26 de la Ley 67 de 2008, se encuentran las siguientes:

[160] *“1. Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.*

[161] *2. Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos.*

[162] *3. Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen, del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos. (...)*

[163] *5. Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas. (...)*

[164] *7. Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas(...).*

[165] *9. Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos”.*

[166] Con relación a la manera en la que son provistos sus recursos humanos, la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>96</sup> se informa que *“El personal del Tribunal de Cuentas es de libre nombramiento y remoción con excepción del personal transferido de la Contraloría General de la República, los cuales la Ley 67 de 2008, les garantizó estabilidad.*

[167] *Los funcionarios no son seleccionados por concursos, no obstante para el nombramiento de los mismos se exige el cumplimiento de los requisitos académicos requeridos para el cargo. El personal del Tribunal de Cuentas está inhabilitado para ejercer la política partidista y los abogados para el ejercicio de la profesión, y el desempeño de actividades que contravengan las funciones que desempeña”.*

[168] Durante la visita *in situ* se informó que el Tribunal actualmente cuenta con ciento trece (113) funcionarios de los cuales quince (15) son funcionarios transferidos de la CGR.<sup>97</sup> Se informó, igualmente que el Tribunal de Cuentas trabaja actualmente en la redacción del manual del concurso de méritos, con el objeto de que los funcionarios que ingresen al Tribunal lo hagan mediante este sistema.<sup>98</sup>

[169] Los deberes, derechos y prohibiciones del servidor público del Tribunal de Cuentas se encuentran establecidos, respectivamente, en los artículos 72 a 74 del Reglamento Interno del Tribunal (Acuerdo 75 de 2009). Asimismo, están sujetos a las disposiciones del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central (Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004). Los Artículos 75 a 89 del Reglamento Interno del

---

<sup>96</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 35.

<sup>97</sup> Ver el documento presentado por el Tribunal de Cuentas durante la visita *in situ*, disponible en:

[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc1.pdf)

<sup>98</sup> *Ibid.*

Tribunal establecen el régimen disciplinario. Las sanciones son aplicadas en forma progresiva y considerando la naturaleza de la falta (Reglamento Interno, Artículo 89).<sup>99</sup>

[170] Con respecto a manuales en los que se describan las funciones del personal a su servicio, el Tribunal de Cuentas dispone de un detallado manual<sup>100</sup> y de reglas de procedimientos.<sup>101</sup>

[171] En cuanto a la capacitación de sus servidores, durante la visita *in situ* se informó que el Departamento de Capacitación del Tribunal de Cuentas está trabajando en un proyecto de manual para capacitaciones donde se expone la metodología y el procedimiento para las mismas. También se informó que 146 funcionarios fueron capacitados en 2011 y 2012<sup>102</sup> y que tienen firmado un acuerdo interinstitucional con el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) para la oferta de cursos de capacitación presenciales a los servidores del Tribunal.<sup>103</sup>

[172] En cuanto a la implementación de sistemas o tecnologías modernas para facilitar el desarrollo de sus trabajos, la respuesta del país analizado al Cuestionario de la Cuarta Ronda dispone: *“Con respecto a la Tecnología que se ha desarrollado para mejorar las labores, actualmente el Tribunal se encuentra en la última fase de un contrato para el suministro de una solución jurisdiccional que permite digitalizar, almacenar, consultar expedientes de los casos del Tribunal de Cuentas, además registra y controla las etapas que se tramitan en la Jurisdicción patrimonial. De igual manera constantemente estamos adquiriendo equipo tecnológico nuevo y moderno con el objeto de ofrecer al servidor público que labora en esta entidad los mecanismos y herramientas necesarias para el mejor desempeño de sus funciones”*.<sup>104</sup>

[173] Para informar a los ciudadanos acerca de sus actividades, el Tribunal de Cuentas posee una página *Web*,<sup>105</sup> en la cual dispone, entre otras, de una sección de noticias sobre las labores de la institución.<sup>106</sup> También están disponibles en la sección de transparencia del sitio *Web* del Tribunal de Cuentas diversas informaciones sobre la actuación del órgano,<sup>107</sup> incluyendo estadísticas, plan estratégico, manual de organización y funciones y un flujograma que resume los diversos procedimientos a desarrollar por el Tribunal.<sup>108</sup>

<sup>99</sup> El Anexo A del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas contiene un cuadro guía para la aplicación de sanciones.

<sup>100</sup> [http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2010/11/PROCEDIMIENTO\\_DE\\_LOS\\_PROCESOS\\_EN\\_EL\\_TC\\_JURIDICOS1.pdf](http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2010/11/PROCEDIMIENTO_DE_LOS_PROCESOS_EN_EL_TC_JURIDICOS1.pdf)

<sup>101</sup> <http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2010/11/REGLAS-DE-PROCEDIMIENTO1.pdf>

<sup>102</sup> Para la lista completa y detalles de los cursos, ver el documento presentado durante la visita *in situ* por el Tribunal de Cuentas, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tel.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tel.pdf)

<sup>103</sup> [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc-inadeh.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc-inadeh.pdf)

<sup>104</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 36. Asimismo, durante la visita *in situ* se informó que esta Solución de Digitalización está basada en 2 sistemas. El primero es un Administrador de Contenidos llamado Epower, que le permite al Tribunal de Cuentas digitalizar y gestionar sus expedientes, el segundo sistema que está implementando la institución es un BPM (Administrador de Procesos de Negocios) llamado Bizagi con el cual la institución va a lograr tener un control óptimo en la tramitación de los procesos patrimoniales con la automatización de los mismos, estableciendo controles más efectivos, como el alertar al usuario cuando se está venciendo algún término referente al trámite del proceso patrimonial realizado. A la fecha se han digitalizado más de 240 expedientes de los años 2009, 2010, 2011 y 2012 con un volumen superior a 310,000 imágenes.

<sup>105</sup> <http://tribunaldecuentas.gob.pa/>

<sup>106</sup> <http://tribunaldecuentas.gob.pa/category/noticias>

<sup>107</sup> <http://tribunaldecuentas.gob.pa/transparencia>

<sup>108</sup> <http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2010/11/FLUJOGRAMA1.pdf>

[174] La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial del Tribunal de Cuentas está a cargo de la Oficina de Auditoría Interna de la institución, adscrita directamente al Pleno del Tribunal.<sup>109</sup>

[175] En cuanto a la manera en la que se garantizan los recursos presupuestales necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 17 de la Ley 67 de 2008, el Tribunal de Cuentas elabora su proyecto de presupuesto para su consideración, junto con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía de Cuentas, en el proyecto de Presupuesto General del Estado. Durante la visita *in situ*, se solicitó a la institución los datos sobre su presupuesto en los últimos cinco años, así como su relación con el presupuesto nacional.<sup>110</sup> En el año 2009, el presupuesto del Tribunal de Cuentas correspondía, aproximadamente, al 0.017% del presupuesto nacional; en el año 2010 al 0.025%; en el 2011 al 0.022%; en el 2012 al 0.022%; y al 0.018% en el 2013.

[176] En relación con los mecanismos de coordinación para armonizar sus funciones con las de otros órganos de control, el Tribunal de Cuentas mantiene acuerdos de cooperación con la CGR y con la Fiscalía de Cuentas, así como con la Presidencia a través de la Secretaría de Ciencia Tecnología e Innovación y con el Instituto Nacional para la Capacitación y el Desarrollo Humano (INADEH).<sup>111</sup> Asimismo, en la visita *in situ*, se presentó información sobre cómo el Tribunal de Cuentas se relaciona con las distintas entidades, tales como la CGR, el Ministerio Público, la Fiscalía de Cuentas y la Unidad de Análisis Financiero, para lograr sus objetivos institucionales.<sup>112</sup>

[177] En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>113</sup> dispone que “*Anualmente se presenta y sustenta ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Diputados la memoria, la cual contiene la gestión realizada durante el año por la Entidad. A través de la página web en el nodo de transparencia hacemos público mensualmente las gestiones del Tribunal. El Tribunal emite un Registro Judicial donde se publican las decisiones asumidas por el Pleno. Al inicio de su gestión los tres Magistrados que en conjunto forman el Pleno y la autoridad nominadora de la Entidad, presentan declaración jurada notariada de bienes ante la Contraloría General de la República*”.

### 3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[178] El Tribunal de Cuentas cuenta con un conjunto de disposiciones y/o de otras medidas pertinentes para los propósitos de la Convención, alguna de las cuales fueran descritas de manera sucinta en la sección 3.1. No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones en relación con las mismas:

[179] En primer lugar, el Comité toma nota del limitado presupuesto con lo que cuenta el Tribunal para ejercer sus labores. En su respuesta al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>114</sup> el Estado analizado dispone que “*el Tribunal de Cuentas para el desempeño de sus funciones enfrenta problemas de falta de presupuesto, lo que afecta el nombramiento de peritos, y defensores de ausentes, auxiliares de la administración de justicia patrimonial*”. Asimismo, tanto los

<sup>109</sup> Ver Organigrama y Manual de Organización y Funciones del Tribunal de Cuentas.

<sup>110</sup> La información sobre el presupuesto del Tribunal de Cuentas en relación al presupuesto nacional de Panamá se encuentra publicada en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc1.pdf)

<sup>111</sup> El texto de los acuerdos se encuentran publicados en el sitio *Web* del Tribunal de Cuentas en: <http://tribunaldecuentas.gob.pa/convenios-del-tribunal-de-cuentas>

<sup>112</sup> La información completa se encuentra en el documento presentado durante la visita *in situ* por el Tribunal de Cuentas, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc1.pdf)

<sup>113</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 37 y 38.

<sup>114</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 41.

representantes de la entidad, como la sociedad civil,<sup>115</sup> destacaron que en general, 33% de los recursos solicitados por el Tribunal no son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el 2013 la Institución solicitó un presupuesto de 5,3 millones de balboas. Sin embargo, el presupuesto aprobado fue de 3,05 millones, inferior en 5% al presupuesto aprobado para el 2012.

[180] Adicionalmente, durante la visita *in situ*, los representantes del Tribunal de Cuentas indicaron que los recortes presupuestarios han afectado la oportuna distribución de las órdenes de medidas cautelares a nivel nacional cuya entrega se ha tenido que reducir a cuatro ó cinco envíos al año en el interior de la República, lo que retrasaría dicho proceso y comprometería su eficacia. A manera de comparación, se informó que, hasta la entrada en vigor de la Ley 67 de 2008, cuando todavía hacían parte de la CGR (Dirección de Responsabilidad Patrimonial), dichas comunicaciones eran enviadas dos veces por semana.

[181] Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la importancia de las labores del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía de Cuentas y de la necesidad de que cuenten con los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 3.4.1 en la sección 3.4 del presente informe).

[182] En segundo lugar, aún sobre el tema de la eficacia medidas cautelares, la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>116</sup> destaca lo siguiente: “*otras de las dificultades que confronta el Tribunal de Cuentas en el proceso patrimonial, es(sic) la demora en la respuesta de los Bancos, Tesoreros Municipales, Registro Público, otras instituciones de los (sic) cuales el Tribunal de Cuentas requiere información para la adopción de medidas cautelares, necesarias para que el proceso no sea ilusorio*”. Durante la visita *in situ* se enfatizó el tema, indicando que el generalmente largo espacio de tiempo entre la investigación a cargo de la CGR y la resolución de una medida cautelar por el Tribunal de Cuentas para incautar bienes, muchas veces imposibilitan el éxito de los procesos, una vez que dicha tardanza conlleva a que los investigados quiten los bienes de sus nombres.

[183] El Comité considera este un tema fundamental para la eficacia del proceso de cuentas a cargo del Tribunal de Cuentas y el efectivo cobro de recuperaciones a favor del Estado. En ese sentido, formulará una recomendación (ver recomendación 3.4.2 en la sección 3.4 del presente informe).

[184] En tercer lugar, el Comité verifica que existe una diferencia entre los servidores de la CGR que han sido traspasados al Tribunal de Cuentas y los funcionarios de planta de la institución, los cuales son funcionarios de libre nombramiento y remoción y no cuentan con las garantías de los funcionarios de carrera de la CGR,<sup>117</sup> lo cual crea un trato desigual entre funcionarios de la misma entidad. Por tanto, el Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 3.4.3 en la sección 3.4 del presente informe).

[185] En cuarto lugar, durante la visita *in situ* se informó que, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 67 de 2008, el cual establece que los servidores públicos del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, responsabilidades e incompatibilidades que los

---

<sup>115</sup> Ver la presentación de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, “La Perspectiva de la Sociedad Civil sobre el Rol de los Órganos de Control y el Combate contra la Corrupción en Panamá”. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4\\_pan\\_sc1.ppt](http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4_pan_sc1.ppt)

<sup>116</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 41.

<sup>117</sup> La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, concede a los funcionarios transferidos de la Contraloría General de la República, entre otros derechos, la estabilidad en el cargo (artículo 94) adquirida mediante ley, por lo que, los quince (15) funcionarios transferidos de la CGR al Tribunal de Cuentas gozan de estabilidad en el cargo.



funcionarios del Órgano Judicial, las normas que le son aplicables a los funcionarios del Tribunal de Cuentas son el Código Judicial y, en caso de vacíos, la Ley de Carrera Administrativa.<sup>118</sup>

[186] En este sentido, el Comité considera importante que el Tribunal, tal como se ha informado anteriormente en la sección 3.1, concluya la redacción del manual del concurso de méritos y garantice que los funcionarios que ingresen al Tribunal lo hagan mediante este sistema. Sin embargo, el Comité no formulará recomendaciones sobre el tema, sino que reitera aquellas contenidas en el Informe de la Segunda Ronda de Análisis del MESICIC relativas a la necesidad de que el país cuente con un sistema de carrera administrativa desarrollado y con normas detalladas de los procesos de selección a los cargos públicos.<sup>119</sup>

[187] En quinto lugar, el Comité no verificó la existencia de un manual de cargos que contenga el perfil de los puestos de trabajo del Tribunal de Cuentas. El Comité formulará una recomendación en ese sentido (ver recomendación 3.4.4 en la sección 3.4 del presente informe).

[188] En sexto lugar, durante la visita *in situ*, los representantes del Tribunal de Cuentas identificaron como una dificultad adicional para el logro de sus propósitos la necesidad de “*capacitación especializada en temas relacionados con la jurisdicción patrimonial que sirvan para adecuar los sistemas tecnológicos al derecho positivo que rige la administración pública, para el logro de una administrar justicia rápida, eficaz y eficiente*”.<sup>120</sup> En este sentido, el Comité considera que se podría contar con el acuerdo firmado con INADEH para ampliar las capacitaciones ofrecidas a los funcionarios del Tribunal de Cuentas en este tema. El Comité considera también que la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) inaugurada a finales de 2012 en Panamá, podría ser de mucha utilidad para lograr obtener la capacitación especializada que requiere el Tribunal de Cuentas. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 3.4.5 en la sección 3.4 del presente informe).

[189] En séptimo lugar, el Comité no identificó una obligación legal de rendición de cuentas por parte del Tribunal de Cuentas, tal como la tienen la CGR y el Ministerio Público, a través de la publicación de informes anuales de gestión, mediante los cuales den a conocer sus actividades y resultados alcanzados, así como el desempeño interno de la institución, metas y logros. Aunque la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>121</sup> indica que se presenta y sustenta anualmente una memoria anual del Tribunal ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Diputados, dicha información no se encuentra disponible en el sitio *Web* de la institución.

[190] Asimismo, aunque el Comité verifica que se encuentra actualizada la información relativa a estadística de gestión de la institución publicada en la sección de transparencia de su página *Web*,<sup>122</sup> el Comité considera importante que se publique también las estadísticas de gestión de períodos anteriores. En el mismo sentido, también sería importante que los Registros Judiciales emitidos por el

---

<sup>118</sup> Ver el documento presentado durante la visita *in situ* por el Tribunal de Cuentas, disponible en:

[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc1.pdf)

<sup>119</sup> Ver el “Informe sobre la implementación en Panamá de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Segunda Ronda”. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_II\\_inf\\_pan\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_pan_sp.pdf)

<sup>120</sup> Ver el documento presentado durante la visita *in situ* por el Tribunal de Cuentas, disponible en:

[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc1.pdf)

<sup>121</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 37 y 38.

<sup>122</sup> <http://tribunaldecuentas.gob.pa/transparencia>

Tribunal, donde se publican las decisiones asumidas por el Pleno, estuvieran disponibles en el sitio *Web* de la institución.<sup>123</sup>

[191] En atención a lo anterior y con el fin de fomentar aún más la transparencia y mejorar la oportunidad en la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas, el Comité formulará recomendaciones al respecto. (Ver recomendaciones 3.4.6 y 3.4.7 en la sección 3.4 del presente informe).<sup>124</sup>

### 3.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

[192] A través de la respuesta del Estado analizado al cuestionario y de la visita *in situ*, se recabó información relativa a los resultados del Tribunal de Cuentas, entre la que se destaca la siguiente:

[193] En primer lugar, en el documento presentado durante la visita *in situ* a Panamá<sup>125</sup> se presenta el siguiente cuadro que contiene los expedientes declinados a la Autoridad Nacional de Ingresos para el cobro por Jurisdicción Coactiva y Resoluciones emitidas ordenando el depósito de dinero al Tesoro Nacional, producto de acuerdos de pago realizados por los procesados durante el proceso patrimonial, sea ante la Fiscalía de Cuentas, durante la investigación, sea ante el Tribunal de Cuentas o durante la etapa plenaria

Detalle	Total		2009		2010	
	Cantidad de Resoluciones	Monto Total	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto
<b>Total...</b>	<b>406</b>	<b>21,866,447.66</b>	<b>64</b>	<b>3,126,106.02</b>	<b>101</b>	<b>5,190,120.27</b>
Expedientes declinados a la Dirección General de Ingresos <sup>126</sup> para cobro por Jurisdicción Coactiva	160	20,193,066.01	39	2,421,039.96	35	4,945,781.47
Fondos depositados al Tesoro Nacional (Acuerdos de Pagos)	246	1,673,381.65	25	705,066.06	66	244,338.80
Detalle	2011		2012		2013 / marzo	
	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto
<b>Total...</b>	<b>121</b>	<b>11,076,456.28</b>	<b>106</b>	<b>1,990,256.35</b>	<b>14</b>	<b>483,508.74</b>
Expedientes declinados a la Dirección General de Ingresos para cobro por Jurisdicción Coactiva	33	10,777,340.52	47	1,593,247.07	6	455,656.99

<sup>123</sup> Panamá informó que el Tribunal de Cuentas no tiene una disposición legal en su Ley 67. Sin embargo, sí rinden cuentas por medio de la Ley 6 de Transparencia. Ellos presentan una memoria la cual se puede ver en la misma Institución y en ella contiene informes de gestión.

<sup>124</sup> Panamá informó que el Tribunal de Cuentas Publica los Registros Judiciales en libro. Este libro se distribuye en bibliotecas y universidades. En el momento no se publica en la Página Web.

<sup>125</sup> Ver el documento presentado durante la visita *in situ* por el Tribunal de Cuentas, disponible en:

[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc1.pdf)

<sup>126</sup> Actual Autoridad Nacional de Ingresos, creada por la Ley 24 de 8 de abril de 2013.



Fondos depositados al Tesoro Nacional (Acuerdos de Pagos)	88	299,115.76	59	397,009.28	8	27,851.75
---	----	------------	----	------------	---	-----------

[194] *Le corresponde a la Dirección General de Ingreso del Ministerio de Economía y Finanzas el cobro mediante jurisdicción coactiva.*

[195] *Mediante acuerdo de pago los involucrados en los procesos patrimoniales pueden realizar los pagos de la lesión patrimonial y así se cierra el expediente.*

[196] En atención a la información presentada, el Comité estima que la anterior información sirve para demostrar que el Tribunal de Cuentas ha ejercido sus funciones, con los resultados que se indican en dicha información. El Comité verifica que mediante acuerdos de pago se ha logrado un promedio de recuperación de 7,65% en los últimos cinco años.<sup>127</sup> La información no presenta una tendencia clara sobre el efectivo resarcimiento patrimonial ordenado a favor del Estado a través de acuerdos de pago. En el año 2009 se recuperó el 22.55% del monto relativo a los procesos de aquel año; en 2010, se recuperó el 4.70%; en 2011, se recuperó el 2.70%; en 2012, se recuperó el 19.95%; y el 5.76% de enero a marzo de 2013.

[197] En este sentido, el Comité alienta al Tribunal de Cuentas a seguir y ampliar la utilización de acuerdos de pago como una forma más ágil de lograr el efectivo resarcimiento patrimonial ordenado a favor del Estado. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 3.4.8 en la sección 3.4 del presente informe).

[198] Asimismo, durante la visita *in situ*, con el objetivo de realizar un análisis integral del tema, se solicitó al país analizado el envío de la información relativa a la Autoridad Nacional de Ingresos sobre la efectiva recuperación de recursos a través del cobro por Jurisdicción Coactiva. Con posterioridad a la visita *in situ*,<sup>128</sup> se informó al Comité que el Tribunal de Cuentas había enviado una nota a la Autoridad Nacional de Ingresos para que suministrara a la mayor brevedad posible, la información requerida.<sup>129</sup> Lamentablemente, dicha información no fue enviada por la Autoridad Nacional de Ingresos, lo que no permite al Comité hacer un análisis completo de la materia y conocer el grado de efectividad de la labor de dicha Autoridad en la recuperación de los montos determinados por el Tribunal de Cuentas ni si habrían y cuáles serían problemas o dificultades enfrentados.

[199] En atención a lo anterior, el Comité sugiere que el Estado analizado disponga de un registro completo de estadísticas sobre los montos ingresados a las arcas públicas en cada uno de los últimos cinco años a raíz del cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, el cual contenga no solamente la información relativa a los acuerdos de pago, sino también los montos efectivamente recuperados a través de la Jurisdicción Coactiva a cargo de la Autoridad Nacional de Ingresos, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 3.4.9 en la sección 3.4 del presente informe).

[200] Por último, en cuanto a la responsabilidad administrativa/disciplinaria, los representantes del Tribunal de Cuentas informaron durante la visita *in situ* que, en los últimos cinco años, un total de diecisiete procesos administrativos fueron tramitados, con los siguientes resultados: siete destituciones; dos renuncias antes de adoptar la decisión de fondo; cinco suspensiones por faltas

<sup>127</sup> De enero de 2009 a marzo de 2013

<sup>128</sup> Ver el documento presentado por el Tribunal de Cuentas con posterioridad a la visita *in situ*, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc4.pdf)

<sup>129</sup> El Tribunal de Cuentas adjuntó en formato digital la Nota N°20-2013-OVV-MAG-PRE de 23 de abril de 2013, con el sello de acuso de recibo respectivo. El documento se encuentra disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_nota20.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_nota20.pdf)

disciplinarias y tres amonestaciones escritas. Se informó además que ninguna de estas suspensiones y destituciones fueron anuladas por un recurso al Tribunal del Contencioso Administrativo.<sup>130</sup>

[201] El Comité estima que la anterior información sirve para demostrar que en el Tribunal de Cuentas se han iniciado investigaciones disciplinarias, las cuales han culminado con sanción efectiva a sus servidores. Sin embargo, el Comité no dispuso de información completa sobre el número de investigaciones en curso, cuántas investigaciones fueron archivadas y cuántas prescribieron. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 3.4.10 en la sección 3.4 del presente informe).

### **3.4. Conclusiones y recomendaciones**

[202] Con base en el análisis integral realizado con respecto al Tribunal de Cuentas en los acápites anteriores, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[203] **Panamá ha considerado y adoptado medidas destinadas a mantener y fortalecer al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo dicho en la sección 1 del capítulo II de este informe.**

[204] En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que el Estado analizado considere la siguientes recomendaciones:

- 3.4.1. Fortalecer el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas, garantizándoles los recursos humanos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).
- 3.4.2. Considerar tomar las medidas legislativas o de otra índole que permitan agilizar el proceso de cuentas para evitar que sus efectos sean ilusorios, buscando, cuando corresponda, la firma de acuerdos de cooperación con instituciones de las cuales el Tribunal de Cuentas requiere información para la adopción de medidas cautelares, así como el establecimiento de sanciones administrativas apropiadas a las entidades públicas o privadas que demoren en entregar la información solicitada por el Tribunal de Cuentas en el marco de dichos procesos (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).
- 3.4.3. Considerar la posibilidad de uniformar las condiciones laborales de los funcionarios del Tribunal de Cuentas para que todos gocen de estabilidad y los beneficios que actualmente tienen los funcionarios que fueron traspasados de la Contraloría General de la República (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).
- 3.4.4. Establecer y publicar en la página *Web* institucional un manual de cargos que contenga el perfil de los puestos de trabajo del Tribunal de Cuentas y que incluya, entre otras, la nomenclatura, grado, responsabilidades y las competencias requeridas para el desarrollo de la función (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).
- 3.4.5. Ampliar las capacitaciones especializadas ofrecidas a su personal, ya sea en el marco del acuerdo interinstitucional firmado con el Instituto Nacional de

---

<sup>130</sup> Ver el documento presentado por el Tribunal de Cuentas con posterioridad a la visita *in situ*, disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_tc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_tc4.pdf)

Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) o a través de un nuevo acuerdo con la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).

- 3.4.6. Considerar establecer la obligación en la Ley 67 de 2008 de que el Tribunal de Cuentas realice rendición de cuentas y publique informes anuales de gestión, mediante los cuales se den a conocer sus actividades y resultados alcanzados, así como el desempeño interno de la institución, sus metas y logros (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).
- 3.4.7. Publicar en la página *Web* del Tribunal de Cuentas los Registros Judiciales emitidos por el Tribunal, así como la información estadística de gestión relativa a períodos anteriores (ver sección 3.2. del capítulo II de este informe).
- 3.4.8. Dar seguimiento y ampliar la utilización de acuerdos de pago como una forma más ágil de lograr el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de Cuentas y el efectivo resarcimiento patrimonial ordenado a favor del Estado (ver sección 3.3. del capítulo II de este informe).
- 3.4.9. Elaborar información estadística integral sobre los montos ingresados al erario público en cada uno de los últimos cinco años a raíz del cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de Cuentas, el cual contenga la información relativa a los acuerdos de pago, así como los montos efectivamente recuperados a través de la Jurisdicción Coactiva a cargo de la Autoridad Nacional de Ingresos, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas (ver sección 3.3. del capítulo II de este informe).
- 3.4.10. Elaborar información estadística integral sobre los resultados de los procesos de investigación disciplinaria en el ámbito del Tribunal de Cuentas que permita conocer cuántas investigaciones están en curso, cuantas fueron archivadas y cuantas prescribieron, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas (ver sección 3.3. del capítulo II de este informe).

#### **4. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ)**

##### **4.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas.**

[205] La Corte Suprema de Justicia (CSJ) cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[206] En relación con su objetivo y funciones cabe anotar que, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política, le corresponden, entre otras atribuciones, las de guardar la integridad de la Constitución; ejercer la jurisdicción contencioso-administrativa; e investigar y procesar a los Diputados.<sup>131</sup> Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en el Artículo 206 son finales, definitivas y obligatorias.

---

<sup>131</sup> Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 155 de la Constitución Política, los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin necesidad de autorización de la Asamblea Nacional. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia también podrá determinar la detención preventiva o cualquier medida cautelar que considere apropiada.

[207] Asimismo, el Nuevo Código Procesal Penal (Ley 63 de 28 de agosto de 2008),<sup>132</sup> dispone en su Artículo 39 que le compete al Pleno de la Corte Suprema conocer de los procesos penales y medidas cautelares contra los Diputados, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Ministros de Estado, los Magistrados del Tribunal Electoral o el Contralor General de la República, o de los cometidos en cualquier época por personas que, al tiempo de su juzgamiento, ejerzan alguno de estos cargos.

[208] De acuerdo con el Artículo 72 del Código Judicial, la CSJ está compuesta de cuatro Salas: la Primera, de lo Civil; la Segunda, de lo Penal; la Tercera, de lo Contencioso-Administrativo; y la Cuarta, de Negocios Generales. Las competencias del Pleno y de las Salas se encuentran establecidas en los Artículos 86 a 100 del Código Judicial.

[209] La Sala Segunda (de lo Penal) de la CSJ conoce de los Recursos de Casación y Revisión de los procesos penales, así como de las consultas y Recursos de Hecho contra resoluciones de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en materia penal (Código Judicial, Artículo 95). También conoce, en segunda instancia, de los Recursos de Apelación, de Hecho y de las consultas de resoluciones dictadas en primera instancia por los Tribunales de Distrito Judicial, en materia penal (Código Judicial, Artículo 96).<sup>133</sup>

[210] El Artículo 69 del Código Judicial señala que la Corte Suprema de Justicia ejercerá su jurisdicción en todo el territorio de la República y tendrá su asiento en la ciudad de Panamá. Por graves motivos de orden público podrá ella misma trasladarlo a cualquier otro sitio del territorio nacional, dando previo aviso al Órgano Ejecutivo.

[211] La Constitución Política, en su Artículo 203, establece que la CSJ se compondrá del número impar de Magistrados que determine la Ley,<sup>134</sup> nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años.<sup>135</sup> Las inhabilitaciones y los requisitos para ser Magistrado de la CSJ se encuentran establecidos en los Artículos 203 y 204 de la Constitución Política, respectivamente.

---

<sup>132</sup> Desde el 2 de septiembre de 2011, se aplican las normas del Nuevo Código Procesal Penal a los procesos que sean de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y en la Sala Penal, como Tribunal de única instancia y de la Asamblea Nacional.

<sup>133</sup> En cuanto a la competencia de la Sala Penal de la CSJ, el Artículo 40 del Nuevo Código Procesal Penal señala también que *“La Sala Penal tendrá competencia para conocer: 1. De los procesos penales que se sigan contra los Embajadores, los Cónsules, los Viceministros de Estado, los Magistrados de los Tribunales Superiores, el Defensor del Pueblo, los Fiscales Superiores, el Director y Subdirector de la Policía Nacional, los Directores y Gerentes de Entidades Autónomas y Semiautónomas y quienes desempeñan cualquier otro cargo con mando y jurisdicción en todo el territorio de la República o en dos o más provincias que no formen parte de un mismo distrito judicial. 2. Del recurso de casación penal contra las sentencias emitidas por los Tribunales de Juicio. 3. Del recurso de revisión. 4. De las cuestiones de competencia, cuando el conflicto se haya suscitado entre órganos que no tienen un órgano jurisdiccional superior común. 5. Del recurso de casación contra las sentencias en materia penal emitidas por los Tribunales Superiores de Niñez y Adolescencia. 6. Del recurso de apelación contra las resoluciones dictadas en las acciones de hábeas corpus. 7. De las solicitudes de extradición”*.

<sup>134</sup> De acuerdo con el artículo 70 del Código Judicial, la CSJ está integrada por nueve Magistrados. En la visita *in situ* se informó que el Código Laboral establece tres magistrados adicionales, sin embargo, éstos no han sido designados.

<sup>135</sup> El artículo 203 de la Constitución Política establece aún que *“la falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo. Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial. Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados”*.

[212] De conformidad con los Artículos 160 y 211 de la Constitución Política, los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley. Le corresponde a la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes.

[213] En lo que se refiere a la manera en la que se adoptan sus decisiones, el Código Judicial dispone en su Artículo 113 que en toda decisión del Pleno y de las Salas es necesaria mayoría absoluta de votos. Asimismo, según el Artículo 114 cuando no hubiere mayoría de votos en cualquiera de los puntos de la parte dispositiva de una resolución se procederá así: si actúa el Pleno, se llamará al suplente o suplentes personales que corresponda. Los magistrados discordantes consignarán en la misma resolución que haya causado la discordia los puntos en que convienen y aquéllos en que disientan, a fin de que los dirimientes se limiten a votar los puntos en donde no haya habido conformidad.

[214] La investigación y juzgamiento de estos casos, según el Artículo 1º de la Ley 55 de 21 de septiembre de 2012,<sup>136</sup> son de competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Asimismo, según el Artículo 2 de dicha Ley,<sup>137</sup> la querella o denuncia deberá promoverse, por escrito, a través de abogado, expresando los datos de identidad, domicilio y firma del querellante o denunciante, así como contener prueba idónea del hecho punible del imputado. Si la querella o la denuncia no reúne los requisitos para su calificación, será rechazada de plano. El Pleno de la CSJ dispone de un plazo máximo de diez días, contados desde el reparto correspondiente, para expedir la resolución de admisibilidad.

[215] De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 55 de 2012,<sup>138</sup> cuando se admita la querella o la denuncia, el Pleno designará, en esa misma resolución, a uno de sus miembros para que ejerza las funciones de Fiscal de la Causa<sup>139</sup> y a otro para que ejerza las funciones de Juez de Garantías.<sup>140</sup>

[216] El plazo para la conclusión de la investigación del Magistrado Fiscal es de dos meses, prorrogables por un mes a su requerimiento, según el Artículo 5 de la Ley 55 de 2012.<sup>141</sup> Sin embargo, el imputado puede pedir al Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías que le fije un término adicional no mayor de diez días para finalizar la investigación. En el caso de que el Magistrado Fiscal no remita a dicho Juez de Garantías la investigación en el plazo fijado, se tendrá por extinguida la acción penal, que será decretada por el Pleno de la CSJ a solicitud del imputado o de su defensor. La decisión que se adopte admite recurso de reconsideración.

[217] En los términos del Artículo 6 de la Ley 55 de 2012,<sup>142</sup> concluida la investigación, el Magistrado Fiscal emitirá por escrito su opinión jurídica en la que expresará su solicitud de elevación de la causa a juicio o de sobreseimiento. La calificación de la investigación corresponderá al

---

<sup>136</sup> Este artículo modifica el Artículo 487 del Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>137</sup> Este artículo modifica el Artículo 488 del Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>138</sup> Este artículo modifica el Artículo 489 del Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>139</sup> El Magistrado Fiscal realizará las averiguaciones que conduzcan al esclarecimiento del hecho imputado, así como de las circunstancias favorables o desfavorables que conduzcan a su vinculación o desvinculación con tal hecho. El Magistrado Fiscal podrá comisionar, de ser indispensable, a un agente de instrucción del Ministerio Público para la práctica de diligencias fuera del despacho (Ley 55 de 2012, Artículo 3).

<sup>140</sup> Compete al Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías pronunciarse sobre el control de los actos de la investigación y el conocimiento de las diligencias, así como en los demás asuntos que le sean atribuidos por el Nuevo Código Procesal Penal y la ley (Ley 55 de 2012, Artículo 3).

<sup>141</sup> Este artículo adiciona el Artículo 491-A al Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>142</sup> Este artículo modifica el Artículo 492 del Nuevo Código Procesal Penal.

Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías.<sup>143</sup> Admitida la petición de elevación a juicio, se remitirá lo actuado ante el Pleno de la CSJ para juzgamiento.

[218] Respecto a la manera en la que se determinan sus recursos humanos y al régimen de los mismos, el Libro XII del Código Judicial prescribe en su artículo 270 que para ingresar a la Carrera Judicial es preciso cumplir con los requisitos exigidos por la ley y los reglamentos para ocupar el cargo respectivo y que para estos efectos se instituirá una clasificación de cargos judiciales, que servirá de base para todo lo atinente a la selección, nombramiento y promoción de los funcionarios de Carrera.<sup>144</sup> Los artículos 43 a 69 de dicho Código establecen las incompatibilidades y garantías de los cargos de la carrera judicial. A su vez, el Artículo 199 determina los deberes en general de los magistrados y jueces. Asimismo, están sujetos a las disposiciones del Código de Ética Judicial (Acuerdo 523 de 4 de septiembre de 2008).<sup>145</sup>

[219] Los Artículos 286 a 301 del Código Judicial establecen el régimen disciplinario. La jurisdicción disciplinaria sobre jueces y magistrados es ejercida por el respectivo superior jerárquico (Código Judicial, Artículo 289).<sup>146</sup> Terminado el procedimiento, el superior jerárquico impondrá la corrección disciplinaria o declarará no haber lugar a ello (Código Judicial, Artículo 291). Las sanciones contempladas a los Magistrados y Fiscales Superiores de Distritos Judiciales y a los Jueces y Fiscales de Circuito son: amonestación; multa no menor de diez balboas (B/.10.00) ni mayor de cien balboas (B/.100.00); y suspensión de cargos y privación de sueldo por un lapso no mayor de treinta días (Código Judicial, Artículo 293).

[220] Con respecto a manuales en los que se describen las funciones del personal a su servicio, el Órgano Judicial cuenta con un Manual de Organización y Funciones, el cual contempla elementos tales como: Organigrama General, Base Legal, Objetivos y Funciones de las respectivas unidades judiciales y administrativas.<sup>147</sup> También cuenta con diversos manuales mencionados en la respuesta de Panamá al Cuestionario de la Cuarta Ronda,<sup>148</sup> tales como el Manual de Buenas Prácticas Judiciales<sup>149</sup> y el Manual de Buenas Prácticas Jurídico-Administrativas.<sup>150</sup>

[221] En cuanto a la capacitación de su personal, se cuenta con la Escuela Judicial,<sup>151</sup> cuyo funcionamiento está reglamentado por el Acuerdo 5 de 11 de enero de 1993, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, reformado mediante Acuerdo 378 de 26 de octubre de 2001. Las ofertas de capacitación se encuentran publicadas en la página *Web* de la Escuela Judicial.<sup>152</sup> Asimismo, durante la visita *in situ*, se presentó información sobre las capacitaciones realizadas

---

<sup>143</sup> También corresponde al Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías dictar sobreseimiento, contra el cual procede el recurso de reconsideración ante el Pleno (Ley 55 de 2012, Artículo 6).

<sup>144</sup> En relación con los recursos humanos, de acuerdo con lo informado durante la visita *in situ*, en el Órgano Judicial laboran tres mil setecientos dieciocho (3.718) funcionarios, de los cuales novecientos y cuatro (26%) están adscritos a la carrera judicial.

<sup>145</sup> La Oficina de Ética Judicial, creada mediante el Acuerdo 1088 de 26 de octubre de 2009, está encargada de recibir, investigar y tramitar denuncias y consultas relacionadas con la aplicación del Código de Ética Judicial panameño.

<sup>146</sup> Según lo informado durante la visita *in situ*, los magistrados de tribunales son investigados, procesados y sancionados por el Pleno de la CSJ. Los adscritos son investigados por parte de sus respectivos superiores. Los funcionarios de menor jerarquía son investigados por la Dirección de Recursos Humanos y son sometidos a la Sala Cuarta de la CSJ para que emita un concepto.

<sup>147</sup> [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_manual\\_jud.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_manual_jud.pdf)

<sup>148</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 60 a 67.

<sup>149</sup> [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_manual\\_bs.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_manual_bs.pdf)

<sup>150</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/category/manuales/>

<sup>151</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/escuela-judicial/>

<sup>152</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/category/capacitacion/escuela-judicial/ofertas-academicas-ej/>

anualmente desde 2010,<sup>153</sup> con énfasis en la capacitación sobre el Sistema Penal Acusatorio realizada en el primer trimestre de 2013.<sup>154</sup>

[222] En relación con la manera en que se garantizan los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento, la Constitución Política en su artículo 214 determina que *“La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto. Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Nacional determine lo que proceda”*. Según la información solicitada y recibida durante la visita *in situ*,<sup>155</sup> el presupuesto anual total asignado en los últimos cinco (5) años al Órgano Judicial fue el siguiente: B/.61,774,600 (2009); B/.74,175,500(2010); B/.84,383,900 (2011); B/.104,707,137 (2012); B/.108,185,985 (2013).

[223] En lo que tiene que ver con sistemas o tecnologías modernas para facilitar el desarrollo de las funciones, durante la visita *in situ* se informó sobre un nuevo mecanismo para el reparto electrónico de expedientes a través del Registro Único de Entrada (RUE), implementado a partir de 2012. Como manera de dar más transparencia al Órgano Judicial, dicho mecanismo reparte de forma equitativa y aleatoria los expedientes que ingresan al Órgano, evitando que los expedientes se adjudiquen en determinados juzgados.<sup>156</sup> Dicho registro está implementado en las jurisdicciones civil, marítima y penal.<sup>157</sup>

[224] En cuanto a la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial, el Órgano Judicial cuenta con la Dirección de Auditoría Interna, creada mediante Acuerdo 10 de 27 de octubre de 1995.<sup>158</sup> Asimismo, cuenta con una Dirección de Auditoría Judicial, creada mediante Acuerdo 364 de 3 de octubre de 2002<sup>159</sup> y que tiene el objetivo de garantizar una adecuada organización y cumplimiento de un método de trabajo en gestión judicial, sin que esto implique intervención en la esfera jurisdiccional.

[225] Para informar a los ciudadanos acerca de sus actividades, la CSJ y el Órgano Judicial poseen una página *Web*,<sup>160</sup> en la cual se pone a disposición del público el Sistema Automatizado de Gestión Judicial,<sup>161</sup> donde se pueden hacer consultas de repartos de expedientes, consulta pública de expedientes, consulta de edictos y consulta de estados de despachos judiciales. En dicha página *Web* también se puede acceder a un sistema de búsqueda de fallos de la CSJ y de los Tribunales

<sup>153</sup> Ver los informes anuales de la Escuela Judicial 2010, 2011 y 2012, disponibles en:

[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4\\_pan.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_pan.htm)

<sup>154</sup> [http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4\\_pan\\_escuela-sist.ppt](http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4_pan_escuela-sist.ppt)

<sup>155</sup> Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_cuadro.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_cuadro.pdf)

<sup>156</sup> Se informó durante la visita *in situ* que la identificación de la problemática en el reparto de expedientes a través del RUE y su mecanismo de solución surgieron a raíz de inquietudes planteadas al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, así como por quejas que de forma escrita presentaron usuarios del sistema.

<sup>157</sup> Para más información, ver: <http://www.organojudicial.gob.pa/noticias/primer-paso-hacia-la-transparencia-y-contra-la-corrupcion/>

<sup>158</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/administrativos/auditorinterna/>

<sup>159</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/administrativos/auditoria-judicial/>

<sup>160</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/>

<sup>161</sup> <https://ojpanama.organojudicial.gob.pa/index.php>



Superiores. Asimismo, cuenta, entre otras, con una sección de transparencia, en la cual se publican estadísticas y otras informaciones relativas a la gestión del Órgano Judicial.<sup>162</sup>

[226] El Órgano Judicial también dispone de un Centro de Información y Atención al Ciudadano, creado mediante Acuerdo 419 de 7 de diciembre de 2001 y encargado de brindar una eficiente orientación a los ciudadanos, recibir sus quejas, reclamos y sugerencias, comunicándolas a las instancias judiciales a fin de darles el debido seguimiento.<sup>163</sup> Adicionalmente, el Órgano Judicial cuenta con un programa denominado JUDICIN donde se capacita a la ciudadanía en tema de guías didácticas, justicia y paz, derechos y garantías.<sup>164</sup>

[227] Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 100 del Código Judicial, la Sala Cuarta de la CSJ debe evacuar los informes que el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y el Procurador General de la Nación pidan a la Corte relativos a la administración de justicia, a la organización y régimen de los tribunales y a los asuntos económicos de los mismos.

#### **4.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas**

[228] La Corte Suprema de Justicia (CSJ) cuenta con un conjunto de disposiciones y/o de otras medidas pertinentes para los propósitos de la Convención, algunas de las cuales fueron descritas de manera sucinta en la sección 4.1 de este informe. No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones en relación con las mismas:

[229] En primer lugar, el Comité verifica que, según el Artículo 482 del Nuevo Código Procesal Penal, en los procesos penales de conocimiento de la CSJ la actividad investigativa estará a cargo del Procurador General de la Nación, salvo los procesos contra los Miembros de la Asamblea Nacional. En estos casos, según el Artículo 489 del Nuevo Código Procesal Penal (modificado por el Artículo 3 de la Ley 55 de 2012) establece la facultad del Magistrado Fiscal de comisionar, de ser indispensable, a un agente de instrucción del Ministerio Público para la práctica de diligencias fuera del despacho.

[230] Teniendo en cuenta el corto plazo de dos meses que tiene el Magistrado Fiscal para la conclusión de la investigación, especialmente cuando se trate de complejas conductas delictivas, tales como lo son los actos de corrupción, el Comité considera que sería beneficioso que el equipo de funcionarios de la CSJ contara con la capacitación y la infraestructura necesaria para apoyarle a cabalidad a la Corte en sus labores de investigación de actos de corrupción supuestamente cometidos por Miembros de la Asamblea Nacional. El Comité formulará una recomendación al respecto (ver recomendación 4.4.1 en la sección 4.4 del presente informe).

[231] En segundo lugar, el Comité observa que el Artículo 491-A del Nuevo Código Procesal Penal (añadido por la Ley 55 de 2012) permite la prorrogación para la conclusión de la investigación del Magistrado Fiscal hasta por un mes adicional al plazo inicial de dos meses. Sin embargo, se establece que si el Diputado imputado considera que se ha prolongado indebidamente el plazo establecido para concluir la investigación, podrá pedir al Magistrado que ejerza las funciones de Juez de Garantías que le fije al Magistrado Fiscal un término adicional no mayor de diez días para finalizar la investigación. Si en este término no se fija el plazo de finalización solicitado por el diputado imputado o si el Magistrado Fiscal no remite la investigación en el plazo fijado, se tendrá por extinguida la acción penal. En este sentido y teniéndose en cuenta la complejidad que suele tener la investigación de actos de corrupción, interesaría al Comité conocer el impacto que la entrada en

---

<sup>162</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/transparencia/>

<sup>163</sup> <http://goo.gl/KCha8>

<sup>164</sup> <http://www.organojudicial.gob.pa/category/judicin/>

vigor de la Ley 55 de 2012 podría haber tenido en el número de denuncias de presuntos casos de corrupción que involucren a Miembros de la Asamblea Nacional y en el proceso de los mismos en el ámbito de la CSJ y recomendaría realizar un estudio sobre el tema y, de ser necesario, considerar la ampliación del plazo para la conclusión de la investigación (ver recomendación 4.4.6 en la sección 4.4 del presente informe).

[232] En tercer lugar, con relación al régimen descrito en la sección anterior sobre la manera en que se determinan los recursos humanos y se proveen los mismos, el Comité estima conveniente insistir en la necesidad de que el Estado analizado continúe con su tarea de fortalecer, con base en el mérito y en los principios de equidad, publicidad y eficiencia consagrados en la Convención, los sistemas y procesos de selección de jueces y servidores públicos en el Órgano Judicial. El Comité no formulará recomendaciones sobre el particular, sino que reitera sus observaciones y aquellas contenidas en el Informe de la Segunda Ronda de Análisis del MESICIC, teniendo en cuenta que estos aspectos, entre otros, fueron analizados detalladamente en el mismo.<sup>165</sup>

[233] Con respecto al tema antes tratado, durante la visita *in situ*, tanto la representante del Órgano Judicial como la representante de la Alianza Ciudadana Pro Justicia,<sup>166</sup> informaron sobre la existencia de un Proyecto de Ley que regula la Carrera Judicial<sup>167</sup> y que se encuentra en trámite en la Asamblea Nacional desde el año 2009.

[234] En cuarto lugar, si bien el Comité toma nota de la existencia de una Dirección de Auditoría Judicial y de una Oficina de Ética Judicial, el Comité no observó la existencia de un órgano disciplinario del Órgano Judicial. De acuerdo con el Código Judicial, la jurisdicción disciplinaria sería ejercida por el respectivo superior jerárquico. En ese sentido, el Comité formulará una recomendación para que el Estado analizado considere adoptar las medidas pertinentes para establecer un órgano disciplinario del Órgano Judicial con autonomía funcional para desarrollar actividades de control preventivo, concurrente y posterior de los magistrados, jueces y demás funcionarios del Órgano Judicial (ver recomendación 4.4.2 en la sección 4.4 del presente informe).<sup>168</sup>

[235] Con relación al tema antes tratado, durante la visita *in situ* la representante de la Alianza Ciudadana Pro Justicia<sup>169</sup> informó que “*En el año 2005 como parte de los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia se incluyó en la propuesta de nueva Ley de Carrera Judicial la creación de un Tribunal de Integridad y Transparencia que se encargara de la investigación de los (sic) faltas a la ética y actos de corrupción de los jueces y magistrados del Organo Judicial*”.

### **4.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas**

<sup>165</sup> Ver el “Informe sobre la implementación en Panamá de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Segunda Ronda”. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_II\\_inf\\_pan\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_pan_sp.pdf)

<sup>166</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, pág. 4. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

<sup>167</sup> Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_CSJ\\_ley23.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_CSJ_ley23.pdf)

<sup>168</sup> Panamá informó que haciendo uso de la iniciativa legislativa con que cuenta el Órgano Judicial se presentó ante la Asamblea Nacional el hoy Proyecto de Ley N.º 23 que propone regular más ampliamente la Carrera Judicial; la presente propuesta legislativa contiene la creación del Tribunal Especial de Integridad y Transparencia con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, para conocer y decidir las causas disciplinarias interpuestas contra los funcionarios judiciales. Esta instancia jurisdiccional estará integrada por tres (3) magistrados y contará, además, con una Unidad Especial de Investigación de Integridad y Transparencia y una Defensoría Especial de Integridad y Transparencia.

<sup>169</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, pág. 4. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

[236] A través de la visita *in situ*, se recabó información relativa a los resultados de la Corte Suprema de Justicia, entre la que se destaca la siguiente:

[237] En primer lugar, en la visita *in situ* se presentó información relativa al movimiento de casos contra la administración pública en la Sala Segunda de lo Penal en los años 2010, 2011 y 2012.<sup>170</sup> En el 2010, entraron 99 procesos y salieron 97; en el 2011, entraron 103 y salieron 87; y en el 2012, entraron 76 y salieron 66. Aunado a los procesos que se encontraban pendientes de años anteriores, el número de procesos pendientes para el período siguiente (2013) fue de 83. Con base en esta información, el Comité verifica que la brecha entre los procesos que entran y salen ha aumentado en los últimos años y considera importante que la Sala Segunda de lo Penal tome las medidas pertinentes para agilizar el trámite de los procesos relativos a delitos contra la administración pública en la CSJ. El Comité le formulará una recomendación al respecto al Estado analizado (ver recomendación 4.4.3 del capítulo II de este informe).<sup>171</sup>

[238] En segundo lugar, también se presentó durante la visita *in situ* la siguiente tabla sobre los casos de delitos contra la administración pública concluidos por fallo definitivo en el año 2011 en la Sala Segunda de la CSJ:<sup>172</sup>

Delito	Sindicados								
	Total	Sentencia			Sobreseimiento			Otros	No especificado
		Total	Absolutoria	Condenatoria	Total	Provisional	Definitivo		
<b>Contra la administración pública .....</b>	<b>850</b>	<b>99</b>	<b>41</b>	<b>58</b>	<b>610</b>	<b>496</b>	<b>114</b>	<b>108</b>	<b>33</b>
Abuso de autoridad .....	96	9	6	3	68	50	18	19	-
Concusión y exacción .....	3	1	-	1	2	2	-	-	-
Corrupción de funcionarios públicos .....	79	9	3	6	43	39	4	6	21
Dstrucción de documentos en las oficinas públicas ..	1	-	-	-	-	-	-	1	-
Entorpecer la labor de la autoridad pública .....	132	4	2	2	107	90	17	15	6
Extralimitación de funciones .....	9	-	-	-	8	5	3	1	-
Fraude en subastas o licitaciones .....	3	-	-	-	3	3	-	-	-
Infracción de los deberes de los servidores públicos ...	6	2	-	2	4	4	-	-	-
Irrespeto a la autoridad .....	86	6	4	2	61	47	14	16	3
Peculado .....	80	36	13	23	30	27	3	13	1
Resistencia a la autoridad .....	3	-	-	-	2	2	-	1	-
Supresión de documentos en las oficinas públicas .....	1	-	-	-	1	1	-	-	-
Sustracción de documentos en las oficinas públicas ...	4	-	-	-	4	4	-	-	-
Usurpación de funciones publicas .....	3	-	-	-	1	1	-	2	-
Violación de sellos .....	1	-	-	-	1	1	-	-	-
Otros .....	343	32	13	19	275	220	55	34	2

[239] De la información presentada, se observa que de un total de 850 casos concluidos en 2011, 11,6% terminaron con sentencia (59% condenatorias y 41% absolutorias). El Comité también observa el gran número de casos en sobreseimiento, 72% del total, siendo 19% de estos sobreseimientos definitivos. Sin embargo, no se identifican las razones para la terminación por sobreseimiento de estos casos, las cuales podrían incluir la prescripción y el archivo. En atención a lo anterior y teniendo en cuenta además que la información se encuentra restringida únicamente al año 2011 y que tampoco se encuentra desagregada de tal manera que permita conocer, en relación con los procesos a los que se refiere, cuántos se encuentran en curso, suspendidos, prescritos, archivados

<sup>170</sup> Ver documento disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sala.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sala.pdf)

<sup>171</sup> Panamá informó que en muchos casos la dilación en la decisión se debe a los recursos interpuestos por la defensa de los imputados, los cuales deben ser resueltos previo a una decisión final.

<sup>172</sup> El cuadro completo está disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_resultados.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_resultados.pdf)

sin que se haya podido adoptar una decisión sobre los mismos o listos para adoptar una decisión, el Comité le formulará una recomendación al respecto al Estado analizado (ver recomendación 4.4.4 del capítulo II de este informe).

[240] Por último, el Comité verifica que no se presentó información relativa a los resultados de los procesos por actos de corrupción en contra de las altas autoridades identificadas en el Artículo 39 del Nuevo Código Procesal Penal (Diputados, Procurador General de la Nación, Procurador de la Administración, Ministros de Estado, Magistrados del Tribunal Electoral, Contralor General de la República, entre otros), los cuales son de competencia del Pleno de la CSJ. Asimismo, teniendo en cuenta lo comentado anteriormente en las secciones 1.3 y 3.3 del presente informe, al Comité le interesaría conocer el impacto que la entrada en vigor de la Ley 55 de 2012 podría haber tenido en el número de denuncias de presuntos casos de corrupción que involucren a Miembros de la Asamblea Nacional y en el proceso de los mismos en el ámbito de la CSJ. El Comité formulará recomendaciones en ese sentido (ver recomendaciones 4.4.5 y 4.4.6 en la sección 4.4 del presente informe).<sup>173</sup>

[241] Con respecto al tema antes tratado, durante la visita *in situ* la representante de la Alianza Ciudadana Pro Justicia<sup>174</sup> puso de presente “*En vez de mejorar la investigación en los procesos contra los diputados, muy por el contrario, se siguen realizando reformas tendientes a crear fueros o privilegios procesales a favor de estos funcionarios y miembros del PARLACEN. Mediante la Ley 55 del 21 de septiembre del 2012 se modificaron artículos del Código Procesal Penal relativos a los procesos contra los miembros de la Asamblea Nacional*”.

#### **4.4. Conclusiones y recomendaciones**

[242] Con base en el análisis integral realizado con respecto a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en los acápites anteriores, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[243] **Panamá ha considerado y adoptado medidas destinadas a mantener y fortalecer a la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dicho en la sección 1 del capítulo II de este informe.**

[244] En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que el Estado analizado considere la siguientes recomendaciones:

- 4.4.1. Fortalecer el equipo de funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, a manera de que cuenten con la capacitación y la infraestructura necesaria para apoyarle a cabalidad a la Corte en sus labores de investigación de actos de corrupción supuestamente cometidos por Miembros de la Asamblea Nacional (ver sección 4.2. del capítulo II de este informe).

---

<sup>173</sup> Panamá informó que el Órgano Judicial creó, en el año 2002, el Centro de Estadísticas Judiciales; mismo que realiza ingentes esfuerzos por mantener una estadística interna actualizada, labor que se ejecuta de forma manual, por no contar con un sistema de gestión judicial informatizado en todas las jurisdicciones e instancias que componen la administración de justicia patria y que tiene la complejidad de que en los procesos, por ley, se permiten la presentación de diferentes recursos, que impiden que las Resoluciones o Sentencias queden inmediatamente ejecutoriadas o en firme, lo cual no permite determinar a corto plazo, que una sentencia se considere definitiva y pueda así contabilizarse estadísticamente.

<sup>174</sup> Ver el documento presentado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, págs. 3 y 4. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_sc4.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_sc4.pdf)

- 4.4.2. Considerar adoptar las medidas pertinentes para establecer un órgano disciplinario del Órgano Judicial con autonomía funcional para desarrollar actividades de control preventivo, concurrente y posterior de los magistrados, jueces y demás funcionarios del Órgano Judicial (ver sección 4.2. del capítulo II de este informe).
- 4.4.3. Tomar las medidas pertinentes para agilizar el trámite en la Corte Suprema de Justicia de los procesos relativos a delitos contra la administración pública (ver sección 4.3. del capítulo II de este informe).
- 4.4.4. Elaborar información estadística relativa a los procesos adelantados por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia por delitos de corrupción en los últimos cinco años, que permita conocer cuántos se encuentran en curso, suspendidos, prescritos, archivados sin que se haya podido adoptar una decisión sobre los mismos, listos para adoptar una decisión, o que ya han sido objeto de una decisión de fondo y el sentido absolutorio o sancionatorio de dicha decisión. Lo anterior, en orden identificar retos y recomendar medidas correctivas (ver sección 4.3. del capítulo II de este informe).
- 4.4.5. Elaborar información estadística relativa a los procesos adelantados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por delitos de corrupción, que permita conocer cuántos se encuentran en curso, suspendidos, prescritos, archivados sin que se haya podido adoptar una decisión sobre los mismos, listos para adoptar una decisión, o que ya han sido objeto de una decisión de fondo y el sentido absolutorio o sancionatorio de dicha decisión. Lo anterior, en orden identificar retos y recomendar medidas correctivas (ver sección 4.3. del capítulo II de este informe).
- 4.4.6. Realizar un estudio sobre el número de denuncias de presuntos casos de corrupción que involucren a Miembros de la Asamblea Nacional efectivamente recibidas y tramitadas por la Corte Suprema de Justicia, en orden identificar el impacto de la entrada en vigor de la Ley 55 de 2012, y de ser necesario, considerar la ampliación del plazo para la conclusión de la investigación (ver secciones 4.2 y 4.3. del capítulo II de este informe).

### III. BUENAS PRÁCTICAS

[245] De conformidad con lo previsto en el apartado V de la *Metodología para el Análisis de la Implementación de la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción Seleccionada en la Cuarta Ronda* y en la *Estructura* adoptada por el Comité para los informes de dicha Ronda, se alude a continuación a la buena práctica identificada por el Estado analizado, la cual ha deseado compartir con los demás países integrantes del MESICIC, por considerar que puede ser de beneficio para los mismos:

#### **- En relación con la Procuraduría General de la Nación (PGN):**

[246] *Utilización de la “IberRed”<sup>175</sup>*: La Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (*IberRed*) es una estructura formada por Autoridades Centrales y por puntos de contacto procedentes de los Ministerios de Justicia, Fiscalías y Ministerios Públicos, y Poderes Judiciales de los 22 países que componen la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Está orientada a la optimización de los instrumentos de

---

<sup>175</sup> <https://www.iberred.org/>

asistencia judicial civil y penal, y al reforzamiento de los lazos de cooperación entre nuestros países. Asimismo, la PGN y el Ministerio de Gobierno de Panamá hacen parte de la Red Hemisférica de Cooperación Jurídica en Materia Penal (“Red en Materia Penal”) de la OEA.<sup>176</sup>

[247] Para obtener mayor información al respecto se puede consultar la respuesta del Estado analizado, Anexo II, páginas 187 a 189.

#### **IV. SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES E INFORMACIÓN Y DESARROLLOS NUEVOS RELACIONADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME POR PAÍS DE LA PRIMERA RONDA DE ANÁLISIS**

[248] El Comité se referirá a continuación a los avances e información y desarrollos nuevos dados por Panamá en relación con las recomendaciones formuladas y las medidas sugeridas por el Comité para su implementación en los informes de la Primera Ronda, sobre las que estimó que requerían atención adicional en los informes de la Segunda y Tercera Rondas,<sup>177</sup> y procederá, según corresponda, a tomar nota de aquellas que han sido consideradas satisfactoriamente y de aquellas que necesitan atención adicional por el Estado analizado, y si es el caso, se referirá a la vigencia de tales recomendaciones y medidas y a su replanteamiento o reformulación, de acuerdo con lo previsto en la sección VI de la metodología adoptada por el Comité para la Cuarta Ronda.<sup>178</sup>

[249] El Comité también tomará nota en este apartado del informe de las dificultades que para la implementación de las aludidas recomendaciones y medidas haya puesto de presente el Estado analizado, y de la cooperación técnica que haya sido requerida por el mismo con tal fin.

##### **1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 y 2 DE LA CONVENCIÓN)**

###### **1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento**

###### Recomendación:

*Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses, de modo que permitan la aplicación práctica y efectiva de un sistema de ética pública.*

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Considerar la posibilidad de uniformar, en la legislación vigente, el concepto de servidor o funcionario público, reflejando la definición de este término dada por los Estados Parte en el artículo I de la Convención.*

<sup>176</sup> <http://www.oas.org/juridico/mla/index.html>

<sup>177</sup> Disponibles en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/pan.htm>

<sup>178</sup> El listado de las recomendaciones que después de este análisis aún requieren atención adicional o han sido reformuladas se encuentra incluido en el Anexo I de este Informe.



[250] En su respuesta,<sup>179</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que le permite estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, el siguiente:

[251] – *La adopción del Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, “Por cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”. Dicho Código establece, en su artículo 2 que, se entiende por “Función Pública” toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de sus nivel jerárquico.*

[252] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida a) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe, teniendo en cuenta que la definición de “Función Pública” establecida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004 refleja la definición contenida en el Artículo I de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

[253] Asimismo, el Comité toma nota de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en el proceso de implementación de la citada medida<sup>180</sup> y de la solicitud de cooperación técnica formulada.<sup>181</sup>

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Reglamentar el régimen de incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y prohibiciones de los cargos a los que se refieren los artículos 150, 152, 175 y 191 de la Constitución Política (por su orden: legisladores principales y suplentes, presidente y vicepresidente de la República y Ministros de Estado) que tenga en cuenta las particularidades e importancia de los mismos y mecanismos para hacerlos efectivos.*

[254] En su respuesta,<sup>182</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

[255] *“La legislación de Panamá contempla normativa en cuanto a incompatibilidades, impedimentos por parentesco, inhabilidades, prohibiciones a los servidores públicos que les impiden, los inhabilitan, o hacen incompatible el ejercicio de la función pública o el conocimiento de alguna materia en particular o la participación en alguna actividad (...)”.*

[256] Se transcriben en la respuesta, además, los artículos de la actual Constitución Política relativos a los cargos indicados en la medida analizada.

[257] Por otra parte, la Secretaría Técnica también verificó la existencia de un Código de Ética y Honor Parlamentario (Ley 33 de 27 de octubre de 2005),<sup>183</sup> el cual contiene, en su Artículo 10, normas que determinan las incompatibilidades de los Diputados de la República, así como la de sus suplentes mientras ejerzan el cargo. Sin embargo, dicho Código de Ética Parlamentario, no establece normas relativas a conflictos de intereses, como por ejemplo, el impedimento, durante el ejercicio de

<sup>179</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 75 y 76.

<sup>180</sup> *Ibid.*, págs. 76 y 77. Son ellos: Ministerio de la Presidencia y Asamblea Legislativa.

<sup>181</sup> *Ibid.*, pág. 77. “Cooperación Técnica: Solicitamos que los Estados Miembros nos faciliten la uniformidad del concepto de Servidor público en sus legislaciones”.

<sup>182</sup> *Ibid.*, págs. 77 y 81.

<sup>183</sup> [http://www.asamblea.gob.pa/transparencia/32001\\_20.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/transparencia/32001_20.pdf)



su cargo, para intervenir en asuntos que signifiquen conflicto de interés directo expresamente detallados en la ley, tampoco establece las sanciones en que incurran los que lo incumplan.

[258] El Comité, teniendo en cuenta lo anteriormente anotado, así como la inexistencia de una norma que regule detalladamente los conflictos de intereses de los altos cargos de la administración pública panameña, toma nota de la necesidad de que el Estado analizado continúe dando atención a la medida b) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe. Por tal razón, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 1.1, medida a):

[259] *a) Considerar aprobar normas que regulen detalladamente las situaciones de conflictos de intereses de los altos cargos de la administración pública panameña, así como de los miembros de la Asamblea Nacional y sus suplentes. Regular, además, la prevención y resolución de dichos conflictos de intereses, a través del establecimiento de un régimen de incompatibilidades, las correspondientes sanciones y los mecanismos pertinentes para su aplicación.*

[260] Por otra parte, cabe mencionar, que en el informe presentado por la “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño De Transparencia Internacional”,<sup>184</sup> se anota lo siguiente: “No se ha realizado ninguna reglamentación sobre el régimen de incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y prohibiciones de los legisladores principales y suplentes, presidente y vicepresidente de la República y Ministros de Estado, habría que ajustar la recomendación para que sea cónsona con la nueva redacción de la Constitución Política, ya que fue reformada en el 2004”.

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Dar cumplimiento a la disposición del artículo 27 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 que establece la obligación de "todas las dependencias o agencias del Estado, incluyendo las pertenecientes a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, autónomas y semi-autónomas, los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales" de promulgar sus Códigos de ética.*

[261] En su respuesta,<sup>185</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:

[262] *“Efectivamente todas las instituciones del órgano ejecutivo legislativo y judicial, durante los años posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 han trabajado en sus códigos de ética y la gran mayoría han publicado sus códigos de ética en sus páginas webs de las instituciones. La Secretaría de Transparencia contra la Corrupción se ha encargado de hacer cumplir esta disposición del Artículo 27 de la Ley de Transparencia por medio de procesos intensivos de capacitación y evaluación del cumplimiento por parte de todas las instituciones del gobierno”.*

[263] Por otra parte, en la visita *in situ*, se informó que todas las dependencias y agencias del Estado han promulgado sus Códigos de Ética o utilizan el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central (Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de

<sup>184</sup> Documento “Informe de Sociedad Civil sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC”, pág. 2. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_resp\\_sc.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_resp_sc.pdf)

<sup>185</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 83.

diciembre de 2004). A solicitud de los miembros del Subgrupo y de la Secretaría, los representantes de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información<sup>186</sup> enviaron el listado completo de los Códigos de Ética aprobados.<sup>187</sup>

[264] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida c) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

[265] Asimismo, el Comité toma nota de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en el proceso de implementación de la citada medida.<sup>188</sup>

Medida d) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Revisar y analizar la posibilidad de lograr y asegurar mayor consistencia en el contenido de los Códigos de Ética respecto del marco legal aplicable con el fin de orientar a los funcionarios públicos en el adecuado cumplimiento de sus deberes.*

[266] En su respuesta,<sup>189</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

[267] *“(...) El Órgano Ejecutivo consideró indispensable para el correcto ejercicio de la función pública en aquellas instituciones que forman parte del gobierno central, contar con un instrumento que recoja de manera uniforme las normas y principios éticos y morales que, en todo momento, deben orientar la conducta de los servidores públicos que laboran en tales entidades, por tanto se instituyó a través del decreto en mención el Código de Ética Uniforme del Servidor Público (...).*

[268] *Desde el año 2002 por medio de una carta interinstitucional se creó la base para el establecimiento de una red de ética pública y transparencia la cual es coordinada por la Procuraduría de la Administración y forman parte de ella 104 instituciones del Estado, comprometidas a la promoción y fortalecimiento de una cultura ética en el sector público. Artículo 7 numeral 3 del decreto ejecutivo 179 del 2004. [El] Numeral 3 del Artículo 7 de la citada Ley señala ‘apoyar la formalización de la Red Interinstitucional de Ética Pública que coordina la Procuraduría de la Administración, como mecanismo de articulación ente el Consejo y las instituciones gubernamentales’”.*

[269] Al no contar con información más detallada sobre las actividades de la Red Interinstitucional de Ética Pública que coordina la Procuraduría de la Administración, especialmente en lo relativo a asegurar una mayor consistencia en el contenido de los Códigos de Ética de las distintas dependencias y agencias del Estado, el Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la medida d) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

[270] Por otra parte, cabe mencionar, que en el informe presentado por la “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño De Transparencia Internacional”,<sup>190</sup> se

<sup>186</sup> Anteriormente denominada “Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción”.

<sup>187</sup> El documento se encuentra disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_inst.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_inst.pdf)

<sup>188</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 84. Son ellos: Ministerio de la Presidencia, Autoridad Nacional de Transparencia, Órgano Judicial y Asamblea Nacional de Diputados.

<sup>189</sup> *Ibid.*, págs. 85 y 86.

<sup>190</sup> Documento “Informe de Sociedad Civil sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC”, págs. 2 y 3. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_resp\\_sc.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_resp_sc.pdf)

anota lo siguiente: “Nuestra organización llevo (sic) a cabo por tres (3) años consecutivos el Proyecto ‘Índice de Integridad de las Instituciones Públicas’, y se medía tres (3) factores, la Transparencia, la Participación Ciudadana y la Institucionalidad (...)”

[271] *En ese sentido, pudimos constatar que la mayoría de las instituciones, adoptaron el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del gobierno central (Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004).*

[272] *Hay entidades que han desarrollado sus propios Códigos de Ética, como la Asamblea Nacional, el cual es sumamente laxo, y por ello, entre otras razones, recibió una evaluación de 58.95 sobre 100, en el año 2008, en el precitado Índice, por el contrario, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), si posee un Código de Ética robusto, estricto y lo más importante, con mecanismos efectivos para aplicar las sanciones, por ello, entre otros elementos, recibieron en el año 2008 un puntaje de 94.57 sobre 100 en el Índice de Integridad(...)”.*

Medida e) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Considerar la posibilidad de implementar el Formato Único de Hoja de Vida para servidores públicos regulado por la Ley N° 39, artículo 32 y concordantes.*

[273] En su respuesta,<sup>191</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

[274] *“Actualmente el Decreto Ejecutivo 232 del Consejo Nacional de Transparencia no contempla el uso del formato Único de Hoja de Vida para servidores públicos (...)”*

[275] Teniendo en cuenta lo anteriormente anotado, así como el hecho de que uno de los requisitos exigidos por este formato se incluía una declaración jurada de inexistencia de cualquier hecho o circunstancia que implique una inhabilitación o incompatibilidad de orden constitucional o legal, para ocupar el empleo o cargo en que ha sido designado o para celebrar contrato de prestación de servicios públicos con la administración, el Comité toma nota de la necesidad de que el Estado analizado continúe dando atención a la medida e) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe. Por tal razón, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 1.1, medida c):

[276] *c) Considerar establecer la obligación legal de presentación de Declaración de Intereses por parte de los servidores públicos, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.*<sup>192</sup>

Medida f) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Implementar como mecanismos efectivos para prevenir conflictos de intereses y asegurar el uso adecuado de los recursos asignados al servidor público el previsto en la disposición del artículo 37 de la Ley 39, el cual establece que si, con posterioridad al acto de nombramiento o posesión, surge alguna inhabilidad o incompatibilidad, el servidor público debe advertirlo inmediatamente a la entidad a la cual preste el servicio.*

<sup>191</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 86 y 87.

<sup>192</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

[277] En su respuesta,<sup>193</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

[278] *“Es importante señalar que todas las Instituciones del Estado tiene un programa de Inducción a todo nuevo funcionario que ingresa a laborar para el Estado. De esta manera todos los empleados deben conocer las normas aplicables a ellos incluyendo prevención de conflictos de intereses y el uso adecuado de los recursos asignados al servidor público. El programa de inducción es un mecanismo muy efectivo en transmitir el conocimiento de las normas aplicables a los funcionarios públicos(...).”*

[279] También se mencionan otras normas, tales como el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del gobierno central (Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004).

[280] Al no contar con información sobre las actividades de implementación efectiva de mecanismos preventivos de conflictos de intereses y tomando nota igualmente de la aparente ausencia de una autoridad competente encargada, entre otros, de establecer mecanismos de consulta tendientes a que los servidores públicos puedan disipar dudas relativas a sus obligaciones relativas a situaciones de conflictos de intereses, el Comité toma nota de la necesidad de que el Estado analizado continúe dando atención a la medida e) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe. Por tal razón, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 1.1, medida d):

[281] *d) Considerar la posibilidad de crear e implementar mecanismos que permitan que los servidores públicos puedan disipar dudas sobre sus obligaciones relativas a situaciones de conflictos de intereses, así como que permitan determinar en casos concretos si quien desempeña funciones públicas se encuentra en una situación de conflicto de intereses y adoptar aquellas medidas necesarias a fin de proteger el interés público, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.<sup>194</sup>*

Medida g) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Implementar mecanismos para seguimiento y control del cumplimiento del artículo 298 de la Constitución Política, así como de los artículos 894 y siguientes del Código administrativo (prohibición para los servidores públicos para percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo casos especiales determinados por ley), de manera que sean incluidos los funcionarios contratados.*

[282] En su respuesta,<sup>195</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que le permite estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, el siguiente:

[283] *“Un desarrollo nuevo relacionado a la materia que versa la recomendación es la Aprobación de la Resolución No. 002 de 21 de julio de 2006, “Por medio de la cual se establece el pago por transferencia de fondos como medio de pago en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de*

<sup>193</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 88 a 90.

<sup>194</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

<sup>195</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 92 y 93.

*Economía y Finanzas”. De esta manera el sistema detecta si el funcionario es pagado más de una vez”.*

[284] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida g) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

Medida h) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Asegurar la aplicabilidad de sanciones a los servidores públicos que incurran en violación a las normas que regulan los conflictos de intereses.*

[285] En su respuesta,<sup>196</sup> el Estado analizado presenta información con respecto a los artículos 39 (conflicto de intereses); 44 (sanciones) y 45 (procedimiento) del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del gobierno central (Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004).

[286] El Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la medida h) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe, teniendo en cuenta que dicha medida está orientada a que el Estado presente los resultados de la aplicación de las sanciones en el caso de violación de las normas relativas a conflictos de intereses. Durante la visita *in situ*, se solicitó el envío de información estadística sobre la cantidad de procesos administrativos y penales que se han establecido por conflictos de intereses y sus resultados. Al respecto, la CGR informó que no disponía de dicha información estadística<sup>197</sup> y la PGN, a su vez que no se ha llevado ningún proceso en la Institución, desde el año 2009.<sup>198</sup>

Medida i) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Revisar y analizar la posibilidad de incorporar una normativa que limite o prohíba la participación de ex-funcionarios en la gestión de ciertos actos y en general referida a situaciones que puedan conllevar al aprovechamiento indebido de la condición de ex-servidor público.*

[287] En su respuesta,<sup>199</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

[288] *“La legislación actual no contempla una normativa que prohíba la participación de ex funcionarios en la gestión de ciertos actos y en general referida a situaciones que puedan conllevar al aprovechamiento indebido de la condición de ex servidor público (...) Hay necesidad de Cooperación Técnica para una recomendación en la implementación de esta medida”.*

[289] El Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la medida i) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

[290] Asimismo, el Comité toma nota de la solicitud de cooperación técnica formulada.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, págs. 93 y 94.

<sup>197</sup> Ver: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_pan\\_cgr3.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_pan_cgr3.pdf)

<sup>198</sup> Ver: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_pgn2.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_pgn2.pdf)

<sup>199</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 95 y 96.

Medida j) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas.*

[291] En su respuesta,<sup>201</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[292] - *La realización, el 30 de marzo de 2011, de una jornada de capacitación del Consejo de Transparencia contra la Corrupción a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia sobre temas de Ética, normas de conducta y conflicto de intereses.*

[293] También se informa sobre diversas actividades de capacitación y seminarios realizados a distintas instituciones sobre otros temas, como la Ley 6 de Transparencia. Asimismo, se menciona la creación de la Academia Regional Anticorrupción (ARAC), la cual ofrecerá cursos especializados para proporcionar a los fiscales, jueces, oficiales de policía y otros funcionarios públicos habilidades para prevenir, detectar y procesar la corrupción en las oficinas públicas.

[294] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida j) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta la importancia de contar con capacitación especializada sobre el tema de las normas de conducta, especialmente lo relativo a conflictos de intereses.

Medida k) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Reunir información respecto de casos de conflictos de intereses tendiente a establecer mecanismos de evaluación que permitan verificar los resultados sobre el tema.*

[295] En relación con la implementación de la medida k) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV, en su respuesta,<sup>202</sup> el Estado analizado no presenta información adicional a la que ya fue analizada por el Comité en el informe de la Segunda Ronda,<sup>203</sup> por lo tanto el Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la misma.

Medida l) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Considerar la posibilidad de brindar nuevo impulso al “Plan Nacional de Integridad”, con amplia participación social.*

[296] En su respuesta,<sup>204</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

---

<sup>200</sup> *Ibid.*, pág. 96.

<sup>201</sup> *Ibid.*, págs. 96 y 97.

<sup>202</sup> *Ibid.*, págs. 98 y 99.

<sup>203</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Segunda Ronda, pág. 123. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_pan\\_resp\\_sp.doc](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pan_resp_sp.doc)

<sup>204</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 100 y 101.



[297] *“No se ha dado impulso al Plan Nacional de Integridad pero el Estado tiene programas como el Proyecto 311 de atención Ciudadana, el Programa de Participación Ciudadana y la Oficina de Concertación Ciudadana que tiene amplia participación social (...)”.*

[298] El Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la medida l) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

## **1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos**

### Recomendación 1.2.1.:

[299] Esta recomendación fue considerada satisfactoriamente y, por lo tanto, no requiere atención adicional.

### Recomendación 1.2.2.:

*Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta aludidas en esta sección, y para responder las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas.*

[300] En su respuesta,<sup>205</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[301] – *La realización, el 30 de marzo de 2011, de una jornada de capacitación del Consejo de Transparencia contra la Corrupción a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia sobre temas de Ética, normas de conducta y conflicto de intereses.*

[302] También se informa sobre diversas actividades de capacitación y seminarios realizados a distintas instituciones sobre otros temas, como la Ley 6 de Transparencia. Asimismo, se menciona la creación de la Academia Regional Anticorrupción (ARAC), la cual ofrecerá cursos especializados para proporcionar a los fiscales, jueces, oficiales de policía y otros funcionarios públicos habilidades para prevenir, detectar y procesar la corrupción en las oficinas públicas.

[303] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la recomendación 1.2.2. de la sección 1.2 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta la importancia de contar con capacitación especializada sobre el tema de las normas de conducta, especialmente en lo relativo a la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.

## **1.3. Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento**

### Recomendación 1.3.1.:

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, págs. 96 y 97.



*Fortalecer los mecanismos con los que cuenta la República de Panamá para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Reglamentar la presentación de estas denuncias de manera tal que se facilite su presentación y se establezcan requisitos de presentación que no causen la inhibición de potenciales denunciantes. Reglamentar e implementar mecanismos de protección de denunciantes de actos de corrupción.*

[304] En su respuesta,<sup>206</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[305] – *La aprobación del Nuevo Código Procesal Penal (Ley 63 de 2008), cuyo Artículo 82 establece que las denuncias no requieren formalidad o solemnidad alguna y pueden ser anónimas. Puede presentarse la denuncia verbalmente o por escrito, conteniendo, si fuera posible, en este último caso requisitos mínimos tales como: la relación circunstancial del hecho con indicación de quiénes son los autores o partícipes, los afectados, los testigos y cualquiera otra información necesaria para la comprobación del hecho y la calificación legal. Adicionalmente, sus Artículos 332 y 404 también establecen medidas de protección para salvaguardar la integridad de las víctimas, los testigos, los peritos y otros intervinientes en el proceso penal.*

[306] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la recomendación 1.3.1 de la sección 1.3 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que el Nuevo Código Procesal Penal no está todavía en vigor en todo el País,<sup>207</sup> así como que dificultades adicionales fueron establecidas por la Ley 55 de 2012 para la presentación de denuncias relativas a delitos cuya comisión se atribuya a diputados de la República, principales o suplentes, mencionadas anteriormente en la sección 1.2. del Capítulo II de este informe.

[307] Asimismo, el Estado analizado en su respuesta<sup>208</sup> expresó como una dificultad para la implementación de la anterior medida la siguiente:

[308] “*La principal dificultad observada en los procesos de implementación de la recomendación, es principalmente de orden económico, si tomamos en cuenta que el presupuesto de nuestra Institución [Ministerio Público] ha sido disminuido, lo que incide en que se puedan ejecutar y llevar a cabo los planes y programas previamente adoptados en función de objetivos anuales encaminados a optimizar el servicio debido a la comunidad de usuarios, más ahora que se tiene por delante el reto de ser efectivos en el acometimiento de las funciones que nos encarga la ley y la Constitución Política, acorde a un nuevo sistema de procedimiento penal de corte acusatorio*”.

---

<sup>206</sup> *Ibid.*, págs. 107 y 108.

<sup>207</sup> El Nuevo Código Procesal Penal se aplica actualmente en 2 distritos judiciales (Segundo y Cuarto Distritos) y en los procesos que sean de competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y en la Sala Penal, como Tribunal de única instancia y de la Asamblea Nacional (Artículo 556 del Nuevo Código Procesal Penal). La aplicación a los demás distritos fue postergada por la Ley 8 de 6 de marzo de 2013 y culminará con su aplicación en el Primer Distrito Judicial (Panamá, Colón y Kuna Yala) el 2 de septiembre de 2016.

<sup>208</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 109.

[309] Por otra parte, cabe mencionar, que en el informe presentado por la “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño De Transparencia Internacional”,<sup>209</sup> se anota lo siguiente: “(...) Ambos artículos [332 y 404 del Nuevo Código Procesal Penal] representan un avance, pero hace falta dotar al Ministerio Público de mayores recursos para poder brindar una apropiada protección a las víctimas, testigos y peritos, y desarrollar una Ley que proteja a las personas que denuncian los actos de corrupción, tomando como referencia la Ley modelo elaborada por la Organización de Estados Americanos (OEA)”.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Facilitar la presentación de denuncias, a través del empleo de los medios de comunicación e informática que se estimen adecuados.*

[310] En su respuesta,<sup>210</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:

[311] – El “Programa 3-1-1” (<http://www.311.gob.pa/registro-de-casos/>): Un número telefónico único de acceso, donde cualquier persona puede registrar sus quejas y denuncias de manera ágil y rápida, las cuales serán canalizadas a las entidades del gobierno responsables de darles respuesta.

[312] – El canal de denuncia en Internet establecido en el portal de la Contraloría General de la República (<http://www.denunciaciudadana.gob.pa/>) y los números telefónicos del Ministerio Público para la presentación de denuncias (<http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/Denuncias.aspx>).

[313] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida b) de la recomendación 1.3.1. de la sección 1.3 del capítulo IV de este informe.

[314] Asimismo, el Estado analizado en su respuesta<sup>211</sup> expresó como una dificultad para la implementación de la anterior medida la siguiente:

[315] “La principal dificultad observada en los procesos de implementación de esta recomendación, es principalmente de orden económico, si tomamos en cuenta que el presupuesto del Ministerio Público fue disminuido, lo cual incide en la capacidad de ejecución y divulgación masiva a la comunidad de su deber de denunciar hechos y prácticas corruptas en la administración pública”.

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Capacitar a los funcionarios públicos sobre la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

[316] En su respuesta,<sup>212</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, los siguientes:

---

<sup>209</sup> Documento “Informe de Sociedad Civil sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC”, págs. 6 y 7. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_resp\\_sc.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_resp_sc.pdf)

<sup>210</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 110 y 111.

<sup>211</sup> *Ibid.*, pág. 112.

[317] *“En cuanto a la información y desarrollo nuevos relacionados con la capacitación en materia de la denuncia de actos de corrupción en la función pública, tenemos que la Sección Sexta del Capítulo Cuarto de la Ley No. 1/2009, referente a la capacitación y desarrollo integral de los funcionarios del Ministerio Público, en su artículo 24, establece que el Ministerio Público se obliga a desarrollar programas de capacitación para este personal, contando con una Unidad de Capacitación del Departamento de Capacitación y Desarrollo, creado con la Resolución N° 29 del día 18 de enero de 2012(...)”.*

[318] Se presenta además información sobre las actividades de capacitación de las cuales participaron los miembros del Ministerio Público en la materia. Asimismo, se menciona la creación de la Academia Regional Anticorrupción (ARAC), la cual ofrecerá cursos especializados para proporcionar a los fiscales, jueces, oficiales de policía y otros funcionarios públicos habilidades para prevenir, detectar y procesar la corrupción en las oficinas públicas.

[319] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida c) de la recomendación 1.3.1. de la sección 1.3 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que no se presentó información sobre las actividades de capacitación en la materia dirigidas a los demás funcionarios públicos.

#### Recomendación 1.3.2.:

*Que se adopten las decisiones que sean necesarias con el fin de ampliar la normativa existente y considerar expresamente como falta que da lugar a la imposición de sanciones, el incumplimiento de la obligación de quienes desempeñan funciones públicas de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Prever que el alcance de esta obligación se refiera tanto a los hechos punibles de los que se tiene conocimiento con motivo, en ocasión o en el ejercicio de las funciones públicas como a los actos de corrupción de los que se tenga conocimiento en ausencia de ese ejercicio.*

[320] En su respuesta,<sup>213</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[321] *“Además de la Ley 9 de 1994 de la Carrera administrativa que contempla en su capítulo I sobre Régimen disciplinario y las faltas, la Ley 14/2007 se adoptó en el nuevo Código Penal, en donde se señala como un delito autónomo la Infracción de los Deberes del Servidor Público, que ilegalmente rehúse, omita o retarde un acto propio de su cargo será sancionado con una pena que va de 6 meses a 1 (un) año, su equivalente en días multas o arresto de fines de semana, como el deber de denunciar un hecho delictivo”.*

[322] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la recomendación 1.3.2 de la sección 1.3 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que no se presentó información sobre la modificación de la normativa en el sentido de prever que el alcance de esta obligación se refiera tanto a los hechos punibles de los que se tiene conocimiento con motivo, en ocasión o en el ejercicio de las funciones públicas como a los actos de corrupción de los que se tenga conocimiento en ausencia de ese ejercicio.

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, págs. 113 y 116.

<sup>213</sup> *Ibid.*, pág. 118.

[323] Asimismo, el Estado analizado en su respuesta<sup>214</sup> expresó como una dificultad para la implementación de la anterior medida la siguiente:

[324] *“La principal dificultad observada en los procesos de implementación de esta recomendación, es principalmente de orden económico, si tomamos en cuenta que el presupuesto del Ministerio Público fue disminuido, lo cual incide en la capacidad de ejecución y divulgación masiva a la comunidad de su deber de denunciar hechos y prácticas corruptas en la administración pública”.*

#### Recomendación 1.3.3.:

[325] Esta recomendación fue considerada satisfactoriamente y, por lo tanto, no requiere atención adicional.

## **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 única sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[326] En su respuesta,<sup>215</sup> el Estado analizado informa que *“no hay legislación que obligue publicar las declaraciones juradas”.*

[327] El Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la medida única de la recomendación 2.1 de la sección 2 del capítulo IV de este informe.

[328] Por otra parte, cabe mencionar, que en durante la visita *in situ*, la representante de la *“Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño De Transparencia Internacional”*, puso en evidencia la existencia de un fallo del 12 de mayo de 2009 el cual establece que la CGR no puede informar si un funcionario obligado presentó o no la declaración jurada.

#### 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*

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, pág. 118.

<sup>215</sup> *Ibid.*, pág. 120.

*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.*

[329] En su respuesta,<sup>216</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[330] *“La Contraloría, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999, se remiten circulares y notas a las máximas autoridades de las instituciones comunicándole que todo empleado de manejo, que incumpla con la presentación de la declaración jurada de Bienes patrimoniales se le retendrá el pago de sus emolumentos, hasta tanto presente la declaración”.*

[331] Asimismo, en la visita *in situ*, se informó que no hubo modificación en la Ley 59 de 1999, en el sentido de ampliar los obligados a presentar declaración jurada de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos).

[332] En ese sentido y teniendo en cuenta la aprobación reciente por el Comité de Expertos del MESICIC de la *“Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”*,<sup>217</sup> la cual contiene en su artículo 3º un listado de los sujetos obligados a presentar la declaración, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 2.2):

[333] *Considerar la posibilidad de revisar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de incluir en la lista de sujetos obligados a presentar la declaración jurada a otros funcionarios importantes, teniendo en cuenta el Artículo 3 de la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.*<sup>218</sup>

### 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.*

---

<sup>216</sup> *Ibid.*, pág. 121.

<sup>217</sup> Dicha Ley Modelo es el resultado de un amplio proceso de consultas realizado en el marco de un programa de cooperación desarrollado por la Secretaría General de la OEA, a través del Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos en su condición de Secretaría Técnica del MESICIC, que, con el apoyo de un consultor internacional para la redacción de su primera versión, fue debatida en un taller de trabajo realizado en Buenos Aires, en mayo de 2011, con la participación de funcionarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos y México, así como del Banco Mundial, cuyos resultados fueron expuestos en la Segunda Conferencia sobre Avances y Desafíos en la Cooperación Hemisférica contra la Corrupción, celebrada en Cali, Colombia, en junio del mismo año. Posteriormente, fue puesta a consideración de los miembros del Comité de Expertos del MESICIC y de organizaciones de la sociedad civil para sus comentarios y observaciones, los cuales se encuentran incorporados en esta última versión, la cual fue avalada por el Comité de Expertos del MESICIC en la sesión plenaria celebrada el día 22 de marzo de 2013, en el marco de su Vigésima Primera Reunión, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, del 18 al 22 de marzo de 2013. Para más información, ver: [http://www.oas.org/juridico/spanish/ley\\_declaracion.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_declaracion.htm)

<sup>218</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

[334] En su respuesta,<sup>219</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[335] *“La Contraloría General verifica cuando se presenta la copia autenticada de una Declaración Jurada de Bienes Patrimoniales las generales del declarante con el Sistema de Planillas”.*

[336] Sin embargo, durante la visita *in situ*, los representantes de la CGR aclararon dicha información y explicaron que la labor de la CGR se restringe únicamente a verificar si el funcionario obligado presentó o no su declaración, la CGR no verifica el contenido de las declaraciones, salvo cuando autorizado por una autoridad judicial.

[337] Asimismo, el Estado analizado en su respuesta<sup>220</sup> expresó como una dificultad para la implementación de la anterior medida la siguiente:

[338] *“La dificultad que la Contraloría ha tenido ha sido con las Entidades Descentralizadas, intermediarios financieros y otras entidades que confeccionan sus propias planillas, ya que la administración no le informa a sus fiscalizadores quienes son los empleados de manejo que deben presentar la Declaración Jurada de Bienes Patrimoniales”.*

[339] En ese sentido y teniendo en cuenta la aprobación reciente por el Comité de Expertos del MESICIC de la anteriormente mencionada *“Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”*, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 2.3):

[340] *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, teniendo en cuenta los artículos pertinentes de la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.*<sup>221</sup> Asimismo, 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.

[341] Asimismo, el Comité toma nota de la solicitud de cooperación técnica formulada.<sup>222</sup>

#### Recomendación 2.4.:

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

[342] En su respuesta,<sup>223</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

---

<sup>219</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 122.

<sup>220</sup> *Ibid.*, pág. 121.

<sup>221</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

<sup>222</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 123. *“Hay necesidad de cooperación técnica para observar como otros Estados Partes Establecen sistemas para hacer efectiva y eficiente la verificación del contenido de la declaración jurada de bienes patrimoniales”.*

<sup>223</sup> *Ibid.*, pág. 123.

[343] *“La contraloría puede ordenar una investigación de oficio o denuncia por enriquecimiento injustificado si se acompaña la prueba sumaria sobre la posesión de los bienes que se estimen sobrepasen lo declarado, sin embargo, no podemos sancionar ya que el resultado de la investigación debe remitirse ante la autoridad jurisdiccional competente, para que inicie el proceso y emita el fallo final”.*

[344] Asimismo, durante la visita *in situ*, los representantes de la CGR aclararon que sería necesario modificar la Ley 59 de 1999 para que la Institución tuviera la potestad de verificar el contenido de las declaraciones juradas y hacer el seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos.

[345] En ese sentido y teniendo en cuenta la aprobación reciente por el Comité de Expertos del MESICIC de la anteriormente mencionada *“Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”*, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 2.4):

[346] *Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de otorgar a la Contraloría General de la República la facultad de hacer la verificación efectiva del contenido de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos) y que las mismas puedan ser utilizadas para detectar y sancionar actos ilícitos, teniendo en cuenta los procedimientos de verificación y demás aspectos pertinentes establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.*<sup>224</sup>

#### 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.*

[347] En su respuesta,<sup>225</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[348] *“La Contraloría General de la República de oficio o por denuncia acompañada de prueba sumaria puede ordenar por enriquecimiento injustificado una investigación y del resultado de la misma, debe proceder remitir la investigación ante la autoridad jurisdiccional competente para que se inicie el proceso y determine si existe o no el delito”.*

[349] Sin embargo, durante la visita *in situ*, los representantes de la CGR aclararon que sería necesario modificar la Ley 59 de 1999 para que la Institución tuviera la potestad de verificar el contenido de las declaraciones juradas y hacer el seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos.

[350] En ese sentido y teniendo en cuenta la aprobación reciente por el Comité de Expertos del MESICIC de la anteriormente mencionada *“Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”*, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 2.5):

[351] *Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de otorgar a la Contraloría General de la República la facultad de hacer la verificación efectiva del contenido de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos) y que las mismas puedan ser utilizadas para detectar y evitar conflictos de intereses, así como para detectar y*

<sup>224</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

<sup>225</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 124.



*verificar variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los sujetos obligados, teniendo en cuenta los procedimientos de verificación y demás aspectos pertinentes establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.*<sup>226</sup>

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.*

[352] En su respuesta,<sup>227</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:

[353] *“La Contraloría General de la Nación cuenta con el Sistema de Declaración Jurada y esta contiene la actualización de las entidades centralizadas de acuerdo a la planilla estatal, con el cual se lleva un registro de los servidores públicos que deben presentar su declaración jurada. A la fecha trabajamos con la actualización de las entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y otros”.*

[354] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la recomendación 2.6 de la sección 2 del capítulo IV de este informe.

[355] Asimismo, el Comité toma nota de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en el proceso de implementación de la citada medida.<sup>228</sup>

[356] Por otra parte, cabe mencionar, que en el informe presentado por la “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño De Transparencia Internacional”,<sup>229</sup> se anota lo siguiente: *“Sobre la Recomendación 2.6 la Contraloría General de la República ha desarrollado un mecanismo para verificar que los servidores públicos que deben cumplir con esta norma lo hagan, de lo contrario el cheque le será retenido, pero no se garantiza una actualización periódica. Esta ha sido la única de las recomendaciones sobre este particular que fue acatada”.*

Recomendación 2.7.:

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

[357] En su respuesta,<sup>230</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:

[358] *“La Contraloría General de la República, a través de la Secretaría General, cuenta con un sistema informático que le permite llevar un registro y control actualizado, de la información de las declaraciones presentadas, sistema en que se registrará la información que requiera la contraloría General de la República, mantener con respecto a cada declarante.*

<sup>226</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

<sup>227</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 125.

<sup>228</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 84. Son ellos: Contraloría General de la República, entidades centralizadas y descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros.

<sup>229</sup> Documento “Informe de Sociedad Civil sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC”, pág. 9. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_resp\\_sc.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_resp_sc.pdf)

<sup>230</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 126 y 127.

[359] *La Contralora General de la República, comunicará a todas las entidades públicas, a través de circulares, sobre la importancia que se suministre la información de los servidores públicos que se desempeñan como empleados de Manejo. La medida será de conocimiento entre todas las entidades, la cantidad de veces que sea necesaria.*

[360] *La contraloría General de la República se apoyará en los sistemas informáticos institucionales existentes, (Declaración Jurada de Bienes Patrimoniales, sistema de Administración de Firmas de Cuentas Bancarias Oficiales, Estructura de Planilla y Descuento), que permiten investigar y examinar más a fondo; de tal manera, que se pueda conocer quienes de los Empleados de Manejo no han presentado la Declaración Jurada de su Estado Patrimonial.*

[361] *Igualmente, se les comunicará a las máximas autoridades de las diferentes entidades públicas, a través de nota firmada por la o el Contralor (a) General, los Empleados de Manejos que laboran en su entidad y que no han cumplido con lo establecido en la Ley 59 de 1999. En aquellos casos que se requiera remitir dicha comunicación de manera personal al servidor público, se hará de la misma forma, siguiendo los canales de comunicación a través de la entidad.*

[362] *La Contraloría General de la República, una vez haya emitido la comunicación (circular), informando sobre la Declaración Jurada de Estado Patrimonial que deben presentar los servidores públicos que se desempeñan como empleados de Manejo, investigado los que han incumplido con la misma, procederá a efectuar la retención del pago de sus emolumentos”.*

[363] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la recomendación 2.7 de la sección 2 del capítulo IV de este informe.

[364] Asimismo, el Comité toma nota de la información suministrada sobre el organismo interno que han participado en el proceso de implementación de la citada medida.<sup>231</sup>

#### 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.*

[365] En su respuesta,<sup>232</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[366] – *La efectiva implementación del mecanismo de suspensión del pago del servidor público que incumple con su obligación de presentar declaración jurada patrimonial, de acuerdo con lo establecido en artículo 4 de la Ley 59 de 1999.*

[367] Durante la visita *in situ*, los representantes de la CGR presentaron los resultados obtenidos y el número de servidores por institución que tuvieron sus sueldos retenidos en los años 2011, 2012 y 2013 (hasta marzo).<sup>233</sup>

[368] Asimismo, la respuesta<sup>234</sup> del Estado analizado presenta la siguiente información:

---

<sup>231</sup> *Ibid.*, pág. 128.

<sup>232</sup> *Ibid.*, págs. 96 y 97.

<sup>233</sup> Ver la presentación realizada por la CGR durante la visita *in situ*, diapositiva 30. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4\\_pan\\_cgr2.ppt](http://www.oas.org/juridico/ppt/mesicic4_pan_cgr2.ppt)

[369] *“Debemos señalar que la Constitución Política y la Ley 59 de 1999, no desarrolla (sic) cual es la multa que debe imponerse como sanción al servidor público que incumpla con la presentación de la declaración jurada de bienes, en consecuencia, no podemos establecer un régimen de sanción a los ex funcionarios que luego de su separación en el cargo o de cesar sus funciones deben presentar dicha declaración”.*

[370] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la recomendación 2.8 de la sección 2 del capítulo IV de este informe, el cual permite considerar que se ha implementado un adecuado régimen de sanciones e infracciones para quienes incumplan con la obligación de presentar la declaración jurada, pero teniendo en cuenta la imposibilidad de sancionar a los ex funcionarios públicos que luego de cesar en sus funciones no cumplan con la obligación, el Comité estima del caso replantear la citada medida de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 2.6):

[371] *Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de establecer sanciones a los ex funcionarios públicos que luego de cesar en sus funciones no cumplan con la obligación de presentar la declaración jurada de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), teniendo en cuenta las sanciones establecidas en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.*<sup>235</sup>

### **3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 y 11 DE LA CONVENCIÓN)**

#### Recomendación 3.1.:

*Fortalecer las instancias de control, así como armonizar y coordinar sus funciones, cuando sea apropiado, en lo concerniente al control del efectivo cumplimiento de las disposiciones previstas en los párrafos 1, 2, 4 y 11 de la Convención.*

#### Recomendación 3.2.:

[372] Esta recomendación fue considerada satisfactoriamente y, por lo tanto, no requiere atención adicional.

#### Recomendación 3.3.:

*Procurar que la Dirección Nacional contra la Corrupción, o la institución que pudiera ser creada en su lugar, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Contraloría General, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de esa última institución y la Procuraduría General de la Nación, cuenten con un mayor apoyo para el desempeño de sus funciones y, cuando sea apropiado, establecer mecanismos que permitan la coordinación y una continua evaluación y seguimiento de sus acciones en sus esfuerzos por desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*

#### Recomendación 3.4.:

*Reunir información relacionada con las funciones que desempeñan los órganos de control superior tendientes a establecer mecanismos de evaluación en este tema.*

---

<sup>234</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 96 y 97.

<sup>235</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

[373] En su respuesta,<sup>236</sup> el Estado analizado informa que “*Las instancias de Control como por ejemplo La Contraloría General de la Nación, Tribunal de Cuentas, Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación cuentan con presupuesto necesario para cumplir con el control del efectivo cumplimiento de las disposiciones previstas en los párrafos 1, 2, 4 y 11 de la Convención. En cada una de estas instancias de control cuenta con el presupuesto y personal suficiente para coordinar sus funciones*”.

[374] El Comité, en consideración a que en el capítulo II del presente informe se efectuó un análisis actualizado con respecto al fortalecimiento y a la coordinación interinstitucional en relación con los órganos de control mencionados en las recomendaciones 3.1., 3.3. y 3.4., se acoge a lo indicado en dicho capítulo en relación con esta materia para cada uno de ellos, y estima, por lo tanto, que las recomendaciones 3.1., 3.3. y 3.4. son redundantes.

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

##### **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.*

[375] En su respuesta,<sup>237</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, los siguientes:

[376] – *La implementación del Programa de Participación Ciudadana,<sup>238</sup> que tiene el objetivo de promover una cultura de participación ciudadana y de corresponsabilidad en todos los miembros de la sociedad panameña, a fin de lograr acuerdos para mejorar el bienestar y la calidad de vida de los asociados, así como resolver problemas que aquejen a la ciudadanía.*

[377] – *El Proyecto 3-1-1 de Atención Ciudadana,<sup>239</sup> que consiste en un sistema de fácil acceso que permite registrar sus quejas, denuncias, peticiones y sugerencias de manera ágil y rápida, para facilitar y acelerar la atención a los ciudadanos.*

[378] – *La aprobación de la Ley 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, la cual tiene entre sus funciones la de “reforzar la enseñanza de los valores éticos, cívicos y morales por medio de campañas periódicas (sic) en asocio con los gremios, clubes cívicos y sociedad civil”.*

---

<sup>236</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, págs. 130 a 139.

<sup>237</sup> *Ibid.*, págs. 140 a 146.

<sup>238</sup> <http://www.participa.gob.pa/>

<sup>239</sup> <http://www.311.gob.pa/>

[379] Asimismo, en la respuesta de Panamá<sup>240</sup> también se presenta la siguiente información relativa al estado del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana: *“Por otra parte, la organización de la sociedad civil ‘Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana’, expresa lo siguiente: ‘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’.*

[380] El Comité toma nota de los pasos dados por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la recomendación de la sección 4.1 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que no se presentó información relativa a la formación y capacitación de líderes cívicos para impulsar la utilización de los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y la creación de conciencia ciudadana sobre la importancia de denunciar los actos de corrupción pública.

[381] Asimismo, el Comité toma nota de la información suministrada sobre el organismo interno que ha participado en el proceso de implementación de la citada medida.<sup>241</sup>

#### **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.*

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[382] Con posterioridad a la visita *in situ*, se aprobó en Panamá la Ley 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, órgano rector en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, con autonomía funcional y administrativa.

[383] El Artículo 7 de la Ley 33 de 2013 dispone que la Autoridad coordinará con todas las instituciones del Estado la implementación de la unidad de enlace, cuyo titular se denominará oficial de información, y le corresponderá a cada institución la designación de éste. A su vez, el Artículo 8 establece, entre las funciones del oficial de información la de recibir y registrar todas las peticiones y solicitudes de información que se presenten ante la Autoridad y dar seguimiento a las peticiones y solicitudes de información al solicitante respecto al estado de éstas.

[384] Asimismo, dispone en su Artículo 36 que *“Toda persona puede recurrir ante la Autoridad por el incumplimiento de los procedimientos y términos establecidos para el efectivo ejercicio del*

---

<sup>240</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 146.

<sup>241</sup> *Ibid.*, pág. 146.

*derecho de petición y derecho de acceso a la información pública en poder del Estado, previstos en las disposiciones legales, dentro de los 30 días a partir de la fecha en que se demuestre se incurrió en el incumplimiento. Para que la Autoridad gestione un reclamo en el incumplimiento del efectivo ejercicio del derecho de petición, y derecho de acceso a la información pública en poder del Estado, es necesario que la persona interesada demuestre haber presentado una petición ante la institución”.*

[385] Las decisiones de la autoridad (denominadas opiniones), tienen carácter vinculante y son de aplicación general (Artículo 31); y la Autoridad tendrá el poder de sancionar con multa a los que incumplan con las obligaciones contenidas en la Ley 6 de 2002 (Artículo 40).

[386] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 4.2, medidas a), b) y c):

[387] *a) Garantizar que todas las instituciones sujetas a la Ley 6 de 2002 cuenten con una unidad o por lo menos un oficial de información y que también cuenten con los recursos y capacitación necesarios para ejercer las funciones establecidas en el Artículo 8 de la Ley 33 de 2013.*

[388] *b) Considerar la posibilidad de crear un sistema informatizado para el recibo y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información.*

[389] *c) Fortalecer la política de archivos en el ámbito de las instituciones del Estado, como manera de garantizar que las solicitudes de información no sean denegadas únicamente con base en la inexistencia de información que el Estado debería producir y mantener.*

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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, planillas, 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 desempeñen funciones públicas,” que regula el artículo 11.*

[390] En su respuesta,<sup>242</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, el siguiente:

[391] *“El Decreto ejecutivo 124 de 21 de mayo de 2002 ha sido derogado por el Decreto Ejecutivo 335 de 2004 por considerar que el DE anulaba lo principios de acceso público y publicidad consagrados en la Ley 6 de 22 de enero de 2002”.*

[392] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida b) de la recomendación 4.2.1. de la sección 4.2. del capítulo IV de este informe.

---

<sup>242</sup> *Ibid.*, pág. 150.

[393] Asimismo, el Comité toma nota de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en el proceso de implementación de la citada medida.<sup>243</sup>

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[394] En su respuesta,<sup>244</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, el siguiente:

[395] *"El Decreto Ejecutivo 335 de 2004 ha derogado el Decreto Ejecutivo 124 del 2002, por considerar que el Decreto Ejecutivo anulaban los principios de acceso público y publicidad consagrados en la Ley 6 de Transparencia del 2002".*

[396] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida c) de la recomendación 4.2.1. de la sección 4.2. del capítulo IV de este informe.

Medida d) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[397] Con posterioridad a la visita *in situ*, se aprobó en Panamá la Ley 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, órgano rector en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, con autonomía funcional y administrativa.

[398] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida d) de la recomendación 4.2.1. de la sección 4.2. del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que la reciente creación de la Autoridad y, por consiguiente, la ausencia de resultados en materia de sanción a los que denieguen una solicitud de información por causales diferentes a las que determina la Ley 6 de 2002 o con base en criterios diferentes a los que en ella se establecen.

Medida e) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

<sup>243</sup> *Ibid.*, pág. 150. Son ellos: Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (actualmente, Autoridad Nacional de Transparencia), Tribunales Superiores y Corte Suprema de Justicia.

<sup>244</sup> *Ibid.*, pág. 151.



- *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.*

[399] En su respuesta,<sup>245</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior medida:

[400] *“Es importante señalar que no se puede generalizar que un bajo número de Hábeas Data sean declarados con lugar o no, porque cada caso es diferente de fondo. Como ejemplo podemos mencionar el Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 29 de agosto de 2012 donde no concede la acción de Hábeas Data a la Licenciada Joana Abrego contra la Autoridad Nacional del Ambiente. En este caso en particular no se le concedió porque después de evaluar el expediente, se determinó que la peticionaria había solicitado unas copias autenticadas a la institución pública y al recibir los cargos por dichas copias como lo contempla en el artículo 4 de la Ley 6 de Transparencia que señala que los costos de reproducción de la información estarán a cargo del solicitante, la abogada no quiso pagarlos y presentó una acción de Hábeas Data ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia sin ninguna razón o fundamento.*

[401] *Por otro lado, es importante resaltar que el derecho a la acción de Hábeas Data se le concede a cualquiera persona que considere que sea necesario. Como por ejemplo, en fuentes aleatorias seleccionadas de los años 2005 y 2008, se demuestra que se le prestó atención a todos los casos de Hábeas data (...).”*

[402] El Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación medida e) de la recomendación 4.2.1. de la sección 4.2. del capítulo IV de este informe, teniendo en cuenta que no se presentó información sobre los resultados de una evaluación integral sobre la utilización y efectividad del recurso de *habeas data*, en el sentido de saber si todavía persiste el problema identificado en el informe de la Primera Ronda que fue el de que sólo un bajo número de estos recursos era declarado con lugar.

#### Recomendación 4.2.2.:

[403] Esta recomendación fue considerada satisfactoriamente y, por lo tanto, no requiere atención adicional.

### **4.3. 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.*

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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*

---

<sup>245</sup> *Ibid.*, págs. 156 y 157.

*con la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo.*

[404] En su respuesta,<sup>246</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[405] – *La promulgación de la Ley 20 de 25 febrero de 2008 que aprueba el Mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos y las metas de la concertación nacional para el desarrollo. Dicha Ley crea el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo como 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 (Artículo 5).*

[406] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la recomendación de la sección 4.3. del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que no se presentó información sobre la efectiva publicación y difusión de proyectos de leyes, ni tampoco sobre otros 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.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *Celebrar audiencias públicas o desarrollar otros mecanismos idóneos que permitan consultas públicas en otras áreas adicionales a aquellas en las cuales ya están contempladas.*

[407] En su respuesta,<sup>247</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, los siguientes:

[408] “[www.participa.gob.pa](http://www.participa.gob.pa) que será la herramienta o vehículo en donde los ciudadanos intercambiarán opiniones sobre temas nacionales.

[409] *Gracias a las bondades del internet, [www.participa.gob.pa](http://www.participa.gob.pa) será la plataforma virtual en donde la sociedad civil tendrá acceso a documentación sobre los temas nacionales, fotografías, videos, infografías y conceptos con aplicaciones multimedia para su debate.*

[410] *Por otra parte, la Asamblea Nacional de Diputados cuenta con una Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana donde se puede recibir las propuestas o iniciativas que los ciudadanos de nuestro país presenten, para que sean convertidas en Leyes de la República.*

[411] <http://www.asamblea.gob.pa/main/Escondidos/Participaci%C3%B3nCiudadana.aspx> ”.<sup>248</sup>

[412] El Comité toma nota de los pasos dados por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la recomendación de la sección 4.3 del capítulo IV de este

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, págs. 160 y 161.

<sup>247</sup> *Ibid.*, pág. 164.

<sup>248</sup> Con relación a la plataforma virtual [www.participa.gob.pa](http://www.participa.gob.pa), Panamá informó que la misma ya se encuentra implementada.

informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que no se presentó información sobre la celebración de audiencias públicas o sobre el desarrollo de otros mecanismos idóneos que permitan consultas públicas en otras áreas adicionales.

#### **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.*

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[413] En su respuesta,<sup>249</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, los siguientes:

[414] *“En la Autoridad Nacional del Ambiente, El Decreto Ejecutivo No 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011, en el Título IV, Capítulos 1 al IV, DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL, contiene los mecanismos y procedimientos establecidos para que el promotor de una actividad, obra o proyecto, se obligue a involucrar a la ciudadanía desde la etapa más temprana de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental*

[415] *Los Promotores de actividades, obras o proyectos, públicos y privados, harán efectiva la participación ciudadana en el Proceso de elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental.*

[416] *Todos los proyectos para la ejecución de Mega Obras, deben elaborar sus Estudios de Impacto Ambiental, que de acuerdo al Decreto Ejecutivo No 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011, se consideran Estudios de Categoría III y deben cumplir con todos los requisitos de publicidad antes descritos, como vías de información a las comunidades donde van a impactar”.*

[417] El Comité toma nota de los pasos dados por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la recomendación de la sección 4.4 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma. Asimismo, teniendo en cuenta que el Decreto Ejecutivo No. 99 de 1999 no se encuentra en vigor y que se aprobó la Ley 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, el Comité estima del caso replantear la citada medida de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 4.4., medida a):

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, pág. 166.

[418] - *Hacer efectivo el artículo 4 de la Ley 33 de 25 de abril de 2013, el cual otorga a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información el objetivo de coordinar la participación ciudadana de manera responsable en la gestión gubernamental.*

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[419] En su respuesta, <sup>250</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, los siguientes:

[420] “Como desarrollo nuevo presentamos la pagina WEB <http://www.asamblea.gob.pa/main/> se encuentra disponible el nodo “LABOR LEGISLATIVA” donde el ciudadano tiene pleno acceso a la información sobre la agenda del pleno, anteproyectos de Ley, proyectos de Ley, actas y calendario de las comisiones.

[421] Adicionalmente tenemos en la página web: <http://www.asamblea.gob.pa/main/Escondidos/Participaci%C3%B3nCiudadana.aspx>

[422] *La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, es la unidad encargada de recibir las propuestas o iniciativas que los ciudadanos de nuestro país presenten, para que sean convertidas en Leyes de la República”.*

[423] El Comité toma nota de los pasos dados por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la recomendación de la sección 4.4 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que no se presentó información sobre la efectiva publicación de proyectos de leyes u otros actos oficiales de carácter general (Decretos Ejecutivos, por ejemplo) 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.

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[424] En su respuesta, <sup>251</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[425] “*Concertación Ciudadana, Participa.gob.pa y la Ley 6 de Transparencia fortalecen 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”.*

---

<sup>250</sup> *Ibid.*, págs. 167 y 168.

<sup>251</sup> *Ibid.*, págs. 169 a 171.

[426] El Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la medida c) de la recomendación de la sección 4.4 del capítulo IV de este informe, teniendo en cuenta que no se presentó información de los aludidos mecanismos directamente relacionada con los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el tema.

Medida d) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[427] En su respuesta,<sup>252</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[428] – La realización, por parte de la Dirección de Carrera Administrativa, del Foro “Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública”, los días 10 y 11 de julio de 2012.

[429] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida d) de la recomendación de la sección 4.4 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que, más allá de esta capacitación puntual, no se presentó información sobre programas para difundir y capacitar los ciudadanos a utilizar los mecanismos existentes para estimular la participación en la gestión pública.

#### **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.*

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[430] En su respuesta,<sup>253</sup> el Estado analizado no presenta información distinta a la que ya fue analizada por el Comité en el informe de la Primera Ronda.

[431] En ese sentido, el Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación medida a) de la recomendación de la sección 4.5. del capítulo IV de este informe.

---

<sup>252</sup> *Ibid.*, págs. 172 a 174.

<sup>253</sup> *Ibid.*, pág. 175 y 176.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

- *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.*

[432] En su respuesta,<sup>254</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, los siguientes:

[433] – *La implementación del Programa de Participación Ciudadana,<sup>255</sup> que tiene el objetivo de promover una cultura de participación ciudadana y de corresponsabilidad en todos los miembros de la sociedad panameña, a fin de lograr acuerdos para mejorar el bienestar y la calidad de vida de los asociados, así como resolver problemas que aquejen a la ciudadanía.*

[434] – *El Proyecto 3-1-1 de Atención Ciudadana,<sup>256</sup> que consiste en un sistema de fácil acceso que permite registrar sus quejas, denuncias, peticiones y sugerencias de manera ágil y rápida, para facilitar y acelerar la atención a los ciudadanos.*

[435] El Comité toma nota de los pasos dados por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la recomendación de la sección 4.5 del capítulo IV de este informe. Sin embargo, teniendo en cuenta que esta recomendación es muy similar a la recomendación de la sección 4.1., el Comité considera pertinente que solamente esta última permanezca vigente.

## **5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ARTÍCULO XIV DE LA CONVENCIÓN)**

Recomendaciones formuladas por el Comité pendientes de información sobre su implementación o que requieren atención adicional, en los términos previstos en el informe de la Segunda y Tercera Rondas:

### Recomendación 5.1:

*Determinar y priorizar áreas específicas en las cuales la República de Panamá considere que necesita la cooperación técnica de otros estados parte para fortalecer sus capacidades de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción.*

*Así también, la República de Panamá, podría determinar y priorizar las solicitudes de asistencia recíproca para la investigación o juzgamiento de casos de corrupción.*

[436] En su respuesta,<sup>257</sup> el Estado analizado presenta, entre otras, la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[437] “Áreas específicas en las cuales la República de Panamá considera que necesita la cooperación técnica de otros estados parte para fortalecer sus capacidades de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción sería en temas bancarios, secuestros, petición de información sobre personas y cuentas y demás requerimientos en donde se afecten derechos

---

<sup>254</sup> *Ibid.*, págs. 140 a 146.

<sup>255</sup> <http://www.participa.gob.pa/>

<sup>256</sup> <http://www.311.gob.pa/>

<sup>257</sup> Ver la respuesta de Panamá al cuestionario de la Cuarta Ronda, pág. 179.

*fundamentales, solicitud formal a la autoridad judicial, que los faculte para diligenciar dichas peticiones o solicitudes”.*

[438] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité estima del caso replantear dicha medida, de la siguiente manera (ver Anexo I, recomendación 5.1.):

*[439] Implementar una estrategia para obtener cooperación técnica de otros Estados para fortalecer sus capacidades de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción en temas bancarios, secuestros, petición de información sobre personas y cuentas y demás requerimientos en donde se afecten derechos fundamentales, solicitud formal a la autoridad judicial, que los faculte para diligenciar dichas peticiones o solicitudes, considerando la utilización de la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) para dichos propósitos.*

#### Recomendación 5.2:

*Diseñar e implementar un programa integral de difusión y capacitación para autoridades y funcionarios competentes, con el objetivo que conozcan, y puedan aplicar, las disposiciones de asistencia recíproca para la investigación o juzgamiento de actos de corrupción, prevista en la Convención y en otros tratados suscritos por Panamá.*

*Así mismo, se recomienda capacitar a los funcionarios competentes para lograr la más amplia cooperación técnica y legal recíproca para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción.*

[440] En su respuesta,<sup>258</sup> el Estado analizado presenta la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[441] *“Mediante nota N°830 del 30 de octubre de 2012 el Departamento de Capacitación de la Procuraduría General de la Nación, informa que aún no se ha diseñado mecanismo de supervisión y control respecto del cumplimiento de normas de conducta y aseguramiento de la prevención y el uso de los recursos asignados a los funcionarios públicos de la institución. Los Fiscales Anticorrupción sin embargo, han recibido capacitación en los delitos de su competencia”.*

[442] En ese sentido, el Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la recomendación 5.2. de la sección 5 del capítulo IV de este informe.

[443] Asimismo, el Estado analizado en su respuesta<sup>259</sup> expresó como una dificultad para la implementación de la anterior medida la siguiente:

[444] *“La principal dificultad observada en los procesos de implementación de esta recomendación, es principalmente de orden económico, si tomamos en cuenta que el presupuesto de nuestra Institución fue disminuido, lo cual incide en la capacidad de ejecución y divulgación masiva a la comunidad de su deber de denunciar hechos y prácticas corruptas en la administración pública”.*

#### Recomendación 5.3:

*Diseñar e implementar un programa de información que permita a las autoridades de la República de Panamá hacer seguimiento permanente de las solicitudes de asistencia jurídica*

---

<sup>258</sup> *Ibid.*, pág. 180.

<sup>259</sup> *Ibid.*, pág. 180.



*referidas a actos de corrupción y, en particular, a aquellos contemplados en la Convención Interamericana contra la Corrupción.*

[445] En su respuesta,<sup>260</sup> el Estado analizado presenta la siguiente información con respecto a la anterior recomendación:

[446] *“La Procuraduría confirma que no existe todavía un programa de información que le permita a nuestras autoridades dar seguimiento al curso de atención de las solicitudes de asistencia jurídica, o de sus resultados, esto, según información proporcionada por Asuntos Internacionales. Empero, la información está disponible en cada despacho donde se ha diligenciado cada asistencia judicial”.*

[447] En ese sentido, el Comité reitera la necesidad de que el Estado analizado dé atención adicional a la implementación de la recomendación 5.3. de la sección 5 del capítulo IV de este informe.

## **6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)**

[448] El Comité no formuló recomendaciones en esta sección.

## **7. RECOMENDACIONES GENERALES**

Recomendaciones formuladas por el Comité pendientes de información sobre su implementación o que requieren atención adicional, en los términos previstos en el informe de la Segunda y Tercera Rondas:

### 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.*

[449] En su respuesta,<sup>261</sup> el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, el siguiente:

[450] – La creación en diciembre de 2012 de la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) en Panamá, la cual tendrá como objetivo crear un enfoque integral e interdisciplinario para la formación en materia de lucha contra la corrupción, la educación y la investigación, la creación de redes sociales y la búsqueda de alianzas con la ciudadanía. La Academia ofrecerá cursos especializados para proporcionar a los fiscales, jueces, oficiales de policía y otros funcionarios públicos habilidades para prevenir, detectar y procesar la corrupción en las oficinas públicas.

[451] El Comité toma nota del paso dado por el Estado analizado para avanzar en la implementación de recomendación 7.1 de la sección 7 del capítulo IV de este informe, y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta la reciente creación de la ARAC y, por consiguiente, la ausencia de información sobre los programas de capacitación realizados con relación a los temas analizados en la Primera Ronda del MESICIC.

### Recomendación 7.2:

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, págs. 181 y 182.

<sup>261</sup> *Ibid.*, págs. 107 y 108.

*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 siguiente.*

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.*

[452] En su respuesta,<sup>262</sup> el Estado analizado informó con relación a las recomendaciones 7.2 y 7.3 que no contaba con procedimientos e indicadores que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en el presente informe. Por lo tanto, el Comité reitera la necesidad de que la República de Panamá dé atención adicional a su implementación.

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, págs. 185 y 186.

## **ANEXO I**

### **RECOMENDACIONES VIGENTES SOBRE LOS TEMAS ANALIZADOS EN LA PRIMERA RONDA**

#### **1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 y 2 DE LA CONVENCIÓN)**

##### **1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento**

###### Recomendación:

Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses, de modo que permitan la aplicación práctica y efectiva de un sistema de ética pública.

###### Medidas sugeridas

- a) Considerar aprobar normas que regulen detalladamente las situaciones de conflictos de intereses de los altos cargos de la administración pública panameña, así como de los miembros de la Asamblea Nacional y sus suplentes. Regular, además, la prevención y resolución de dichos conflictos de intereses, a través del establecimiento de un régimen de incompatibilidades, las correspondientes sanciones y los mecanismos pertinentes para su aplicación.
- b) Revisar y analizar la posibilidad de lograr y asegurar mayor consistencia en el contenido de los Códigos de Ética respecto del marco legal aplicable con el fin de orientar a los funcionarios públicos en el adecuado cumplimiento de sus deberes.
- c) Considerar establecer la obligación legal de presentación de Declaración de Intereses por parte de los servidores públicos, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.<sup>263</sup>
- d) Considerar la posibilidad de crear e implementar mecanismos que permitan que los servidores públicos puedan disipar dudas sobre sus obligaciones relativas a situaciones de conflictos de intereses, así como que permitan determinar en casos concretos si quien desempeña funciones públicas se encuentra en una situación de conflicto de intereses y adoptar aquellas medidas necesarias a fin de proteger el interés público, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.
- e) Asegurar la aplicabilidad de sanciones a los servidores públicos que incurran en violación a las normas que regulan los conflictos de intereses.
- f) Revisar y analizar la posibilidad de incorporar una normativa que limite o prohíba la participación de ex funcionarios en la gestión de ciertos actos y en general referida a situaciones que puedan conllevar al aprovechamiento indebido de la condición de ex servidor público.

---

<sup>263</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

- g) Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas.
- h) Reunir información respecto de casos de conflictos de intereses, tendiente a establecer mecanismos de evaluación que permitan verificar los resultados sobre el tema.
- i) Considerar la posibilidad de brindar nuevo impulso al “Plan Nacional de Integridad”, con amplia participación social.

**1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos**

Recomendación:

Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta aludidas en esta sección, y para responder las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas

**1.3. Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento**

Recomendación 1.3.1.:

Fortalecer los mecanismos con los que cuenta la República de Panamá para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Medidas sugeridas:

- a) Reglamentar la presentación de estas denuncias de manera tal que se facilite su presentación y se establezcan requisitos de presentación que no causen la inhibición de potenciales denunciantes. Reglamentar e implementar mecanismos de protección de denunciantes de actos de corrupción.
- b) Capacitar a los funcionarios públicos sobre la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Recomendación 1.3.2.:

Que se adopten las decisiones que sean necesarias con el fin de ampliar la normativa existente y considerar expresamente como falta que da lugar a la imposición de sanciones, el incumplimiento de la obligación de quienes desempeñan funciones públicas de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Prever que el alcance de esta obligación se refiera tanto a los hechos punibles de los que se tiene conocimiento con motivo, en ocasión o en el ejercicio de las funciones públicas como a los actos de corrupción de los que se tenga conocimiento en ausencia de ese ejercicio.

## **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:

- 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.:

Considerar la posibilidad de revisar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de incluir en la lista de sujetos obligados a presentar la declaración jurada a otros funcionarios importantes, teniendo en cuenta el Artículo 3 de la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.<sup>264</sup>

### 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, teniendo en cuenta los artículos pertinentes de la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.<sup>265</sup> Asimismo, 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.:

Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de otorgar a la Contraloría General de la República la facultad de hacer la verificación efectiva del contenido de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos) y que las mismas puedan ser utilizadas para detectar y sancionar actos ilícitos, teniendo en cuenta los procedimientos de verificación y demás aspectos pertinentes establecidos en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.

### Recomendación 2.5.:

Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de otorgar a la Contraloría General de la República la facultad de hacer la verificación efectiva del contenido de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos) y que las mismas puedan ser utilizadas para detectar y evitar conflictos de intereses, así como para detectar y verificar variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los sujetos obligados, teniendo en cuenta los procedimientos de verificación y demás aspectos pertinentes establecidos en la “Ley

<sup>264</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

<sup>265</sup> Texto disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.

Recomendación 2.6.:

Considerar modificar la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999 en el sentido de establecer sanciones a los ex funcionarios públicos que luego de cesar en sus funciones no cumplan con la obligación de presentar la declaración jurada de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos), teniendo en cuenta las sanciones establecidas en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”.

**3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 y 11 DE LA CONVENCIÓN)**

Las recomendaciones formuladas en relación con esta sección fueron consideradas no vigentes y por lo tanto no requieren atención adicional.

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

**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.

**4.2. Mecanismos para el acceso a la información**

Recomendación:

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

Medidas sugeridas:

- a) Garantizar que todas las instituciones sujetas a la Ley 6 de 2002 cuenten con una unidad o por lo menos un oficial de información y que también cuenten con los recursos y capacitación necesarios para ejercer las funciones establecidas en el Artículo 8 de la Ley 33 de 2013.
- b) Considerar la posibilidad de crear un sistema informatizado para el recibo y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información.
- c) Fortalecer la política de archivos en el ámbito de las instituciones del Estado, como manera de garantizar que las solicitudes de información no sean denegadas únicamente con base en la inexistencia de información que el Estado debería producir y mantener.

- 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.
- 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.

#### **4.3. 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:

- 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:

- a) Hacer efectivo el artículo 4 de la Ley 33 de 25 de abril de 2013, el cual otorga a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información el objetivo de coordinar la participación ciudadana de manera responsable en la gestión gubernamental.
- 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.
- 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.

#### **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.

##### Medida sugerida:

- 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.

### **5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ARTÍCULO XIV DE LA CONVENCIÓN)**

#### Recomendación 5.1:

Implementar una estrategia para obtener cooperación técnica de otros Estados para fortalecer sus capacidades de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción en temas bancarios, secuestros, petición de información sobre personas y cuentas y demás requerimientos en donde se afecten derechos fundamentales, solicitud formal a la autoridad judicial, que los faculte para diligenciar dichas peticiones o solicitudes, considerando la utilización de la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) para dichos propósitos.

#### Recomendación 5.2:

Diseñar e implementar un programa integral de difusión y capacitación para autoridades y funcionarios competentes, con el objetivo que conozcan, y puedan aplicar, las disposiciones de asistencia recíproca para la investigación o juzgamiento de actos de corrupción, prevista en la Convención y en otros tratados suscritos por Panamá.

#### Recomendación 5.3:

Diseñar e implementar un programa de información que permita a las autoridades de la República de Panamá hacer seguimiento permanente de las solicitudes de asistencia jurídica referidas a actos de corrupción y, en particular, a aquellos contemplados en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

### **6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)**

El Comité no formuló recomendaciones en esta sección.

### **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 siguiente.

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.

## **ANEXO II**

### **AGENDA DE LA VISITA *IN SITU* A LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

<b><u>Martes, 16 de abril de 2013</u></b>	
16:00 hrs. – 16:45 hrs. <u>Lugar:</u> <i>Hotel Country Inn Panama Canal</i>	<b>Reunión de coordinación entre los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.</b>
17:00 hrs. – 18:00 hrs. <u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción	<b>Reunión de coordinación entre los representantes del Estado analizado, los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.</b>
<b><u>Miércoles, 17 de abril de 2013</u></b>	
8:30 hrs. – 10:40 hrs.	<b>Reuniones con organizaciones de la sociedad civil y/o, entre otros, con organizaciones del sector privado, asociaciones profesionales, académicos o investigadores.<sup>266</sup></b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<b>Tema: órganos de control superior</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>La perspectiva de la sociedad civil sobre el rol de los órganos de control y el combate contra la corrupción en el Panamá.</b></li><li>• <b>Retos para la investigación, procesamiento y sanción de actos de corrupción en el Panamá.</b></li></ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Angélica Maytín Justiniani, <i>Presidenta Ejecutiva, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.</i></li><li>- Carlos Gasnell, <i>Vicepresidente Ejecutivo, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.</i></li><li>- Hipólito Gill, <i>Académico, Universidad de Panamá (Penalista)</i></li><li>- Magaly Janneth Castillo, <i>Directora Ejecutiva, Alianza Ciudadana Pro Justicia.</i></li></ul>

<sup>266</sup>

La organización de la sociedad civil “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – Capítulo Panameño de Transparencia Internacional” participa en estas reuniones en virtud de lo previsto en la disposición 26 de la *Metodología para la Realización de las Visitas In Situ*, por cuanto presentó un documento relativo al Cuestionario para la Cuarta Ronda de Análisis, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 b) del *Reglamento del Comité*. Se sugiere invitar a participar a las demás organizaciones y personas en virtud de lo previsto en la disposición 27 de dicha Metodología, que permite invitar a participar en estas reuniones a organizaciones de la sociedad civil y/o, entre otros, organizaciones del sector privado, asociaciones profesionales, académicos o investigadores.

10:45 hrs. – 12:30 hrs.	<b>Reuniones con organizaciones de la sociedad civil y/o, entre otros, con organizaciones del sector privado, asociaciones profesionales, académicos o investigadores. (Continuación)</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<b>Tema: seguimiento de las recomendaciones de la Primera Ronda</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conflicto de Intereses</b></li> <li>• <b>Declaraciones juradas</b></li> <li>• <b>Acceso a la información pública</b></li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Angélica Maytín Justiniani, <i>Presidenta Ejecutiva, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.</i></li> <li>- Carlos Gasnell, <i>Vicepresidente Ejecutivo, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.</i></li> <li>- Temístocles Rosas, <i>Miembro de la Junta Directiva, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE).</i></li> </ul>
12:30 hrs. – 14:00 hrs.	<b>Almuerzo</b>
14:00 hrs. – 15:45 hrs.	<b>Panel 1: Procuraduría General de la Nación (PGN)</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<b>Temas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Introducción Institucional (10 minutos).</b></li> <li>• <b>Excepciones al ámbito de funciones.</b></li> <li>• <b>Régimen de competencias y mecanismos de coordinación interinstitucional.</b></li> <li>• <b>Recursos humanos.</b></li> <li>• <b>Capacitación.</b></li> <li>• <b>Mecanismos de control interno.</b></li> <li>• <b>Mecanismos de rendición de cuentas.</b></li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ramsés Barrera, <i>Secretario General, PGN</i></li> <li>- Mercedes de Mendizábal, <i>Directora de Recursos Humanos, PGN</i></li> <li>- Victor Barrios Puga, <i>Fiscal Primero Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- Lizzette Chevalier, <i>Fiscal Segunda Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- Lorena Lozano de Coronell, <i>Fiscal Tercera Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- William Parodi, <i>Fiscal Cuarto Anticorrupción, PGN</i></li> </ul>

	- Luis Herrera, <i>Director, Análisis Socio jurídico y Desarrollo, PGN</i>
16:00 hrs. – 17:45 hrs.	<b>Panel 2: Procuraduría General de la Nación (PGN)</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<u>Temas:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Régimen presupuestal.</b></li> <li>• <b>Resultados en relación con el cumplimiento de sus responsabilidades.</b></li> <li>• <b>Dificultades para el logro de sus propósitos.</b></li> <li>• <b>Seguimiento de las Recomendaciones de la Primera Ronda.</b></li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ramsés Barrera, <i>Secretario General, PGN</i></li> <li>- Mercedes de Mendizábal, <i>Directora de Recursos Humanos, PGN</i></li> <li>- Victor Barrios Puga, <i>Fiscal Primero Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- Lizzette Chevalier, <i>Fiscal Segunda Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- Lorena Lozano de Coronell, <i>Fiscal Tercera Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- William Parodi, <i>Fiscal Cuarto Anticorrupción, PGN</i></li> <li>- Luis Herrera, <i>Director, Análisis Socio jurídico y Desarrollo, PGN</i></li> </ul>
17:45 hrs. – 18:15 hrs.	<b>Reunión informal<sup>267/</sup></b> con los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
<b><u>Jueves, 18 de abril de 2013</u></b>	
8:30 hrs. – 10:15 hrs.	<b>Panel 3: Contraloría General de la República (CGR)</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<u>Temas:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Introducción Institucional (10 minutos).</b></li> <li>• <b>Excepciones al ámbito de funciones.</b></li> <li>• <b>Régimen de vinculación de su personal y máximas autoridades.</b></li> <li>• <b>Recursos humanos.</b></li> <li>• <b>Capacitación.</b></li> <li>• <b>Régimen de competencias y mecanismos de coordinación</b></li> </ul>

<sup>267</sup>. El segundo párrafo de la disposición 20 de la *Metodología para la realización de las Visitas In Situ* señala: “...Al concluir las reuniones en cada día de la visita in situ, la Secretaría Técnica propiciará una reunión informal con los miembros del Subgrupo para intercambiar puntos de vista preliminares sobre los temas tratados en ellas...”

	<p><b>interinstitucional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mecanismos de rendición de cuentas.</b></li> </ul> <p><u>Participantes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Edwin Raúl Herrera, <i>Secretario General, CGR</i></li> <li>- Manuel Salvador Herrera, <i>Director de la Unidad de Fiscalización Especial, CGR</i></li> <li>- Eric Pérez, <i>Asistente Ejecutivo, CGR</i></li> </ul>
10:30 hrs. – 12:30 hrs.	<b>Panel 4: Contraloría General de la República (CGR)</b>
<p><u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (<i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i>)</p>	<p><b>Temas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mecanismos de control interno.</b></li> <li>• <b>Régimen presupuestal.</b></li> <li>• <b>Resultados en relación con el cumplimiento de sus responsabilidades.</b></li> <li>• <b>Dificultades para el logro de sus propósitos.</b></li> <li>• <b>Seguimiento de las Recomendaciones de la Primera Ronda.</b></li> </ul> <p><u>Participantes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Edwin Raúl Herrera, <i>Secretario General, CGR</i></li> <li>- Manuel Salvador Herrera, <i>Director de la Unidad de Fiscalización Especial, CGR</i></li> <li>- Eric Pérez, <i>Asistente Ejecutivo, CGR</i></li> </ul>
12:30 hrs.– 14:00 hrs.	<b>Almuerzo</b>
14:00 hrs. – 15:30 hrs.	<b>Panel 5: Tribunal de Cuentas</b>
<p><u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (<i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i>)</p>	<p><b>Temas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Introducción Institucional (10 minutos)</b></li> <li>• <b>Recursos humanos.</b></li> <li>• <b>Capacitación.</b></li> <li>• <b>Sistemas tecnológicos.</b></li> <li>• <b>Mecanismos de control interno.</b></li> <li>• <b>Mecanismos de rendición de cuentas.</b></li> </ul> <p><u>Participantes:</u></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Justina Pérez, <i>Jefa de Presupuesto, Tribunal de Cuentas</i></li> <li>- Virginia Osorio, <i>Jefa de Asesoría Legal, Tribunal de Cuentas</i></li> <li>- Eyra Jiménez, <i>Asistente de Magistrado, Tribunal de Cuentas</i></li> <li>- Jaime Ordóñez, <i>Asistente de Magistrado, Tribunal de Cuentas</i></li> </ul>
15:45 hrs. – 17:30 hrs.	<b>Panel 6: Tribunal de Cuentas</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<b>Temas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen presupuestal.</li> <li>• Régimen de competencias y mecanismos de coordinación interinstitucional.</li> <li>• Resultados en relación con el cumplimiento de sus responsabilidades.</li> <li>• Dificultades para el logro de sus propósitos.</li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justina Pérez, <i>Jefa de Presupuesto, Tribunal de Cuentas</i></li> <li>- Virginia Osorio, <i>Jefa de Asesoría Legal, Tribunal de Cuentas</i></li> <li>- Eyra Jiménez, <i>Asistente de Magistrado, Tribunal de Cuentas</i></li> <li>- Jaime Ordóñez, <i>Asistente de Magistrado, Tribunal de Cuentas</i></li> </ul>
17:30 hrs. – 18:00 hrs.	<b>Reunión informal</b> con los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
<b><u>Viernes, 19 de abril de 2013</u></b>	
9:00 hrs. – 10:30 hrs.	<b>Panel 7: Corte Suprema de Justicia</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<b>Temas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción Institucional (10 minutos).</li> <li>• Régimen de vinculación de su personal y máximas autoridades.</li> <li>• Recursos humanos.</li> <li>• Capacitación.</li> <li>• Mecanismos de rendición de cuentas.</li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ana Bouche, <i>Coordinadora de la Presidencia, CSJ</i></li> </ul>
10:45 hrs. – 12:30 hrs.	<b>Panel 8: Corte Suprema de Justicia</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de	<b>Temas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de control interno.</li> </ul>



Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Régimen de competencias y mecanismos de coordinación interinstitucional.</b></li> <li>• <b>Régimen presupuestal.</b></li> <li>• <b>Resultados en relación con el cumplimiento de sus responsabilidades.</b></li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ana Bouche, <i>Coordinadora de la Presidencia, CSJ</i></li> </ul>
12:30 hrs. – 14:00 hrs.	<b>Almuerzo</b>
14:00 hrs. – 15:00 hrs.	<b>Panel 9: Seguimiento de recomendaciones de la Primera Ronda</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<u>Tema:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conflicto de intereses:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomendación 1.1 (b), (c), (d), (h) y (k).</li> </ul> </li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antonio Lam, <i>Asesor Legal, CNTC</i></li> <li>- Mario Morales, <i>Asesor Legal, CNTC</i></li> <li>- Juan Escudero, <i>Asesor Legal, CNTC</i></li> </ul>
15:15 hrs. – 15:45 hrs.	<b>Panel 10: Seguimiento de recomendaciones de la Primera Ronda</b>
<u>Lugar:</u> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ( <i>Edificio 713, Ave. Del Prado, Balboa</i> )	<u>Tema:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acceso a la información:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomendación 4.2.1 (a).</li> </ul> </li> </ul>
	<u>Participantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abigail Benzádon, <i>Secretaria Ejecutiva, CNTC</i></li> <li>- Antonio Lam, <i>Asesor Legal, CNTC</i></li> <li>- Mario Morales, <i>Asesor Legal, CNTC</i></li> <li>- Juan Escudero, <i>Asesor Legal, CNTC</i></li> </ul>
16:00 hrs. – 16:30 hrs.	<b>Reunión informal</b> con los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
16:45 hrs. – 17:15 hrs.	<b>Reunión final</b> <sup>268/</sup> entre los representantes del Estado analizado, los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.

<sup>268</sup>. El tercer párrafo de la disposición 20 de la *Metodología para la realización de las Visitas In Situ* señala: “...Al final de la visita in situ se realizará una reunión en que participarán los Expertos del Subgrupo, la

**AUTORIDADES DE CONTACTO DEL ESTADO ANALIZADO PARA LA  
COORDINACIÓN DE LA VISITA *IN SITU*, Y REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS  
MIEMBROS DEL SUBGRUPO DE ANÁLISIS PRELIMINAR Y DE LA SECRETARÍA  
TÉCNICA DEL MESICIC**

**ESTADO ANALIZADO:**

**PANAMÁ**

**Abigail Benzadón Cohen**

Experta Titular de Panamá en el Comité de Expertos del MESICIC  
Secretaría Ejecutiva  
Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

**Antonio M. Lam**

Asesor Legal  
Secretaría Ejecutiva  
Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

**Elida Caballero Cabrera**

Consejera Legal  
Misión Permanente de Panamá ante la OEA

**ESTADOS MIEMBROS DEL SUBGRUPO DE ANÁLISIS PRELIMINAR:**

**BOLIVIA**

**Jessica Saravia Atristain**

Viceministra de Lucha Contra la Corrupción  
Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción

**Alexandra Miranda Miranda**

Jefa  
Unidad de Asuntos Jurídicos  
Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción

**Marcia Gabriela Fernández Willer**

Profesional en Transparencia  
Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción

**TRINIDAD Y TOBAGO**

**Joan R. Furlonge**

Consejera Jurídica  
Fiscalía General

---

*Secretaría Técnica y el Experto Titular del Estado analizado y/o el funcionario que éste haya designado para apoyarlo de acuerdo con lo previsto en la disposición 10, segundo párrafo, de la presente Metodología. En dicha reunión se precisará, si fuere el caso, la información que excepcionalmente quede aún pendiente de suministrar el Estado analizado por conducto de la Secretaría Técnica y el término en que lo hará y se coordinará cualquier otro tema pendiente que resulte de la visita in situ.”*

**SECRETARÍA TÉCNICA DEL MESICIC**

Luiz Marcelo Azevedo

Oficial Jurídico

Departamento de Cooperación Jurídica  
Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA