

## IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN PANAMÁ ACCIONES PENDIENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

*Gina De la Guardia Fernández\**

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción son los dos instrumentos internacionales más amplios e importantes en esta materia.

Panamá ratificó la Convención Interamericana a través de la Ley 42 de 1 de julio de 1998 y, como Estado Parte, asume el compromiso de adoptar las medidas legislativas necesarias que permitan su adecuación.

De igual forma, Panamá ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción mediante la Ley 15 de 10 de mayo de 2005. Este último instrumento internacional es sumamente amplio y complejo, por lo que solo nos referiremos a algunos aspectos de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El contenido de la Convención Interamericana contra la Corrupción puede ser analizado desde la perspectiva de cinco ejes temáticos: medidas preventivas, actos de corrupción, cooperación internacional, desarrollo progresivo - secreto bancario y el seguimiento a la implemen-

tación del convenio a nivel regional y en nuestro país. En cada uno de estos temas se abordan los subtemas que los componen, entre ellos, lo relativo a ética y procedimientos públicos, la jurisdicción, los actos de corrupción, de los que resultan algunos obligatorios y otros optativos para los Estados, extradición, medidas sobre bienes, autoridades centrales y el mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

La Convención Interamericana contra la Corrupción entró en vigencia en Panamá el 10 de agosto de 1998. No obstante, nuestro país declaró una reserva al texto del convenio, en cuanto a las acciones de confiscación o decomiso de bienes establecido en el artículo XV de la Convención, debido a que el artículo 30 de la Constitución Política prohíbe la confiscación de bienes como sanción.

El 12 de febrero de 2004, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia fue designada como autoridad central para los propósitos de asistencia y cooperación internacional de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

---

\* La autora es licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, experta en políticas públicas contra la corrupción.

La Convención Interamericana contra la Corrupción tiene los siguientes propósitos:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En relación con el cumplimiento de la Convención, tenemos que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) es un instrumento que permite a los Estados Miembros de la OEA, que ratificaron la convención en referencia, dar seguimiento a los acuerdos pactados, agilizar su implementación y promover la realización de actividades de cooperación técnica e intercambio de información.

Los Estados Partes de la Convención Interamericana contra la Corrupción se reunieron a inicios del mes de mayo de 2001, a fin de establecer un mecanismo de seguimiento para la implementación del convenio en referencia.

Luego de los debates en el seno de la conferencia de los Estados Partes, se acordó recoger en un documento los lineamientos básicos que se deben

seguir para el seguimiento de la implementación de la Convención, mejor conocido como "Documento de Buenos Aires", el cual ha sido suscrito por veintiocho Estados.

El mecanismo de seguimiento de la Convención, aprobado por los Estados Partes en Argentina, tiene como propósito promover la implementación de la Convención, contribuir a la promoción de la cooperación entre los Estados Partes en esta materia, dar seguimiento a los compromisos adquiridos, uniformar las legislaciones y facilitar la cooperación técnica, así como el intercambio de información y de experiencias.

Las características del mecanismo de seguimiento son las siguientes:

1. Es imparcial y objetivo.
2. Garantiza la aplicación justa y un trato igualitario.
3. Mantiene un equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia.
4. Se fundamenta en el consenso y la cooperación.

La estructura del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) se compone de dos Órganos:

1. Conferencia de los Estados Partes.
2. Comité de Expertos.

La Conferencia la integran representantes de todos los Estados Partes y tienen la responsabilidad de ejecutar el mecanismo de seguimiento. Sus reuniones se dan una vez al año.

El Comité está integrado por expertos designados de cada Estado y su función consiste en el análisis técnico de la implementación. Se reúne dos veces por año, en rondas de análisis de la Convención.

En este sentido, el Comité de Expertos selecciona, para cada ronda de análisis, las disposiciones de la Convención que deben ser aplicadas e implementadas y elabora un cuestionario sobre las disposiciones elegidas, el cual es enviado al Estado Parte y cuyas respuestas son posteriormente analizadas.

Finalmente, con base en la información recogida, el Comité formula conclusiones y emite las recomendaciones que considera apropiadas.

Un aspecto importante en el desarrollo del MESICIC es la participación ciudadana, a fin de lograr la obtención de mayores elementos de análisis para el seguimiento efectivo y veraz, que resulta trascendental para la lucha contra la corrupción, ya que de la misma sociedad se generan las soluciones a la problemática en estudio, la cual se establece como medio y control de la corrupción.

Para mayor comprensión sobre el procedimiento de las rondas de análisis se incluyó un flujograma al final de este artículo.

### **Rondas de Análisis de Panamá**

En la Quinta reunión del Comité de Expertos del MESICIC, realizada en Was-

hington DC del 2 al 6 de febrero de 2004, el Comité de Expertos adoptó, en la primera ronda de análisis, entre otros informes, el correspondiente a Panamá.

En la Decimocuarta Reunión Plenaria del Comité de Expertos, en el marco de la segunda ronda del MESICIC, realizada del 3 al 7 de diciembre de 2007, se aprobó el segundo informe de Panamá. Para la Decimoséptima Reunión Plenaria del Comité de Expertos, a realizarse del 13 al 17 de septiembre de 2010, se espera la aprobación del tercer informe de Panamá, correspondiente a las normas examinadas en la tercera ronda de análisis.

### **Conceptos de Transparencia y Rendición de Cuentas**

La Ley 6 de 22 de enero de 2002 define los términos “transparencia” y “rendición de cuentas” de la siguiente manera:

Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.

Rendición de cuentas. Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de ren-

dir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas.

En torno a estos dos aspectos importantes en la lucha contra la corrupción, los cuales permiten el seguimiento y la vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública, el comité de expertos realizó recomendaciones a nuestro país, en torno al análisis resultante del cumplimiento de Panamá de las normas de la Convención Interamericana contra la Corrupción relativas a la transparencia y rendición de cuentas.

### **Medidas preventivas relacionadas con la Transparencia y Rendición de Cuentas**

El artículo III de la Convención establece 12 medidas preventivas. Entre estas, podemos ubicar las siguientes medidas, cuyo desarrollo está destinado a crear, mantener y fortalecer:

1. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establece la Ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
2. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

En la primera ronda de análisis se hicieron recomendaciones concretas, respecto a los numerales 4 y 11 del artículo

III, en relación a la transparencia y rendición de cuentas. Las más importantes son las siguientes:

### **Sistema para la declaración de bienes, activos y pasivos**

#### Recomendación:

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

#### Medida sugerida por el Comité:

- a) Regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes, en relación con la publicidad de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales.

#### Recomendación:

Adoptar las decisiones que sean necesarias con el fin de que la obligación de declaración jurada de bienes patrimoniales sea aplicada a otros funcionarios de alto cargo y se establezcan sanciones en relación al incumplimiento de este deber.

#### Recomendación:

Establecer sistemas para hacer efectiva y eficiente la verificación del contenido de la declaración jurada de bienes patrimoniales, fijando plazos y ocasiones para ello, y estableciendo acciones que permitan superar obstáculos para acceder a las fuentes de información que se requieran.

Recomendación:

Utilizar las declaraciones juradas de bienes patrimoniales para detectar y sancionar actos ilícitos.

Recomendación:

Implementar un registro de los obligados a presentar declaración jurada de bienes patrimoniales, asegurando los mecanismos para su actualización periódica.

**Mecanismos para el acceso a la información**

Recomendación:

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 estas oportunamente, y para la apelación, en los 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) 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 diferen-

tes a las que determine la ley o con base en criterios diferentes a los que en ella se establezcan.

- c) Realizar una evaluación integral sobre la utilización y efectividad del recurso de hábeas data.

Recomendación:

Observar 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.

**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.

### **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) 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.
- b) 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.

De acuerdo con las recomendaciones antes transcritas, se derivan algunas acciones concretas que están pendientes a implementar por nuestro país:

1. Modificar y reglamentar la Ley 59 de 1999 (Ley sobre Declaración de Bienes Patrimoniales).
2. Elaborar y aprobar la ley de participación ciudadana, de acuerdo con los parámetros señalados.
3. Reglamentar la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (Ley de Transparencia).
4. Realizar jornadas de capacitación sobre participación ciudadana y el deber de realizar declaraciones patrimoniales.
5. Creación de indicadores de transparencia y rendición de cuentas.
6. Creación de un sistema o mecanismo único de recepción y atención de solicitudes en el Gobierno nacional.
7. Realizar una evaluación sobre la efectividad del recurso de hábeas data.

## MECANISMO DE LA RONDA DE ANÁLISIS

### MESICIC

