



**ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL**
Trámite Legislativo
2024 - 2029

Código AN_SG_10
Versión 0
Fecha de versión 7-may-2024

PERIODO LEGISLATIVO

2024 - 2025

Anteproyecto de Ley N°

139

Proyecto de Ley N°

Ley N°

Gaceta Oficial

Etapa

PENDIENTE DE PROHIJAR

INFORMACIÓN GENERAL

Fecha de Presentación

20-ago-24

Comisión

**GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS
CONSTITUCIONALES**

Título

QUE ESTABLECE PROTECCION INTEGRAL A LAS PERSONAS NATURA QUE PRESENTAN DENUNCIA Y SON TESTIGOS EN FALTAS ADMINISTRATIVAS Y EN MATERIA DE CORRUPCION.

Proponente:

HD Bloise Iglesias, Jorge Isaac

Coproponente:

HD Campos Lima, Miguel Ángel

HD Lee Rentería, Patsy Cristina

HD Cheng Peñalba, Manuel

HD Chandler D´Orcy, Walkiria Aurora

HD Pérez Barboni, José Antonio

HD Zamora Ibarra, Neftalí Omar

HD Ulate Rodríguez, Lenín Alberto

HD Thomas Horly, Olga Paulette

DEBATES

Fecha de Prohijamiento

Fecha de I Debate

Fecha de II Debate

Fecha de III Debate

Observaciones:

ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL	
Presentación	29/8/24
Hora	5:33
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____ Votos
Rechazada	_____ Votos
Abstención	_____ Votos

Panamá, 20 de agosto de 2024

Honorable Diputada
Dana Castañeda
Presidenta
Asamblea Nacional

Respetada Señora Presidente:

Haciendo uso de la iniciativa legislativa que me confiere el artículo 108 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, y actuando en mi condición de Diputado de la República, me permito presentar al pleno de esta Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley, **QUE ESTABLECE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS NATURALES QUE PRESENTAN DENUNCIA Y SON TESTIGOS EN FALTAS ADMINISTRATIVAS Y EN MATERIA DE CORRUPCIÓN**, el cual merece la siguiente exposición de motivos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En las últimas dos décadas la lucha contra la corrupción se ha tornado aún más visible, en gran medida, gracias a los esfuerzos que ha correspondido realizar para comprobar avances y cumplimiento de los compromisos asumidos al suscribir y ratificar importantes instrumentos internacionales como lo son la Convención Interamericana contra la Corrupción (en adelante CICC) de la OEA, aprobada en Caracas, Venezuela en 1996 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante CNUCC), de la ONU, aprobada en Mérida, México, en el año 2003.

La primera de estas convenciones (CICC), estableció en su artículo III una serie de medidas preventivas dirigidas a los Estados Partes, quienes convinieron en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otras la establecida en el numeral 8: “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.”

Con posterioridad la CNUCC estableció en su artículo 8, numeral 4 enfocado en el servicio público, que “Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.”

En consideración a los particulares (sociedad civil) esta convención estableció en su artículo 13, numeral 2 que: “Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando

proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.”

Desde ambas convenciones está muy clara la necesidad de que quienes conozcan hechos relacionados con la corrupción, ya sea en el ámbito administrativo o en la esfera penal puedan denunciarla, independientemente de su rol social.

En el ámbito interno, la Constitución Política de la República de Panamá es clara al establecer en el primer párrafo de su artículo 17 como un deber de las autoridades del país el de “proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

El Código Procesal Penal del año 2008, vino a complementar normativamente la regulación existente, pues además de incluir la obligación de denunciar que tienen los servidores públicos, la cual ya estaba registrada en el Código Judicial, le dio una mayor extensión e incorporó las denuncias anónimas, así como las medidas de protección a víctimas, testigos, peritos y demás colaboradores. Aun cuando no se hizo mención expresa de los denunciantes ni a los actos de corrupción, tales medidas deben resultar aplicables, sin embargo, es posible darle mayor especificidad a la regulación para evitar el arbitrio de los funcionarios llamados a interpretar la normativa. Cabe indicar que el artículo 332 que establece medidas de protección generales incluye a “otros intervinientes en el proceso penal”, la cual es una fórmula bastante amplia, esto se repite de forma similar en el artículo 336 del mismo texto normativo. Estas disposiciones deben ser aplicadas en concordancia con los artículos 20 y 69 del Código Procesal Penal que confieren el mandato principal de su aplicación al Ministerio Público.

No obstante, persiste un vacío jurídico en cuanto a la protección de denunciantes en el ámbito administrativo y en la jurisdicción patrimonial o de cuentas, pues múltiples casos que pudieran ser constitutivos de delitos contra la Administración Pública o de corrupción en un concepto amplio, inician con una tramitación ante la Fiscalía de Cuentas, la Contraloría General de la República o inclusive ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (en adelante ANTAI).

Es entonces el propósito de este proyecto de ley, complementar el sistema de protección existente para que la posibilidad de protección de denunciantes y testigos sea más amplia y abarcadora, tal como sucede, por ejemplo, en España y Chile, países que se posicionan mucho mejor que Panamá en la lucha contra la corrupción en el ámbito administrativo y en el penal.

En Panamá, si bien la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General hace alusión a la denuncia o al denunciante en diversas normas, ninguna de ellas abarca la protección al denunciante.

Algo similar ocurre con las disposiciones que regulan la función de la Contraloría General de la República, de la Fiscalía General de Cuentas en la jurisdicción de cuentas, así como de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

Así las cosas, la legislación debe ser actualizada pues los riesgos inherentes a la denuncia o a la participación en un procedimiento como testigo no surgen cuando la actuación llega a la vía penal, sino que pueden existir desde que el hecho se revela o externaliza ante la autoridad competente en la vía administrativa o patrimonial, pues por la estructuración del sistema de investigación nacional, en ocasiones, exige una comprobación previa por parte de las autoridades que se ocupan de las cuentas públicas. En consecuencia, ese espacio de tiempo en el que el denunciante o el testigo queda expuesto debe ser abordado de manera tal que se cumplan los estándares constitucionales e internacionales, de forma que sea posible incentivar la cultura de denuncia de conductas o actos que podrían constituir hechos de corrupción.

Miguel Ángel Comas
9-1
Miguel Ángel Comas
13-1

Rivero Barrios
8-3

H.D. Jorge Bloise

Diputado de la República

Circuito 8-4

8-3

8-3

ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL	
Presentación	20/8/24
Hora	5:33
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____
Revisada	_____
Abandonada	_____

ANTEPROYECTO DE LEY N°

De 20 de agosto de 2024

**QUE ESTABLECE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS NATURALES
QUE PRESENTAN DENUNCIA Y SON TESTIGOS EN FALTAS
ADMINISTRATIVAS Y EN MATERIA DE CORRUPCIÓN**

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer las medidas de protección a denunciantes, testigos y a toda persona cuya integridad física, psicológica, condición laboral o sus bienes, se puedan ver en riesgo por denunciar ante la autoridad competente hechos que pudieran ser constitutivos de falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar vinculados a hechos de corrupción, o, por su intervención en una investigación de naturaleza disciplinaria, administrativa o patrimonial sobre tales hechos.

Artículo 2. La presente Ley tiene como objetivos:

1. Crear canales de denuncia en las instituciones públicas competentes de la investigación de faltas administrativas o irregularidades de naturaleza patrimonial que afecten fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción.
2. Establecer medidas de protección idóneas, proporcionales y necesarias para toda aquella persona que enfrente un riesgo en su integridad física, psicológica, sus condiciones labores o sus bienes por haber denunciado falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción o, aporte información relevante al proceso de investigación de estos.
3. Identificar y controlar los factores de riesgo que enfrentan las personas que aportan información relevante para la denuncia e investigación de faltas administrativas o irregularidades de naturaleza patrimonial que afecten fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción, así como aquellos que puedan enfrentar sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

enfrentar sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 3. Se consideran personas susceptibles de protección, de conformidad con la presente Ley, los servidores públicos y los particulares, siempre que denuncien o aporten de forma directa, información relevante relacionada con posibles faltas administrativas o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar vinculados a hechos de corrupción.

De igual manera podrán ser beneficiarios de medidas de protección los familiares de los servidores públicos o de particulares personas naturales protegidas dentro del cuarto grado de consanguinidad y el segundo grado de afinidad, siempre que se demuestre que el riesgo y la necesidad de protección concurre en alguno de ellos por su relación o conexión con el denunciante o el testigo del hecho investigado.

Capítulo II

De la obligación de denunciar y de los canales de denuncia

Artículo 4. Toda persona, incluyendo a los servidores públicos, tiene el deber de denunciar, la comisión de hechos que afecten o lesionen el interés público, o la realización de actos ilícitos, sin que por ello se vea afectada su integridad física, psicológica, sus bienes o su condición laboral, de manera ilegal o injustificada.

Tampoco deberá verse afectada la integridad física, psicológica, bienes o condición laboral, de manera ilegal o injustificada, de una persona que como testigo proporciona información relevante sobre posibles hechos de corrupción en el curso de una investigación de naturaleza disciplinaria, administrativa o patrimonial.

Artículo 5. La denuncia deberá contener al menos los datos de identificación del denunciante con mención de los mecanismos para su contacto y notificación; la narración circunstanciada de los hechos; la individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que tuvieran conocimiento sobre ellos, en la medida que lo sepa el denunciante. El denunciante también podrá aportar los documentos u otros antecedentes que estime pertinente aportar y que apoyen su narración.

Todo denunciante o testigo podrá presentar información o testimonio reservándose su identidad o inclusive de forma anónima, si así lo quiere. En este caso, la autoridad competente deberá mantener la reserva de la identidad y datos de individualización del denunciante o testigo durante y después del proceso administrativo o patrimonial.

Artículo 6. Las instituciones públicas previstas en esta Ley, a cargo de la recepción de denuncias o quejas por faltas administrativas e irregularidades de naturaleza patrimonial que afecten fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción, deberán tener un canal de denuncias operado mediante plataforma electrónica, a efectos de que toda persona pueda denunciar tales hechos.

Dichas plataformas deberán cumplir con los requisitos técnicos, de operatividad y de cualquier otra especie necesarios para la adecuada implementación y funcionamiento del canal de denuncias, el que deberá contar con altos estándares de seguridad para impedir filtraciones. La Autoridad de Innovación Gubernamental deberá velar por la estructura y seguridad de dichos canales de denuncia.

El sistema deberá asegurar el registro, gestión y seguimiento de todas las denuncias que se presenten, así como la protección de datos personales.

Lo anterior, sin perjuicio de que la denuncia pueda presentarse por escrito o por cualquier otro mecanismo disponible.

Capítulo III

Autoridades competentes para aplicar medidas de protección previstas en esta Ley

Artículo 7. Las instituciones públicas previstas en esta Ley que conozcan de denuncias por posibles hechos que constituyan falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción, tienen la obligación de aplicar las medidas de protección necesarias para preservar la integridad física, psicológica, bienes o condición laboral del denunciante o del testigo.

Esta protección no condiciona la posible participación de los denunciantes durante el procedimiento de investigación en calidad de testigo.

Artículo 8. Serán autoridades competentes para la aplicación de la Ley, las siguientes:

1. La Contraloría General de la República
2. La Fiscalía General de Cuentas
3. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

Artículo 9. Las instituciones del Estado, cada una en el ámbito de su competencia, estarán obligadas a prestar la colaboración que requieran las autoridades facultadas para aplicar las medidas de protección establecidas en esta Ley.

Capítulo IV

De la procedencia de la medida de protección para denunciantes y testigos

Artículo 10. El denunciante, testigo o cualquier persona que aporte información relevante sobre posibles faltas administrativas o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción y que se encuentre en situación de riesgo producto de ello, tiene derecho a que se apliquen a su favor medidas de protección por parte de las autoridades competentes, desde el momento de su primera comparecencia.

Las medidas de protección podrán ser solicitadas por los sujetos de protección vía electrónica a través del canal de denuncias, de manera verbal, escrita o por cualquier otro medio que se haga de conocimiento de la autoridad competente, siempre que estos permitan actuar con celeridad.

Podrán ser igualmente solicitadas para sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, siempre que se demuestre que en alguno de estos concurre similares riesgos.

Las medidas de protección también podrán ser impuestas de oficio por la autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para ello.

Artículo 11. Para la aplicación de las medidas de protección se tomarán en consideración los siguientes principios:

1. **Dignidad:** todos los procedimientos dirigidos a la protección de denunciantes y testigos se realizarán tomando en consideración la dignidad inherente al ser humano.
2. **Consentimiento:** las medidas de protección deberán ser aplicadas previa autorización expresa del denunciante o testigo a ser protegido.
3. **Celeridad:** la autoridad competente deberá realizar de manera inmediata y oportuna las gestiones necesarias para aplicar las medidas de protección idóneas, necesarias y proporcionales que requiera el denunciante o testigo de conformidad con el riesgo que afronta.
4. **Enfoque diferencial:** al momento de evaluar y aplicar medidas de protección deberá considerarse la situación concreta de la persona a ser protegida, así como si se ubica en alguna situación de vulnerabilidad.
5. **Gratuidad:** las medidas de protección no causarán erogación alguna a los denunciantes o testigos previstos en esta ley, ni a sus familiares en quienes concurren los riesgos de conformidad con esta Ley.
6. **Idoneidad:** las medidas de protección deberán ser adecuadas y proporcionales al fin que estas persiguen.
7. **Necesidad:** las medidas de protección deberán aplicarse debido a la existencia de un riesgo que afronta el denunciante o testigo, con el propósito de garantizar su seguridad, integridad física, psicológica, sus bienes o su condición laboral.

8. **Proporcionalidad:** las medidas de protección deberán guardar relación directa con el riesgo que enfrenta el denunciante o testigo, por poner en conocimiento de la autoridad competente hechos objeto de investigación o por su comparecencia a la investigación de naturaleza disciplinaria, administrativa o patrimonial.

Artículo 12. Para la aplicación de las medidas de protección la autoridad competente verificará que concurren los siguientes elementos:

1. Que la información aportada por el denunciante o el testigo sea relevante en cuanto a la falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionadas con hechos de corrupción;
2. Identificación del riesgo específico que afecta al denunciante o al testigo;
3. Que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a quien se aplicará la medida de protección.

Artículo 13. Para efectos de esta Ley, se considera relevante aquella información que:

1. Se relacione con la conducta constitutiva de falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudieran estar relacionados con hechos de corrupción, así como aquella que se refiere a las personas que posiblemente la han ejecutado o colaborado en su ejecución.
2. Evite la continuidad de la falta administrativa relacionada con un acto de corrupción o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos o permita disminuir sustancialmente la magnitud o consecuencias de su ejecución.
3. Impida o neutralice futuras faltas administrativas, irregularidades de naturaleza patrimonial en el manejo de fondos o bienes públicos, actos de corrupción o comisión de malas prácticas en la administración pública.
4. Permita conocer las circunstancias en las que se planificó y ejecutó la falta administrativa, irregularidad de naturaleza patrimonial en el manejo de fondos o bienes públicos relacionados con el acto de corrupción o las circunstancias en las que se viene planificando o ejecutando.
4. Contribuya con la identificación de los responsables de las conductas antes señaladas.
5. Permita averiguar el paradero o destino de los instrumentos, bienes, efectos y ganancias producidas por la falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial en el manejo de fondos o bienes públicos relacionada con un acto de corrupción.
6. Entregue a las autoridades los instrumentos, efectos, ganancias o bienes producidos por la falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial en el manejo de fondos o bienes públicos relacionadas con hechos de corrupción o malas prácticas en la administración pública.

5. Aporte, a criterio del funcionario competente, elementos de valor probatorio, para adelantar la investigación.

Capítulo V

De las Medidas de Protección Preventivas

Artículo 14. Las medidas de protección que se deben aplicar en el ámbito administrativo y la jurisdicción patrimonial de forma preventiva son las siguientes:

1. Mantener reservada la identidad del denunciante o del testigo, así como su domicilio, profesión, oficio o lugar de trabajo.
2. Disponer de asistencia psicológica de urgencia para prevenir o atender una situación de crisis emocional.
3. Omitir en las diligencias que se practiquen las generales o cualquier otro dato que sirva para identificar a la persona protegida.
4. Fijar, a efectos de citaciones y notificaciones, la dirección de la autoridad competente para receptar la denuncia y establecerla como domicilio de la persona protegida.
5. Conceder fuero laboral para evitar que la persona sea destituida, despedida, trasladada o desmejorada en las condiciones de trabajo.
6. Impedir que la persona protegida sea fotografiada o se capte su imagen por cualquier otro medio.
7. Que la persona protegida participe de diligencias mediante la utilización de medios tecnológicos para facilitar su entrevista, como videoconferencia, circuito cerrado o cualquier otro de similar tecnología.

Podrán aplicarse tantas medidas de protección sean necesarias, según el riesgo que se enfrente, el tipo de caso y la necesidad que se presente.

Artículo 15. El servidor público o trabajador del sector privado que denuncie falta administrativa o irregularidad de naturaleza patrimonial que afecte fondos o bienes públicos que pudiera estar relacionada con hechos de corrupción, tendrán derecho a un fuero laboral especial para evitar que sea objeto de medidas de remoción, destitución, despido o de la terminación anticipada de su nombramiento o contrato, por la denuncia presentada. Tendrá igualmente derecho a protección para no ser trasladados sin su consentimiento por escrito; así como que no se menoscaben sus condiciones laborales, en cuanto a su cargo, funciones o salario, como represalia por haber presentado la denuncia. Similar protección se podrá conceder a los testigos que aporten elementos relevantes a la investigación.

En caso de servidores públicos la preservación de sus condiciones laborales estará a cargo del Tribunal Administrativo de la Función Pública y cualquier acción posterior corresponderá que se realice ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Cuando la persona

protegida sea particular la preservación de sus condiciones laborales se realizará de conformidad con el procedimiento que para este efecto establece el Código de Trabajo, incluido el reintegro.

Artículo 16. La resolución que conceda una medida de protección preventiva deberá ser notificada tanto al solicitante o beneficiario como a la institución pública o entidad privada en la que aquel se desempeñe, siempre que no se haya establecido alguna reserva al respecto.

Artículo 17. Estas medidas se mantendrán mientras subsista el riesgo de que puedan aplicarse represalias con motivo de la denuncia o de la intervención como testigo en un procedimiento administrativo o patrimonial, inclusive con posterioridad a la culminación de la investigación a la que dio origen los hechos denunciados.

La autoridad competente podrá, de oficio o a petición de parte, modificar las medidas aplicadas si la situación varía o disponer su conclusión cuando el riesgo ya no exista.

Artículo 18. La persona beneficiada con una medida de protección podrá renunciar en cualquier momento a las medidas que les haya sido otorgadas.

Capítulo VI

Disposiciones finales

Artículo 19. A la persona que solicite medidas de protección, a sabiendas de que los hechos denunciados eran falsos, simulados, alterados u oculten información para obtener un beneficio indebido para sí o para un tercero, se le iniciará las acciones legales pertinentes.

De comprobarse lo anterior, la autoridad dará por terminada la aplicación de las medidas de protección que se hubieren otorgado.

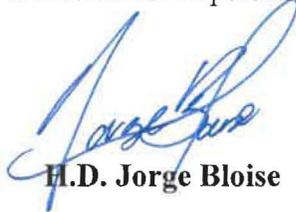
Artículo 20. Se aplicará supletoriamente la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Artículo 21. Las medidas de protección establecidas en los artículos 332 y 336 del Código Procesal Penal serán aplicables a los denunciados por delitos contra la Administración Pública o cualquier otro en el que se afecten fondos o bienes del Estado o que estén bajo su administración.

Artículo 22. Esta ley comienza a regir al día siguiente de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

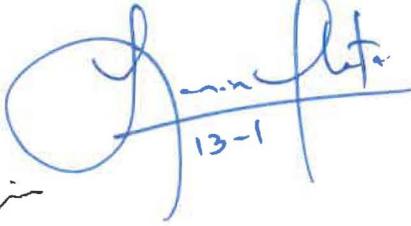
Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy 20 de agosto de 2024, ante el pleno legislativo, presentada por el Honorable Diputado Jorge Bloise.


H.D. Jorge Bloise

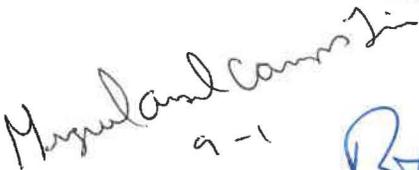
Diputado de la República

Circuito 8-4

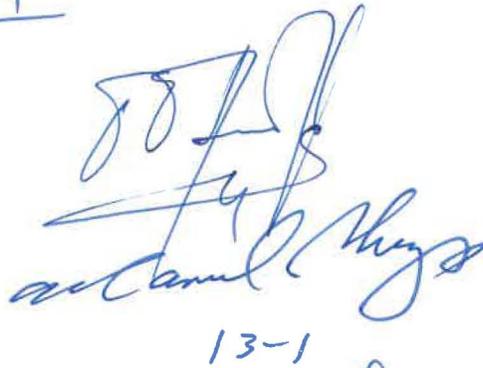

3-1


13-1


83


9-1

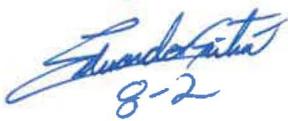

8-6

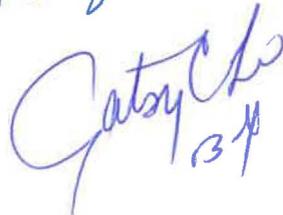

13-1


8-3


8-2


8-6


8-2


13-1


8-4


8-7

8-7