

### III. CAPITULO.

#### Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004.

##### 1. Aspectos Generales De Organización Del Estado Panameño.

La República de Panamá, como se ha dicho, esta organizada como un Estado soberano e independiente. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo, y se divide políticamente<sup>47</sup>, en provincias, distritos y corregimientos y Comarcas Indígenas, según está establecido por la Constitución de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, 1994 y de 2004.

Esta ley suprema del Estado, adopta la clásica división de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Es una democracia constitucional, desarrollada bajo el régimen presidencialista, donde quien dirige el órgano Ejecutivo, tanto es Jefe de Gobierno, como Jefe de Estado.

En 1749, la obra **El espíritu de las leyes**, proclamó contundentemente que para evitar el abuso del poder, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial debían mantenerse separadas. Esta obra consagraría en el mundo y para la historia al sacerdote, escritor, filósofo y aristócrata Charles-Louis de Secondat, mejor conocido como el barón de Brede y de Montesquieu.

Para el constitucionalista Panameño, Bernal, “La separación de poderes es, en teoría, el principal garante del que ha sido denominado Estado de Derecho, cuya esencia es el "imperio de la ley", y suele ser sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos regulares.”<sup>48</sup>

La clásica tesis de la teoría de la división de poderes del Estado, en el marco de la autonomía de los poderes públicos, encuentra en la realidad social su antítesis, sobre todo tratándose de regímenes presidencialistas como el imperante en Panamá, donde se dan excesivas atribuciones y prerrogativas al Poder Ejecutivo en la figura central del presidente constitucional que personifica al Estado Nación.

A diferencia de los sistemas de gobierno parlamentarios, en donde es el Órgano Legislativo el que se convierte en el primer poder del Estado, los sistemas presidencialistas en países como el nuestro, llegan a reducirse en unas cuantas personas detentadoras efectivas del poder estatal.

---

<sup>47</sup> El país esta dividido políticamente en 9 provincias, 75 distritos, 621 corregimientos y 5 comarcas indígenas (Kuna Yala, Kuna de Madugandi, Kuna de Wargandí, Nogbe Buglé, y Emberá Wounaan).

<sup>48</sup> Miguel Antonio Bernal. "Separación de poderes. El Presidente pretende llevar al país a una fracturación institucional mayor". Panamá América, 5 de enero. Portada. Panamá. 10 de junio de 2007. 36

## **2. Estructura De Los Mecanismos De Control Horizontal En Panamá.**

Para comprender la estructura de los mecanismos de control horizontal en Panamá, es imperativo, conocer los principales aspectos de organización y funcionamiento del Estado, y cómo las agencias se vinculan e interactúan, en especial sus atribuciones de control.

En cada uno de los órganos y agencias, existen competencias para ejercer control, fiscalización o prevención de los posibles actos de trasgresión e intervención entre los mismos.

Las normas legales contemplan procedimientos con el objeto de garantizar que no existan abusos de poder, así podemos mencionar como ejemplo de este control, los nombramientos que realiza el Ejecutivo, que requieren de la ratificación de la Asamblea Nacional, en la aprobación del presupuesto general del Estado, y en los casos de las Agencias de Supervisión, el nombramiento recae en este órgano; y en cuanto al Órgano Judicial, le corresponde a través de la Corte Suprema de Justicia, investigar y procesar a los diputados, entre otras.

### **2.1) El Órgano Ejecutivo.**

Es regulado en el Título VI de la Constitución vigente y se encuentra constituido por el Presidente y los Ministros de Estado. El Presidente de la República es elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años, siendo también elegidos en ese acto, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente. (Artículo 177 de la Constitución).

El Presidente de la República, cuenta con la cooperación, además de los Ministros de Estado, del Consejo de Gabinete (artículo 199) que es la reunión del Primer Mandatario, que lo preside, con los Vicepresidentes y los Ministros.

En la figura del Presidente, recae la facultad de nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado, coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos, velar por la conservación del orden público, y otras que le correspondan de conformidad con la Constitución o la Ley.

El Presidente de la República, por sí solo, con la cooperación del Ministro respectivo, o en su calidad de presidente del Consejo de Gabinete, concentra el poder, desde el surgimiento del Estado panameño, salvo, el período de régimen militar que por razones obvias, se modifican todas sus facultades. Esta concentración de poder del Ejecutivo, frente a los demás Órganos del Estado, ha erosionado en la práctica los criterios de independencia, autonomía y respeto a la institucionalidad, como fórmula para preservar el sistema democrático.

Dentro de las facultades del Órgano Ejecutivo, el Presidente, es el Jefe de la Fuerza Pública, y a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, concentra mucho poder, ya que las principales instituciones responsables de velar por la seguridad nacional, (Policía Nacional, Servicio Aéreo, Marítimo, Sistema Penitenciario, Migración, Protección Civil,) pertenecen al Ejecutivo, así como el Concejo de Seguridad Nacional, adscrito a la Presidencia de la República.

En su función de preservar el orden público, la fuerza pública esta sometida a la autoridad del jefe del ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo marco normativo es la Ley 18 del 3 de Junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

Además del Poder que ejerce el presidente a nivel nacional, a través de las autoridades nacionales, a nivel de las Provincia, (división política del país), nombra a su máxima autoridad política administrativa, que son los gobernadores. Este funcionario, es el representante del ejecutivo, siendo éstos de su libre nombramiento y remoción, los cuales como autoridades administrativas de policía, tienen entre sus competencias mantener el orden público, y coordinar algunas de las inversiones del gobierno central, ejerciendo influencia sobre las autoridades locales (Alcalde, Representantes de Corregimiento).

A pesar de que las autoridades locales, son elegidos por el voto popular, tienen un grado de dependencia con las decisiones del gobierno central, porque, además de que en su mayoría son parte del partido político en el poder, por el otro, ceden ante las decisiones presidenciales, ya que en su mayoría (52%) dependen del apoyo del Órgano Ejecutivo, tanto para los subsidios, como para obtener recursos en inversiones, que les permite solucionar algunos de los distintos problemas básicos en las comunidades donde han sido electos. (Salud, Educación, Vivienda, etc)

A la luz de la Constitución Política, y la legislación, el Estado Panameño, parece tener una organización que le permite a través de sus instituciones, o agencias, salvaguardar el pacto entre gobernantes y gobernados, ante los embates de una cultura institucional de dejar en manos de la persona del presidente de la República, decisiones, que de manera formal, se ha reservado a otros órganos del Estado, para mantener el equilibrio y evitar los excesos de poder.

Las facultades que concurren en la figura presidencial, dentro de un gobierno democrático, le permiten a un mandatario, cumplir con “el mandado”, con el pacto dado por quienes lo eligen, el hacer grandes transformaciones, en beneficio de la sociedad, respetando la institucionalidad democrática, porque a decir del profesor Quintero, “Los pueblos generalmente desean y esperan ejecutivos enérgicos, audaces, y emprendedores, siempre que respeten las libertades públicas y el ámbito de competencia de los otros órganos superiores del Estado.”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> (Quintero, 1986: 660).

El Consejo de Gabinete, tiene funciones consultivas, en los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República, pero también tiene atribuciones que le permiten ejercer control sobre ciertos actos, como el acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte, así como decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales.

El sistema democrático, debe contar con instituciones capaces de llenar los vacíos o debilidades de estos mecanismos de control horizontal, el Concejo de Gabinete, como un espacio de poder del Ejecutivo, realiza sus atribuciones, según sea la agenda de gobierno.

El siguiente cuadro, permite observar con mayor claridad, el poder que se le atribuye a este Órgano del Estado, quedando en el plano de la conducta ética y valores personales de quienes sean elegidos para ocupar este cargo, el no rebasar la frontera o maniobrar políticamente para interferir con los demás órganos o cometer actos de corrupción.

**Cuadro No. 7**  
**Poderes del Órgano Ejecutivo en la Constitución Panameña.<sup>50</sup>**

PRESIDENTE/A	FACULTADES MÁS RELEVANTES
<p><b>Poderes ejercidos por sí solo (183,310,318,325)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado.</li> <li>• Coordinar la labor de la administración pública.</li> <li>• Velar por la conservación del orden público.</li> <li>• Adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Nacional se reúna en las fechas que señala la Constitución.</li> <li>• Presentar un mensaje sobre los asuntos de la administración, ante la Asamblea Nacional, el primer día de las sesiones ordinarias.</li> <li>• Objetar los proyectos de Ley, considerados inexecutable.</li> <li>• Invalidar las órdenes que dicte un ministro de Estado, por ser contrarias a la Constitución o la Ley.</li> <li>• Aquellas que se consignan en la Ley.</li> <li>• Ser jefe de la fuerza pública (todos sus servicios)</li> <li>• Nombrar el director de la Administración de la Autoridad del Canal, que tiene la condición de ministro del Canal.</li> <li>• Nombrar nueve directores en la Administración de la Autoridad del Canal, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificación del Órgano Legislativo. (Que tienen entre sus funciones, otorgar concesiones de los servicios del canal y las naves, contratar empréstitos, fijar peajes, tasas, derechos por el uso del canal, con la aprobación final del Consejo de Gabinete y nombrar y remover al administrador del canal).</li> <li>• Celebrar tratados o convenios internacionales sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente, canal a nivel, o tercer juego de esclusas, los que deben ser previamente aprobados por el órgano Legislativo y sometidos a referéndum.</li> </ul>

<sup>50</sup> Constitución Política Nacional de 1972, y sus actos reformativos de 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004

<p><b>Poderes ejercidos con la participación del Ministro/a del ramo(Art.184,142,144,281)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.</li> <li>• Nombrar y separar a los directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer del uso de estos servicios.</li> <li>• Nombrar y separar libremente a los gobernadores de la provincia.</li> <li>• Informar al órgano Legislativo de las vacantes producidas que éste debe proveer.</li> <li>• Vigilar la recaudación de las rentas nacionales.</li> <li>• Nombrar, con arreglo a lo dispuesto al título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación</li> <li>• Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el proyecto del presupuesto general del Estado, salvo que la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República, coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso el presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.</li> <li>• Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta constitución y la ley.</li> <li>• Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.</li> <li>• Dirigir, reglamentar, e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.</li> <li>• Nombrar a los jefes, gerentes y directores de las entidades públicas autónomas, semi autónomas y de las empresas estatales., según lo dispongan las leyes respectivas.</li> <li>• Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.</li> <li>• Conferir ascensos a los miembros del servicio de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.</li> <li>• Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto, ni de su espíritu.</li> <li>• Nombrar un Magistrado del Tribunal de Cuentas</li> <li>• Nombrar a un Magistrado del Tribunal Electoral</li> <li>• Nombrar al Fiscal Electoral, sujeto a la aprobación del legislativo.</li> </ul>
---	---

<p><b>A través del Consejo de Gabinete (art.200)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actuar como cuerpo consultivo en asuntos que someta a consideración el presidente de la República, y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la ley.</li> <li>• Acordar con el Presidente de la República, el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa.</li> <li>• Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstito, y la enajenación de bienes nacionales, muebles e inmuebles según lo determine la Ley.</li> <li>• Acordar con el presidente de la República, que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación. Esto no se aplica a los convenios arbitrales pactados contractualmente por el Estado, los cuales tendrán eficacia por sí mismos.</li> <li>• Decretar bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el Estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales, pertinentes, de conformidad con lo dispuesto con el artículo 55 de esta Constitución.</li> <li>• Requerir de los funcionarios públicos, entidades estatales y empresas mixtas los informes que estimen necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar y citar tanto a funcionarios, como a representantes de dichas empresas, para que rindan informes verbales.</li> <li>• Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificarlos aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las leyes a que se refiere las funciones legislativas a las que debe sujetarse el órgano Ejecutivo(Art.159.numeral 11). <u>Mientras que el Órgano Legislativo no hay dictado leyes que contengan las normas correspondientes el Órgano Ejecutivo, podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.</u></li> <li>• Dictar el reglamento de su régimen interno y ejercer las demás funciones que le señale la constitución o la Ley.</li> <li>• Adoptar el Proyecto de Presupuesto, cuando el mismo no fuera aprobado, a mas tardar el primer día del año fiscal correspondiente.</li> <li>• Aprobar al Legislativo, las inclusiones de nuevas erogaciones en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas.</li> <li>• Someter a la Asamblea Nacional el proyecto de presupuesto anual, que no formará parte del Presupuesto General del Estado</li> </ul>
<p><b>En el Órgano Legislativo. (Art.159,164)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocar a sesiones extraordinarias a la Asamblea Nacional.</li> <li>• Solicitar facultades extraordinarias durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes. Esta facultad expira al iniciarse la legislatura ordinaria siguiente a la promulgación del Decreto ley y el legislativo, tendrá facultad para derogar, modificar o adicionar sin limitación la materia objeto de estos Decretos. Leyes, (Art.159)</li> <li>• Proponer a través de los Ministros de Estado con la autorización del Consejo de Gabinete leyes de la República, tato orgánicas como ordinarias.</li> <li>• Objetar proyectos de Ley por considerarlos inconvenientes o inexecutable.</li> <li>• Sancionar y promulgar la Ley.</li> <li>• Sustentar cualquier crédito suplementario o extraordinario, referente al presupuesto.</li> </ul>
<p><b>En el Órgano Judicial(Art.214)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar el Proyecto de Presupuesto General del Estado, incluyendo la propuesta presupuesto del Órgano Judicial y del Ministerio público, que no puede ser inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno central. Si el Presupuesto no alcanza. El Ejecutivo le corresponde incluir en otros renglones de gastos o inversiones estas sumas para la consideración de la Asamblea Nacional.</li> </ul>

<p><b>En el régimen Municipal (Art.249) y Provincial (Art. 252)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizar los empréstitos a los municipios</li> <li>• Las autoridades municipales deben cumplir las órdenes del Ejecutivo.</li> <li>• Los Alcaldes reciben del Tesoro Nacional el pago de su salario en los municipios subsidiados (52).</li> <li>• Nombrar el Gobernador de la Provincia, de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo.</li> <li>• Considerar el plan de obras públicas, de inversiones y servicios de la provincia y fiscalizar su ejecución.</li> </ul>
---	---

## 2.2) El Órgano Legislativo.

Es uno de los tres órganos del Estado, encargado de expedir las leyes y se erige como uno de los principales mecanismos de control horizontal, destinado a ejercer funciones de frenos y contrapesos al poder de los demás órganos.

Es regulado en el Título V, Capítulo 1° de la Constitución, que determina que el mismo está constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, integrada por los 71 diputados que resultan elegidos en cada circuito electoral, por un período de cinco años.

Si bien es cierto, que la Asamblea Nacional, está integrada por 71 diputados elegidos por votación popular por cinco años, la existencia de revocatoria de mandato de los Partidos Políticos, (procesos disciplinarios a los diputados que no atienden los mandatos del partido o incurren en faltas o delitos graves y se les quita el cargo, siempre que se encuentre establecido en sus estatutos), se ha convertido en la práctica, es una limitación a la libertad de pensamiento e independencia.

Según la Constitución Política de la República de Panamá, los Diputados actúan en interés de la nación y en la Asamblea Nacional representan a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral; el problema radica en que se divorcie de las necesidades de los electores y que únicamente responda a los intereses de su partido político.

En Panamá, existe una tendencia de que los Diputados respondan a los intereses de su partido político. Lo cual no es necesariamente negativo, el peor escenario sería que no respondan a nadie.

Los partidos políticos, son los dueños de las curules que ocupan los Diputados, y sus decisiones dependen de la línea del partido, que deben acatar a través de su bancada. Esta práctica es positiva, en la medida en que responda a los intereses de los ciudadanos, y en los casos en que el partido de gobierno no constituye mayoría y se necesita de votos de la oposición.

En algunos temas, a los diputados se les ha dejado en libertad de decidir como emiten su voto, pero al final, el resultado es el mismo, porque el partido en el poder al tener la mayoría de diputados, logra aprobar las leyes o nombramientos importantes que les somete el Ejecutivo.

La fragilidad del pacto social que se suscribe con los electores, estriba en gran medida, que se antepone la agenda partidaria, a la responsabilidad de cumplir con el mandato otorgado en las urnas. Lo que aunado a las prácticas institucionales no formales, superan los mecanismos de control horizontal formal, que el sistema democrático, ha previsto para frenar posibles abusos de poder.

En este sentido, cuando una institución o agencia estatal deja de cumplir sus funciones con independencia, y se buscan fórmulas o subterfugios para dejar de cumplir las funciones que le competen a este Órgano del Estado, se deja en manos del Ejecutivo, la posibilidad de burlar o maniobrar, estos mecanismos de controles horizontales. Es fundamental entonces, el respeto a la institucionalidad democrática, por cada uno de los que asumen la representatividad de los ciudadanos.

La debilidad o ausencia de mecanismos de control horizontal, suficientemente fuertes, ponen en riesgo al sistema democrático. Una práctica institucional, es concederle la decisión al Presidente, para la designación de los funcionarios, que formalmente son nombrados por el Legislativo, de esta forma se logra burlar el objetivo de la Ley. En tales condiciones, estos funcionarios no tienen ninguna autonomía, no cumplen a cabalidad su función fiscalizadora, generalmente responden y mantienen vínculos con el Ejecutivo.

Sobre este tema, el Ex presidente de la República de Panamá, el Dr. Ernesto Pérez Balladares, nos manifestó lo siguiente:<sup>51</sup>

*“Yo tuve la experiencia de recibir por varios meses legisladores, que ahora son diputados, me pedían que dijera el nombre de quién yo quería, yo les decía que se remitieran a la Ley. Qué dice la Ley. Dice que los nombra la Asamblea. Pero díganos a quién usted quiere. Pero como rehusé decirles un nombre, después de 2 meses, se fueron a preguntarle al vicepresidente y este les dio un nombre, ese fue el escogido. Esto demuestra por lo menos a mi criterio, que no importa lo que digan las leyes, no importa lo que digan las constituciones o las instituciones, si las personas no están dispuestas a asumir ese rol, las instituciones democráticas no funcionan.”*

Puede identificarse como otra de las debilidades, que por Ley se reserva a este órgano, llamado a cumplir una función de control sobre el ejecutivo, es eximir a sus miembros, de responsabilidad por las decisiones, que emiten en ejercicio del cargo, (Adoptar leyes, nombramientos, aprobar contratos, dar votos de censura, juzgar al presidente, etc) en alguna medida, esta prerrogativa, en quienes no respetan la institucionalidad democrática, se convierte en una justificación o patente de corzo para violar el pacto social, para transgredir la ley o no condenar los actos de corrupción.

Frente a un sistema presidencialista muy fuerte, los Mecanismos de Control Horizontal, por las razones que venimos comentando, en la práctica, muestran signos de fragilidad, dejan abierta la posibilidad de que el Ejecutivo, así mismo se otorgue otras atribuciones,

---

<sup>51</sup> Pérez Balladares, Ernesto. Entrevista concedida a Luis C. Herrera M, Panamá, 10 mayo de 2007.

no sólo por la facultad reglamentaria, sino por la vía de las prácticas institucionales, los pactos políticos, donde el Ejecutivo logra que se concreten en leyes sus iniciativas legislativas, así como la ratificación, aprobación y firmas de convenios marcos, acuerdos bilaterales y regionales, con el voto plancha del partido político en el gobierno.

La representación se ejerce, en función de los intereses partidarios o plegados a las decisiones del presidente, sin atender las demandas o necesidades de sus representados, con quien se firmó ese pacto social.

Cuando quién ejerce el cargo de jefe de Estado o de gobierno, es a su vez, presidente del partido político que lo lleva al poder, u ocupa un alto cargo directivo, aún, con las “licencias”, que en algunos casos por razones de ética se puedan acoger, se mantiene, un cordón umbilical político partidista, donde las decisiones del gobierno, son decisiones del partido.

El hecho de que los diputados deban seguir la “línea del partido,” como se ha mencionado, en sí no es negativo, no obstante, constituye una limitación a su autonomía, por lo cual se advierte en esta práctica una peligrosa debilidad para este mecanismo de control horizontal, porque permite a través de los miembros del partido en el poder, la ingerencia del ejecutivo, sin posibilidad de que los partidos de oposición, cuando son minoría, puedan hacer mucho para frenar los abusos, trasgresiones o posibles actos de corrupción.

No obstante, existen controles importantes que la constitución consagra para el Legislativo sobre el poder Ejecutivo, como son las de conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y juzgarlos, si a ello diere lugar, así como las relacionadas a la aprobación de Nombramientos que les corresponder hacer de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, El Procurador de la Administración, el Fiscal Electoral, en materia de presupuesto, la posibilidad de citar requerir informes de los Ministros de Estado y funcionarios de entidades autónomas y semiautónomas, entre otras.

No debemos pasar por alto que las reglas formales, le permiten al Ejecutivo hacer uso de su poder, se hace ilusorio que este órgano del Estado, pueda ejercer con independencia las funciones de fiscalización y control.

Como expresara un analista político del país, *“Nuestro sistema tiene grandes fallas, todas producto del interés que un puñado de personas en el poder controlen todas las decisiones. Así, las curules son de los partidos, los diputados no son independientes ni pueden legislar según sus criterios, sino bajo la orden y dirección permanente de quien dirige el partido, que en el caso del partido en el poder, es el propio presidente casi siempre.”*<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Rognoni A. Mario. 2007. De mentiras y los políticos. Estrella de Panamá.30 de abril.

La forma como el Órgano Legislativo ejerce controles podemos verlo principalmente en lo que se refiere al sistema de nombramientos, sanciones, en el presupuesto y en otras funciones de carácter administrativo; tal como aparece en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 8 Principales Mecanismos de Control del Órgano Legislativo  
Sobre los demás Órganos del Estado y Agencias de Supervisión**

Estructura	Nombramiento/ ratificación	Sanciones/ Restricciones	Presupuesto	Funciones administrativas
EJECUTIVO	-Aprobar o improbar los nombramientos que realice el ejecutivo, y que por disposición constitucional requieren de la ratificación: -Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. -Fiscal Electoral -Procurador General de la Nación	-Conocer de las acusaciones Contra el Presidente de la República por actos ejecutados en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios a la Constitución o la Ley. -Dar votos de censura contra los ministros de Estado -Citar o requerir a los ministros de Estado, y demás funcionarios de alto nivel para que rindan informes verbales o escritos. - No pueden tomar posesión de los cargos los funcionarios hasta tanto sean ratificados.	Aprueba o rechaza	-Aprueba o rechaza antes de su ratificación los tratados o convenios internacionales -Determinar la estructura del Estado a través de la creación de ministerios y entidades. -Aprobar o improbar los contratos de interés del Estado que no tengan reglamentación. -Conceder facultades extraordinarias en periodo de receso de la Asamblea, para legislar por Decretos Leyes.
JUDICIAL	Aprobar los Nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema, Procurador de la Administración Procurador General de la Nación,	-Conocer de las acusaciones o denuncias y contra los Magistrados de la Corte Suprema y juzgarlos.	Intervenir en la aprobación del Presupuesto.	-Decretar amnistía por delitos políticos.
AGENCIAS	-Nombrar al Contralor y Subcontralor -Nombrar al Defensor del Pueblo. -Nombrar al Magistrado del Tribunal Electoral  -Aprobar el Nombramiento del Fiscal Electoral			
otros	Ratificar a los 9 directores nombrados por el Ejecutivo en la junta Directiva para la administración de la Autoridad del Canal.	Destitución del cargo en caso de desacato a esta norma		-Los miembros de la Fuerza Pública no podrán intervenir en política partidista o hacer declaraciones o manifestaciones políticas de forma individual o colectiva.

### **2.3) El Órgano Judicial**

Es el encargado de cumplir las tareas de administración de justicia, para que todas las actuaciones se apeguen al cumplimiento de la Ley, está regulado en el Capítulo 1° del Título VII de la Constitución, constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados establecidos por ley (artículo 202).

Es un órgano constitucional, con autonomía reglamentaria interna y autonomía presupuestaria relativa.

El Ministerio Público, es parte del sistema de administración de justicia, constitucionalmente, tiene autonomía para realizar las investigaciones e instruir las denuncias de la posible comisión de delitos, y hacer la defensa de la sociedad y del Estado. Es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la administración, Fiscales, Personeros y los otros agentes del Ministerio Público.

El órgano Judicial, tiene facultades importantes como mecanismo de control horizontal frente a los demás órganos. Entre sus atribuciones, se encuentra vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos, perseguir los delitos y contravenciones constitucionales y legales y servir de consejeros jurídicos.

También le corresponde, investigar y procesar a los Diputados, para ello, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción (Fiscal).

En el Órgano Judicial, existe la carrera judicial, pero se excluyen los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, donde intervienen los tres órganos del Estado, los ciudadanos no participan en las designaciones, pero en su mayoría, los postulados son afines al partido político del gobierno y de esta forma promueven con mayor facilidad su ratificación, por estar vinculados en alguna medida, con el poder Ejecutivo.

De manera escalonada, cada 2 años, uno de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y su suplente, es designado por el Presidente, a través del acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta, por un término de 10 años.

El procedimiento para la designación, propicia la ingerencia del Ejecutivo en las decisiones judiciales, a diferencia de los que pasa en otros países como veremos más adelante.

Dicho lo anterior, no es extraño que en el país, se posibilite el abuso de poder, los actos de corrupción, y con ello la impunidad, que peligrosamente lleva a la población a dejar de confiar en la institucionalidad democrática. Los medios de comunicación recogen muchos ejemplos de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en las que se archivan expedientes por aspectos formales, beneficiando a altos funcionarios.

El Ministerio Público, constitucionalmente, tiene autonomía para realizar las investigaciones e instruir las denuncias de la posible comisión de delitos, y hacer la defensa de la sociedad y del Estado.

Los cargos de Procuradores/as, por las funciones que están llamados a desempeñar, son otros de los nombramientos importantes, para la fiscalización y control de los órganos del Estado, pero se deja en manos del Presidente, a través del Consejo de Gabinete su nombramiento y la ratificación al Órgano Legislativo.

La sociedad percibe, que el nombramiento en estos altos cargos, le permite al presidente, ejercer determinado poder en los demás órganos del Estado, en palabras del Ex Presidente Pérez Balladares *“El Presidente, en este país, la gente lo percibe, como un rey, dueño de vida y hacienda durante cinco años”*.<sup>53</sup>

Muchos de los casos de corrupción y denuncias de irregularidades presentadas, son archivados, en la etapa de investigación por aspectos de forma, cuando están de por medio figuras políticas, vinculados al gobierno, o al partido gobernante.

Existen antecedentes del periodo de la dictadura militar (1968-1989), donde el Ministerio Público, fue utilizado para la persecución política, por lo que se ha exigido, con sobradas razones, cambios en el sistema de nombramiento.

El clamor de la sociedad panameña por la justicia, el alto a la impunidad, la eliminación de la mora judicial, el archivo de casos de alto perfil, parece ser una de las tareas pendientes que el Órgano Judicial debe atender.

La administración de justicia, no puede mantener su independencia en la medida que responda a otros intereses (políticos, económicos) que no son los de la justicia, porque a pesar de la existencia de un ordenamiento jurídico que debe guiar sus actuaciones, estas parecen no ser suficientes.

El Órgano Judicial como se observa en el siguiente cuadro, se le ha conferido uno de los principales controles frente a los demás Órganos del Estado y algunas Agencias de Supervisión, al tener la facultad de sancionar a las autoridades que representan a estas instituciones, por violación a la constitución y la ley.

---

<sup>53</sup> Op. Cit.

**Cuadro N° 9 Principales Mecanismos de Control del Órgano Judicial  
Sobre los demás Órganos del Estado y Agencias de Supervisión.**

Estructura	Sanciones/ Restricciones
EJECUTIVO	-Guarda de la Integridad de la Constitución y las Leyes. - Conoce y decide sobre la inconstitucionalidad de los Decretos, acuerdos, resoluciones y actos administrativos. -Los magistrados y Jueces principales no pueden ocupar otro cargo público, excepto el de enseñanza en universidades.
LEGISLATIVO	-Investigar y procesar a los Diputados, sin que se requiera autorización de la Asamblea Nacional. - Conoce y decide sobre la inconstitucionalidad de las leyes. - Declarar inexecutable los proyectos de leyes.
AGENCIAS	-Suspender y remover al Contralor General de la República. - Remover y sancionar a los Magistrados del Tribunal Electoral y al Fiscal Electoral. Por faltas o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

Existen otras Agencias de Supervisión, que cumplen funciones de fiscalización, prevención y control, a continuación veremos las más relevantes:

### **3.4) La Contraloría General De La República.**

A pesar de los cuestionamientos que surgen con cada nombramiento del Contralor, es una de las instituciones que goza de mayor credibilidad dentro del Estado, por sus funciones como fiscalizador del manejo de los bienes públicos.

Las atribuciones que ejerce la Contraloría General de la República, son importantes, para el sistema democrático, porque permiten frenar el excesivo poder del Ejecutivo, negando el refrendo a determinados actos públicos, o a través de la auditoria, donde pueden detectarse las irregularidades en la administración pública, en el manejo de los fondos públicos y proceder con las reparaciones al erario público y las denuncias penales ante las instancias competentes.

La Contraloría General de la República, desde sus inicios, logra cierta autonomía y un carácter técnico, a pesar de los cambios que ha sufrido.

Se inicia esta institución, desde 1904, con la creación del Tribunal de Cuentas. Al frente de la misma, con el cargo de Visitador Fiscal y Jurisdicción Nacional, le corresponde supervisar el manejo de las operaciones del Tesoro Público e investigar y ordenar el cumplimiento de las regulaciones de la Contabilidad.

Para el año 1917, se produce la sustitución de esta figura, por un Juez de Cuentas. Al año siguiente, se creó el cargo de Agente Fiscal y asignó al Órgano Ejecutivo la responsabilidad de nombrar al máximo funcionario.

La Ley No. 84 de 1930, creó la Oficina de Contabilidad y Contraloría, donde se le asigna al cargo, el título de Contralor General de la República, como se le llama hasta esta fecha, y cuyo nombramiento requería la aprobación de la Asamblea Nacional. Para mediar el poder del Ejecutivo, sobre esta entidad fiscalizadora, se establece que la aprobación del cargo, corresponde a otro órgano del Estado.

Con la aprobación de la Constitución de 1941, se establece un Departamento del Poder Ejecutivo, independiente de los Ministerios de Estado, denominado Contraloría General de la República; cuya misión es la de fiscalizar y controlar los movimientos de los Tesoros Públicos.

En la Constitución de 1946, pasa a ser un Departamento independiente del Órgano Ejecutivo, denominado Contraloría General de la República, con la misión de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos.

En 1991, se crean la Dirección de Control Fiscal y la Dirección de Auditoría General, ambas creadas según el Decreto No.101 de 22 de mayo de 1991, se separan las atribuciones de control fiscal o previo del control posterior.

Durante los primeros años de la república, hasta la fecha, se han producido algunos cambios en su organización y quien la dirige ha recibido distintos nombres, desde visitador fiscal, juez de cuentas, agente fiscal, contralor, pero de una forma u otra, siempre ha sido designado, por el Ejecutivo, a quién debía fiscalizar.

El que la Asamblea Nacional, se le adscriba la facultad de nombrar a la persona que ocupe este cargo, ha sido un avance significativo, pero como se ha visto, las prácticas institucionales, parecen superar las reglas formales que sustentan los mecanismos de control horizontal.

En este sentido, si no existe un respeto a las instituciones democráticas, se crea una distorsión entre lo que debe ser la independencia entre estos Órgano del Estado. No se trata de vacíos o ausencia de reglas formales, sino de una ausencia de cultura democrática, de respeto al sistema que lo sustenta.

Actualmente esta figura, esta siendo seriamente cuestionada, ya que el actual contralor, es amigo personal del Presidente y renuncia al cargo, para pasar a desempeñar las funciones como Ministro de Asuntos del Canal. Y quien lo reemplaza, es el Ministro de Economía y Finanzas, que renuncia ante el presidente, para pasar a ocupar esta función de fiscalizador.

Este vínculo del Contralor con el Presidente en Panamá, ha generado dudas en cuanto a la capacidad de mantener autonomía e independencia. Se espera, que el respeto a la institucionalidad, se imponga. Y que la Asamblea Nacional asuma su papel de control al respecto.

En un sistema presidencialista, con instituciones débiles, es responsabilidad de los gobernantes, conducirse éticamente, honrar el pacto social y no caer en el manejo de la administración pública, como un asunto partidista, exponiendo innecesariamente con sus actuaciones, al sistema democrático.

La posibilidad de intromisión del Ejecutivo en los demás Órganos del Estado, aunado a un presidencialismo exacerbado, debe constituirse en una campana de alerta, de la fragilidad de los mecanismos de control horizontal, indicativo de que en Panamá, estamos a tiempo de fortalecer el sistema democrático, creando una cultura de respeto a la institucionalidad, modificando patrones formales y no formales, (norma y prácticas), que sean necesarias.

Como señala el Doctor Pérez Balladares “para que una democracia funcione, lo principal son los actores, con independencia de las instituciones democráticas y de las reglas, llámense constitución o leyes, lo fundamental es que los actores de esa democracia estén convencidos, que es el mejor sistema y que hay que respetarlo...porque nuestra cultura es autoritaria, nuestra cultura es personalista, nuestra cultura es presidencialista.”<sup>54</sup>

### **3.5) La Defensoría Del Pueblo**

Panamá, cuenta entre otros de sus mecanismos de control horizontal, con la Defensoría del Pueblo, creada a través de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, como una institución independiente de toda persona, autoridad u Órgano del Estado y con plena autonomía funcional administrativa y financiera.

Le corresponde a esta institución, proteger los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos contenidos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y en las leyes de la República.

Como Agencia de Supervisión, le compete el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y hacerlos respetar.

Según el Ex Presidente Pérez Balladares, al crear esta defensoría, se trató de contar con un mecanismo diferente, para que existiera una voz crítica, que recogiera el sentir de la población, como una forma de exigir rendición de cuentas, y de tener un balance frente al poder gubernamental.

Esta figura surge después de la caída de algunos regimenes autoritarios en la región, con graves casos de violaciones a los derechos humanos.

Este espacio, fue impulsado desde la ciudadanía, ante la ausencia de una instancia autónoma donde pudieran canalizar sus denuncias y con capacidad para requerir respuestas de los funcionarios públicos renuentes, como eran los casos de los desalojos de campesinos por los posibles embalses en áreas del Canal, las graves implicaciones al medio ambiente por concesiones mineras, los casos de violencia contra la mujer, la conducta reiterada de algunos ministros y directores de no cumplir con las prestaciones de los servidores públicos, entre otros.

---

<sup>54</sup> Op Cit.

La Defensoría del Pueblo, tienen entre sus facultades más importantes:

1. inquirir sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública, que pudieran ser consideradas irregular, incluyendo al Órgano Ejecutivo, gobiernos locales y a la fuerza pública.
2. investigar y denunciar hechos, actos u omisiones de las empresas públicas, mixtas o privadas, personas naturales o jurídicas, que desarrollen un servicio público por concesión o autorización administrativa.
3. promover, ante la autoridad respectiva, que se subsanen las condiciones que provocaron la queja.

En relación al nombramiento del Defensor del Pueblo, el Doctor Ernesto Pérez Balladares, nos comentaba, que pasaba lo mismo que con el nombramiento del Contralor, y es que los legisladores, hoy diputados, van donde el presidente a preguntarle a quien quiere que nombre. De nada sirve, que la Ley reserve esta facultad a Órgano del Estado, si el poder real se mantiene por la cultura institucional en el Presidente.

No obstante lo anterior, a pesar de la influencia del Ejecutivo, es posible que ejerza su rol como un mecanismo de control horizontal. El pedir rendición de cuentas, del uso de los fondos de las “partidas discrecionales” o “partidas secretas”, a dos Ex Presidentes, Pérez Balladares y Mireya Moscoso, fue ejemplo de ello.

Este caso dejó claro que existen debilidades de nuestros mecanismos de control horizontal, como la Contraloría General de la República, que como se ha dicho le corresponde la fiscalización, y control de todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos, sobre este asunto, según recoge el informe, el Contralor Barría se pronunció, en el sentido, que el uso de estos fondos dependía de una decisión unilateral del presidente de la República, “ya que los auditores de la República, no pueden decirle a un presidente qué gastos están o no autorizados”<sup>55</sup>.

Antes de terminar su mandato, la Presidenta Moscoso, rindió informe de gastos por renglón, que revelaba al país, el uso de 23 millones, 187 mil, 806 dólares, durante los cinco años de gestión, que a juicio de la defensoría fue “*un paso positivo, puesto que es la primera vez que un mandatario durante su ejercicio rinde cuentas sobre el uso de esos fondos*”<sup>56</sup>

De igual forma el Presidente Pérez Balladares, presentó su informe, de los gastos del período 1994-1999, por un total de 36 millones, 394 mil, 125 dólares, con 23 centésimos, que igualmente recibió manifestaciones a favor y en contra del uso de dichas partidas, pero que fue importante, por cuanto, se demostró que a pesar del poder del Presidente, o los más o menos controles, los ciudadanos pueden exigir transparencia. La intervención en este caso de la Defensoría del Pueblo, permitió que se reconociera la importancia de esta institución.

---

<sup>55</sup> Informe Especial de la Defensoría del Pueblo, 2004. Pág.2. Panamá.

<sup>56</sup> Idem.

No es el propósito al traer este ejemplo, determinar si se justificaba o no el uso de esas partidas, sino, el ver los resultados cuando los Mecanismos de Control, ejercen su rol.

Lo que si quedó claro en este debate, que la existencia de partidas discrecionales o secretas para uso presidencial, no les da un carácter de restringido, por cuanto son fondos de naturaleza pública. Sin embargo, el uso que se les ha dado, denota que en nuestro país se requiere fortalecer a las instituciones de fiscalización en este aspecto, que permita mayor fiscalización y rendición de cuentas, con una reglamentación del uso de tales fondos, que en todo caso, deben limitarse a las necesidades de gastos de seguridad nacional y atender calamidades sociales urgentes.

Mientras se concentre el poder en el Ejecutivo, y el Presupuesto General del Estado reserve sumas tan excesivas para el manejo discrecional de quién ocupe la Presidencia, será vital que las agencias de control horizontal, realmente tengan la independencia y autonomía que ameritan las funciones que están llamados a cumplir. Recientemente la Corte Suprema de Justicia ordenó el Archivo de los expedientes del uso de dichas partidas discrecionales, no encontrando mérito a las denuncias de manejos irregulares.

### **3.6) Tribunal Electoral**

Esta institución, desde el surgimiento del Estado en 1904, hasta la década de 1990, sufrió cambios, pero no se logró que cumpliera su rol de garante de la libertad y pureza del sufragio, quedando en manos de los gobernantes de turno, los destinos de esos procesos, incluyendo la intromisión de gobierno de Estados Unidos, como lo registra nuestra historia republicana.

A raíz de la instauración de la democracia en Panamá en 1990, el Tribunal Electoral, ha mantenido y propiciado la alternancia en el poder, velando por el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas, pese a los cuestionamientos que actualmente se le hacen.

En la Constitución Política aprobada en 1904 se contemplan dos temas electorales: el del sufragio y el de la ciudadanía, pero no hay referencia constitucional a ninguna autoridad electoral.

La Ley 1 de 22 de Agosto de 1916, que adopta el Código Administrativo, contiene un título dedicado al tema de las elecciones y en el cual se reglamenta toda la materia electoral. Se le cambia el nombre al Consejo Electoral de la República, por el de Jurado Nacional de Elecciones y los Ayuntamientos Electorales se llaman Jurados Provinciales.

En 1925, con la Ley 60 de 31 de marzo, se reducen las autoridades electorales a tres niveles: el nacional, distritorial y mesa de votación, eliminando el nivel provincial.

La Constitución de 1941, bajo la Administración del Dr. Arnulfo Arias Madrid, crea la primera autoridad electoral a nivel constitucional, convirtiendo al Jurado Nacional de Elecciones, en un tribunal electoral pero que retiene su nombre de Jurado para quedar integrado por cinco miembros.

En 1956, se crea el Tribunal Electoral como se le conoce hoy, como una entidad independiente de los Órganos Ejecutivo y Judicial, con competencia privativa en materia electoral, e integrado por los tres Órganos del Estado, cada uno nombrando un Magistrado por doce años. Se crea la jurisdicción penal electoral a cargo del Tribunal Electoral. También se le asigna la función de participar en los trámites de las solicitudes de naturalización, y se le encomienda la responsabilidad de expedir la cédula de identidad personal a todos los ciudadanos.

En 1958, mediante Ley 25 de 30 de enero, se aprueba el primer Código Electoral y se reglamenta la jurisdicción penal electoral.

Para lograr la independencia y autonomía financiera del Tribunal Electoral, se establece que tendrá sus partidas de gastos de manera separada a las del Órgano Ejecutivo y Judicial.

La Constitución Política de Panamá de 1972, instituye que el Tribunal Electoral tiene la función de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Se le reconoce patrimonio propio, derecho de administrarlo y se le da constitucionalmente la responsabilidad del registro civil de las personas.

Los tres magistrados y sus suplentes, son nombrados uno por cada Órgano del Estado, este procedimiento, que se aplica desde los años cincuenta, aún con los resultados anotados en estos 15 años, según, los propios actores, de este proceso, bajo un sistema presidencialista, constituye un riesgo para la institucionalidad democrática.

En los tres últimos procesos electorales, la actuación imparcialidad, de parte del Tribunal Electoral, le devuelve la credibilidad a una institución, que durante la historia republicana, estuvo cuestionada por avalar el clientelismo, los escándalos y fraudes electorales.

Con las reformas constitucionales de 2004, mantiene su carácter de Tribunal autónomo e independiente, con patrimonio propio y derecho de administrarlo.

Entre sus funciones de control se encuentran interpretar y aplicar privativamente la Ley electoral, sancionar las faltas o delitos contra la pureza del sufragio, los actos relacionados con el estado civil de las personas, y las fases del proceso electoral.

Esta integrado por tres magistrados, designados en forma escalonada por diez años, uno por el Órgano Legislativo, otro por el Legislativo y otro por la Corte Suprema de Justicia y responden por sus faltas o delitos cometidos ante en el ejercicio de sus funciones.

El respeto a los resultados electorales, la alternancia de distintos partidos políticos en el poder, logra la legitimidad al sistema político, propiciando la gobernabilidad y estabilidad democrática.

El panameño tiene una vocación de acudir a las urnas para depositar su voto, <sup>57</sup>(ver cuadro) no se entra a discutir la clase de voto, si es un voto castigo o es un voto conciente, cívico, pensando en los mejores propuestas o los intereses del país, lo cierto, es que la experiencia en la organización de los últimos procesos electorales, es que ha sido una buen práctica, donde el Tribunal Electoral ha dado a conocer, casi de manera simultánea los resultados de la contienda.

Cuadro N° 10 Contienda Electoral 1994-1999

<b>Año Electoral</b>	<b>Candidato/a Presidencial</b>	<b>Padrón Electoral</b>	<b>Votos Emitidos</b>	<b>Participación Electoral (%)</b>	<b>Abstencionismo (%)</b>
1994	Ernesto Pérez Balladares	1,499,451	1,104,565	73.7	26.3
1999	Mireya Moscoso	1,746,989	1,330,730	76.2	23.8

El pacto ético electoral, del año 1993, fue esencial en la concertación política, después de 21 años de régimen militar, donde todos los partidos políticos, expresaron su voluntad de defender la institucionalidad democrática, la independencia del Tribunal Electoral y el compromiso de hacer una transición pacífica, con quien resultase ganador del próximo proceso electoral.

Es difícil que como otro de los mecanismos de control horizontal pida cuentas al partido en el poder, del cual obtuvo el respaldo para quines ocupan el cargo. Es un entramado de poderes, cuyos hilos se entrelazan. Son temas, que tarde que temprano, deben abordarse como parte de los problemas que enfrenta el sistema democrático, tomando como punto departida el periodo democrático 1994-2004, impulsando un debate nacional que nos lleve a los acuerdos o pactos en una agenda de Estado por la democracia.

Ante el clientelismo, “el juega vivo” y la crisis de valores éticos en la política, el Estado ha previsto invertir en la educación cívica-política, en la formación para la democracia, destinando importantes sumas en subsidios electorales a los partidos políticos, sin embargo, sin una autonomía real, el Tribunal Electoral, que según el artículo 37 del Código Electoral<sup>58</sup> es responsable de la reglamentación, fiscalización y auditorio de dichos fondos públicos, no se puede esperar se exija una rendición de cuentas, por resultados.

<sup>57</sup> Fuente. Tribunal Electoral. Informe de Elecciones. 1999.

<sup>58</sup> Código Electoral, reformado por la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. G.O.25.702.

Además de las funciones de garantizar la pureza y libertad del sufragio, otro de los mecanismos de control horizontal, de esta Institución, es su intervención en el proceso de reglamentar la recolección de firmas para llamar a una Asamblea Constituyente Paralela, cuando la iniciativa la realicen por lo menos el 20% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, así como lo relativo al proceso de elección de los constituyentes.

A través de las normas formales, el presidente, mantiene poder sobre las Agencias de Supervisión, para citar un ejemplo, en el caso del Tribunal Electoral, vemos que logra introducir en las reformas electorales del 2006, la facultad de llamar a una Asamblea Constituyente Paralela, previa ratificación de la mayoría absoluta del Órgano Legislativo o por iniciativa del Legislativo, con solo las dos terceras partes de sus miembros.

Las reformas electorales, dan lugar a la posibilidad de introducir la reelección presidencial, que en la actualidad se permite después de transcurridos dos mandatos presidenciales, o ampliar el control evidente del presidente sobre los demás Órganos del Estado, frente a la debilidad de los mecanismos de control horizontal.

Sobre este tema se han dado diversos pronunciamientos en los medios de comunicación:<sup>59</sup> *“El poder ejecutivo, el legislativo y el judicial forman un entramado de protecciones mutuas que conforma un verdadero blindaje de impunidad. Hoy por ti, mañana por mí, pareciera ser su divisa. De esa manera se garantizan el control absoluto y exclusivo de la vida política y económica del país. Se trata de una democracia caricaturesca, regulada por un Código Electoral hecho a imagen y medida de las necesidades de la partidocracia neoliberal. La lucha por ampliar, extender y profundizar la democracia constituye la tarea central del momento.”*

Al Ejecutivo, también le corresponde el nombramiento del Fiscal Electoral, entre cuyas funciones se encuentran el vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en cuanto a los deberes y derechos políticos y perseguir los delitos y contravenciones electorales, que en países como Panamá, donde los funcionarios militan en el partido en el poder, es bastante riesgoso.

En una democracia, donde el legislativo responde al partido en el poder, es peligroso para el sistema, una reforma electoral bajo estas circunstancias, porque en vez de una revisión integral para modernizar al Estado, los cambios constitucionales, pueden estar intencionadas para otorgar mayor poder al Ejecutivo, como el permitir la reelección del presidente, lo que se intentó en el año de 1998, con el rechazo de la población.

Frente a las actuaciones del actual mandatario, la Ex Presidenta Moscoso, nos señaló en la entrevista lo siguiente: *“pareciera que se quiere imponer una dictadura civil, porque el Presidente controla prácticamente todo”*

---

<sup>59</sup> Véase. IMPUNIDAD Y DESCARO. Editorial. Buscando Camino. Camino Alternativo. Panamá, Año VI, No. 146. 21 al 26 de mayo de 2007, en <http://www.nodo50.org/caminoalternativo/> 55

Lo planteado anteriormente sobre los distintos Órganos del Estado y sus competencias muestra que los frenos y contrapesos se concentra en el Legislativo y en menor grado pero no menos importante, en el Judicial; mientras que el Ejecutivo a través de las diferentes facultades, tiene la posibilidad de intervención frente a los demás Órganos del Estado y Agencias de Supervisión, debilitando con ello las funciones que como Mecanismo de Control Horizontal deben cumplir.