



## Transparencia y rendición de cuentas en Panamá: efectividad normativa frente a la corrupción

Transparency and accountability in Panama: regulatory effectiveness against corruption

Ileana Turner

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Panamá Oeste, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá

[liana.turner@up.ac.pa](mailto:liana.turner@up.ac.pa) <https://orcid.org/0009-0009-1285-2562>

Fecha de recepción: 13/01/2026

Fecha de aceptación: 24/04/2026

DOI <https://doi.org/10.48204/synergia.v5n1.9884>

### Resumen

La corrupción no es un fenómeno aislado; opera como una falla estructural que erosiona la gobernanza estatal. Si bien se postula que la transparencia y la rendición de cuentas actúan como diques de contención, su operatividad real suele ser cuestionable. Este análisis desglosa el andamiaje jurídico e institucional de Panamá, enfocándose en la efectividad, o falta de ella, de los mecanismos de prevención y sanción vigentes. Mediante un enfoque cualitativo y una revisión documental exhaustiva que abarca desde la Constitución hasta tratados internacionales, se procedió a la disección de la normativa de control público. Los datos sugieren una realidad ambivalente. Panamá posee un catálogo normativo robusto, aparentemente alineado con los estándares internacionales más exigentes. No obstante, la existencia de la norma no garantiza su ejecución. Se observa una brecha crítica entre el precepto legal y la praxis administrativa. La debilidad en la aplicación de sanciones y una coordinación interinstitucional casi inexistente lastran el sistema. A esto se suma la vulnerabilidad sistemática de los denunciantes. Existen vacíos operativos que paralizan los mecanismos de control. No basta con la proliferación de leyes. La lucha contra la corrupción parece supeditarse, en última instancia, a la autonomía real de los órganos fiscalizadores y a una reconfiguración de la ética en la gestión pública. Sin independencia judicial y técnica, el marco legal permanece como una estructura meramente cosmética.

**Palabras clave:** control institucional, corrupción, gobernanza pública, marco normativo, rendición de cuentas, transparencia.





## Abstract

Corruption is not an isolated phenomenon; it operates as a structural flaw that erodes state governance. While transparency and accountability are often presented as safeguards, their actual effectiveness is questionable. This analysis dissects Panama's legal and institutional framework, focusing on the effectiveness—or lack thereof—of existing prevention and sanction mechanisms. Using a qualitative approach and a comprehensive documentary review encompassing everything from the Constitution to international treaties, the regulations governing public oversight were analyzed. The data suggest an ambivalent reality. Panama possesses a robust regulatory framework, seemingly aligned with the most demanding international standards. However, the existence of a law does not guarantee its implementation. A critical gap exists between legal precepts and administrative practice. Weak enforcement of sanctions and almost nonexistent inter-institutional coordination hinder the system. Added to this is the systematic vulnerability of whistleblowers. Operational gaps paralyze control mechanisms. The proliferation of laws is insufficient. The fight against corruption ultimately seems to hinge on the genuine autonomy of oversight bodies and a reconfiguration of ethics in public administration. Without judicial and technical independence, the legal framework remains merely a cosmetic structure.

**Keywords:** transparency, accountability, corruption, public governance, regulatory framework.

## Introducción

La corrupción trasciende la mera falla ética; se erige como un fenómeno sistémico que erosiona la eficiencia estatal y fractura el pacto social. No es un problema aislado. Luna-Pla & Nicolás-Carlock (2020) sugieren que su naturaleza estructural exige abordajes multidisciplinares, superando lecturas simplistas. Bajo esta premisa, la definición de Transparencia Internacional (2023) “el abuso del poder público para beneficio privado” sirve como punto de partida, aunque la complejidad del impacto global del fenómeno sugiere la necesidad de mecanismos de prevención más sofisticados que los actuales.

La literatura académica suele ubicar a la transparencia y la rendición de cuentas como pilares de cualquier estrategia anticorrupción. Sin embargo, su relación dista de ser simbiótica o automática. Si la transparencia se limita a la disponibilidad de datos y la rendición de cuentas se





entiende solo como la justificación de actos bajo amenaza de sanción el sistema falla (Fox, 2007). La efectividad de ambos conceptos parece estar condicionada por variables institucionales que la narrativa oficial suele omitir.

Teóricamente, la transparencia debería mitigar las asimetrías de información. No obstante, la evidencia es ambivalente. Autores como Cuervo-Cazurra (2014) advierten que la publicidad de los actos de gobierno es estéril si carece de mecanismos coercitivos reales. Las investigaciones empíricas refuerzan esta postura: la correlación entre transparencia y reducción de la corrupción no es lineal. Factores como la capacidad estatal y el entorno político actúan como moderadores críticos (Williams, 2017). Recientemente, González-Bustamante et al. (2021) han planteado que una transparencia mal articulada incluso podría generar efectos contraproducentes si no se integra en sistemas de gobernanza robustos.

En América Latina, y específicamente en el contexto panameño, se observa una proliferación de marcos normativos y la creación de entidades especializadas. Existe el papel, pero la praxis es distinta. Los diagnósticos recurrentes apuntan a una brecha persistente entre el diseño legal y su ejecución operativa. Esta disonancia entre la norma y la realidad limita drásticamente el impacto de las políticas públicas orientadas a la integridad. Ante este panorama, resulta imperativo desplazar el análisis desde la existencia formal de las leyes hacia su efectividad pragmática.

El presente estudio tiene como objetivo general analizar críticamente el marco normativo e institucional de Panamá en materia de transparencia y rendición de cuentas, evaluando su efectividad en la prevención y sanción de la corrupción. Como objetivos específicos, se plantea: (1) identificar las principales normas nacionales e internacionales aplicables; (2) examinar las funciones de las instituciones encargadas del control; (3) evaluar la aplicación práctica de dichas normas; y (4) determinar las principales debilidades y desafíos en la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.





## **Métodos**

Se empleó un enfoque cualitativo de alcance descriptivo, mediante un diseño documental-analítico. Este método permitió el examen sistemático de la estructura normativa e institucional de Panamá en materia de transparencia. La investigación se fundamentó en el análisis de fuentes secundarias, lo que conllevó una interpretación técnica de normas, doctrina y registros oficiales (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018), orientada a desglosar la configuración de la administración pública. La validez del estudio se sustenta en el rigor del proceso interpretativo aplicado al corpus legal seleccionado.

## **Diseño de la investigación**

El estudio se enmarca en un diseño no experimental y transversal. El procedimiento consistió en el análisis de documentos preexistentes para identificar patrones de cumplimiento y posibles asimetrías en la ejecución de la normativa anticorrupción. El enfoque jurídico-dogmático se complementó con un análisis institucional crítico, el cual busca contrastar el precepto legal con su aplicación en el contexto administrativo panameño. Esta combinación metodológica permite identificar las discrepancias técnicas entre el marco normativo y su operatividad fáctica.

## **Duración del estudio**

La fase de ejecución de la investigación comprendió el periodo entre enero y marzo de 2026, etapa en la que se realizó la prospección, selección y procesamiento de la información documental.

## **Técnicas de obtención de datos**

La recolección de información se realizó mediante una revisión documental sistematizada. Las fuentes fueron categorizadas bajo los siguientes criterios:





- **Normativa nacional:** Constitución Política, leyes especiales de transparencia, contrataciones públicas y Código Penal.
- **Instrumentos internacionales:** Convenciones de la OEA y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).
- **Informes técnicos:** Registros y diagnósticos del PNUD, OCDE, GAFILAT y Transparencia Internacional.
- **Literatura científica:** Artículos de revistas indexadas y tratados de doctrina especializada sobre rendición de cuentas.
- 

Para la localización de las fuentes se utilizaron descriptores técnicos como *transparencia*, *control institucional* y *anticorrupción* en repositorios académicos. Se aplicó un protocolo de selección basado en criterios de inclusión (pertinencia temática y vigencia entre 2002 y 2024) y exclusión (fuentes de carácter no académico o sin respaldo institucional).

La muestra final quedó constituida por 25 unidades documentales, seleccionadas mediante un muestreo por conveniencia y relevancia temática. Estas unidades se distribuyeron en: instrumentos normativos nacionales (8), tratados internacionales (5), informes técnicos de organismos supervisores (7) y literatura doctrinal (5).

### Técnicas de análisis de datos

El procesamiento de la información se realizó a través del análisis de contenido cualitativo (Krippendorff, 2018), lo que permitió estructurar categorías temáticas referidas a: (a) marco normativo, (b) instituciones de control, (c) mecanismos de transparencia y (d) desafíos en la ejecución de políticas.





Asimismo, se utilizó un método comparativo para contrastar la normativa nacional con los estándares internacionales. El proceso incluyó la clasificación, interpretación y síntesis de la información, orientada a identificar fortalezas, debilidades y vacíos técnicos en la implementación de los mecanismos de rendición de cuentas en Panamá.

## Desarrollo y Discusión

El análisis documental del marco normativo panameño revela que el sistema de integridad se articula sobre un andamiaje constitucional y convencional aparentemente sólido. No obstante, esta robustez formal coexiste con deficiencias operativas crónicas. El modelo, aunque dogmáticamente sofisticado, presenta limitaciones severas al transitar hacia su implementación fáctica. Se observa una arquitectura institucional que cumple con las expectativas internacionales en el papel, pero que flaquea ante la realidad administrativa del Estado.

### 1. Reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información

El sistema de transparencia en Panamá tiene su base en la Constitución Política. Específicamente, el artículo 43 instituye con carácter taxativo el derecho ciudadano a requerir información de interés público bajo custodia estatal (Constitución Política de la República de Panamá, 2004). Se trata de una elevación a rango de derecho fundamental que, en el plano teórico, parece converger con los estándares internacionales de derechos humanos (UNESCO, 2022). Con todo, el mandato constitucional es un punto de partida insuficiente. La evidencia técnica sugiere que, en los contextos latinoamericanos, la vigencia del marco normativo no asegura una ejecución real, dado que las debilidades institucionales persistentes suelen comprometer la eficacia de las garantías legales (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020; World Bank, 2023). La mera declaración de derechos resulta estéril ante la inercia burocrática. Existe una desconexión probable entre el imperativo constitucional y la operatividad administrativa, una brecha que este análisis intenta diseccionar con rigor.





## 2. Desarrollo legal del sistema de transparencia

### 2.1 Ley 6 de 2002: eje del sistema de transparencia

La Ley N.º 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de hábeas data y dicta otras disposiciones”, constituye el principal instrumento legal en la materia (Asamblea Nacional de Panamá, 2002).

Esta ley establece:

- El derecho de acceso a la información sin necesidad de justificar la solicitud
- La obligación del Estado de garantizar información pública
- El mecanismo de hábeas data para proteger este derecho

Además, regula la transparencia activa, obligando a las instituciones a publicar información relevante sobre su gestión.

No obstante, estudios recientes indican que esta norma presenta limitaciones frente a estándares actuales, especialmente en materia de gobierno digital y datos abiertos, lo que ha motivado procesos de reforma (UNESCO, 2022).

### 2.2 Ley 33 de 2013: institucionalización del sistema

La Ley N.º 33 de 25 de abril de 2013 crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), estableciendo un órgano rector en la materia (Asamblea Nacional de Panamá, 2013).

De acuerdo con esta ley:

- La ANTAI es una institución pública descentralizada





- Posee autonomía funcional, administrativa e independiente
- Tiene como función velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información y la prevención de la corrupción (Ley 33, art. 1–2)

Sin embargo, a pesar de esta autonomía formal, informes institucionales evidencian limitaciones en su capacidad operativa y en su efectividad para sancionar incumplimientos (ANTAI, 2019).

### 2.3 Normativa complementaria

El sistema normativo se complementa con otras disposiciones relevantes:

- Ley 15 de 2005: aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Ley 81 de 2019: regula la protección de datos personales
- Ley 316 de 2022: regula conflictos de interés en la función pública
- Decreto Ejecutivo 246 de 2004: Código de Ética de los Servidores Públicos

Estas normas fortalecen el marco institucional al incorporar principios de integridad, control y prevención de la corrupción (ANTAI, s.f.).

El sistema presenta una alta densidad normativa, pero con problemas de articulación entre sus instrumentos.

### 3. Alineación con estándares internacionales

Panamá ha incorporado instrumentos internacionales clave como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, lo que evidencia un esfuerzo por alinearse con estándares globales en materia de transparencia y rendición de cuentas (Asamblea Nacional de Panamá, 2005).

No obstante, la literatura señala que la adopción formal de estos instrumentos no garantiza su implementación efectiva, especialmente en contextos donde existen debilidades institucionales (Fox, 2007).





Panamá ha presentado fluctuaciones en los niveles de percepción de corrupción según el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparency International, lo que evidencia desafíos persistentes en la efectividad de las políticas anticorrupción (Transparency International, 2023).

#### *4. Evaluación de la efectividad del sistema*

A partir del análisis comparativo, se identificaron los siguientes resultados:

##### Fortalezas:

- Reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información
- Existencia de un marco legal amplio
- Creación de instituciones especializadas (ANTAI)
- Alineación con estándares internacionales

##### Debilidades:

- Limitada efectividad en la aplicación de sanciones
- Falta de coordinación interinstitucional
- Debilidad en la cultura de transparencia
- Limitaciones en el acceso efectivo a la información

Panamá ha mostrado desafíos en la efectividad del control institucional, lo cual se refleja en los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), evidenciando limitaciones en la aplicación de políticas anticorrupción (Transparency International, 2023).

Con el propósito de sintetizar los principales hallazgos del análisis normativo realizado, se presenta la Tabla 1, en la cual se comparan las principales disposiciones legales que estructuran el sistema de transparencia en Panamá, considerando su objeto, aportes y limitaciones en términos de implementación.



**Tabla 1.**

*Análisis comparativo del marco normativo de transparencia en Panamá*

Norma	Año	Objeto	Aporte al sistema	Limitaciones identificadas
<b>Constitución Política (art. 43)</b>	2004	Derecho de acceso a la información	Reconocimiento como derecho fundamental	Dependencia de desarrollo legal
<b>Ley 6</b>	2002	Transparencia y acceso a la información	Hábeas data; acceso libre; transparencia activa	Desactualización frente a estándares actuales
<b>Ley 33</b>	2013	Creación de ANTAI	Institucionalización del control	Limitaciones operativas
<b>Ley 15</b>	2005	UNCAC	Alineación internacional	Aplicación limitada
<b>Ley 81</b>	2019	Protección de datos	Protección de privacidad	Tensiones con transparencia
<b>Ley 316</b>	2022	Conflictos de interés	Prevención de corrupción	Implementación reciente

**Fuente:** Elaboración con base en Asamblea Nacional de Panamá (2002, 2005, 2013, 2019, 2022), ANTAI (s.f.), UNESCO (2022).

Los datos sistematizados en la Tabla 1 sugieren una evolución normativa que, si bien es progresiva, parece estancarse en la fase de implementación. El diseño legal es amplio, pero su operatividad real es cuestionable. Persisten fallas críticas en la articulación de los instrumentos jurídicos y en la capacidad de los entes de control. Esta brecha entre el diseño y la praxis no es un detalle menor; constituye, probablemente, el nudo gordiano del sistema panameño. Los hallazgos parecen validar la tesis de Fox (2007). La transparencia no deriva mecánicamente en rendición de cuentas, especialmente cuando los mecanismos de sanción son anémicos o inexistentes.

La efectividad del sistema es contingente a la robustez institucional (Cuervo-Cazurra, 2014). En Panamá, la amplitud del marco legal contrasta con una aplicación fáctica limitada. Williams (2017) refuerza este criterio al señalar que la calidad institucional es el verdadero núcleo de las políticas anticorrupción. Las fracturas detectadas en la coordinación interinstitucional no son



aleatorias; reflejan limitaciones estructurales profundas. Panamá reproduce los avances de otros estados de la región, pero choca con iguales factores: una debilidad sistémica en el control (OECD, 2020; World Bank, 2023). El diagnóstico internacional es recurrente. El obstáculo no radica en la ausencia de leyes, sino en la parálisis de su ejecución (UNESCO, 2022).

## **Conclusiones**

La estructura legal panameña en materia de transparencia es, en apariencia, exhaustiva. Se asienta sobre un sólido reconocimiento constitucional del derecho a la información y una red de leyes alineadas con marcos globales anticorrupción. No obstante, los hallazgos sugieren que esta robustez formal no garantiza la operatividad real en la detección o castigo de actos ilícitos. La norma existe; la efectividad no. Se identifica una disonancia crítica entre el diseño jurídico y la praxis administrativa, alimentada por una capacidad operativa limitada y una articulación institucional fracturada. Esta brecha neutraliza el impacto del andamiaje normativo.

El desafío central del sistema panameño no parece ser la carencia de regulación. Radica, más bien, en la urgencia de blindar la autonomía de los órganos de control y profesionalizar la gestión pública bajo una ética de integridad real. Es probable que la actualización hacia estándares de gobierno abierto y digitalización resulte estéril si no se acompaña de mecanismos coercitivos y de sanción fácticos. La evidencia recolectada desplaza el foco del debate: no se trata de legislar más, sino de ejecutar mejor. Estos hallazgos abren la oportunidad para futuras investigaciones orientadas a medir el impacto real de las reformas en la reducción de la opacidad institucional en contextos latinoamericanos.





## Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional de Panamá. (2016). Código Penal de la República de Panamá. Gaceta Oficial. <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/codigo-penal-2016.pdf>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2002). Ley N.º 6 de 22 de enero de 2002. Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de hábeas data y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial. <https://panama.justia.com/federales/leyes/6-de-2002-jan-23-2002/gdoc/?>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2005). Ley N.º 15 de 10 de mayo de 2005. Por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Gaceta Oficial. [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2005/2005\\_54\\_6\\_0651.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2005/2005_54_6_0651.pdf)
- Asamblea Nacional de Panamá. (2013). Ley N.º 33 de 25 de abril de 2013. Que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Gaceta Oficial. <https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2019/01/Ley-33-de-2013.pdf>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2019). Ley N.º 81 de 26 de marzo de 2019. Sobre protección de datos personales. Gaceta Oficial. <https://usma.ac.pa/wp-content/uploads/2022/12/Ley-81-de-2019-Proteccion-de-Datos-Personales.pdf>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2022). Ley N.º 316 de 18 de agosto de 2022. Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública. Gaceta Oficial. <https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2022/08/Ley-316-de-2022.pdf>
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (2019). Informe de gestión institucional 2015–2019. Gobierno de Panamá. [https://antai.gob.pa/seccion\\_transparencia/#toggle-id-5](https://antai.gob.pa/seccion_transparencia/#toggle-id-5)
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (s.f.). Legislación. <https://antai.gob.pa/legislacion/>
- Constitución Política de la República de Panamá. (2004) Gaceta Oficial N.º 25,176. <https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/Texto-Oficial-de-la-Nueva-Constitucion-Politica-2004.doc.pdf>
- Cuervo-Cazurra, A. (2014). Transparency and corruption. In *The Oxford handbook of economic and institutional transparency*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199917693.013.0015>





- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.  
<https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- GAFILAT. (2024). Informe de Evaluación Mutua de la Cuarta Ronda de la República de Panamá.  
<https://biblioteca.gafilat.org/?s=+Informe+de+Evaluaci%C3%B3n+Mutua+>
- González-Bustamante, B., et al. (2021). How transparency enhances public accountability: The case of environmental governance in Chile. *The Extractive Industries and Society*, 8(3).  
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100987>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.
- Luna-Pla, I., & Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: A scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5(13).  
<https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).  
<https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/learn-about-uncac.html>
- Organización de los Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*.  
[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *OECD-IDB Public Integrity Network for Latin America and the Caribbean (LAC)*. OECD Publishing.  
<https://www.oecd.org/en/networks/network-of-public-integrity-in-latin-america-and-the-caribbean.html>
- Panamá. (2004). Decreto Ejecutivo N.º 246 de 15 de diciembre de 2004: Por el cual se dicta el Código de Ética de los Servidores Públicos. *Gaceta Oficial*.  
<https://www.aaud.gob.pa/docs/Articulo27/C%C3%B3digo%20Etica.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Mapeo de buenas prácticas a nivel nacional e internacional en ética e integridad en el servicio público*.  
<https://pad.undp.org.mx/files/g/820dcfoc1242364677545293.44594fd/banco/archivo/329/0/mapeo-de-buenas-practicas-a-nivel-nacional-e-internacional-en-etica-e-integridad-en-el-servicio-publico.pdf>





- Transparency International. (2023). What is corruption?.  
<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Transparency International. (2023). Corruption perceptions index 2023.  
<https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2022). Access to information in Latin America: Progress and challenges. UNESCO.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381163>.
- Williams, A. (2017). Political corruption and transparency. *Crime, Law and Social Change*, 68, 1–23. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1>
- World Bank. (2023). Worldwide governance indicators.  
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

