



**INFORME DE AVANCE SOBRE LA ADOPCIÓN DE LAS
RECOMENDACIONES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA RONDA DEL
MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

REPÚBLICA DE PANAMÁ

SEPTIEMBRE 2009

**RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS. PRIMERA RONDA DE
ANÁLISIS:**

**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 1.1.1:

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 por el Comité:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
 - d) 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.
 - e) 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.
 - f) 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.
 - g) 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.
 - h) Asegurar la aplicabilidad de sanciones a los servidores públicos que incurran en violación a las normas que regulan los conflictos de intereses.
 - i) 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.
 - j) 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.
 - k) Reunir información respecto de casos de conflictos de intereses tendiente a establecer mecanismos de evaluación que permitan verificar los resultados sobre el tema.
 - l) Considerar la posibilidad de brindar nuevo impulso al "Plan Nacional de Integridad", con amplia participación social.

1.2 Normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los

recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento.

Recomendación 1.2.1:

Fortalecer la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República y otros organismos con competencia en la materia a fin de que pueda cumplir con su labor de procesar las denuncias sobre irregularidades en el manejo, cuidado, administración y uso de fondos y bienes públicos, de acuerdo con lo expresado en la sección 1.2.3.

En cuanto a la recomendación 1.2.1 anterior en cuanto a las acciones a realizar, Panamá ha avanzado de la siguiente manera: La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 mediante la cual se crea el Tribunal de Cuentas, deroga el Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990 y elimina la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, y nace jurídicamente el Tribunal de Cuentas, como 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 irregularidades cometidas por servidores públicos y privados que funjan como empleados a agentes de manejo.

En enero de 2009, en cumplimiento a la Ley 67 de 2008, se posesionan tres magistrados designados escalonadamente para un periodo de diez años. No obstante, la ley previó que los tres Magistrados serían designados uno por el Órgano Judicial para un periodo de seis años, otro designado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de ocho años y el tercero designado por el Órgano Legislativo para un periodo de diez años.

El 15 de enero de 2009, se inicia operaciones como Tribunal de Cuentas, cumpliendo con las disposiciones establecidas en la Ley 67 de 2008, recibiendo de la dirección de responsabilidad patrimonial, trescientos treinta y cuatro (334) expedientes.

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.

1.3 Normas de conducta y mecanismos en relación con las 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 por el Comité:

- 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 denunciadores. Reglamentar e implementar mecanismos de protección de denunciantes de actos de corrupción.
- b) Facilitar la presentación de denuncias, a través del empleo de los medios de comunicación e informática que se estimen adecuados.
- c) 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.

Recomendación 1.3.3:

Continuar avanzando en la promulgación de códigos de Ética tomando en cuenta que como lo indica el artículo 27 de la Ley No. 6 su contenido mínimo debe incluir, entre otros aspectos, la “obligación de informar al superior sobre actos de corrupción,” de acuerdo con lo señalado en la sección 1.1.1.

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

Recomendación 2.1:

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

Medida sugerida por el Comité:

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

Recomendación 2.2:

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

Recomendación 2.3

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

Recomendación 2.4

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

Recomendación 2.5

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

Recomendación 2.6:

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

Recomendación 2.7:

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

Recomendación 2.8:

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

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.

En cuanto a esta recomendación se está gestionando la creación de un convenio de involucra el intercambio de información, investigación y actividades de carácter docente entre el Tribunal de Cuentas y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción con la aspiración de ampliar este convenio invitando a otras instituciones vinculadas al tema.

Recomendación 3.2:

Realizar una evaluación integral de las funciones que actualmente desempeña la Dirección Nacional contra la Corrupción, de la oportunidad de crear una nueva oficina nacional de ética gubernamental, como lo sugiere el Estado en la actualización de su respuesta, o de realizar otros arreglos normativos y organizacionales pertinentes con el fin de contar con una institución de control superior con competencia en las normas de la Convención que son objeto de análisis en la presente ronda.

Dando cumplimiento a esta recomendación en cuanto a las acciones a realizar, el Órgano Ejecutivo por medio del Decreto Ejecutivo 232 del 21 de julio de 2009, reestructuró el Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción asignando a la Secretaría Ejecutiva funciones encaminadas a examinar la gestión administrativa de los funcionarios públicos que la lucha contra la corrupción requiere de medidas enérgicas, enfocadas a la prevención efectiva, a la

investigación, a la detección, a la denuncia y sanción de los actos de corrupción, y no solo a la elaboración de estudios y propuestas.

Entre las funciones asignadas a la secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción podemos mencionar:

Artículo 9. *Son funciones del Secretario Ejecutivo las siguientes:*

- 1. Examinar de oficio, por denuncia pública o anónima o por instrucciones recibidas del Consejo o del Órgano Ejecutivo, la gestión administrativa en las dependencias del gobierno central, instituciones autónomas o semi autónomas, municipios, juntas comunales y locales y empresas públicas y mixtas, a efecto de identificar la comisión de hechos que puedan ser considerados actos de corrupción, como servidores públicos sin funciones específicas asignadas, sobreprecios en compras y provisión de bienes o servicios, duplicidad de funciones, exceso de procesos burocráticos, y otras conductas no restringidas a las antes mencionadas, que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario; y si fuese el caso, tendrá la obligación de poner dichos hechos en conocimiento de la autoridad competente.*
- 2. Requerir, previo concepto favorable del Consejo, a otras entidades del Estado, cuando sea necesario, la asignación temporal de personal especializado en las áreas de auditoría, contabilidad, ingeniería, leyes o cualquier otra profesión, arte u oficio para la realización de las investigaciones que adelante.*
- 3. Presentar ante las autoridades competentes denuncias formales sobre actos de corrupción pública o hechos conexos que sean detectados como resultado de las investigaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, constituirse, previa autorización de la entidad afectada y del Ministro de la*

- Presidencia, como querellante en aquellos procesos en que lo considere pertinente.*
- 4. Representar administrativamente a la Secretaria del Consejo.*
 - 5. Presentar al Órgano Ejecutivo un informe anual sobre las tareas adelantadas por el Consejo, el status de las denuncias de corrupción y querellas presentadas por la secretaria y su condición judicial.*
 - 6. Proponer al Ministerio de la Presidencia el nombramiento del personal subalterno de la Secretaria Ejecutiva.*
 - 7. Establecer previamente ante el Ministro de la Presidencia y previa autorización con el Ministerio de la Presidencia el reglamento interno, estructura y funcionamiento de la Secretaria Ejecutiva del Consejo.*
 - 8. Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales contra la corrupción adoptada por la República de Panamá.*

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.

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

4.1. Mecanismos de participación en general

Recomendación:

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

En cuanto a esta recomendación, podemos mencionar que Panamá da señales de avance al crear la Oficina de Concertación y Participación Ciudadana adscrita al Ministerio de Desarrollo Social. Este acto jurídico esta contenido en la Resolución 332 del 19 de noviembre de 2008 "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA OFICINA DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA " que en su parte resolutive indica: Primero: Se crea la Oficina de Concertación y Participación Ciudadana, adscrita al Despacho Superior con los objetivos siguientes:

1. Fomentar, promover, impulsar y coordinar la participación ciudadana y la concertación, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de la ciudadanía a la participación tanto individual como colectiva, en los ámbitos político, administrativo, ambientales, económicos, sociales, culturales y de interés general que mejore la calidad de vida de la población.
2. Facilitar los procesos de dialogo y concertación con las organizaciones de la sociedad civil en temas vinculados al desarrollo social.
3. Coordinar la puesta en marcha e implementación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

4.2. Mecanismos para el Acceso a la Información

Recomendación 4.2.1:

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Desarrollar procesos para la recepción de solicitudes, para responder a éstas oportunamente, y para la apelación, en casos en que dichas solicitudes se denieguen, y que se establezcan sanciones en los casos de incumplimiento de la obligación de proveer información, mediante el empleo más generalizado de oficinas de consulta y los llamados kioscos de información.
- b) Aplicar una definición de legitimación activa amplia respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley No. 6 del 22 de enero de 2002. Considerar la eliminación de la definición restrictiva que en relación con el término “persona interesada” introduce el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 124 de 21 de mayo de 2002, considerando, entre otras razones, la importancia que merece otorgar al ciudadano el más amplio acceso posible a la información; la restricción normativa en la que parece incurrir el artículo 11 del decreto mencionado; la supremacía jurídica de una ley sobre un decreto; así como la frecuencia con que se presentan actos de corrupción en relación con “la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, 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.
- c) Considerar la revisión de la disposición del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 124 que se refiere a las retribuciones del servidor público de acceso restringido de manera tal que, no constituya una contravención a la Ley No. 6 en sus artículos 11 que otorga carácter público y el libre acceso a las personas interesadas a "la información relativa a la contratación y designación de funcionarios ... pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea..." y 14, el cual expresamente señala cuál es la información que debe considerarse confidencial o de acceso restringido, de acuerdo con lo señalado en la sección 4.2.2.
- 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.

Recomendación 4.2.2:

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

El Comité toma nota de la consideración satisfactoria, por el Estado analizado, de la recomendación antes transcrita; al igual que de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en la implementación de la citada recomendación.¹

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 por el Comité:

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

4.4 Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

Recomendación:

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

Medidas sugeridas por el Comité:

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

¹ *Ibid.*, p. 155. Son ellos: La Asamblea Nacional de Diputados y el Órgano Ejecutivo.

- 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.
- e) Adoptar, teniendo en cuenta los problemas que se han mencionado en relación con las “leyes de desacato”, según lo expresado en la sección 4.4, las decisiones que sean necesarias con el fin de analizar y revisar estas disposiciones evitando que las mismas sean un obstáculo o inhiban la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

4.5 Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Recomendación:

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Promover formas, cuando sea apropiado, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.
- b) Recomendar que la República de Panamá considere la implementación de programas de difusión dirigidos a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales sobre los aspectos tratados en las secciones 4.1 a 4.5.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ART. XIV)

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.

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.

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 (ART. XVIII)

El Comité no le formuló recomendaciones al Estado analizado en relación con esta disposición de la Convención, por cuanto registró con satisfacción que la República de Panamá dio cumplimiento al Artículo XVIII de la misma, al designar a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia como autoridad central para los propósitos de la asistencia y cooperación internacional previstas en la Convención.

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.

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS. SGUNDA RONDA DE ANÁLISIS:

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

1.1. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos

La República de Panamá ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.1 del capítulo II de este informe.

Recomendación 1.1.1:

Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos de la carrera administrativa.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Modificar el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa a manera de eliminar la posibilidad de equivaler años de experiencia en el puesto por año de estudios en el proceso especial de ingreso a la Carrera Administrativa (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- b) Establecer disposiciones que requieran la publicación del Manual de Clasificación de Puestos de manera que pueda ser consultado por cualquier persona (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- c) Requerir que la autoridad nominadora, al seleccionar a un candidato en particular, deje un registro escrito que justifique sus decisiones en los procedimientos ordinarios de ingreso a la Carrera Administrativa, a fin de que sea posible impugnar los procesos de selección para dichos cargos (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- d) Desarrollar las reglas relativas a garantizar la amplia publicidad de la convocatoria pública (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).

e) Extender la prohibición de optar por ocupar puestos públicos a las personas que guardan relaciones de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el superior inmediato del puesto vacante (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).

f) Establecer expresamente en la legislación la nulidad de los nombramientos realizados en contravención a sus disposiciones (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).

g) Desarrollar, a través de los procedimientos jurídicos y administrativos ordinarios correspondientes y teniendo en cuenta el principio del debido proceso, disposiciones que establezcan, ya sea por la vía administrativa, judicial o ambas, mecanismos de impugnación dirigidos a aclarar, modificar o revocar esos actos substanciales que integran los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, garantizando una tramitación oportuna, objetiva, imparcial y eficaz (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).

h) Concluir el Procedimiento Especial de Ingreso para los servidores públicos que ingresaron antes de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa y garantizar que, posterior a la aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso, los puestos vacantes sean llenados a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso (Ver sección 1.1.3 del capítulo II de este informe).

i) Fortalecer la Dirección General de Carrera Administrativa, dotándola de autonomía e independencia del Poder Ejecutivo así como de los recursos necesarios para la implementación integral de la Ley de Carrera Administrativa y de su Reglamento (Ver sección 1.1.3 del capítulo II de este informe).

En cuanto a las medidas sugeridas por el Comité de Expertos, especialmente en los temas descritos en los literales a, h es oportuno mencionar que mediante la ley 43 de 30 de julio de 2009 se modificó sustancialmente la ley que crea y regula la carrera administrativa, especialmente en los siguientes temas:

- Eliminó el concepto de servidor público en funciones
- Establece que el Subdirector General de Carrera Administrativa deberá reunir los mismos requisitos establecidos para el cargo de Director General.
- Modificó el número de miembros que constituirán la Junta Técnica y Rectora, así como el término de tiempo para el ejercicio de sus cargos.
- Modificó el número de miembros de la Junta de Apelación y Conciliación, estableciendo el mecanismo de terna para su elección,

- Estableció que no adquirirán el estatus de servidores públicos de carrera administrativa las personas que al ingresar a la Administración Pública o al cumplir el periodo de prueba gocen de jubilación o pensión.
- Establece como único mecanismo de ingreso a la Carrera Administrativa el Procedimiento Ordinario de Ingreso, es decir, los concursos.
- Se elimina el artículo 67 que establecía el Procedimiento Especial de Ingreso para ingresar a la carrera administrativa, sin concurso.
- Se elimina el artículo 68 que regulaba el ingreso del personal de apoyo sin concurso ni verificación de cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para sus puestos.
- Se elimina el artículo 98 que establecía que no se permitía la notificación de sanciones durante el tiempo en que el servidor público no estuviera en su puesto de trabajo por alguna de las causales justificadas establecidas en la Ley.
- Establece que el servidor público de carrera administrativa que se acoja a jubilación o pensión será desacreditado del régimen de carrera administrativa.
- Se aumentó la cantidad de miembros necesarios para poder solicitar la conformación de una Asociación de servidores públicos en una institución.
- Se eliminó el requisito de autorización previa de la Junta de Apelación y Conciliación en los casos de destitución de los servidores públicos con fuero laboral.
- Se estableció que las entidades nominadoras en conjunto con la Dirección General de Carrera Administrativa deben expedir los manuales ocupacionales de cargos cumpliendo con lo señalado en la Ley, a fin de que no existan privilegios o discriminaciones entre los servidores públicos al momento en que se den los concursos de ingresos a la carrera administrativa.
- Se establece el día 31 de julio de del año 2012 como fecha límite para que la administración pueda nombrar a servidores públicos sin la condición de servidores públicos de carrera administrativa.
- Se deja sin efecto los actos de incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa a la luz de la ley 24 de 2007 y la ley 14 de 2008 sobre el procedimiento especial de ingreso al régimen de carrera administrativa.

- Se establece que la ley 43 de 2009 es de orden público y que tendrá efectos retroactivos al 2 de julio de 2007.

Luego de estas reformas planteadas se hace necesario por parte de la Dirección General de Carrera Administrativa tomar acciones estratégicas para implementar a plenitud la ley de carrera administrativa, adecuando el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, así como los demás instrumentos que hacen operativo el régimen de carrera administrativa.

Recomendación 1.1.2:

Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos de la carrera judicial.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Establecer expresamente en la legislación la prohibición al nepotismo y la nulidad de los nombramientos realizados en contravención a las disposiciones del Título XII del Código Judicial y del Reglamento de Carrera Judicial (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- b) Modificar el artículo 34 del Reglamento de Carrera Judicial a manera de ampliar la publicidad de las convocatorias a través de la utilización de medios como el *Internet* (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- c) Requerir que el Jefe de Despacho, al seleccionar a un candidato en particular, deje un registro escrito que justifique sus decisiones en los procedimientos de selección para el ingreso a la Carrera Judicial, a fin de que sea posible impugnar los procesos de selección para dichos cargos (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- d) Desarrollar, a través de los procedimientos jurídicos y administrativos ordinarios correspondientes y teniendo en cuenta el principio del debido proceso, disposiciones que establezcan, ya sea por la vía administrativa, judicial o ambas, mecanismos de impugnación dirigidos a aclarar, modificar o revocar esos actos substanciales que integran los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, garantizando una tramitación oportuna, objetiva, imparcial y eficaz (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).

Recomendación 1.1.3:

Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos de la Carrera del Servicio Legislativo.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Establecer disposiciones que requieran la publicación del Manual de Clasificación de Puestos de manera que pueda ser consultado por cualquier persona (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- b) Requerir que la autoridad nominadora, al seleccionar a un candidato en particular, deje un registro escrito que justifique sus decisiones en los procedimientos ordinarios de ingreso a la Carrera del Servicio Legislativo, a fin de que sea posible impugnar los procesos de selección para dichos cargos (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- c) Desarrollar la Ley de Carrera del Servicio Legislativo con la finalidad de establecer disposiciones referentes a los plazos, medios de divulgación, impugnación de las bases del concurso y procedimientos para reclamar sus resultados. (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- d) Establecer expresamente en la legislación la prohibición al nepotismo y la nulidad de los nombramientos realizados en contravención a dichas disposiciones (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).

En cuanto a esta recomendación, debemos mencionar que la ley de carrera del servicio legislativo sufrió modificaciones sustanciales en el mismo instrumento que modificó el régimen de carrera administrativa de los servidores públicos de Panamá, es decir, la ley 43 de 30 de julio de 2009 en los mismos términos y condiciones descritas anteriormente.

1.2.Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado

La República de Panamá ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.2 del capítulo II de este informe.

Recomendación:

Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Continuar adoptando medidas para la adaptación o adecuación de las entidades excluidas del ámbito de aplicación de la Ley No. 22 de 2006, de manera a evitar la fragmentación del sistema general de contratación estatal, al igual que para lograr la armonía en el manejo de diversos regímenes de contratación, guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención (Ver sección 1.2.2. del capítulo II de este informe).

- b) Continuar desarrollando y fortaleciendo el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, “PanamaCompra” (www.panamacompra.gob.pa), con el propósito de asegurar la transparencia, publicidad, equidad y eficiencia en los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que dispone la Convención (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe).
- c) Efectuar las modificaciones que haya lugar a los fines de establecer mecanismos de control social de la actividad contractual, tales como veedurías ciudadanas, y de continuar fortaleciendo los principios de publicidad, igualdad y eficiencia consagrados en la Convención (Ver Sección 1.2.2 del Capítulo II de este Informe).
- d) Estudiar la posibilidad de establecer, cuando sea pertinente, criterios y metodologías de evaluación uniformes para las licitaciones, guiándose en los principios de equidad y eficiencia previstos en la Convención (Ver Sección 1.2.2 del Capítulo II de este Informe).
- e) Dar continuidad a la realización de evaluaciones integrales periódicas que permitan valorar la utilización y efectividad del sistema de adquisiciones del Sector Público y, con base en sus resultados, definir y considerar la adopción de medidas específicas que permitan asegurar la transparencia, publicidad, equidad y eficiencia del mismo (Ver sección 1.2.3 del capítulo II de este informe).

En cuanto a estas medidas sugeridas, específicamente lo descrito en el literal a, debemos indicar que mediante la Ley 41 de 10 de julio de 2008 que reforma la Ley 22 de 2006 que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones; en el artículo 1 se adiciona un párrafo al artículo 1 de la ley 22 para quedar así:

Artículo 1: Ámbito de aplicación.

.....

Parágrafo: las instituciones públicas de carácter administrativo y de investigación científica que autorice el Órgano Ejecutivo podrán realizar proyectos, programas y actividades a través de las asociaciones de interés público a que se refiere el numeral 4 del artículo 64 del Código Civil. Las contrataciones que realicen estas asociaciones con fondos públicos podrán someterse a los procedimientos de la presente ley.

Por otro lado, debemos mencionar que en cuanto a la recomendación descrita en el literal b, se está creando el tercer portal en el sistema de Panamá Compra exclusivo para la información de los proponentes o proveedores que viene a complementar al segundo portal interno referente al catálogo de productos y servicios que deben ser contratados a través de este sistema.

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

La República de Panamá no ha considerado aún la adopción de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, de acuerdo con lo expresado en la sección 2 del capítulo II de este informe.

Recomendación:

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

Adoptar, a través de los procedimientos legales y administrativos que correspondan, un instrumento jurídico que establezca los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno (ver sección 2.2 del capítulo II de este informe).

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial;
- b) Medidas de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente tratándose de un funcionario público que denuncie actos de corrupción que puedan involucrar a superiores jerárquicos o a sus compañeros de trabajo;
- c) Disposiciones que sancionen el incumplimiento de las normas y/u obligaciones en materia de protección;
- d) Simplificar la solicitud de protección del denunciante;
- e) Mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción;
- f) Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla;

- g) Mecanismos que faciliten, cuando sea pertinente, la cooperación internacional en las materias anteriores, incluyendo la asistencia técnica y la cooperación recíproca que establece la Convención, así como el intercambio de experiencias, la capacitación y la asistencia mutua.
- h) La competencia de las autoridades judiciales y administrativas con relación a este tema, distinguiendo claramente la una de otra.

3. ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTÍCULO VI, PÁRRAFO 1, DE LA CONVENCION)

La República de Panamá ha adoptado medidas destinadas a tipificar los actos de corrupción previstos en el artículo VI, párrafo 1, de la Convención, de acuerdo con lo dicho en la sección 3 del capítulo II de este informe.

Recomendación 3.1:

Estudiar la posibilidad de revisar la legislación vigente en la República de Panamá, en particular la legislación penal, de manera que se amplíe el concepto de servidor público para efectos penales a aquellos particulares que prestan función pública o administran, bajo cualquier título o modalidad, fondos públicos. (Ver sección 3.2 del capítulo II de este informe).

Recomendación 3.2:

Modificar y/o complementar el Nuevo Código Penal, a fin de ampliar la cobertura y adecuarla a los requisitos del artículo VI.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Los artículos 339 y 340 del Nuevo Código Penal podrían complementarse de tal manera que incluyeran el elemento “para sí mismo o para otra persona o entidad”. (Ver la sección 3.2 del Capítulo II de este informe)
- b) El artículo 341 del Nuevo Código Penal podría complementarse de tal manera que incluyera el elemento “para sí mismo o para otra persona o entidad”. (Ver la sección 3.2 del Capítulo II de este informe)
- c) Reformar el artículo 323 del Nuevo Código Penal estableciendo el mínimo de dos personas para incurrir en el delito de asociación ilícita.

4. RECOMENDACIONES GENERALES

Con base en los análisis y los aportes realizados a lo largo de este informe, el Comité sugiere que la República de Panamá considere las siguientes recomendaciones:

Recomendación 4.1:

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 4.2:

Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, y para verificar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo (Ver secciones 1.1.3, 2.3, y 3.3 del capítulo II de este informe).