

CAPITULO VI

Balance de los Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004: Retos y desafíos.

No existen investigaciones en nuestro país, que contengan un análisis teórico de los Mecanismos de Control Horizontal en Panamá, en los períodos 1994-2004, que permitan determinar si existe posibilidad de burlarlos, frente al exceso de poder presidencial, y si son débiles para enfrentar posibles actos de corrupción.

Desde el nacimiento de la república y durante el periodo del régimen militar, las reformas al Estado se produjeron frente a crisis institucionales, cuyo propósito era legitimar el sistema, más que dotar al Estado de Mecanismos de Control Horizontales efectivos, como hemos visto dejaron un entramado de normas formales y prácticas institucionales, que permiten al poder ejecutivo maniobrar para eludir su efectividad.

Haciendo un primer balance, tendría que decirse que los Mecanismos de Control Horizontal, no muestran la suficiente fortaleza, para confrontar posibles actos de corrupción, y transgresiones al ordenamiento jurídico, que dan pie a una creciente impunidad.

Si bien es cierto, que en el período que comprende este trabajo, se crean instituciones como la Defensoría del Pueblo y nuevas instancias en la Contraloría General de la República para una mayor fiscalización de la administración pública, no cambia el hecho de que por la vía de la práctica o reglas no formales, persiste en manos del Órgano Ejecutivo, la concentración del poder. Negar esta realidad, en nada aporta para nuestra democracia, debatir el tema y adoptar una agenda política de reformas del Estado, es lo que responsablemente corresponde a esta sociedad.

La reforma del Estado, parece ser uno de los desafíos más urgentes, frente a la debilidad de los mecanismos de control horizontal. Si se parte del hecho de que en nuestros tiempos la participación política y los controles al ejercicio del poder son algunas de las condiciones básicas de la democracia.

1. Una Mirada Crítica.

La estructura de los Mecanismos de Control Horizontal, en la democracia panameña, desde 1994-2004, no tiene una autonomía e independencia real, que sirva como muro de contención frente al poder presidencial.

En Panamá, los síntomas de debilidad de estos mecanismos, son evidentes. Quienes tienen la responsabilidad de ejercer esta función de control, o son designados a los cargos por el presidente, pertenecen a su círculo de amistades o pertenecen a su partido político, agravando su fragilidad.

Algunos de los nombramientos no escapan a las suspicacias por sus vínculos con el poder e ilustran lo que se ha planteado. *“cuando Martín Torrijos hizo pública su intención de designar a Oscar Ceville como Procurador de la Administración, fueron muchos los que recibieron el anuncio con recelo. Toda una vida como activista del PRD....”*⁷⁹.

En el caso del Tribunal Electoral, muchas de las medidas del ejecutivo, son tomadas con mucho recelo, el haber pagado el derecho a más de 10 meses de vacaciones a varios magistrados de ese tribunal, las recientes reformas electorales que le otorgan otras prerrogativas, la no publicación de los donantes de campañas electorales, se le suma el reciente nombramiento del Magistrado Valdés, del cual nadie duda de su capacidad y trabajo durante los anteriores procesos electorales, pero siembra suspicacias, como fue recogido en los medios de comunicación.

*“Ahora el presidente Torrijos, sorprende a la ciudadanía con la designación...del retirado Eduardo Valdés Escoffery en una jugada que tiene el avinagrado sabor de componenda política. La puerta queda abierta para todo tipo de especulación por la forma y el momento escogidos por el Ejecutivo quien, en otra de esas maniobras que le son características, opta gratuitamente por la opacidad a costa de la incipiente institucionalidad.”*⁸⁰

El Sistema presidencialista, en Panamá, se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte. El presidente gobierna realmente a la Nación, con los ministros de Estado que él elige durante sus cinco años de mandato y un Concejo de Gabinete supeditado a sus decisiones.

Se concentra en la figura del presidente de la República, facultades por la vía constitucional, y a pesar de que se trata de dotar de atribuciones y capacidad de acción a los demás Órgano del Estado, las prácticas institucionales, y el sistema presidencialista, supera los Mecanismos de Control Horizontal que existen para la propia sobre vivencia de la democracia.

Como dice el profesor Leis, *“Los pesos y contrapesos, como aspectos de la democracia liberal republicana, destacan con mucha evidencia ser defectuosa. El sistema está planificado para que los pesos y contrapesos no cumplan a cabalidad sus funciones, para que no se puedan controlar los poderes, a fin de que ninguno pueda neutralizarse, que ninguno asuma un poder absoluto.”*⁸¹

En una sociedad en donde los abusos del poder del ejecutivo, se ha convertido en lo cotidiano como práctica política, los ciudadanos no pueden cifrar su esperanza en que los Mecanismos de Control Horizontal cumplan por sí solos su trabajo, es necesario, insistir en designar en los cargos públicos a quienes estén revestidos de ciertas características personales y principios morales y éticos, para preservar el respeto a las instituciones democráticas.

⁷⁹ La prensa. Editorial. Primera Plana, 19 de febrero de 2007.

⁸⁰ La Prensa, Editorial. Primera Plana. 30 de diciembre de 2006

⁸¹ Véase anexo. Entrevista realizada al profesor Raúl Leis.

Uno de los retos para quien ocupa el más alto cargo del Estado, y cualquiera otra posición pública, es cumplir el pacto social suscrito con los ciudadanos, durante cada proceso electoral, esto implica no solo elevar a políticas públicas el programa o propuesta electoral, se trata de un compromiso ético, de la voluntad política real de defender y preservar el sistema democrático, donde los ciudadanos y ciudadanas son el objeto y sujeto, en tanto, las decisiones de los gobernantes deben atender las necesidades de la población, con respeto a sus derechos humanos.

En el afán de que exista confianza en el sistema democrático, se puede caer en el error de ir creando más mecanismos de control, que pueden tener un efecto adverso. Fiscalizar a quien fiscaliza, puede ser una cadena interminable, que no es garantía de nada, mientras formalmente la competencias y facultades estén radicadas en la figura presidencial. Al final, no son más que las piezas de un solo rompecabezas del poder, a quienes responden.

Ejemplo de ello, es lo que está sucediendo en el tema ambiental, a pesar de que existen instituciones rectoras en determinados temas, en ejercicio del poder desproporcionado que tiene el Ejecutivo, se han creado en el país nuevas instancias.

“Algunas veces el juego del poder se juega con tanto descaro que cuesta digerirlo. El Ejecutivo, se sacó de la chistera, una nueva autoridad, el de los Recursos Acuáticos, que comenzó su trabajo hace apenas unos días, pero ya están claras sus intenciones. De manera vertiginosa ha propuesto la modificación de la Ley que protege el parque natural de Coiba, uno de los patrimonios más valiosos de nuestro país, para permitir, que atuneros, relacionadas con el mismo poder, puedan pescar en áreas de alta protección, ahora conocemos que también quieren saltarse las comisiones de expertos, para poder dar el visto bueno a la caza de delfines en aguas panameñas...”⁸²

En Panamá, no existe pugna de poderes, es una concentración de poder en una persona, vinculada por el partido político de gobierno, que a muchos puede sorprender. Por ejemplo, existe una constante delegación de poderes legislativos que comúnmente deberían ser de la competencia de la Asamblea Nacional, o la facilidad con que se aprueban sus iniciativas legislativas, no obstante, esto no genera confrontaciones, las eventuales diferencias responden a intereses particulares o económicos, que por regla general, son superados con los pactos y alianzas políticas.

“...el Presidente Torrijos, en triste complicidad con los diputados selló el pacto que garantiza la opacidad en las donaciones en las campañas políticas. De un estadista hubiera esperado un veto enérgico a los artículos del Código Electoral...y de un hombre público, hubiéramos esperado cumplir con su promesa de “cero Corrupción”, pero, ni estadista, ni hombre de palabra. Por otro lustro el círculo de la corrupción (aquél que se inicia con las donaciones a candidatos y continúan con los favores que se pagan al gobernar atados a los compromisos) a quedado asegurado.

⁸² La Prensa. Editorial. Primera Plana. 18 de enero de 2007.

La transparencia en las donaciones, es el único sustento válido para el millonario subsidio electoral, que hace años se aprobaron los políticos, pero fieles al “juega vivo”, los políticos, cobran el subsidio, pero mantienen escondido el origen de las donaciones que reciben, bajo el subterfugio, de que el tribunal electoral podría verlas! Gracias Presidente ¡la subasta del poder ha quedado intacta!”⁸³

La debilidad de los Mecanismos de Control Horizontal, en la sociedad panameña, incorpora otro tema en el debate, ante la propuesta presidencial de sacar del Órgano Judicial la Policía Técnica Judicial (PTJ), para colocar a la institución encargada de investigar los delitos, en la estructura de la policía Nacional, cuyo jefe es el presidente y a quien le correspondería su nombramiento. La Prensa, uno de los medios reconocidos por mantener independencia en su línea editorial, sobre este tema señalaba lo siguiente:

*“el presidente, Martín Torrijos, va a tener que explicar al país su bipolaridad política. Es difícil entender como tiene absoluto control de su bancada en la Asamblea Nacional cuando su caprichosa Ley para destituir al director de la PTJ, tiene que ser aprobada con urgencia notoria”... Nadie entiende cómo los partidos siguen protegiendo su negociado, nadie señor Presidente, va a creer que ustedes, al ganar las elecciones, no devuelven los favores económicos recibidos en campaña.”*⁸⁴

Uno de los principales desafíos para nuestro país es contar con Mecanismos de Control Horizontal reales, en donde cada uno asuma sus competencias, sin inmiscuirse en la de los demás, cumpliendo su deber de fiscalizar, prevenir, denunciar o castigar el abuso de poder, en las actuaciones de la administración pública y de los funcionarios.

La condición de fragilidad de los Mecanismos de Control Horizontal, nos habla de lo imperativo de encarar este reto, por el rumbo que pueden tomar nuestras instituciones.

Aunque existan elecciones justas y alternancia del poder, sino se cuenta con autonomía en los controles de los poderes Judicial y Legislativo y las demás Agencias de Supervisión, se dan las condiciones para que el Ejecutivo, pueda caer en prácticas autoritarias y transgresiones al ordenamiento jurídico.

En este contexto, un desafío es forjar una nueva cultura política, con ciudadanos vigilantes del cumplimiento del contrato social, que se suscribe en cada proceso electoral, porque la separación de los poderes, es la esencia misma del Estado de derecho.

Depositar la confianza en determinado candidato, implica que se deben elegir a quienes tengan valores y ética política y respeten el pacto social, que los reconozcan como ciudadanos con derecho, y no como un cliente electoral.

Una conducta esgrimida por la mayoría de los políticos, es dar por contado, en ese “juega vivo político”, que quien les dio el voto, ya recibió su pago, y sobre las promesas que lo llevaron al poder, no existe responsabilidad de rendirle cuentas, a la población.

⁸³ La Prensa, Editorial. Primera Plana. 23 de enero de 2007

⁸⁴ La Prensa, Editorial. Primera Plana. 22 de diciembre de 2006

“Nuestros políticos siguen sin entender que en una democracia hay rendición de cuentas y responsables...”⁸⁵

Los retos concretos que debe enfrentar la sociedad panameña, para salvaguardar los Mecanismos de Control Horizontal, pueden ir desde reformas constitucionales a cambios en las normas, procedimientos y cultura institucional.

Como afirma el Doctor Jované, *“El presidente controla todo, sin mucha discusión, se aprueban las cosas, habría que ver no hay mucha oposición, si tomas la política económica, tampoco hay demasiado oposición. Los que llegan allí, representan los mismos intereses, los mismos partidos. Lo que tiene que ver con las políticas neoliberal, no tiene mayor problema con el parlamento, si el que coordina es el ejecutivo”⁸⁶.*

“En el caso de Panamá con una a extensión en la Corte Suprema, donde la mitad corresponde al gobierno anterior, y la otra mitad al gobierno actual, ellos se ponen de acuerdo. Todos lo que llegan al poder usan eso, siempre quedan la mitad, así se aseguran la impunidad. El ejecutivo, con el sistema existente, no hay independencia, no solo del poder legislativo, en el judicial, sobre todo en la Corte suprema.”⁸⁷

Establecer controles efectivos en la democracia panameña, implica asumir como tema de Estado un debate público, que aborde responsablemente y con claridad este aspecto.

Como bien señala el profesor Gándasegui. *“no vemos por ningún lado, ni siquiera un debate en torno a esa posibilidad, hoy día el debate se centra es en lo bien que estamos, lo bueno de nuestra democracia, nadie se atreve, o más bien, nadie se preocupa, a hacerle una critica al régimen electoral, que más temprano que tarde va a colapsar. En la medida que no resuelve los problemas...”⁸⁸*

La intromisión del Ejecutivo, en las competencias de las funciones legislativas y judiciales de los demás poderes, en función de intereses particulares, transnacionales, en detrimento de las respuestas que demanda la población, pueden ser detonantes de insubordinación ciudadana.

El ejercicio del poder político sin reglas éticas, esta mayormente expuesto a la ingerencia de los partidos políticos, a los vínculos de amistad, de parentesco, de poder económico, a la corrupción, porque no se tiene responsabilidad con los que se representan.

No es el propósito de este trabajo, hacer propuestas frente a una tradición presidencialista exacerbada, que reserva una cuota desproporcionada de poder, frente a los demás órganos del Estado, no se puede esperar, que solo en procesos electorales, salga a relucir el tema, pero sin real voluntad de hacer cambios.

⁸⁵ La Prensa, Editorial. Primera Plana. 9 de febrero de 2007.

⁸⁶ Jované, Juan. Economista y docente de la Universidad de Panamá. Entrevista realizada por Luís Herrera M. Panamá. 27 de abril de 2007.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Gándasegui, Marco. Docente de la Universidad de Panamá. Entrevista del 27 de abril de 2007.

En este sentido, desde nuestra posición una agenda política para el fortalecimiento a los Mecanismos de Control Horizontal, implica revisar aspectos como:

- Reformas constitucionales integrales de cara a fortalecer el principio de la separación de los poderes y el Estado de Derecho, restablecer el balance de los mismos. A través de una Asamblea Constituyente.
- Un sistema de nombramiento en funcionarios que ejercen funciones de fiscalización y control del Órgano Ejecutivo, que impida la intromisión, tanto para integrar los altos cargos del Órgano Judicial, como los del Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, los Procuradores, los Magistrados del Tribunal Electoral, entre otros.
- La delegación legislativa (Decretos leyes), el abuso de las facultades reglamentarias del Ejecutivo y de iniciativas legislativas en determinados temas en período de sesiones extraordinarias, sin agotar las consultas a todos los sectores de la sociedad.
- Las facultades de aplicar justicia administrativa de policía, a través de las alcaldías, corregidurías y juzgados nocturnos, como expresión de los abusos del poder del Ejecutivo en materia de orden público.
- Sistema de nombramiento, en la administración pública y en los cargos de las agencias de control horizontal, con criterios de méritos y eficiencia, con la prohibición de no tener vínculos de parentesco, amistad, afinidad, con el Presidente de la República.
- Descentralización de los recursos al nivel local.
- Reducción de las partidas secretas del Presidente/a y establecimiento de medidas de transparencia, como control previo y posterior
- Otorgamiento de subsidios electorales, en base a cumplimiento de programas y rendición de cuentas.
- Publicación de contribuciones a las campañas electorales.
- La inexistencia de una regla formal que garantice que las decisiones sobre el nombramiento o ratificación a los cargos de determinados funcionarios, con funciones de vigilancia o fiscalización del Órgano Ejecutivo, sea el resultado de la participación de voto objetivo, imparcial, independiente y pluralista.
- Los diputados representen a los electores y tiene la revocatoria de mandato. En segunda instancia, representan a los partidos políticos.
- Disminuir a casos de excepción la aprobación de leyes en periodos extraordinarios, aplicar el término de un mes de vacaciones.

- La ausencia de una normativa, en las comisiones permanente⁸⁹ de la Asamblea Nacional, que garantice la proporcionalidad de sus miembros, tanto de partidos políticos de la oposición y gobierno, de manera que cuando se sometan temas de interés del Ejecutivo, que puedan significar una limitación o interferencia en los demás poderes del Estado, la votación para determinar si es favorable y pasarlo a segundo debate, o citar a un funcionario de alta jerarquía, debe tener el voto de la mayoría, de los cuales, el 50% , no deben representar al partido en el poder.
- Las medidas disciplinarios para los diputados que no cumplan con el ⁹⁰Reglamento Interno de la Asamblea Nacional que faculta a las comisiones permanentes, para la citar y sancionar con desacato, la renuencia de los altos funcionarios(Ministros de Estado) a comparecer o rendir declaraciones, por razones partidarias.
- Promover la reforma del sistema de partidos políticos de manera de mejorar las condiciones de la competencia partidaria y de democracia interna.

2. Mecanismos De Control Horizontal De Panamá, En Relación Con Los Países Centroamericanos.

Panamá, en comparación con los países del área centroamericana, tiene una de las democracias más jóvenes. En este sentido, es importante, mostrar el estado de los Mecanismos de Control Horizontal en la región, los cuales confrontan problemas similares, como un referente para que en el país se puedan adoptar los cambios que han dado resultados positivos en el fortalecimiento de estos mecanismos.

Si bien esta comparación no examina de manera exhaustiva estos mecanismos, nos brinda un panorama general de la situación en la región. Aunado a lo anterior, el hecho de que el programa de esta Maestría Centroamericano en Ciencias Sociales, llevado por FLACSO- Guatemala, El Salvador y Costa Rica, promueve estudios sobre la región, nos motivo a incursionar en esta comparación. Quedando como un compromiso seguir profundizando en el tema.

El Órgano Legislativo en Panamá, ejerce control sobre el Ejecutivo, según la Constitución Política Nacional, de formas diversas.

Dentro de sus competencias se encuentra admitir o no las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República, vicepresidentes y ministros, diplomáticos, decretar la suspensión de cualquiera de estos funcionarios cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes, o mediante la rendición de un informe de labores ante la Asamblea Legislativa.

Otras de sus funciones como Mecanismos de Control Horizontal, la ejerce por medio de la citación o requerimiento de los Ministros de Estado para que rindan informes verbales o escritos sobre sus competencias, al dar votos de censura, cuando son responsables de actos atentatorios, o de errores graves que causen perjuicio a los

⁸⁹ Instancias del Legislativo, con facultades para presentar proyectos de ley y darles el primer debate.

⁹⁰ Véase. Mitchell D, Harley James. Manual sobre Aspectos Reglamentarios de Asamblea Nacional. 87 Panamá. 2004. Pág.14.

intereses del Estado, improbando los nombramientos de los magistrados, procuradores que haga el ejecutivo, entre otros.

A diferencia de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, Panamá, no tiene a nivel constitucional, la figura de la interpelación, que obliga a los ministros de Estado a presentar los informes o responder interrogantes de las Asamblea o Congreso. En los dos primeros casos, no se contempla sanción expresa si el Ministro se niega a concurrir a la citación, en los dos últimos países, los que si justa causa se niegan a concurrir quedan depuestos de sus cargos o deben renunciar, aunque varían los procedimientos.

En el caso de Guatemala, los diputados no tienen restricción o limitación a las preguntas que se le remiten al funcionario con 48 horas de anticipación. En la práctica, la interpelación, y el voto de falta de confianza, que se aprueba contra un ministro por la mayoría absoluta de la totalidad de diputado, presenta los mismos problemas como una forma de control, por cuanto, no se contempla nada para evitar que las alianzas y pactos políticos, impidan que se ejerza esta facultad para evitar los abusos de poder del ejecutivo.

Los Mecanismos de Control Horizontal se debaten entre lo formal y lo no formal, por el control político que detenta ante la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo. Adolece la constitución panameña, de principios rectores en la función pública, como la existente en Guatemala, que en el artículo 154 consagra que “los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.”

Si el Órgano Legislativo, no ejerce sus funciones de control al poder Ejecutivo, debemos tener presente que existen otros Mecanismos de Control Horizontal, como la Contraloría General de la República, el Defensor del Pueblo, los Magistrados de la Corte Suprema, el Tribunal Electoral o los Procuradores de la Nación o la Administración.

Empero, nos encontramos que nuestro país, no tiene un procedimiento de selección o escogencia que saque de las manos del ejecutivo o de sus esferas de poder, el decidir el nombramiento en estos cargos, que como se ha planteado es uno de los desafíos que como sociedad debe encararse para fortalecer el sistema democrático.

Panamá, contrario a lo que tienen países como El Salvador y Guatemala, no cuenta en su ordenamiento jurídico, de un procedimiento de selección para los cargos de los funcionarios antes mencionados, que permita la intervención de la sociedad civil, donde los gremios, y especialistas en la materia estén representados en comisiones, que garantice la idoneidad, independencia y ética profesional de quien llegue a ocupar dichos cargos, lo que en alguna medida ayudaría a que los mecanismos de control horizontal, puedan asumir su rol.

En el caso de El Salvador, la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se hace de una lista de candidatos, que forman el Consejo Nacional de la Judicatura, la mitad de la cual proviene de las entidades representativas de los Abogados de El Salvador y donde por disposición constitucional deben estar representados las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico.

En Guatemala, para la elección de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados son electos por el congreso de la República de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, que la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país.

De manera similar, acontece en Honduras, donde existe una Junta Nominadora para proponer el listado de candidatos a los cargos de magistrados, con amplia participación de los sectores involucrados en el tema. En los casos en que la Junta Calificadora no presente las propuestas en los términos señalados, el Congreso elige por mayoría calificada de la totalidad de los miembros y hace la votación, tantas veces se necesite hasta cumplir el requisito.

Cuando se elige al Contralor General de la República, en este país, el Congreso de la República tiene que hacer la elección, en base a una nómina una de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades de país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoria de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.

El jefe del Ministerio Público, en Guatemala, se le denomina Fiscal General y en Panamá, es el Procurador General de la Nación a quien le corresponde el ejercicio de la acción penal pública.

Los procedimientos para integrar ternas, y poder seleccionar a estos cargos públicos a los mejores hombres y mujeres, pueden variar en los países, pero por sí solo no garantizan que no se produzcan actos de transgresión.

En Panamá, el procurador General de la Nación, es nombrado por conducto del Consejo de Gabinete, y requiere la ratificación del Órgano Legislativo, en Guatemala es nombrado por el Presidente de la República, la diferencia estriba en que debe ser seleccionado de la nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del País, el presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

Algunas de estas legislaciones han establecido, en mayor o menor grado fórmulas y procedimientos con la intervención de otros actores de la sociedad civil, procurando que el principio de separación de poderes se mantenga, a pesar de ello, los mecanismos de control horizontal, son mediatizados en su labor de fiscalización y control.

Los crecientes escándalos de corrupción, con sabor a impunidad y las denuncias de abusos de poder, ante el silencio de quienes desde el Estado tienen la responsabilidad de defender la institucionalidad democrática, es parte de las lecciones que en la evolución de los mecanismos de control horizontal, en la región, deben ser analizadas, como parte de la reformas del Estado.

En Centroamérica, tanto en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Panamá, se mantiene con rango constitucional el principio de separación de los poderes y los mecanismos de control horizontal, con algunas variantes, como es el caso de Costa Rica, que su Defensor de los Habitantes fue creado por Ley.

En los siguientes cuadros, se comparan ciertos aspectos de los Mecanismos de Control Horizontal, en Centroamérica.

**Cuadro No. 11 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal.**

PAIS	NOMBRAMIENTO/ ELECCION	RATIFICACIÓN	PERIODO	SANCION /REMOCIÓN
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa 2/3 votos	8 años	Corte Suprema 2/3
El Salvador	Asamblea legislativa, de la lista que formará el Concejo Nacional de Judicatura, representando a las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico.	Asamblea Legislativa	9 años, (Existe la reelección.)	Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley, con 2/3 de votos de diputados electos.
Guatemala	Congreso de la República de una nómina de 26 candidatos, propuestas por una comisión de postulación con 2/3 votos.	Congreso de la República	5 años	Congreso de la República(declara si existe lugar a formación de causa)
Honduras	Congreso Nacional de 2/3 total de los miembros de los candidatos que presente la Junta Nominadora, representada por diferentes sectores.		7 años	Congreso
Nicaragua	Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente y Diputados en Consulta con asociaciones cívicas. Con el voto favorable de por lo menos el 70% de los diputados .Si no existe lista del presidente se elige con la lista de diputados.		7 años	Asamblea Nacional, decide si se le juzga.(desaforación) Especie de ante juicio para levantar la inmunidad
Panamá	Presidente, en acuerdo con el Concejo de Gabinete	Asamblea Nacional	10 años	Corte Suprema de Justicia

Existe bastante similitud en la norma constitucional, en cuanto a la ratificación o confirmación de la elección por parte del Órgano Legislativo, llámese Congreso, Parlamento o Asamblea Nacional, se procura de manera formal establecer cierto control sobre las postulaciones que hace el ejecutivo.

En países como El Salvador y Guatemala, los periodos o términos del cargo están relacionados con el periodo del mandato presidencial. Pero la existencia de un término más allá del periodo presidencial, como es el caso de Panamá y Costa Rica, no es garantía de la independencia y autonomía institucional, frente a las prácticas o cultura institucional no formal, que imprimen el rumbo del papel de las agencias de control horizontal.

Uno de los procedimientos más interesantes y que podría tomarse como un desafío para Panamá, y los demás países, es incorporar en su legislación, lo que se hace en Guatemala, y en menor grado en Nicaragua en la Elección del Contralor General, donde la postulación es a través de comisiones integradas con representantes de la sociedad civil, vinculadas a los temas que les corresponde atender al nominado/a.

Lo anterior de ninguna manera significa, que por sí solo el procedimiento de nombramiento garantice la autonomía o independencia en las decisiones de estos funcionarios una vez sean ratificados en sus cargos.

Estas comisiones, velan porque los aspirantes tengan la idoneidad para el ejercicio de sus funciones y un mínimo de requisitos destinados a darle a ese cargo la independencia y autonomía para que sirva de freno y contrapeso, frente al poder del Ejecutivo.

En Nicaragua, si bien el sistema de postulación para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema, parece ser una buena fórmula para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, se produce el mismo fenómeno de Panamá, aún cuando no sea el mismo procedimiento, en la medida en que la distribución de los cargos a fin de cuentas, responde a las cuotas de poder político de los partidos de gobierno.

Un ejemplo de avance en el fortalecimiento de los mecanismos de control horizontal, es el mandato consagrado en la constitución de Guatemala, en su artículo 182, que dice expresamente, que el Presidente de la República y todos los que forman parte del Ejecutivo “... tienen vedado favorecer a partido político alguno”

Otro aspecto interesante, en el caso de Nicaragua, es el reconocimiento al poder electoral, como un cuarto poder, dentro de la organización del Estado. Si bien, constituye uno de los mecanismos de control horizontal, importantes, no tiene el mismo tratamiento en los demás países, que siguen la teoría clásica de la separación de poderes.

En Panamá, el Tribunal Electoral, es integrado por los tres magistrados, que son nombrados en forma escalonada por 10 años, uno por cada órgano del Estado, y sus decisiones son definitivas y obligatorias y sólo se puede recurrir ante ellos mismos. Sólo el Fiscal Electoral, es nombrado por el Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional, con el mismo periodo de los magistrados.

Cuadro No. 12
Contralor General de la República/ Contralor General de Cuentas.
Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal.

PAIS	NOMBRAMIENTO	RATIFICACIÓN	PERIODO	SANCION /REMOCIÓN
Costa Rica	Asamblea Legislativa, con los votos de 2/3 de la totalidad de miembros. 2 años después del iniciarse el periodo Presidencial.	Asamblea Legislativa	8 años (Existe reelección, indefinidamente) ⁹¹	Por Asamblea Legislativa con los votos de 2/3 de la totalidad de miembros. Por ineptitud o proceder incorrecto
El Salvador	Asamblea Legislativa. Votación nominal y pública.	Asamblea Legislativa	3 años	Asamblea Legislativa
Guatemala	Congreso de la República, por mayoría absoluta., de la nómina de 6 candidatos., propuestos por un Comité de postulación con 2/3 votos.	El Congreso de la República	4 años	El Congreso de la República en los casos de Negligencia, delito y falta de idoneidad.
Honduras	Congreso Nacional		5 años	Congreso Nacional por delitos o graves irregularidades con el voto del 2/3 del total de miembros.
Nicaragua	Presidente y diputados de listas separadas Consultas con los grupos civiles pertinentes.	Asamblea Nacional	6 años	La Asamblea Nacional
Panamá	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	6 años	Corte Suprema de Justicia

El cargo de Contralor, es una de las Agencias de Supervisión, dotadas de amplias facultades en materia de fiscalización, en Panamá, lo que le permite cumplir un papel significativo en la prevención de actos de corrupción y transgresiones a la ley.

La competencia que tiene esta institución en materia de fiscalización de los fondos públicos, contempla la regulación mediante el control previo y posterior de todos los actos de manejo, uso, adquisición y disposición de los bienes del Estado, negociación de deuda pública, concesiones, examinar, intervenir, y fenecer las cuentas de los funcionarios, partidas discrecionales, realizar inspecciones e investigaciones y presentar para su juzgamiento a los servidores públicos, por irregularidades sobre las operaciones de patrimonios públicos, etc.

Según la norma constitucional, le compete su nombramiento al Órgano Legislativo, pero como expresara el Ex Presidente Pérez Balladares, no se respeta esta institucionalidad democrática, no es cierto que sea un funcionario que ejerce con autonomía e independencia sus funciones, porque en la práctica, es el presidente quien decide quien ocupa el cargo, debilitando las competencias que dentro del sistema democrático está llamada a cumplir.

Con la excepción de Panamá, la mayoría de los países tiene contemplado procedimientos, para que la sociedad civil, o la mayor representación política en el legislativo, decidan sobre la selección de quien ocupe este cargo.

⁹¹ Véase Art. 183 de la Constitución Nacional, reformada por la ley N° 8365 del 15 de julio del 2003.

En el Caso de Costa Rica, tiene el período más largo para el cargo, con posibilidad de reelección indefinida, aunque el Presidente es elegido por cuatro años.

En Nicaragua, existe una restricción para aspirar a ser Contralor cuando se trata de altos funcionarios del Ejecutivo, como ministros, directores, etc, no pueden postularse si están ocupando estos cargos al tiempo del nombramiento o antes de los 6 meses de su designación.

Cuadro No. 13
Procurador General de la Nación/
Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal.

PAIS	NOMBRAMIENTO/ ELECCIÓN	RATIFICACIÓN	PERIODO	SANCION /REMOCIÓN
Costa Rica	C.S.J. por mayoría absoluta de todos sus miembros		4 años. Pueden ser reelegidos por periodos iguales.	La corte por voto de 2/3 partes del total de los miembros puede revocar el nombramiento.
El Salvador	Asamblea Legislativa, por mayoría calificada de 2/3 de diputados electos.	Asamblea Legislativa	3 años (pueden reelegirse)	Asamblea Legislativa procederá por causas legales, con el voto de los dos tercios de los Diputados electos.
Guatemala	Presidente de la República.	El Presidente	4 años	El presidente de la República por causa Justificada.
Honduras	Congreso Nacional con el voto de 2/3 partes, del listado de una nómina de 5 candidatos que presenten una Junta Proponente		5 años	Congreso Nacional, declara lugar a causa para que lo juzgue la C.S.J.
Nicaragua	Electo por la Asamblea Nacional de ternas separadas presentadas por el Presidente y diputados de la Asamblea	Elección requiere el 60 % del total de los diputados	5 años	Asamblea Nacional puede destituir en base a las causales de la Ley, con el 60% de los votos del total de diputados.
Panamá	El Presidente en acuerdo con el Concejo de Gabinete.	Asamblea Nacional	10 años	Corte Suprema.

Las funciones de esta institución, de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos, promover el cumplimiento de la Ley, perseguir los delitos y poder acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios públicos de alto cargo, nos dice de la importancia que se mantenga la autonomía e independencia, para que cumpla su rol como Mecanismo de Control Horizontal.

En el caso de Panamá, el procurador forma parte del Ministerio Público, es nombrado por el Ejecutivo, pero interviene el Legislativo en su ratificación y el Judicial en su sanción, a diferencia de Guatemala, donde desde el nombramiento a la remoción del cargo, está supeditado al Presidente.

El periodo para ocupar el cargo de Procurador General de la Nación o Fiscal General, tiene diferencias, pero esto no ha sido obstáculo para que sufra la interferencia de los poderes del Estado, cuando puedan verse afectados determinados intereses políticos o económicos, propiciando la impunidad.

En Costa Rica, se le llama Fiscal General de la República y depende del Organización judicial, no es ratificado por la Asamblea legislativa. Existe un funcionario que se le llama Procurador General de la República, pero sus funciones se asimilan a las que Panamá, tiene el Procurador de la Administración, es un funcionario designado por el Concejo de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa.

En Nicaragua recibe el mismo nombre, pero esta sometido a la elección de este órgano del Estado.

Cuadro No. 14
Defensor del Pueblo/ Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
Comparación Constitucional de los Mecanismos De Control Horizontal.

PAIS	NOMBRAMIENTO	RATIFICACIÓN	PERIODO	SANCION / REMOCIÓN
Costa Rica	Asamblea Legislativa mediante mayoría absoluta de los diputados	Asamblea Legislativa	4 años y puede reelegirse 1 período	Por negligencia notoria o violaciones graves a la ley en ejercicio de funciones, previa investigación de la A.L.
El Salvador	Asamblea Legislativa, por mayoría de 2/3 de los diputados	Asamblea Legislativa	3 años (pueden reelegirse)	Asamblea legislativa con 2/3 de votos de diputados electos.
Guatemala	Comité del Congreso, integrado por un diputado por cada partido. Proponen 3 candidatos	El Congreso de la República	5 años	Congreso de la República (declara si existe lugar a formación de causa)
Honduras	Congreso Nacional		6 años. Puede ser reelecto.	Congreso Nacional, en base a las causales establecidas
Nicaragua	Asamblea Nacional de las listas presentadas por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles. Deben ser electos con el 70% de votos.	Asamblea Nacional	según ley	La Asamblea Nacional
Panamá	La Asamblea Nacional a través del listado de candidatos que elije una comisión , previa la convocatoria pública	Asamblea Nacional	5 años	Asamblea Nacional

Esta institución, puede recibir diversos nombres, Defensor del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos, Defensor de los Habitantes y Ombudsman, como originalmente se conoce. Con excepción de Guatemala que de manera temprana crea esta institución, surge en la mayoría de los países de la región en los años noventa, vinculado a la instauración de gobiernos democráticos y el final de los regímenes dictatoriales.

La misma ha evolucionado desde las funciones de fiscalizar y supervisar las actividades de los funcionarios de gobierno a la de investigación, mediación y educación y vigilancia de los derechos humanos.

Es otro de los Mecanismos de Control Horizontal importante, siempre que se pueda salvaguardar que la designación del Defensor, no sea el resultado de arreglos políticos, para que puedan ejercer sus atribuciones sin influencia de ninguno de los poderes del Estado.

En Costa Rica, se le conoce como Defensoría de los habitantes, no tiene carácter constitucional, no obstante, la hemos incluido por razones pedagógicas en el mismo. A pesar de no haber pasado por conflictos, ni tener ejército, la figura fue creada hasta el año de 1992, mediante la ley No. 7319 de 17 de noviembre. Pero se le ha dotado de facultades como interponer acción de inconstitucionalidad contra actos de la administración de cualquier naturaleza.

En América Latina, el primer Defensor del Pueblo, lo encontramos en la Constitución Política de Guatemala de 1985, con el nombre de Procurador de los Derechos Humanos. En El Salvador, se llama Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, que surge en las reformas de la Constitución de 1991, como resultado de los Acuerdos de Paz.

En el caso de Nicaragua, se eleva a nivel constitucional en 1995, y en Honduras se creó mediante decreto ejecutivo en 1992, con el nombre de Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, designado por el Presidente de la República.

En Panamá, la institución del Defensor del Pueblo, fue creada en 1997, durante el gobierno de Pérez Balladares, y adquiere rango Constitucional en las reformas introducidas en el 2004.

Desde la creación de la defensoría, la designación compete a la Asamblea Nacional, pero como nos comentó el Ex Presidente, siempre se escoge, a quien tenga el respaldo del Ejecutivo.

Puede decirse, que en todos los países de una forma u otra, se han dado cambios a nivel constitucional tendientes a preservar el control horizontal entre los distintos poderes del Estado. Algunos tienen procedimientos que pueden adoptarse para mejorar la calidad de los mismos.

En Panamá, existe la necesidad de debatir responsablemente, con tolerancia política y civismo, la situación de los Mecanismos de Control Horizontal.

Uno de los desafíos más importantes, es reconocer que como sociedad debemos hacer cambios en lo inmediato, no atribuir el problema a uno u otro gobierno, y traerlo a la palestra pública en cada proceso electoral, postergarlo, es negarnos la oportunidad de vivir en una democracia que aspira a que sus instituciones y los ciudadanos, estén revestidos de principios éticos que dan pie a la que las decisiones respondan a los intereses de la colectividad, garantizando un desarrollo humano sustentable, con equidad.