



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
PROGRAMA CENTROAMERICANO DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
3RA.PROMOCIÓN (2005-2007)**

**MECANISMOS DE CONTROL HORIZONTAL  
EN PANAMA.1994-2004.**

**LUIS CARLOS HERRERA MONTENEGRO.**

**Tribunal Examinador**

Dr. Edelberto Torres-Rivas  
Dr. Enrique Gordillo Castillo  
Mtro. Felipe A. Girón Palacios

Presidente del Tribunal  
Lector  
Lector

**Guatemala.  
2007.**

Los Criterios Vertidos en la presente tesis  
son responsabilidad exclusiva del autor.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios por proveerme de la fuerza necesaria para culminar este trabajo.

A FLACSO como institución, por darme la oportunidad con esta beca, de crecer como profesional y la posibilidad de que en un futuro no muy lejano, pueda utilizar este conocimiento en beneficio del fortalecimiento de la democracia panameña

A mi Padre, Tomás Herrera y Madre Markelda de Herrera, por todo el apoyo que me brindaron de manera incondicional.

A mis hijos Gabriela Herrera y Raziel Herrera, por ser pacientes en este momento de mi ausencia.

Al Dr Luis Mack, que desde el comienzo de esta maestría se convirtió en un tutor personal, permitiendo que creciera teóricamente y facilitando la comprensión de muchos aspectos complicados de la teoría en las ciencias sociales.

Al Maestro Luís Raúl Salvadó, Silvia Osorio, la Señora Olguita, y todo el personal de FLACSO Guatemala, por apoyarme durante esta maestría.

A Paúl Córdoba, Antonio Mosquera Barrios y a sus padres la Dra. Walda Barrios Klee y al Dr. Antonio Mosquera Aguilar, así como a Enrique Rascón Palacios por su amistad y solidaridad en todo este tiempo de estudios.

A los catedráticos del postgrado en ciencias sociales, que fueron mucho mas que profesores, fueron maestros, quisiera mencionarlos a todos, no obstante, especial agradecimiento al Dr. José Cal, Dra. Karen Ponciano, Maestro Felipe Girón, Dr. Héctor Rosada, Dr. Francisco Jiménez, Dr. Enrique Gordillo, Maestro Eduardo Velásquez.

Al Dr Edelberto Torres Rivas Director de esta Maestría, por sus valiosos aportes para este trabajo en El Salvador, durante un evento formal del programa, los cuales fueron muy determinantes para el rumbo de esta tesis.

En Panamá a Alexis Rodríguez M, a José Raúl Aparicio y a todos los profesores/as, que nos motivaron a seguir con estos estudios.

A los Ex Presidentes de la República de Panamá: Dr. Ernesto Pérez Balladares y Señora Mireya Moscoso, que con sus comentarios y reflexiones, brindaron información muy útil para este trabajo.

## RESUMEN DE TESIS

Este trabajo de tesis de maestría en Ciencias Sociales, sobre los “**Mecanismos de Control Horizontal en Panamá.1994-2004**”, nos permite entregar a la comunidad académica, y a la sociedad panameña, los resultados de una investigación, no sólo para obtener el título profesional, sino porque creemos que es un tema, que debe motivar el análisis, el debate, la reflexión, que nos permita decidir la clase de instituciones y de democracia que queremos.

Entender los vínculos, los pactos políticos y como se amalgaman las instituciones formales con las informales, ha sido uno de las principales dificultades, así como develar, lo que es un secreto a voces, la existencia de un presidencialismo exacerbado, que reserva para sí, el poder real, en contubernio, con algunos sectores políticos y económicos que responden a los mismos intereses, habida cuenta, que la alternancia del poder, les permite mantener a su conveniencia la fragilidad de los mecanismos de control horizontal, con independencia de que la norma constitucional consagre la clásica separación de los poderes.

La investigación, el análisis de los hechos políticos, la evolución constitucional del poder Ejecutivo y los mecanismos de control horizontal en Panamá, particularmente, los período de 1994 al 2004, permiten constatar la validez de nuestra hipótesis, que *los Mecanismos de Control Horizontal 1994-2004 sobre el Órgano Ejecutivo en Panamá, no son lo suficientemente fuertes para evitar una posible transgresión ilegal sobre otro Órgano del Estado y/o actos de corrupción.*

## INDICE GENERAL

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO I .....</b>	<b>12</b>
<b>CORPUS TEORICO.....</b>	<b>12</b>
<b>Democracia - Estado y Mecanismos De Control (<i>Accountability</i>).....</b>	<b>12</b>
1. Democracia.....	12
1.1 Los valores democráticos ayudan a sostener el contrato social.....	14
2. El Estado.....	15
3. Mecanismos De Control.....	18
3.1). Mecanismos de Control Legal y Política .....	18
3.2). Mecanismos de Control Social.....	19
3.3). Mecanismos de Control Transversal.....	19
3.4). Mecanismos de Control Vertical.....	20
3.5).Mecanismos de Control Horizontal.....	20
4. Conviviendo con la contradicción.....	22
5. Reglas Formales y Reglas Informales.....	25
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>28</b>
<b>Lógica Interna De La Investigación Y Sus Pasos.....</b>	<b>28</b>
1. Planteamiento del Problema .....	28
2. Justificación e Importancia.....	29
3. Objeto de estudio.....	29
4. Hipótesis.....	30
5. La Medición y La Comprensión.....	32
6. Supuestos Adoptados.....	32
7. Objetivos.....	34
8. Método y Técnica .....	35
<b>III. CAPITULO.....</b>	<b>36</b>
<b>Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004.....</b>	<b>36</b>
1. Aspectos Generales De Organización Del Estado Panameño.....	36
2. Estructura De Los Mecanismos De Control Horizontal En Panamá.....	37
2.1) El Órgano Ejecutivo .....	37
2.2) El Órgano Legislativo .....	42
2.3) El Órgano Judicial.....	46
3.4) La Contraloría General De La República.....	48
3.5) La Defensoría Del Pueblo .....	50
3.6) Tribunal Electoral.....	52
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>57</b>
<b>El Órgano Ejecutivo En Las Constituciones Panameñas.....</b>	<b>57</b>
1. Constitución De 1904.....	57
2. Constitución De 1941 .....	58
3. Constitución De 1946.....	59
4. Constitución De 1972 y Sus Actos Reformatorios.....	62
4.1). Los actos reformativos de 1978 .....	64
4.2). El acto constitucional de 1983 .....	64
4.3). Los actos legislativos No. 1 y No.2 de 1994.....	66
4.4). Acto legislativo No. 1 de 2004.....	67

<b>CAPITULO V.....</b>	<b>69</b>
<b>Balance De La Democracia Panameña.....</b>	<b>69</b>
1. La Transición: Democracia Para La Reconstrucción Nacional.....	69
2. Fortalecimiento de La Democracia.....	72
3. Consolidando La Democracia. ....	75
4. Sosteniendo la Democracia. ....	79
<b>CAPITULO VI.....</b>	<b>81</b>
<b>Balance de los Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004: Retos y desafíos.....</b>	<b>81</b>
1. Una Mirada Crítica .....	81
2. Mecanismos De Control Horizontal De Panamá, En Relación Con Los Países Centroamericanos. ....	87
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>104</b>
Entrevistas Realizadas Por Luis Carlos Herrera M. ....	104
Señora Mireya Moscoso, Presidenta Constitucional De La República De Panamá. 1999-2004.....	105
Dr. Ernesto Pérez Balladares. Presidente Constitucional De La Republica De Panamá 1994-1999. ....	108
Profesor Marcos Gandásegui.....	113
Profesor Juan Jované .....	118
Profesor Raúl Leis .....	120

## INDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro N°. 1 Instituciones Formales e Informales	25
Cuadro N°. 2 Guía conceptual sobre los Mecanismos de Control Horizontal	31
Cuadro N°. 3 Guía conceptual sobre la debilidad de los Mecanismos de Control Horizontal sobre el Órgano Ejecutivo	31
Cuadro N°. 4 Diferencias entre los supuestos positivistas y constructivista	33
Cuadro N°. 5 Relación entre teoría, objetivos y metodología	34
Cuadro N° 6 Métodos y técnicas que hemos utilizado para la producción de datos	35
Cuadro N°. 7 Poderes Del Órgano Ejecutivo En La Constitución Panameña	39
Cuadro N°. 8 Principales Mecanismos de Control del Órgano Legislativo sobre los demás Órganos del Estado y Agencias de Supervisión	45
Cuadro N°. 9 Principales Mecanismos de Control del Órgano Judicial Sobre los demás Órganos del Estado y Agencias de Supervisión	48
Cuadro N°. 10 Contienda Electoral 1994-1999	54
Cuadro N°. 11 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal	90
Cuadro N°. 12 Contralor General de la República/ Contralor General de Cuentas. Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal	92
Cuadro N°. 13 Procurador General de la Nación/Fiscal General Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal.	93
Cuadro N°. 14 Defensor del Pueblo/ Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Comparación Constitucional de Los Mecanismos De Control Horizontal.	94