

Evaluación Nacional sobre Ambiente Habilitante

Informe de país

Panamá, 2015



Equipo investigador: Magaly J. Castillo, Luis Castillo Espinosa y Ramón Benjamín.

Agradecimientos: Agradecemos a todos los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en los grupos focales, entrevistas a profundidad y en el foro de consulta realizados en el marco de esta investigación.



La Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) es una red de organizaciones cuya misión es promover, desde la sociedad civil, la reforma judicial y el mejoramiento de la administración de justicia en la República de Panamá. Ha sido el principal impulsor del Sistema Penal Acusatorio, de la necesidad de una nueva Ley de Carrera Judicial y de un mecanismo transparente para la escogencia de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.



CIVICUS es una alianza global de organizaciones de la sociedad civil y activistas dedicados a fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil del mundo. Fundada en 1993, CIVICUS se esfuerza en amplificar las voces marginalizadas, especialmente las del Sur Global, y cuenta con miembros de países de todo el mundo.



Las Evaluaciones Nacionales sobre el Ambiente Habilitante (ENAH) son parte de la Iniciativa del Espacio Cívico, un proyecto implementado por CIVICUS en alianza con ARTÍCULO 19, el Centro Internacional de Derecho Sin Fines de Lucro, y el Movimiento Mundial por la Democracia.

Esta publicación ha sido financiada por el Gobierno de Suecia. No obstante, las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y de las personas consultadas o entrevistadas y no necesariamente reflejan las opiniones ni del Gobierno de Suecia ni de sus socios.

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	3
2. Metodología.....	4
3. Formación.....	6
3.1. Panorama General	6
3.2. Análisis.....	7
3.3. Desafíos y debilidades.....	16
4. Funcionamiento	18
4.1. Panorama General	18
4.2. Análisis.....	18
4.3. Desafíos y debilidades.....	22
5. Acceso a recursos	24
5.1. Panorama General	24
5.2. Análisis.....	25
5.2.1. Financiamiento gubernamental.....	26
5.2.2. Filantropía.....	28
5.2.3. Financiamiento internacional.....	30
5.3. Desafíos y debilidades.....	32
6. Expresión.....	34
6.1. Panorama General	34
6.2. Análisis.....	35
6.3. Desafíos y debilidades.....	40
7. Reunión pacífica.....	41
7.1. Panorama General	41
7.2. Análisis.....	41
7.3. Desafíos y debilidades.....	43
8. Relaciones entre organizaciones de sociedad civil y gobierno.....	44
8.1. Panorama General	44
8.2. Análisis.....	45
8.3. Desafíos y debilidades.....	47
9. Acceso a la información	49
9.1. Panorama General	49
9.2. Análisis.....	50
9.3. Desafíos y debilidades.....	53
10. Conclusión	55
11. Fuentes de información.....	58
12. Anexos	60

Evaluación Nacional sobre Ambiente Habilitante (ENAH)

Informe de Panamá

1. Introducción

El presente informe evalúa el contexto político y legal en el que se desenvuelve la sociedad civil organizada en Panamá, sector conformado por el conjunto de ciudadanos y ciudadanas organizados para actuar, participar e incidir sobre temas de interés público. Para lograr ese objetivo entran en relación con las instituciones del Estado, sin el objetivo de ocupar cargos de elección o libre nombramiento en la estructura de gobierno.

Este sector está conformado por personas o grupos sociales como campesinos, estudiantes, jóvenes, mujeres, grupos de la diversidad sexual, grupos comunitarios, deportivos, religiosos, grupos de la diversidad étnica y cultural, gremios profesionales, sindicatos, movimientos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

Aquello que delimita a la sociedad civil, respecto a otros sectores, es el ejercicio concreto del derecho de asociación y participación en temas de interés público; su independencia tanto del gobierno, como de los partidos políticos y el poder económico; sus fines no lucrativos y su diversidad temática.

El Estado panameño se encuentra obligado a respetar, proteger y garantizar el derecho a la libre asociación y todos los demás derechos necesarios para conseguir los fines de asociación, como parte de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 22), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (artículo 5), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 7), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 16), el Protocolo

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 29) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 15), tal como están reconocidos en estos instrumentos de derecho internacional.

Las Evaluaciones Nacionales sobre el Ambiente Habilitante (ENAH) son parte de la Iniciativa del Espacio Cívico, un proyecto implementado por CIVICUS en alianza con ARTÍCULO 19, el Centro Internacional de Derecho Sin Fines de Lucro, y el Movimiento Mundial por la Democracia. Esta publicación ha sido financiada por el Gobierno de Suecia. No obstante, las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y de las personas consultadas o entrevistadas y no necesariamente reflejan las opiniones ni del Gobierno de Suecia ni de sus socios.

2. Metodología

La investigación se basó en la metodología de investigación y realización de la evaluación ENAH, una herramienta desarrollada conjuntamente por CIVICUS y el ICNL como parte del Programa Iniciativa del Espacio Cívico. La investigación se enfoca en torno a una serie de preguntas específicas asociadas a siete dimensiones, de las cuales seis son de estudio obligatorio: formación, funcionamiento, acceso a recursos, expresión, reunión pacífica y relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Gobierno. De las dimensiones optativas solo se identificó el acceso a la información como una dimensión de impacto significativo en el ambiente habilitante de la sociedad civil en Panamá, porque son los temas de mayor interés para las OSC en este momento.

El estudio se estructuró en tres etapas: la primera “investigación de escritorio”, la segunda “entrevista a partes interesadas” y la tercera “grupos focales de discusión”.

La “investigación de escritorio” consistió en la revisión de fuentes documentales y normas que regulan el marco legal de las OSC en Panamá, y responden principalmente a las preguntas fácticas de la investigación.

La segunda etapa “entrevistas a partes interesadas” enfocadas en como las leyes y regulaciones existentes son implementadas. Se realizaron diez entrevistas a profundidad con servidores públicos, representantes de la academia y miembros de OSC, todos ellos conocedores de la problemática de la sociedad civil en Panamá.

Todas las personas entrevistadas se ocuparon de una o varias interrogantes de las siete dimensiones investigadas, de acuerdo al sector del que provienen y las competencias específicas que desarrollan, respondiendo tanto a preguntas fácticas relacionadas con la aplicación concreta del marco normativo, como a preguntas de percepción, principalmente aquellas de naturaleza política.

La tercera “grupos focales de discusión”, se realizó por medio de dos grupos focales con miembros de OSC en los que se profundizó la reflexión sobre la situación del sector a partir de algunas conclusiones preliminares y puntos de tensión entre la normativa vigente, la práctica administrativa y la realidad diaria de las organizaciones, identificados durante el proceso de investigación. Los grupos focales estaban constituidos por ocho personas que por espacio de aproximadamente dos horas reflexionaban en torno a ideas generadoras de debate.

Finalmente, se realizó un foro de consulta nacional en dónde participaron 56 representantes de OSC de todo el país, quienes dieron sus opiniones al respecto del informe y recomendaron un plan de acción e incidencia.

3. Formación

3.1. Panorama General

En Panamá, este amplio espacio, denominado sociedad civil, se encuentra en constante evolución. El Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC) la define como “el espacio, en los confines de la familia, el estado y el mercado donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses comunes”. Es una definición amplia e incluyente.

Otra definición más extensa es la usada por el Banco Mundial y que fue creada en colaboración con varios centros de investigación¹: “el término sociedad civil se refiere a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término OSC abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”.

Las OSC panameñas han comprendido que su rol es importante ya que ayuda a fortalecer el ejercicio de las libertades de asociación y expresión, promueve la responsabilidad en un Estado de Derecho y favorece el pluralismo o respeto a las diferencias. Es decir, que para el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y el sistema democrático se requiere de ciudadanos activos y participativos.

En Panamá, la vida de las OSC está regulada por la Constitución Política de la República, el Código Civil, la Ley 33 de 8 de enero de 1984, el Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005 modificado por el Decreto Ejecutivo 627 de 2006, el Decreto Ejecutivo 615 de 2012 y la Ley 82 de 24 de octubre de 2013.

¹ Definición de sociedad civil adoptada por el Banco Mundial y varios centros de investigación. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1490924,00.html>

3.2. Análisis

El derecho de asociación está reconocido en el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá, en los siguientes términos:

ARTICULO 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones **que no sean contrarias a la moral o al orden legal**, las cuales **pueden** obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida **superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial**. La **capacidad, el reconocimiento y el régimen** de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.

Esta norma constitucional es desarrollada en el artículo 64 del Código Civil:

Artículo 64. Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la Ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
- 5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y**
6. Las asociaciones civiles o comerciales a las que la ley concede personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados.

La Ley 33 de 8 de noviembre de 1984², en su artículo 14 ordena que “el reconocimiento formal de las asociaciones y entes señalados por los numerales 2, 4, y 5 del Artículo 64 del Código Civil se hará por conducto de resuelto expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.”

² La ley 33 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se toman medidas administrativas y se dictan otras disposiciones. Disponible en: http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/4.9.2.1_12_ley_no._33_de_8_de_noviembre_de_1984..pdf

Luego, el procedimiento y requisitos para obtener el reconocimiento están regulados mediante **Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005³, en el caso de reconocimiento de personería jurídica a las asociaciones y fundaciones de interés público (numerales 2 y 5 del artículo 64 del Código Civil)** y sus reformas. Es necesario aclarar que el Decreto Ejecutivo 524 de 2005 no regula asociaciones y fundaciones relacionadas con temas laborales, deportivos, agropecuarios y cooperativas, las cuales tienen sus propias regulaciones de las instituciones competentes en tales materias. Las organizaciones relacionadas a temas deportivos son reguladas y fiscalizadas por el Instituto Panameño de Deportes; las organizaciones relacionadas a temas agropecuarios son reguladas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario; las cooperativas cuya regulación es ejercida por el Instituto Panameño de Cooperativismo; y las relacionadas con temas laborales, como sindicatos, son reguladas por el Ministerio de Trabajo.

Las OSC pueden ser fundadas por no menos de 5 personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, de nacionalidad panameña, que se constituyan en miembros de la Junta Directiva, de acuerdo a los requisitos de membresía que se establezcan en los estatutos.

La norma excluye expresamente, en su artículo 2, a las personas extranjeras de este derecho, sin mayor explicación, aunque en otras formas de ejercicio del derecho, como las sociedades anónimas, es permitida la presencia de extranjeros. Se exceptúan de esta exclusión los funcionarios de embajadas, personal diplomático, organismos de Estado y toda entidad legalmente inscrita en el extranjero que desee inscribir una filial en Panamá.

También se exceptúan, mediante modificación introducida a través del Decreto Ejecutivo 615 de 2012 “las personalidades de relieve internacional en el ámbito empresarial, filantrópico, cultural, religioso, educativo, científico, artístico y deportivo, debidamente comprobado, en cuyo caso solamente se requerirá que por lo menos uno de los directores de la Junta Directiva sea panameño”.

³ El decreto ejecutivo N° 524 de 31 de octubre de 2005, por el cual se dictan disposiciones para el reconocimiento de personería jurídica a las asociaciones y fundaciones de interés privado sin fines de lucro. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25420_2005.pdf

El procedimiento para obtener la personería jurídica está explicado en los artículos 5, 20 y 21 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005 y consiste en presentar una solicitud ante el Ministerio de Gobierno, el cual consulta a la institución competente de acuerdo a los objetivos de la organización. Según el artículo 12, el Ministerio de Gobierno tiene la facultad de realizar una inspección al domicilio de la entidad antes de decidir el otorgamiento de la personería jurídica.

La solicitud debe ir acompañada una serie de documentos señalados en el artículo 2:

1. Poder y solicitud a través de abogado.
2. Acta de constitución refrendada por el presidente y secretario de la asociación. No puede adoptar denominación idéntica o parecida a otra ya registrada.
3. Acta de aprobación del estatuto firmado por presidente y secretario.
4. Lista de miembros de la junta directiva, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, no menos de 5 miembros.
5. Estatuto firmado por presidente y secretario.
6. Plan de trabajo por 5 años.
7. Dos copias de toda la documentación.

Según el artículo 4, los órganos de gobierno esenciales requeridos en el estatuto son la Asamblea General y la Junta Directiva.

La exigencia de presentación a través de abogado, los trámites de notariado y registro han sido identificados como obstáculos para la obtención de la personería jurídica, esto es debido al costo que representa el tener que contratar a un abogado cuando se trata de organizaciones pequeñas o incipientes.

Según el artículo 3, el estatuto debe contener:

1. El nombre de entidad, en español o traducido al español por intérprete público autorizado. El nombre de la entidad no podrá anunciarse de tal forma que pueda

inducir a confusión sobre su naturaleza y objetivos, es decir, que el nombre no pueda ser confundido ni mal interpretado.

2. Especificación exacta del domicilio, siempre en territorio de la República de Panamá.
3. Área geográfica de operación.
4. La presentación en forma detallada sus objetivos y fines específicos, actividades principales a desarrollar y los medios para alcanzarlos, explicando si sus fines son benéficos, gremiales o de otra naturaleza. Los objetivos de la entidad no podrán ser contrarios al ordenamiento legal, a la moral y a las buenas costumbres.
5. Cómo está constituido el patrimonio, actividades a desarrollar (la entidad deberá ceñirse solamente a aquellas que fueron aprobadas en el estatuto).
6. Órgano que fijará cuotas de ingreso periódico, si las hubiere.
7. Modalidad de afiliación y desafiliación.
8. Deberes y derechos de cada asociado.
9. Órganos de gobierno, procedimiento de elección, convocatoria para completarlos, modo de tomar decisiones, realizar publicaciones y actuación interna.
10. Funciones de cada miembro de la junta directiva.
11. Órgano o asociado que tiene la representación legal.
12. Forma de realizar convocatoria de cada órgano y constitución del quórum.
13. Procedimiento de reforma del estatuto.
14. Forma de llevar los registros contables, especificando los fondos que genere y transfieran.
15. Procedimiento de disolución y liquidación.
16. Destino de los bienes una vez disuelta.
17. Modo de crear capítulos, en caso de tener la facultad.

En el año 2013, se aprobó en Panamá la Ley 82 de 24 de octubre, popularmente conocida como Ley de Femicidio, como resultado del esfuerzo de las agrupaciones de mujeres. De conformidad al Artículo 30, se obliga al Ministerio de Gobierno a establecer como requisito para otorgar la personería jurídica a las organizaciones sin fines de lucro y asociaciones cívicas y sociales que sus estatutos constitutivos permitan el ingreso y la

participación igualitaria de mujeres y hombres en todos los niveles de gestión, sin ningún tipo de discriminación contra del sexo femenino.⁴

Para la constitución de filiales de OSC internacionales los requisitos están establecidos en el artículo 6:

1. Poder y solicitud a través de abogado en papel habilitado.
2. Autorización del presidente, representante legal o quien dirija la entidad extranjera para constituirse como filial en Panamá.
3. Documentación autenticada de la entidad legalmente inscrita en el extranjero.
4. Lista de miembros de la junta directiva.
5. Escrito que indique quién ejerce la representación legal de la entidad en Panamá, sea panameño o extranjero con residencia en Panamá.
6. Dos copias de toda la documentación, traducida al español por intérprete público autorizado si es necesario.

Una vez presentada la solicitud para la constitución de filiales de OSC internacionales, el Ministerio de Gobierno puede hacer observaciones al solicitante, que dispone de un plazo de tres meses contados a partir de la notificación para realizar las correcciones necesarias.

En caso de no subsanar las observaciones, la solicitud es negada mediante resuelto, luego de lo cual se puede interponer recurso de reconsideración o la solicitud puede ser reingresada, con toda la documentación, repitiendo el proceso. Aunque no aparece en ninguna norma, las fuentes de entidades de gobierno vinculadas al proceso señalan que en este caso, denominado caducidad de la instancia, se sanciona con la prohibición de inscribir una organización con el mismo nombre por un año.

"Cuando se incurre en caducidad de instancia. Es decir una vez se presentan observaciones o correcciones, si la parte interesada no concurre a la Dirección de

⁴ Ley 82 de 24 de octubre de 2013, Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, artículo 30, párrafo 6. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27403/44177.pdf>

Legal a realizar las correcciones. En este caso se les sanciona por 1 año en el que no pueden solicitar una organización no gubernamental con el mismo nombre.”⁵

Las solicitudes pueden ser negadas por no subsanar las observaciones del Ministerio de Gobierno o en base a las limitaciones constitucionales: ser contrarias a la moral o el orden legal, promover la superioridad de una raza o de un grupo étnico, justificar o promover la discriminación racial. El Decreto Ejecutivo no desarrolla el tema, solo reitera en el artículo 3.4 que los objetivos no pueden ser contrarios al ordenamiento legal, la moral y las buenas costumbres. La primera limitación, ser contraria a la moral, se considera demasiado amplia y propicia para la discrecionalidad de la autoridad. No obstante no existen ejemplos de que se haya aplicado esta norma.

Aparte de las arriba señaladas no existen limitaciones adicionales sobre temas, fines u objetivos de las asociaciones. El artículo 23 del Decreto Ejecutivo establece el recurso de reconsideración contra las decisiones emitidas por el Ministerio de Gobierno, a ser interpuesto dentro del término de 5 días hábiles contados a partir de la notificación.

La inexistencia de términos exactos y definidos en las normas que regulan el procedimiento de obtención de la personería jurídica conlleva muchas veces la falta de pronunciamiento por parte de la autoridad, impidiendo por tanto que sean recurridas o reingresadas. Esta discrecionalidad ha sido identificada, igualmente como obstáculo para la formación de OSC. Por tanto, no hay datos sobre la frecuencia y los resultados de recursos de reconsideración, siendo más común que se otorgue la personería, se corrijan observaciones o se reingrese la solicitud.

En general, el proceso de registro de una OSC puede tomar meses o años, sin que existan criterios que justifiquen estas diferencias. Según fuentes del gobierno, el trámite debe tomar entre 3 a 5 meses, aunque reconocen el carácter discrecional y los vacíos en las normas.

⁵ Entrevista N° 1 a funcionario (a) del Sector Gubernamental, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

*"Sí es discrecional. Los requisitos y consideraciones varían de acuerdo a la apreciación de cada Ministro e incluso funcionario."*⁶

Se señalan como ejemplos de aplicación discrecional del procedimiento, por un lado, los obstáculos en la obtención de personería jurídica a las asociaciones de la población GLBT⁷ en base a una interpretación que la consideraba contraria a la moral, pleito que duró años y llegó hasta la Corte Suprema de Justicia, siendo finalmente reconocida la asociación. En el otro extremo, la obtención de personería jurídica en pocos días durante la administración gubernamental 2009-2014 por parte de la organización Panamá Avanza, cuya única actividad consistió en realizar proselitismo político a favor del gobierno del expresidente Ricardo Martinelli.⁸

Varios de los entrevistados consideran que la discrecionalidad que permiten los vacíos en la legislación abren paso a la arbitrariedad de las autoridades y la posibilidad de someter el proceso al favoritismo u otro tipo de irregularidades, como la obtención o no de personería jurídica en función de la convergencia o antagonismo de las agendas de gobierno y la organización, es decir, obstáculos de naturaleza política, no legal.

*"Aunque no hay negativas sistemáticas, hay un trato diferenciado para la obtención de personerías jurídicas. En mi experiencia apoyando el registro de dos organizaciones no gubernamentales nuevas, observé que eran las relaciones, las influencias o las presiones, el instrumento clave para darle celeridad al proceso."*⁹

Al ser expedido el resuelto del Ministerio de Gobierno que reconoce la personería jurídica, debe ser inscrito en el Registro Público para que tenga validez jurídica, de acuerdo al artículo 17 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005. Luego de lo cual debe regresar ante el Ministerio de Gobierno con copia simple de la inscripción ante Registro Público para

⁶ Entrevista N° 1 a funcionario (a) del Sector Gubernamental, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁷ Obtención de la personería jurídica de la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá. Disponible en: <https://es.groups.yahoo.com/neo/groups/ahmnp/info>

⁸ Movimiento Panamá Avanza. Noticia de La Prensa: Asociación de Prieto se creó en cinco días. Disponible en: http://imprensa.prensa.com/panorama/Asociacion-Prieto-creo-dias_0_3763123834.html

⁹ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

entonces ser registrado en el Ministerio de Gobierno (artículo 11). Este procedimiento es considerado repetitivo e innecesario, afectando especialmente a las organizaciones con sede fuera de la ciudad de Panamá, donde se realiza todo el trámite, ya que aparte de los costos del procedimiento ante Registro Público debe cubrir los gastos de movilización y subsistencia en reiteradas ocasiones. Esta centralización también es considerada un obstáculo a la formación de asociaciones.

“Es evidente que esta etapa del trámite es repetitiva y refleja un procedimiento burocrático, lento y demorado.”¹⁰

Mediante Decreto Ejecutivo 627 de 2006 se modificó el artículo 11 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005 para incluir en el registro del Ministerio de Gobierno a las fundaciones de interés privado constituidas bajo la Ley 25 de 1995 cuyos fines sean estrictamente sociales según el acta fundacional y estén afiliadas a la Ciudad del Saber¹¹.

No es necesario renovar el registro periódicamente. Sobre los costos, los honorarios de un abogado para la tramitación de personería jurídica para asociaciones sin fines de lucro son de \$500¹². Las personas entrevistadas hablan de un gasto total entre \$750 y \$1000, en total incluyendo gastos en Notaría y Registro Público que oscilan entre los \$250 y \$500, lo que también es señalado como obstáculo para la formación de OSC con personería jurídica.

Actualmente, el Ministerio de Gobierno no cuenta con un registro único de todas las OSC, la única manera de encontrar esa información sería la revisión individual de las inscripciones en el Registro Público.

En Panamá existen bajos niveles de asociatividad que afectan la cohesión social y la incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas, con excepción de algunos lugares

¹⁰ Estudio “Entorno Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Panamá”. Alianza Ciudadana Pro Justicia, Panamá. Junio de 2011. Disponible en: <http://www.icnl.org/programs/lac/Entorno%20Legal%20Panama%20ACPJ.pdf>

¹¹ La Ciudad del Saber es una plataforma de gestión del conocimiento enfocada en la potenciación de las capacidades innovadoras y competitivas de sus usuarios que está ubicada en la antigua base militar de Clayton, Ciudad de Panamá. Información disponible en: <http://ciudadelsaber.org/es/fundacion>

¹² Acuerdo N° 49 del 24 de abril de 2001 por el cual se aprueba la Tarifa de Honorarios Profesionales Mínimos de los Abogados en Panamá. Disponible en: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/corte/tarifa-honorarios.pdf>

del interior de la república, en donde los ciudadanos se agrupan para alcanzar intereses comunes. El panameño no encuentra en la colectividad la posibilidad de satisfacer sus necesidades.¹³ Varios entrevistados consideran que aparte de las barreras legales, políticas, económicas o de práctica administrativa, existen barreras culturales para la creación de organizaciones y la consolidación de un sector de la sociedad civil organizada, tales como el excesivo individualismo y la desidia de los ciudadanos por los temas de interés colectivo.

“Panamá es uno de los países con menor capital social y menos confianza interpersonal, por tanto la ciudadanía se organiza poco. Es una dificultad “cultural” que es reflejo de cómo las elites entienden la sociedad panameña, una sociedad rabiosamente individualista, que sobrevalora el esfuerzo individual y que ve como algo de poca monta los esfuerzos colectivos.”¹⁴

En los últimos años, producto de los serios conflictos ambientales, las comunidades han comenzado a organizarse para la defensa de sus derechos. Es por ello que mediante la Ley 25 de 2014¹⁵ que crea el Ministerio de Ambiente, se reconoce la existencia de organizaciones de base comunitaria como una “organización sin fines de lucro, que tiene por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad y realizar actividades propias del desarrollo ambientalmente sostenible” (artículo 2.56), estableciendo en su artículo 126-1 lo siguiente:

Artículo 126-1. El Estado panameño reconoce el valor que para la gestión ambiental tiene el trabajo de las comunidades locales que se organizan para la realización de actividades que aprovechan los recursos naturales de manera sostenible.

¹³ Cultura política de la democracia en Panamá, 2008. Orlando J. Pérez PhD Central Michigan University, Universidad de Vanderbilt. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/panama1-es.pdf>

¹⁴ Entrevista No. 2 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, 6 de enero de 2015.

¹⁵ Ley 25 de 18 de agosto de 2014 que crea el Ministerio de Ambiente, modifica la Ley 41 de 1998, general del ambiente, y la Ley 44 de 2006. http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf

En tal sentido, el Ministerio de Ambiente tendrá, dentro de sus facultades, la atribución de reconocer la personería jurídica a las organizaciones de base comunitaria (OBC), que realicen actividades propias del desarrollo ambientalmente sostenible. Estas serán inscritas en un registro numerado que para estos efectos tendrá el Ministerio. El procedimiento será regulado por reglamento, en el cual se reconocerá el principio de que las OBC, además del derecho a organizarse de acuerdo a la Ley, también tienen el derecho de percibir réditos como producto de sus actividades, mientras son responsables del cuidado de los recursos naturales que utilicen para tal desarrollo.

A través de esta norma las organizaciones de **base comunitaria** relacionadas con la gestión ambiental estarían reguladas por una norma específica. Las OSC en tema ambiental que no tengan una base comunitaria continuarían realizando el procedimiento ante el Ministerio de Gobierno. En la Ley de Ministerio de Ambiente existen artículos con la intención de facilitar el proceso de registro de organizaciones de base comunitaria en tema ambiental. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) tendrá la potestad de otorgar la personería jurídica.

3.3. Desafíos y debilidades

La legislación vigente contiene vacíos y espacios para la discrecionalidad que permiten interpretaciones demasiado amplias y que dificultan el proceso para la formación de las OSC. Esto implica serios obstáculos al pleno ejercicio de la libertad de asociación en Panamá.

Concretamente podemos señalar las siguientes debilidades del marco legal regulatorio:

- a. Normativa dispersa en varios instrumentos legales, leyes, decretos ejecutivos y resoluciones, poco accesible al ciudadano común.
- b. Centralización del servicio en la ciudad de Panamá, lo que dificulta los trámites presentados por asociaciones del interior del país.
- c. La exigencia de presentar la solicitud mediante apoderado legal.

- d. Los altos costos que implica la solicitud (honorarios de abogados, gastos notariales, timbres fiscales, gastos de movilización, etc.).
- e. No hay una determinación clara y sencilla del procedimiento. Muchas veces la documentación debe ser corregida.
- f. Discrecionalidad en cuanto al tiempo de otorgamiento de la personería jurídica.

Estas debilidades crean el escenario para que la discrecionalidad transite hacia la arbitrariedad de la administración, sobre la base de criterios políticos y coyunturales. En Panamá es más difícil crear una OSC sin fines de lucro que una sociedad mercantil con fines de lucro.

“Hacer una sociedad anónima para lucrar toma horas, mientras que hacer una organización no gubernamental para ayudar puede tomar 6 meses o 1 año. Incluso, el problema con los extranjeros, que no pueden hacer una organización no gubernamental, pero sí una sociedad anónima, o el número de personas necesarias para una u otra”¹⁶

Uno de los desafíos es hacer menos burocrática nuestra regulación y normativa para la formación de OSC. También es importante hacerla más accesible al ciudadano y ofrecerle una guía a quienes estén realizando el trámite para obtener la personería jurídica.

Otro de los desafíos es unificar toda la legislación que actualmente está dispersa, en cuanto a la formación y funcionamiento de las OSC. También se debe explorar la descentralización del servicio de la ciudad de Panamá, esto facilitaría los trámites presentados por organizaciones del interior del país. Hay que ver la posibilidad de realizar el procedimiento de registro mediante un sitio web, esto a su vez ayudaría a quienes no residen en la ciudad capital.

¹⁶ Entrevista N° 1 a funcionario (a) del Sector Gubernamental, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

4. Funcionamiento

4.1. Panorama General

El funcionamiento de las OSC debe ser tal que promueva el respeto por el Estado de derecho, refuerce el ejercicio de las libertades de asociación y expresión, y fortalezca el pluralismo de ideas.

El derecho de asociación está reconocido en el artículo 39 de la Constitución Política de Panamá. El funcionamiento de las OSC se rige por el Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005 donde se establece toda la normativa que regula a las OSC y donde se establece que el ente encargado de aplicar esta normativa es el Ministerio de Gobierno.

De acuerdo al artículo 9 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005, las OSC están obligadas a llevar un libro de actas, mantener un registro actualizado de los miembros de la organización y libros de registros contables; el artículo 10 obliga a mantener domicilio en local propio o alquilado. El artículo 7 regula la fusión de asociaciones y el artículo 19 al procedimiento para la reforma de estatutos.

La revocatoria de la personería jurídica de las OSC, por parte del gobierno, está regulada en términos ambiguos, lo que es motivo de preocupación.

4.2. Análisis

El Decreto Ejecutivo 524 de 2005 que regula a las OSC, establece claramente cuáles son las reglas de juego sobre las cuales deben funcionar y las exigencias que les impone el gobierno a estas organizaciones. No existe ninguna restricción o limitación a esa libertad que tienen las OSC de funcionar libremente, escoger su directiva, establecer sus objetivos, definir su forma de financiamiento.

No hay obligación de alinear las actividades de las organizaciones con las prioridades gubernamentales ni con planes nacionales de desarrollo. La misma libertad en la formación aplica en el funcionamiento de la organización una vez está constituida. Tampoco existe disposición alguna que obligue a las OSC a notificar al Ministerio de Gobierno sobre sus reuniones, los candidatos a la junta directiva o el resultado de las elecciones. Sí es obligatorio inscribir en el Registro Público los cambios en la Junta Directiva de la organización.

Las organizaciones que pueden recibir donaciones deducibles de impuestos tienen la obligación de presentar informe de donaciones y de pagos a terceros ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como, mantener toda la documentación necesaria accesible para la fiscalización del Ministerio de Gobierno y la Contraloría General de la República, además de tener la información financiera disponible en un sitio web, estando sujetas a inspecciones y auditorías gubernamentales anuales, según preceptúa el artículo 34 de la Ley 33 de 2010 . Este requisito de mantener un sitio web es visto como obstáculo para la vida de las organizaciones, que muchas veces no tienen la capacidad técnica y económica para cumplir con esto.

La disolución de las OSC, por parte del gobierno, está regulada en términos muy amplios, lo que es visto como una amenaza latente para las OSC, aunque no se han identificado casos de aplicación de estas normas. Por ejemplo, el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005 ordena al Ministerio de Gobierno realizar los trámites para la revocatoria o disolución de la personería “cuando se tenga información” que la entidad se dedica a actividades ilícitas e incluso cuando sean lícitas pero contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto. La norma dice “tener información” sin precisar la fuente o requerir la verificación de tal información, lo que deja un margen demasiado amplio a la discrecionalidad.

“Esto deja abierta la posibilidad, que frente a actividades lícitas, mas no contempladas en el estatuto, sea revocada la personería jurídica. Si bien, esta norma no se aplica debido a que no se cuenta con los mecanismos necesarios para hacerla cumplir, es indudable que la misma es ambigua, permite la

discrecionalidad y no establece garantías básicas frente a la posibilidad de la revocatoria.”¹⁷

El artículo 16 faculta al Ministerio de Gobierno a revocar la personería jurídica a las entidades que se les compruebe inactividad mayor a 5 años o que no hayan sido inscritas en Registro Público. La investigación necesaria para determinar la inactividad o la no inscripción no se está realizando, en parte por falta de personal. De todos modos, es una discrecionalidad que puede poner en riesgo la personería jurídica. La norma es innecesaria y puede ser usada en cualquier momento sobre una organización.

El artículo 22 también faculta al Ministerio de Gobierno para disolver la organización mediante resuelto cuando existan causales que justifiquen la disolución, sin mayor especificación ni procedimiento. El artículo 23 da la oportunidad de presentar un Recurso de Reconsideración contra las decisiones emitidas por el Ministerio, que debe ser presentado dentro de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación.

La Ley 82 de 24 de octubre de 2013, conocida como Ley de Femicidio, fue impulsada por las agrupaciones de mujeres. De conformidad al Artículo 68, las organizaciones, clubes cívicos, gremios y asociaciones con personería jurídica y sin fines de lucro están en la obligación de permitir a hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, el ingreso, participación y libre acceso, a todos los niveles, en cargos de dirección y decisión. Todas las organizaciones deben presentar al Ministerio de Gobierno las reformas necesarias de sus estatutos, que establezcan en forma clara y explícita que las mujeres pueden participar en estas en igualdad de condiciones. El Artículo 69 señala que el Ministerio de Gobierno exigirá a las organizaciones existentes que den cumplimiento a lo dispuesto o procederá a cancelar su personería jurídica.¹⁸

¹⁷ Estudio “Entorno Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Panamá”. Alianza Ciudadana Pro Justicia, página 26, Sección h.1. Panamá. Junio de 2011. Disponible en:

<http://www.icnl.org/programs/lac/Entorno%20Legal%20Panama%20ACPJ.pdf>

¹⁸ Ley 82 de 24 de octubre de 2013, Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, artículo 68 y 69.

Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27403/44177.pdf>

Según esta reforma, las organizaciones que no cumplan con esta disposición, en un plazo de tres meses, se les cancelará la personería jurídica. Esta reforma no se ha aplicado por el momento, pero cuando el Ministerio de Gobierno exija su cumplimiento, la mayoría de las OSC del país tendrán que contratar abogado para el trámite ante el Ministerio de Gobierno y asumir los costos de los gastos de inscripción de los cambios a los estatutos ante el Registro Público. Esta reforma, aunque es positiva por el tema de la igualdad de géneros, va a ocasionar serios contratiempos a las OSC.

Las personas entrevistadas consideran que, en general, se ejerce poca vigilancia a las OSC, de manera permanente por parte de las instituciones del estado. Sin embargo, coinciden en que sí se ha ejercido vigilancia de acuerdo a los intereses de cada gobierno, según coincida o no con la agenda de cada organización, reconociendo que las organizaciones más beligerantes sí han sido objeto de seguimiento selectivo por motivos políticos, incluso, información de las organizaciones y sus miembros ha sido publicada, durante el período 2009-2014, en los medios de comunicación como forma de hostigamiento.¹⁹

Es decir, la labor de control y fiscalización se intensifica cuando los intereses son contradictorios o antagónicos, y la información recolectada por las instituciones del Estado en tales procesos no ha sido empleada de forma estricta dentro de los límites del derecho administrativo, sino que ha sido utilizada de manera arbitraria con fines políticos.

“Los instrumentos para la intimidación oficial son múltiples y variados: desde el uso de medios de comunicación oficialistas hasta declaraciones y llamadas directas del Presidente de la República, pasando por campañas difamatorias en las redes sociales.”²⁰

Por otro lado, las organizaciones pueden optar por la autodisolución, según el artículo 22, “por los motivos establecidos en su estatuto, previo acuerdo de Junta Directiva con

¹⁹ El costo de disentir, La Prensa. Panamá 22 de mayo de 2013. Disponible en: http://impresa.prensa.com/panorama/costo-disentir_0_3667133340.html

²⁰ Ibid

aprobación de la Asamblea General”, lo cual debe ser notificado al Ministerio de Gobierno e inscrito en Registro Público.

4.3. Desafíos y debilidades

La actual normativa legal permite la discrecionalidad en el otorgamiento de las personerías jurídicas, en la disolución de las OSC y en el uso de la información financiera de las organizaciones, lo que deja abierta la posibilidad para que los gobiernos ejerzan algún nivel de intromisión en el libre ejercicio del derecho de asociación.

Se ha dado el caso de algún nivel de vigilancia de las organizaciones más reconocidas o beligerantes por motivos políticos, incluso información de las OSC fue usada durante el período 2009-2014, en los medios de comunicación de manera arbitraria y con fines políticos.

Es por ello que se ha identificado como una debilidad la obligación de las organizaciones de tener toda la información financiera disponible en un sitio web, estando sujetas a inspecciones y auditorías gubernamentales anuales, según preceptúa el artículo 34 de la Ley 33 de 2010. Este requisito puede afectar a las organizaciones que no tienen la capacidad técnica y económica para cumplir con esto. Adicionalmente, este requisito no lo están cumpliendo la mayoría de las OSC en Panamá ni las autoridades no están verificado, pero en cualquier momento puede ser utilizado por las autoridades.

Otra debilidad es el tema de la disolución de las OSC por parte del gobierno que está regulado en términos muy amplios, lo que deja un peligroso margen a la discrecionalidad. Aunque no se han identificado casos de aplicación de estas normas, esto es visto como una amenaza latente para las organizaciones.

Igualmente, una debilidad es la posibilidad que permiten las regulaciones sobre revocar la personería jurídica a las entidades que se les compruebe inactividad mayor a 5 años o que no hayan sido inscritas en el Registro Público. Esta es una disposición innecesaria, al ser una facultad aplicable en determinados casos y no una obligación.

El principal desafío es lograr la derogatoria del artículo 34 de la Ley 33 de 2010 por ser realmente innecesario ya que la mayoría de las OSC están obligadas a hacer anualmente un reporte sobre los donantes y los gastos a la Dirección General de Ingresos. Al hacer pública, en la página web, la lista de donantes, lo único que se logra es que tanto las OSC como los donantes sean blancos de posibles represalias. Además, la eliminación de este requisito ayudaría a las organizaciones que no tienen la capacidad técnica y económica para cumplir con esto.

Otro de los desafíos es el de regular de manera más clara el tema de la disolución de las OSC. Igualmente, se deben hacer más específicas las regulaciones que permiten revocar la personería jurídica de una manera discrecional.

5. Acceso a recursos

5.1. Panorama General

Para el desarrollo de sus actividades, las OSC, obtienen apoyo económico de diversas fuentes: fondos provenientes del presupuesto estatal, gobiernos extranjeros, organismos nacionales e internacionales, fondos de autogestión y donaciones. La sostenibilidad financiera es fundamental para el normal funcionamiento de las organizaciones.

Actualmente en Panamá no existe información disponible sobre las donaciones o aportes que hacen las empresas ni a las OSC ni a los partidos políticos. Tampoco existe información sobre el número de OSC que son favorecidas con el derecho a la exoneración de impuesto sobre la renta ante la Dirección General de Ingresos (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En general, se consideran a la cooperación internacional y las donaciones de empresas privadas como las fuentes de financiamiento más constantes.²¹ A las organizaciones que trabajan temas de niñez, familia y lucha contra la pobreza, entre otros, se le hace más fácil tener el patrocinio de la empresa privada.

Las OSC que promueven temas relacionados con la democracia, la justicia, la participación ciudadana o la gobernanza tienen poco respaldo de la empresa privada y han dependido principalmente del apoyo de organismos internacionales. No obstante, en los últimos años se ha dado el retiro de muchas de las organizaciones dedicadas a la cooperación internacional que históricamente habían brindado un apoyo sustancial a la sociedad civil panameña en estos temas. Según algunos de estos organismos, este hecho se debió al crecimiento económico de Panamá, lo que en teoría indica que la economía panameña puede impulsar su propio desarrollo.²² Este hecho ha afectado el funcionamiento de varias OSC.

²¹ Grupo Focal No. 1, realizado a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, 9 de marzo de 2015.

²² Nota que explica la salida de la USAID de Panamá en el 2012. Disponible en: <http://www.usaid.gov/where-we-work/latin-american-and-caribbean/panama>

La legislación establece la posibilidad de que las donaciones sean deducibles de impuesto sobre la renta con la finalidad de promover la responsabilidad social empresarial y la filantropía.

5.2. Análisis

Legalmente no existe ninguna condición o requisitos para el acceso de las OSC a fondos nacionales o internacionales.

Según el Decreto 524 de 31 de octubre de 2015, en el artículo 3 se establece que las organizaciones deben aclarar en sus estatutos la forma en que estará constituido el patrimonio de la entidad, las actividades que desarrollaran, la forma de llevar los registros contables de la entidad y el destino de los bienes una vez disuelta la organización. La ley es más específica al momento de regular el manejo de los fondos públicos recibidos por las OSC.

La Ley 50 de 2003 en su artículo 3, modificado por la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, dispone que las asociaciones sin fines de lucro tendrán la obligación de llevar un control de los fondos recibidos y transferidos, mediante un registro detallado de las operaciones o transacciones financieras o de las donaciones que justifiquen su origen o naturaleza.²³ Igualmente este artículo señala que estas asociaciones deberán presentar, ante el MEF, dentro de los noventa días siguientes al cierre de cada año calendario un informe anual consolidado de todas las donaciones recibidas.

Existen reglas establecidas por la Contraloría General de la República que deben seguir las OSC que reciben fondos públicos. La Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la ley Orgánica de la Contraloría en su artículo 11, numeral 2, establece la facultad para fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos.

²³ Artículo 54 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009 que modifica el artículo 3 de la Ley 50 de 2003. Disponible en: http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26370_C/GacetaNo_26370c_20090917.pdf

En el caso de las OSC que reciban financiamiento del sector privado, de organismos internacionales de cooperación o de gobiernos extranjeros, deben tener registros contables de estas donaciones.

Las organizaciones tienen la opción de solicitar la autorización para recibir donaciones exoneradas de impuestos. Las OSC deben enviar un memorial dirigido a la DGI solicitando ser inscritas en el registro de instituciones autorizadas para recibir donaciones deducibles para efectos del impuesto sobre la renta de los donantes. Las OSC deben adjuntar al memorial los siguientes documentos: fotocopia de la lista de los miembros, programa a desarrollar durante los próximos cinco años, fotocopia de escritura pública, información sobre actividades de la ONG y fotocopia de pago de planilla del seguro social. La DGI verificará que las organizaciones no persiguen fines de lucro y que conforme a sus estatutos, las rentas y patrimonio social no se distribuyen en caso de disolución entre sus asociados y miembros.

Mediante Decreto Ejecutivo 627 de 2006 se modificó el artículo 11 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005 para incluir en el registro del Ministerio de Gobierno a las fundaciones de interés privado constituidas bajo la Ley 25 de 1995 cuyos fines sean estrictamente sociales según el acta fundacional y estén afiliadas a Ciudad del Saber. Mediante resuelto del Ministerio de Gobierno reconociendo a la entidad como fundación de interés privado sin fines de lucro, esta puede acreditarse ante el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el MEF, accediendo a los mismos beneficios fiscales antes mencionados.

5.2.1. Financiamiento gubernamental

Existen fondos estatales que son canalizados a través de algunas organizaciones de la sociedad civil. Según la Viceministra María Luisa Navarro, este financiamiento alcanzó los 22 millones de dólares en el período 2009-2014.²⁴ De este total, el MIDES gasta

²⁴ Palabras de la Viceministra María Luisa Navarro durante la sesión del 6 de mayo de 2015 del Examen Periódico Universal, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Ginebra, Suiza. Disponible en: <http://webtv.un.org/watch/panama-review-22nd-session-of-universal-periodic-review/4219640189001>

anualmente \$1.5 millones en subsidios para productos alimenticios que se distribuyen a 37 comedores, es decir, casi un tercio de los fondos estatales señalados.²⁵

Hay fuentes de financiamiento muy reguladas, como los fondos que provienen de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, con fondos accesibles mediante concurso a organizaciones que realizan programas de investigación y desarrollo científico.²⁶

Por otro lado, la Dirección de Subsidios Estatales del MIDES regula y supervisa los subsidios que el Estado otorga a los Patronatos, Fundaciones, Asociaciones y Organizaciones sin fines de lucro, que desarrollan programas sociales en temas para el fortalecimiento de la familia, la comunidad y grupos vulnerables. Entre los proyectos apoyados están los albergues, Centros de Orientación Infantil, comedores, Centros de atención médica y rehabilitación, centros de capacitaciones y de asistencia legal.²⁷ La Dirección de Subsidios Estatales se rige bajo el Decreto Ejecutivo N° 54 del 16 de julio de 2002. Los Requisitos para el otorgamiento de estos subsidios son:

1. Nota dirigida al Ministro(a).
2. Formato de solicitud de subsidios – formato 01.
3. Poder de la ONG notariado
4. Solicitud de Abogado con B/.8.00 en timbres.
5. Cédula del Representante Legal autenticada por cedulación.
6. Copia de la protocolización de la Junta Directiva autenticada por la misma notaria donde se elaboró.
7. Copia de la resolución de reconocimiento como entidad sin fines de lucro, autenticada por Asesoría Legal.

²⁵ Cierran seis comedores escolares. Por Urania Cecilia Molina. La Prensa, 11 de mayo de 2015. Disponible en: http://impresa.prensa.com/panorama/Cierran-comedores-Mides-inoperativos_0_4206329426.html

²⁶ Secretaria Nacional de Ciencias y Tecnologías (SENACYT). Ciudad del Saber, Panamá. Convocatorias Públicas. Disponible en: <http://www.senacyt.gob.pa/convocatorias/abierta/index.html>

²⁷ Dirección de Subsidios Estatales del Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Panamá. Disponible en: http://www.mides.gob.pa/?page_id=824

Luego de entregados todos estos requisitos, la Dirección de Subsidios Estatales evalúa la asignación de estos fondos. No existe información sobre los criterios utilizados en este análisis.

“No se ha logrado un sistema de concursos democrático, científico y transparente y en ausencia de este tipo de mecanismos las inclinaciones políticas juegan un papel central. Muchas organizaciones sociales de poco alcance y reconocimiento son beneficiadas, mientras que muchas organizaciones temáticas, territoriales, científicas, académicas o populares no cuentan con mayor apoyo gubernamental.”²⁸

Las personas entrevistadas destacan particularmente la inexistencia de apoyo gubernamental a programas de innovación, incidencia y desarrollo de políticas públicas a mediano y largo plazo, en temas de derechos humanos, transparencia, reforma judicial, lucha contra la corrupción y la promoción de la democracia. Frente a esta realidad, coinciden en la necesidad de desarrollar una política pública de subvenciones a organizaciones no gubernamentales, que permita el acceso a una fuente confiable, regulada, transparente y con mecanismos de control y fiscalización.

“En cuanto al financiamiento estatal, el mismo es selectivo.”²⁹

“Sería positiva una política de subvenciones con criterios claros y posibilidad de competir en igualdad de condiciones.”³⁰

5.2.2. Filantropía

En Panamá no ha existido una historia de filantropía. Aunque el sector privado panameño ha apoyado actividades sociales en el país. No es hasta que se inicia en Panamá la

²⁸ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

²⁹ Entrevista N° 4 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

³⁰ Entrevista N° 7 a miembro (a) de la Sociedad Civil, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

nueva corriente de Responsabilidad Social Empresarial, en el marco del Pacto Global que se da inicio a un proceso de toma de conciencia de nuestros empresarios sobre la importancia del financiamiento y apoyo a causas sociales en beneficio del desarrollo del país.

Sobre el financiamiento privado, proveniente de empresarios y empresas nacionales, en su mayoría es destinado a actividades de beneficencia social y de baja incidencia política.

Las personas entrevistadas la caracterizan como una “filantropía selectiva” incentivada por la posibilidad de deducir impuestos, presentar una imagen positiva ante la opinión pública y legitimar relaciones sociales.

“Existe un nivel de filantropía selectiva, es decir para temas de asistencialismo, pero no para los de derechos humanos y democracia.”³¹

“La legislación no fomenta la donación, sino el incentivo fiscal o la exoneración de impuesto a las empresas.”³²

De acuerdo a los entrevistados, tampoco hay acceso al financiamiento privado para el desarrollo del pensamiento crítico en la innovación, incidencia y desarrollo de políticas públicas, o para las áreas de democracia y derechos humanos. Este sector de la sociedad civil queda dependiendo del trabajo voluntario, investigaciones, consultorías, o proyectos financiados por organismos internacionales.

“Se están dando nuevas formas de obtención de financiamiento de aportes ciudadanos directos con sistemas de donantes a través de una tercera organización especializada en ello. Otro cambio es la creciente obtención de financiamiento para proyectos por parte de empresas grandes en virtud de sus políticas de responsabilidad social empresarial.”³³

³¹ Entrevista N° 4 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero

³² Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

³³ Ibid

Un ejemplo de una organización que utiliza una de estas nuevas formas de financiamiento es Sumarse, que es una asociación que impulsa la responsabilidad social en Panamá y busca ser un punto de encuentro entre diversos sectores de la sociedad. Por medio de alianzas multisectoriales busca acercar el sector empresarial, el sector público y el tercer sector para la realización de proyectos que tengan un impacto positivo a nivel económico, social y ambiental.³⁴

5.2.3. Financiamiento internacional

No se dieron a conocer limitaciones políticas, legales o requisitos adicionales para acceder a fuentes de financiamiento internacional. Cada organismo donante o agencia de cooperación establece sus propios requisitos o formalidades que deben seguir las OSC para el acceso a financiamiento. Se identifican como obstáculos en este apartado, la crisis económica que afecta países e instituciones donantes, y el hecho de que Panamá no es una prioridad para los donantes internacionales al tener indicadores macroeconómicos satisfactorios, como país de ingreso medio.

“Hay dos problemas, una es que hay crisis en el mundo y es más difícil conseguir recursos, el otro es que Panamá es considerado país de ingresos medios altos y no es prioridad frente a otros países con menos recursos.”³⁵

A las organizaciones que reciben fondos de la cooperación internacional, solo se les exige llevar registros contables de sus ingresos y egresos, y presentarlos una vez al año a la DGI.

Según el Decreto 524 de 31 de octubre de 2015, aquellos fondos internacionales canalizados a través de instituciones gubernamentales están sujetos a la fiscalización, en su manejo, destino y funcionamiento, de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Gobierno (artículo 13). Si los fondos son destinados a realizar proyectos de

³⁴ Sumarse. Red local del Pacto Global en Panamá. Disponible en: <http://www.sumarse.org.pa/sumarse/>

³⁵ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

interés públicos deben ser depositados en instituciones financieras estatales, quedando las cuentas y sus movimientos sujetos al control y fiscalización por parte de la Contraloría General de la República (artículo 14).

La organización debe contar con libro de actas, registro actualizado de miembros y libros de registros contables (artículo 9) y mantener toda la documentación sobre los fondos que maneja, disponible para las inspecciones que requieran el Ministerio de Gobierno y la Contraloría General de la República.

Como ya se mencionó, el artículo 3 de de la Ley 50 de 2003, modificado por artículo 54 de Ley 49 de 2009 establece que las asociaciones sin fines de lucro tienen que llevar control de los fondos recibidos, generados o transferidos mediante registro detallados de toda operación, transacción financiera o donación que justifique los fondos. El mismo artículo establece la obligación de presentar al MEF un informe anual consolidado de todas las donaciones recibidas, dentro de los primeros noventa días de cada año. Las sanciones por incumplimiento van de \$50 en la primera ocasión a \$250 en caso de reincidencia, remitiendo copia al Ministerio de Gobierno de las resoluciones expedidas por incumplimiento, que en caso de persistir, permitiría que el MEF requiera al Ministerio de Gobierno dejar sin efecto la personería jurídica de la asociación.

El artículo 34 de la Ley 33 de 2010, como fue mencionado anteriormente, adiciona un párrafo al artículo 3 de la Ley 50 de 2003 que establece además la obligación de las asociaciones sin fines de lucro de mantener registro actualizado mensualmente de todos los donantes en un sitio web y mantener a la DGI informada de la dirección del sitio web y cualquier cambio de portal o en el acceso a la información sobre los donantes.

En caso de disolución de la organización, según el artículo 22 del Decreto Ejecutivo, los fondos y bienes deben ser donados a instituciones benéficas con fines similares o acogerse a lo dispuesto en el artículo 72 del Código Civil:

Artículo 72. Si por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente, o por haber realizado el fin para el cual se constituyeron, o por ser ya imposible

aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían, dejasen de funcionar las corporaciones, asociaciones y fundaciones, se dará a sus bienes la aplicación que las leyes, o los estatutos, o las cláusulas fundamentales les hubiesen en esta previsión asignado. Si nada se hubiere establecido previamente, se aplicarán esos bienes a la realización de fines análogos, en interés de la región o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas.

5.3. Desafíos y debilidades

Las OSC enfrentan en Panamá serios problemas en materia de financiamiento tanto de apoyo estatal, de donantes privados y de organismos internacionales. Muchas de las organizaciones con más trayectoria o historia han tenido que cerrar sus oficinas debido a la falta de financiamiento y al poco éxito en materia de autogestión.

En materia de financiamiento gubernamental, uno de los obstáculos tiene que ver con un desigual acceso a fondos estatales. Estos fondos son manejados por el Órgano Ejecutivo de forma discrecional y sin mecanismos que aseguren transparencia e imparcialidad en su asignación. Tampoco existe apoyo gubernamental a programas de incidencia y desarrollo de políticas públicas a mediano y largo plazo.

En lo relacionado con el financiamiento privado, una debilidad tiene que ver con el enfoque, ya que en su mayoría es destinado a actividades de beneficencia social, asistencialistas o de baja incidencia política. La filantropía está incentivada por la posibilidad de deducir impuestos y presentar una imagen positiva ante la opinión pública, pero evita apoyar temas vitales para la democracia como la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, y así evitar posibles conflictos con los gobiernos.

En los últimos años, varias organizaciones de la cooperación internacional se han retirado del país. Luego de muchos años de brindar un apoyo sustancial a la sociedad civil, han señalado que Panamá ya no es una prioridad para los donantes internacionales al lograr indicadores macroeconómicos satisfactorios, como país de ingreso medio.

Frente a esta realidad, uno de los principales desafíos es la necesidad de desarrollar una política pública de subvenciones a organizaciones no gubernamentales, que permita el acceso a una fuente confiable, regulada, transparente y con mecanismos de control y fiscalización.

Otro desafío es buscar alternativas para reemplazar la asistencia de la cooperación internacional que se ha retirado del país. En ese sentido, se hace necesaria una campaña para que los empresarios no solo vean la responsabilidad social empresarial como una actividad destinada a la beneficencia social y al asistencialismo. La responsabilidad social empresarial debe ampliarse y el apoyo económico también debe abarcar otros temas como: el fortalecimiento de la democracia, la administración de justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

6. Expresión

6.1. Panorama General

La libertad de expresión constituye un derecho humano fundamental que asegura el libre intercambio de ideas y opiniones en una sociedad democrática y plural, así lo establece la Convención Interamericana de Derechos Humanos. El derecho de asociación va de la mano del derecho que tienen las organizaciones y sus miembros de expresar libremente su pensamiento y de unirse a otros en la defensa de intereses comunes.

El derecho a la libertad de expresión está garantizado en la Constitución Política de la República y en tratados internacionales ratificados por Panamá. Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y de recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."³⁶

Es decir, la libertad de expresión no es un patrimonio de los periodistas o los medios sino un derecho humano de todos los habitantes del planeta. No puede haber democracia si no hay libertad de expresión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la función que desempeña la libertad de expresión como crucial en el debate público y pide que se respete este derecho de expresarse libremente, tal como lo establece la Convención Americana que en su artículo 13, en el cual se señala que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión; que el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores; y que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales u otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.³⁷

³⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas. Disponible en:

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

³⁷ Artículo 13, párrafo 1-3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en:

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

En Panamá la libertad de expresión se ha visto amenazada por el abuso del poder político y la aplicación de sanciones económicas. Así, durante la administración del expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), voceros de las OSC más activas o beligerantes fueron objeto de amenazas, represalias, presiones e intimidaciones.³⁸

6.2. Análisis

El derecho a la libre expresión es reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 37. Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.

Adicional a lo establecido en la Constitución Política, no existe ningún mecanismo que puedan utilizar periodistas, defensores de derechos humanos y OSC para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

“Restricciones legales no hay, pero política y culturalmente es difícil... legalmente se puede decir todo”³⁹

En el año 2007 se aprobó un nuevo Código Penal de la República de Panamá por medio de la Ley 14 de 2007. El Título IV, capítulo 1 de este código, en los artículos 193 y 194, tipifica los delitos de injuria y calumnia. El artículo 193 sanciona a quien ofenda la dignidad de una persona mediante escrito o por cualquier forma con sesenta a ciento

³⁸ El costo de disentir, La Prensa. Panamá 22 de mayo de 2013. Disponible en:

http://impresa.prensa.com/panorama/costo-disentir_0_3667133340.html

³⁹ Entrevista N° 2 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

veinte días-multa y el artículo 194 sanciona a quien atribuya falsamente la comisión de un hecho punible con noventa a ciento ochenta días-multa.

El artículo 196 del mismo Código excluye la responsabilidad penal “cuando en las conductas descritas en el artículo anterior, los supuestos ofendidos sean uno de los servidores públicos de que trata el artículo 304 de la Constitución Política, funcionarios de elección popular o gobernadores”, es decir el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados del Tribunal de Cuentas, el Fiscal General Electoral, el Defensor del Pueblo, los Directores Generales, Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía.

Un total de 24 procesos penales por calumnia e injuria y ocho demandas civiles por daños y perjuicios se han interpuesto contra periodistas en los últimos años, debido a la difusión de noticias en distintos medios de comunicación. Solo en el 2012 se presentaron nueve acciones judiciales contra periodistas y medios de comunicación, cuatro de estas de carácter civil contra Corporación La Prensa, a través de las cuales se pretenden indemnizaciones que suman 19.5 millones de dólares.⁴⁰

El artículo 198 del Código Penal excluye de la tipificación “las discusiones, las críticas y las opiniones sobre los actos u omisiones oficiales de los servidores públicos, relativos al ejercicio de sus funciones, así como la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional”.

Tampoco hay regulación de acceso o control en la internet, la única restricción se encuentra en el artículo 195 del Código Penal que impone una pena agravada entre seis y dieciocho meses o su equivalente en días-multa a los delitos de injuria y calumnia cuando

⁴⁰ Procesos penales y civiles alcanzan a 33 periodistas, La Prensa. Panamá 7 de enero de 2013. Disponible en: http://impresa.prensa.com/panorama/Procesos-penales-civiles-alcanzan-periodistas_0_3565893412.html

estos se comentan “a través de un medio de comunicación social oral o escrito o utilizando un sistema informático”.

Pero no solo los medios de comunicación o los periodistas enfrentan dificultades para el libre ejercicio de la libertad de expresión, sino también los defensores de derechos humanos y las OSC.

La capacidad de las OSC para ejercer el derecho a la libre expresión guarda mayor relación con su posición respecto a determinados temas y sus vínculos en la estructura social, especialmente con los sectores económicos y políticos que dominan la agenda en los medios de comunicación más reconocidos. En consecuencia, las posibilidades y restricciones de tiempo, lugar o forma se definen por factores de hecho, no de derecho.

“El problema de los organismos sociales son los medios de comunicación de masas en manos de un mismo sector, no necesariamente una organización no gubernamental con posición crítica, va a encontrar espacio. Va a depender de la política del medio.”⁴¹

Tampoco existe desde los grupos que han accedido al poder del Estado, una cultura tolerante o respetuosa al disenso y la crítica a las prácticas y políticas gubernamentales. Como ejemplo concreto, las declaraciones de la exministra Alma Cortés (período 2009-2014) que descalificó a grupos de la sociedad civil y sugirió un *censo de todos estos gremios* para saber en dónde están ubicados y a quiénes representan. Quería saber quién firma, quién redacta y quién colaboraba en las OSC, ya que según ella, podían convertirse en un instrumento calumnioso e injurioso.⁴²

Al entender parcialmente la democracia como la voluntad coyuntural de la mayoría y no como un espacio para el desarrollo de la ciudadanía a partir del debate y la vigencia de los derechos humanos, el disenso y la crítica en muchas ocasiones generan

⁴¹ Entrevista N° 5 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁴² Ministra Cortés descalifica a grupos de la sociedad civil, La Estrella de Panamá, 7 de abril de de 2010. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/ministra-cortes-descalifica-grupos-sociedad-civil/23700085>

descalificación, distanciamiento y exclusión, lo que termina por inhibir el ejercicio del derecho en alguna parte de la población.

“Cuando la crítica es al gobierno, tiene espacio, cuando la crítica es al sistema, se empiezan a cerrar los espacios en los medios. Aquí estamos convencidos que el país es homogéneo y que tenemos un modelo económico incuestionable, lógico y racional. La democracia la entendemos como consenso, no como disenso, entonces en nombre del consenso el disidente tienen que aguantarse.”⁴³

Tal como se ha señalado, algunas organizaciones críticas a prácticas y políticas de gobierno han sufrido campañas de desprestigio. Durante el período 2009-2014, información de las organizaciones y de sus voceros fue publicada o divulgada en los medios de comunicación como forma de hostigamiento. Por ejemplo, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana denunció que el 6 de abril de 2010, la ministra de Trabajo, Alma Cortés, divulgó información de carácter confidencial de la activista de esta agrupación, Angélica Maytín. Según esto, la ministra Cortés, al lanzar acusaciones financieras contra Maytín, demostró haber examinado la declaración de renta de ésta, acción para la cual ella no está autorizada por tratarse de documentos de carácter confidencial. La Fundación denunció que el Ejecutivo intentó desprestigiar, descalificar y silenciar a quienes lo critican, sobre todo, a los miembros de la sociedad civil.⁴⁴

Es decir, la información recolectada por las instituciones del Estado en los procesos de control y fiscalización ha sido utilizada de manera arbitraria con fines políticos, al tiempo que la misma labor de control y fiscalización se intensifica cuando los intereses son contradictorios o antagónicos. Uno de estos casos fue el de Guillermo Adames, dueño de Radio Omega Stereo, quien señaló: “A mí me mandaron a los inspectores fiscales por un

⁴³ Entrevista N° 2 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁴⁴ Ministra Alma Cortés falta a la verdad en programa de opinión pública. Comunicado de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional. Disponible en: <http://www.libertadciudadana.org/archivos/actfund/comunicado%20abril%202010.pdf>

cuestionamiento que hice al Gobierno en la radioemisora y en el periódico La Prensa. Esto se puede interpretar como intimidación para que no haya críticas.⁴⁵

Las personas entrevistadas consideran que la ciudadanía en general y las OSC son conscientes de su derecho a expresarse libremente, aunque no se conozcan todas las dimensiones del derecho a la libre expresión tal como está reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El debate sobre el derecho a la libertad de expresión se limita a la libertad de empresa de los medios de comunicación y al ejercicio del periodismo, sin abarcar el acceso al ejercicio del derecho a la información y a la libre expresión de gran parte de la población, en condiciones de igualdad y no discriminación.

“Este derecho no es estimulado por el sistema educativo ni por la filosofía de los medios de comunicación y demás instituciones de socialización. No hay una instancia pública encargada de estimular el goce de este derecho. Hay violaciones a la libre expresión de las personas y periodistas, y no tanto a las grandes empresas de la comunicación masiva. La ley protege mucho más la libertad de expresión de las personas jurídicas que de las personas naturales.”⁴⁶

Algunos de los entrevistados consideran que la libre expresión de ideas se enfrenta a un trasfondo cultural de supuesta homogeneidad del pensamiento sobre el modelo político y económico.

“Hay un trasfondo de supuesto pensamiento homogéneo e intolerancia a la disidencia, muy profundo. Eso persuade a cualquiera de expresarse. Aquí nuestro problema es cómo entendemos la democracia, el país y qué lugar le damos a la disidencia.”⁴⁷

⁴⁵ La oposición panameña critica el acoso de Martinelli a la prensa, José Meléndez, El País Internacional, SJ, Costa Rica. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/29/actualidad/1325192117_519724.html

⁴⁶ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁴⁷ Entrevista N° 2 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

6.3. Desafíos y debilidades

Aunque existen leyes y regulaciones que establecen claramente el derecho a la libertad de expresión, en la práctica este derecho puede verse afectado por el poder político y la posibilidad de aplicar sanciones económicas a los medios o a los ciudadanos.

La principal debilidad identificada tiene que ver con las campañas de desprestigio y hostigamiento en contra de algunas OSC críticas a prácticas y políticas de gobierno. Incluso, se ha llegado a utilizar información de las organizaciones, recolectada por las instituciones del Estado, de manera arbitraria con fines políticos durante el período 2009-2014.

El principal desafío es lograr que los gobiernos respeten el derecho a la libertad de expresión y no se repitan las campañas de hostigamiento y descalificación que se dieron en el período 2009-2014 en contra de los voceros de organizaciones críticas a algunas políticas gubernamentales.

Otro desafío es emprender una campaña para aclarar el alcance del derecho a la libre expresión, que no solo se limite a la libertad de empresa de los medios de comunicación y al ejercicio del periodismo, sino que abarca el acceso a la información y a la libre expresión de la población, en condiciones de igualdad y no discriminación.

7. Reunión pacífica

7.1. Panorama General

El derecho a la reunión pacífica está garantizado en la Constitución Política de la República y en instrumentos de derecho internacional ratificados por Panamá. Se encuentra regulado a través de los códigos administrativos y penal.

En la actualidad no existe mayor inconveniente en cuanto al libre ejercicio del derecho a reunirse pacíficamente o a manifestarse.

Durante el período 2009-2014 se dieron abusos en cuanto al uso exagerado de la fuerza en contra de manifestantes que protestaban por la implementación de leyes que afectaban sus derechos. Se recuerdan principalmente: la masacre de Bocas del Toro y las violentas represiones de manifestantes en Colón y la Comarca Ngäbe Buglé.

7.2. Análisis

El Estado de Panamá ha ratificado los principales instrumentos de derecho internacional que protegen el derecho a reunión y manifestación pacífica, recogido en el artículo 38 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 38. Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo, por escrito, a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.

Este derecho no ha tenido mayor regulación en el orden jurídico interno, salvo normas de carácter restrictivo del Código Administrativo y adiciones al Código Penal mediante Ley 14 de 13 abril de 2010, popularmente conocida como Ley Carcelazo:

Código Administrativo. Artículo. 1344 Queda prohibido:

1. Formar reuniones o procesiones que puedan impedir el tránsito en las calles o plazas, sin previo permiso escrito del Alcalde. Las procesiones religiosas y las peregrinaciones sólo podrán prohibirse en las épocas de epidemias y de perturbación del orden público;

Código Administrativo. Artículo. 1348. Es entendido que el permiso de la autoridad a que se refieren algunos artículos de este párrafo, se dará con las mismas condiciones indispensables para que el público no sufra daño o estorbo en el uso de las vías públicas.

Código Penal. Artículo 167-A. Quien, abusando de su derecho de reunión o manifestación, mediante uso de violencia, impida u obstaculice el libre tránsito de vehículos por las vías públicas del país y cause daños a la propiedad pública o privada será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

Como puede observarse, la prohibición en el Código Administrativo remite a un requisito de procedimiento contradictorio con la Constitución, mientras que la limitación en la legislación penal incluye elementos de forma y consecuencias para reuniones y manifestaciones en espacios públicos.

La norma fue aplicada durante la pasada administración, igualmente se han registrado casos de abusos en el uso de la fuerza en contra de manifestantes, principalmente en los eventos sucedidos en la provincia de Bocas del Toro, en la provincia de Colón y en la Comarca Ngäbe Buglé. En el caso de Bocas del Toro, el expresidente Ricardo Martinelli desplegó una fuerza policial y militar que masacró brutalmente a los trabajadores bananeros en Changuinola que protestaban contra la implementación de la Ley 30,

conocida como la Ley Chorizo. Esta represión dejó un saldo de cuatro muertos, 78 lisiados de por vida y más de 700 heridos.⁴⁸

Las manifestaciones públicas en Panamá suelen ser pacíficas, recurriendo a cierres de calle cuando las personas manifestantes no encuentran respuesta de las autoridades por otras vías. Algunos cierres de calles han derivado en enfrentamientos entre unidades policiales y manifestantes.

“Hay numerosos casos de agresión por parte del gobierno hacia manifestantes pacíficos, regularmente sin consecuencias judiciales y reparación para las víctimas de la violencia gubernamental. Pero depende de las clases sociales de los grupos manifestantes. Las pocas manifestaciones de grupos de poder o sectores de capas media alta asociados a los grupos de poder normalmente no corren peligro.”⁴⁹

Los manifestantes de estas protestas, así como las dirigencias sociales de las organizaciones que las convocan o apoyan han sido sometidos a procesos penales por delitos de daño a la propiedad, o alteración del orden público y en algunos casos la aplicación de la Ley Carcelazo o procedimientos ante las autoridades administrativas.

7.3. Desafíos y debilidades

La principal debilidad está en las adiciones que se le hicieron al Código Penal, mediante la Ley 14 de 13 de abril de 2010, ya que la redacción del artículo 167-A podría ser interpretada de forma arbitraria y llevar a la aplicación de sanciones de hasta dos años de prisión a manifestantes que supuestamente abusen de su derecho de reunión.

Así, un desafío importante es impulsar la eliminación del artículo 167-A del Código Penal, la cual puede ser utilizada de manera abusiva para reprimir el derecho a reunión pacífica.

⁴⁸ Informe sobre violación de Derechos Humanos en Changuinola del 7 al 11 de julio de 2010, Human Rights Everywhere, Panamá. Disponible en: <http://hrev.org/wp-content/uploads/2011/02/Informe-Bocas-6.pdf>

⁴⁹ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

8. Relaciones entre organizaciones de sociedad civil y gobierno

8.1. Panorama General

En los últimos años, los ciudadanos exigen más participación en los asuntos públicos, sobretodo en temas relacionados con la lucha contra la corrupción, la transparencia y la participación ciudadana. También se pide tener mayor acceso a la información de las actividades y la formulación de políticas gubernamentales.

A pesar de que históricamente han existido espacios de diálogo sobre diversos temas, durante los años 2009-2014 la relación entre el gobierno y la sociedad civil estuvo muy tensa. Durante este período, el gobierno de Ricardo Martinelli se caracterizó por la confrontación constante y un clima de descalificación y hostigamiento hacia voceros de OSC, actores sociales y dirigentes sindicales, entre otros. El Ministro de Gobierno emitió juicios irrespetuosos hacia la sociedad civil en agosto de 2009, es decir, a solo dos meses de haber tomado posesión declaró que el gobierno no iba a cogobernar con la sociedad civil.⁵⁰ Este deterioro de la relación entre el gobierno y la sociedad civil quedó en evidencia cuando se suspendieron espacios de diálogo como eran la Comisión de Estado por la Justicia y la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Con la llegada del gobierno de Juan Carlos Varela, en julio de 2014, la relación entre la sociedad civil y el gobierno ha mejorado sustancialmente, aunque todavía falta recuperar parte del terreno perdido. En su plan de gobierno, la nueva administración se comprometió a mejorar el diálogo y la consulta en la toma de decisiones importantes y a poner en marcha observatorios ciudadanos sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.⁵¹

⁵⁰ *Mulino no respeta a la sociedad civil*, La Estrella de Panamá, 5 de mayo de 2010. Disponible en <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/mulino-respeta-sociedad-civil/23702880>

⁵¹ Alianza el Pueblo Primero, Plan de Gobierno 2014 – 2019, Juan Carlos Varela. Disponible en <http://partidopopularpanama.com/assets/1.-Versi%C3%B3n-Ilustrada-del-Plan-de-Gobierno-20-puntos.pdf>

8.2. Análisis

Generalmente las OSC como tales, no participan en el proceso electoral a través de la nominación, apoyo o recaudación de fondos para candidaturas, aunque no existe prohibición al respecto. No lo hacen, directamente, porque no es su naturaleza y por el riesgo que representa una vinculación directa entre la OSC y las candidaturas por partidos políticos o por la vía independiente, considerando el descrédito general en el que se encuentra el sistema de partidos políticos o la política en la opinión pública.

Sin embargo, se ha observado durante los últimos dos procesos electorales el fenómeno de organizaciones de “independientes” en apoyo a candidaturas presidenciales.

“También hay gente que no es precisamente de la sociedad civil, han aparecido los “independientes” cercanos a los partidos, que no se sabe bien qué es, se presenta como sociedad civil, independientes, pero varios de sus miembros más importantes son tomados en cuenta para entrar al gobierno, e incluso comienzan a postular gente a cargos, no a través de medios regulares sino a través de los medios de comunicación y cada vez que no toman en cuenta a uno de sus miembros entonces dicen que hay que preguntarle a la sociedad civil, pero si ponen a uno de sus miembros nadie dice que tenían que preguntar a la sociedad civil.”⁵²

“En Panamá hay muchas organizaciones de sociedad civil estrechamente vinculadas a los partidos políticos y a grupos de poder económico que eventualmente las financian y hasta organizan. Hay organizaciones sociales o de sociedad civil cuyo origen ni sustancia es lo social, sino instrumentos de grupos de poder que son levantados por éstos bajo esa categoría jurídica de organizaciones de sociedad civil y que llegan a desplazar y entorpecer el papel de las reales iniciativas sociales”⁵³

⁵² Entrevista N° 2 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁵³ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

Principalmente de la ciudad de Panamá, las OSC con mayor trayectoria, facilidades, presupuesto o relaciones con sectores del Estado y organismos del sector privado, sí son parte del proceso político y participan mediante acciones de incidencia en el proceso de formación de leyes y en la elaboración de políticas públicas. Esto se traduce en una mayor incidencia de sus visiones en los procesos políticos y jurídicos que afectarán al conjunto del país.

“Depende de las políticas públicas. Hay áreas de políticas en las que la participación de las organizaciones de la sociedad civil son más bienvenidas que en otras. Las políticas relativas -por ejemplo-, a la seguridad hay una alta restricción. En las políticas sociales hay más apertura, excepto las que impliquen reformas cruciales al sistema como lo sería una reforma del sistema educativo o de salud. En general tienen la posibilidad de participar en un amplio rango pero no necesariamente con mayores impactos en las políticas públicas.”⁵⁴

Algunos de los mecanismos para participar en procesos de toma de decisiones es a través de la Dirección Nacional de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional⁵⁵, subcomisiones y comisiones durante el primer debate en este Órgano Legislativo; mesas de trabajo con instituciones específicas de acuerdo a intereses sectoriales y mesas de diálogo, generalmente instauradas como producto de conflictos en temas sensitivos, por ejemplo: la mesa de salud para discutir políticas públicas en la materia. También existen espacios legalmente instituidos de participación ciudadana pero no operativos, como las comisiones consultivas de ambiente y comités de cuenca que son espacios creados por la Autoridad de Ambiente para el diálogo con las comunidades. En general, consideran que hay poco interés del gobierno por establecer y hacer operativos los mecanismos de participación existentes.

“Las organizaciones de la sociedad civil opinan en la medida que estén pendientes de lo que ocurra, hay muy pocos esfuerzos de convocar por parte del gobierno.

⁵⁴ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁵⁵ Disponible en: <http://www.asamblea.gob.pa/participacion-ciudadana>

Hay simulación en la asamblea, la participación de debe ir más allá, en la construcción de los proyectos, no solo en la consulta.”⁵⁶

El problema no es solamente el acceso a mecanismos y espacios de participación entre el gobierno y la sociedad civil, sino la permeabilidad de las autoridades a la opinión pública, al trabajo y propuesta de las organizaciones. Por tanto, la efectividad de la participación fue identificada como débil por la mayor parte de las personas entrevistadas, quienes también consideran que el gobierno percibe a las OSC como una amenaza.

“Las relaciones entre gobierno y sociedad civil se han deteriorado en los últimos dos años. El agravamiento de la cooptación, la coerción, el clientelismo y el amiguismo, plantean el reto de refundar la triangulación Estado-ciudadanía-régimen democrático. El Estado debe garantizar condiciones de paz, tolerancia, convivencia, justicia y democracia. Sin embargo, el grado de deterioro y los fuertes arraigos autoritarios del Estado panameño, obligan a una transformación de la naturaleza del Estado, para que puedan darse las condiciones necesarias para una relación sana y legítima entre Estado y sociedad civil. El problema del modelo de élites de la democracia panameña es que se trata de un modelo agotado que fue funcional en el lustro post invasión pero que hoy solo pueden augurar la sucesión de crisis políticas.”⁵⁷

De igual manera, aunque no se identifican grandes cambios de fondo en la relación entre las OSC y el gobierno, se considera que existe un escenario de menor conflictividad en el último año, tomando en consideración que el período 2009-2014 se caracterizó por una política de abierta confrontación desde el gobierno hacia las OSC.

8.3. Desafíos y debilidades

Como elementos necesarios para una mejor relación entre ambos sectores, se mencionan la comprensión mutua y el ejercicio de roles y responsabilidades, la

⁵⁶ Entrevista N° 8 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁵⁷ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

generación de mecanismos y espacios institucionalizados y operativos de consulta y participación ciudadana, que permitan trabajar en planes, estrategias, programas y proyectos a largo plazo, dialogando, coordinando y complementando desde cada espacio.

Un desafío es la creación de un mecanismo que permita la colaboración entre las OSC y el gobierno. Existe una instancia que han sido abandonada por varios gobiernos como lo es la Concertación Nacional para el Desarrollo, integrada por una amplia pluralidad de organizaciones políticas, empresariales, sindicales, religiosas, profesionales y sociales que, desde el año 2007, llegaron a acuerdos sobre los objetivos, las metas y estrategias para tener un país democrático, próspero, equitativo y ambientalmente sostenible. Aquí el principal desafío será reactivar la Concertación Nacional para el Desarrollo.⁵⁸

⁵⁸ Concertación Nacional para el Desarrollo. Disponible en <http://www.concertacion.org.pa/>

9. Acceso a la información

9.1. Panorama General

El acceso a la información es uno de los pilares de la democracia. En Panamá, este derecho está garantizado en la Constitución Política de la República en el artículo 43, además de los convenios internacionales sobre este tema que Panamá ha firmado. Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos nos habla del derecho a buscar y recibir información. Por su parte, La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

A pesar de lo anterior, Panamá ha transitado un largo camino para hacer realidad estos derechos, que inició a finales de la década del 90. Se pueden destacar dos hitos importantes. El primero se dio en 1998 cuando se ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción⁵⁹ y, un segundo hito, cuando se aprobó la Ley 6 de Transparencia en la Gestión Pública el 22 de enero de 2002.⁶⁰ Estas acciones se lograron gracias a un movimiento ciudadano que ha pedido más transparencia y acceso a la información.

En el 2004 se creó el Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción, un organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo para las políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción, el cual contaba con participación de la sociedad civil.⁶¹ Posteriormente este Consejo se convirtió en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), creada mediante Ley N° 33 del 25 de abril de 2013.⁶² Esta dependencia cuenta con las atribuciones de promover la transparencia, la ética, la participación ciudadana y la publicidad de la información. En

⁵⁹ Ley N° 42 de 1 de julio de 1998 que ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción

⁶⁰ Ley de Transparencia en la Gestión Pública, Ley N° 6 de 22 de enero de 2002. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/Ley-6-de-22-enero-2002.pdf>

⁶¹ Decreto Ejecutivo No. 179 de 27 de octubre de 2004, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

⁶² Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/ley33-25-abril-2013.pdf>

esta Ley se elimina la participación de la sociedad civil contrario a como estaba contemplado en la ley anterior.

9.2. Análisis

El derecho de acceso a la información está reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

ARTICULO 43. Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.

El derecho se desarrolla mediante Ley 6 de 2002 que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Hábeas Data⁶³ y dicta otras disposiciones, y la Ley 35 de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, por medio de las cuales se busca garantizar el acceso a la información en poder o en conocimiento de las instituciones del Estado o de las empresas privadas que suministren servicios públicos, con excepción de la información calificada como confidencial o de acceso restringido.

De acuerdo al artículo 14 de la Ley 6 de 2002, la información definida como de acceso restringido no se podrá divulgar por un período de diez años. Según este artículo, se puede considerar de acceso restringido en los siguientes casos:

1. La información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad.
2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.

⁶³ Acción de Habeas Data. Capítulo V, artículo 17 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública, Ley N° 6 de 22 de enero de 2002. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/Ley-6-de-22-enero-2002.pdf>

3. Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso, hasta que queden ejecutoriados.
4. La información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y el Ente Regulador de los Servicios Públicos.
5. La información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos.
6. Las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales e internacionales de cualquier índole.
7. Los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza.
8. Las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, del Presidente o Vicepresidentes de la República, con excepción de aquellas correspondientes a discusiones o actividades relacionadas con las aprobaciones de los contratos.
9. La transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los numerales anteriores.

La información de carácter público puede ser solicitada por cualquier persona sin necesidad de justificación o motivación (artículo 2 de la Ley 6), de manera gratuita en tanto no se necesite reproducción (artículo 4) en papel simple, sin formalidad, sin necesidad de abogado, especificando lo más posible aquello que se requiere (artículo 5), contando el funcionario con un plazo de 30 días calendario para contestar, informar que no tiene lo requerido, indicar al solicitante si otra institución tiene o puede tener la información, o comunicar que es necesario una extensión del término hasta por treinta días adicionales en caso de solicitudes complejas o extensas (artículo 7).

En caso que el responsable de la información no suministre lo solicitado o lo haga de manera insuficiente o inexacta, el solicitante puede promover Acción de Hábeas Data (artículo 17 de la Ley 6 de 2002) en vía judicial. El recurso está fundamentado en el artículo 44 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

ARTICULO 44. Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.

Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución. Mediante la Acción de Hábeas Data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal. La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del Hábeas Data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.

El solicitante también puede ejercer el derecho de reclamo por incumplimiento en los procedimientos y términos para el ejercicio del derecho de acceso a la información ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información o en las gobernaciones de provincias distintas a la provincia de Panamá (artículo 36 de la Ley 35 de 2013), sin perjuicio del derecho a promover la Acción de Hábeas Data (artículo 39 de la Ley 35 de 2013).

Las personas entrevistadas consideran que a pesar de la sencillez del procedimiento, desde las instituciones se evade, dilata o niega la entrega de la información relevante, completa y en tiempo oportuno, aprovechando el desconocimiento y sub utilización de las leyes en gran parte de la población.

*“La información “inofensiva” o internacionalmente obligatoria de ser información pública, es de fácil acceso. La información que implica mayores controles de la ciudadanía hacia el gobierno o no se produce o no se dispone. En otros casos el proceso es efectivamente arbitrario y lento”*⁶⁴

El recurso de Hábeas Data se ha calificado como poco o medianamente efectivo, ya que implica costos innecesarios en tiempo y dinero para lograr la realización del derecho. El procedimiento de reclamo por la vía administrativa ha sido poco utilizado.

*“El proceso parece sencillo, pero es evadido y si las organizaciones no conocen todos los mecanismos y no tienen asesoría legal, se extienden los tiempos e incluso pueden ser evadidas las solicitudes. Hemos tenido que aplicar recursos de Hábeas Data. Ha funcionado, pero eso implica incluso gastos y movilizaciones que a veces los recursos no se tienen para el seguimiento.”*⁶⁵

Expresan además que no existe una cultura de servicio público que facilite el acceso a la información y a los servidores públicos, dependiendo esta última de la persona, el tema, la circunstancia y en ocasiones, de las características del solicitante.

9.3. Desafíos y debilidades

Existen dificultades en cuanto al derecho de acceso a la información, sobre todo debido a la falta de claridad en que la rendición de cuentas significa libre acceso a la información y transparencia y no el mero acto de publicación de las planillas institucionales.

Como primer paso, es importante que las instituciones públicas actualicen sus páginas web cumpliendo con las exigencias mínimas de la Ley de transparencia y que además creen portales de internet que promuevan el acceso ciudadano a información sobre políticas públicas.

⁶⁴ Entrevista N° 3 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

⁶⁵ Entrevista N° 10 a miembro (a) de la Academia, realizada a propósito del informe para la Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante. Panamá, enero de 2015.

Es igualmente necesario que las OSC y los medios de comunicación divulguen la ley de transparencia y orienten a la opinión pública sobre la importancia de la rendición cuenta para la gobernanza.

10. Conclusión

Todos los días, la sociedad civil contribuye con la promoción, protección y fomento de los derechos humanos en Panamá. Toda una gama de organizaciones como ONGs, asociaciones, organizaciones comunitarias, institutos académicos y sociedades benéficas, trabajan con grupos vulnerables y comparten la búsqueda de justicia, igualdad y respeto a la dignidad humana.

Los actores de la sociedad civil desempeñan su trabajo en materia de derechos humanos de diversas maneras: monitoreando a sus comunidades; promoviendo la solución pacífica de conflictos; solicitando información; defendiendo y denunciando violaciones a derechos humanos; asistiendo a las víctimas de abusos; haciendo campañas de valores y educando para la paz.

Estas organizaciones funcionan en un entorno legal no muy amigable, que contiene vacíos e interpretaciones que en algunos casos dificultan el proceso de formación de las OSC. Además, la normativa está dispersa en varios instrumentos legales, leyes, decretos ejecutivos y resoluciones. Por otro lado, la centralización del servicio en la ciudad de Panamá, dificulta los trámites de las asociaciones del interior del país.

La actual normativa legal deja la puerta abierta a la discrecionalidad en el otorgamiento de las personerías jurídicas, en la disolución de las OSC y en el uso de la información financiera de las organizaciones, lo que ha permitido que en algunos momentos los gobiernos ejerzan algún nivel de intromisión en el libre ejercicio del derecho de asociación, lo cual debe ser corregido.

Uno de los principales problemas de las OSC panameñas es el del financiamiento ya sea estatal, de donantes privados o de organismos internacionales de cooperación. Muchas de las organizaciones con más trayectoria o historia han tenido que cerrar sus oficinas debido a la falta de financiamiento y a su poca experiencia en materia de autogestión.

Por una parte, existe un desigual acceso a fondos estatales y, por otra parte, varias organizaciones de la cooperación internacional se han retirado del país. Luego de muchos años de brindar un apoyo sustancial a la sociedad civil, han señalado que Panamá ya no es una prioridad para los donantes internacionales al lograr indicadores macroeconómicos satisfactorios, como país de ingreso medio.

En ese sentido, se hace necesaria una campaña para que los empresarios no solo vean la responsabilidad social empresarial como una actividad destinada a la beneficencia social y al asistencialismo, sino también como un aporte al fortalecimiento de la democracia.

Las campañas de desprestigio y hostigamiento en contra de algunas OSC han disminuido en el último año debido al cambio de gobierno, pero siguen siendo un problema en la sociedad panameña, que la única manera de enfrentar es por medios de campañas de educación ciudadana.

Urge que se busquen soluciones al debilitamiento de los mecanismos de diálogo y colaboración entre las OSC y el gobierno.

El informe por tanto reitera la necesidad de generar de manera participativa y con carácter de urgencia un marco legal habilitante, unificado, simplificado y no restrictivo, que regule la constitución, funcionamiento, acceso a fuentes de financiamiento, ejercicio de derechos a reunión, expresión y participación de las OSC.

Se requiere que la sociedad civil se active para impulsar la derogación de la Ley 14 de 13 de abril de 2010 por ser una amenaza latente que puede ser utilizada de manera abusiva para reprimir el derecho a reunión pacífica. También se debe impulsar la derogatoria del artículo 34 de la Ley 33 de 2010 que convierte en posibles blancos de represalias a las organizaciones como a sus donantes, además de ser innecesario pues la mayoría de las OSC están obligadas a hacer un reporte anual sobre los donantes y los gastos a la DGI.

El impulso de esta propuesta corresponde en primera instancia, a la propia sociedad civil y por tanto requiere, a lo interno, buscar su fortalecimiento integral como sector mediante la atención a la diversidad y las desigualdades sociales que existen. Un camino a seguir es retomar el debate del proyecto de participación ciudadana que fue presentado en la Asamblea Nacional en el año 2008.

11. Fuentes de información

Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y Actos Reformatorios, Gaceta Oficial N° 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Código Civil de la República de Panamá, Sistemas Jurídicos, S.A. Edición actualizada 2002.

Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto San José de Costa Rica” 1969, Panamá se adhiere mediante la Ley 42 de 1 de julio de 1998.

Cultura política de la democracia en Panamá, 2008. Orlando J. Pérez PhD Central Michigan University, Universidad de Vanderbilt. Disponible en:

Estudio “Entorno Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Panamá”. Alianza Ciudadana Pro Justicia, Panamá. Junio de 2011.

Guía para las ONG. Audit, tax and advisory. Alberto Diamond. Socio Director de KPMG. Panamá, abril de 2009.

Leyes

Decreto Ejecutivo N° 524 de 31 de octubre de 2005, por el cual se dictan disposiciones para el reconocimiento de personería jurídica a las asociaciones y fundaciones de interés privado sin fines de lucro.

Decreto Ejecutivo No. 179 de 27 de octubre de 2004, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se toman medidas administrativas y se dictan otras disposiciones.

Ley 82 de 24 de octubre de 2013, Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.

Ley 25 de 18 de agosto de 2014 que crea el Ministerio de Ambiente.

Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, artículo 54 que modifica el artículo 3 de la Ley 50 de 2003.

Ley N° 42 de 1 de julio de 1998 que ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Ley de Transparencia en la Gestión Pública, Ley N° 6 de 22 de enero de 2002.

Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Páginas Web

<http://www.icnl.org/programs/lac/Entorno%20Legal%20Panama%20ACPJ.pdf>
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1490924,00.html>
<http://ciudadelsaber.org/es/fundacion>
<http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/corte/tarifa-honorarios.pdf>
http://impresaprensa.com/panorama/costo-disentir_0_3667133340.html
<http://www.usaid.gov/where-we-work/latin-american-and-caribbean/panama>
<http://webtv.un.org/watch/panama-review-22nd-session-of-universal-periodic-review/4219640189001>
http://impresaprensa.com/panorama/Cierran-comedores-Mides-inoperativos_0_4206329426.html
<http://www.senacyt.gob.pa/convocatorias/abierta/index.html>
http://www.mides.gob.pa/?page_id=824
<http://www.sumarse.org.pa/sumarse/>
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>
http://impresaprensa.com/panorama/Procesos-penales-civiles-alcanzan-periodistas_0_3565893412.html
<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/ministra-cortes-descalifica-grupos-sociedad-civil/23700085>
<http://www.libertadciudadana.org/archivos/actfund/comunicado%20abril%202010.pdf>
http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/29/actualidad/1325192117_519724.html
<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/mulino-respeta-sociedad-civil/23702880>
<http://partidopopularpanama.com/assets/1.-Versi%C3%B3n-Illustrada-del-Plan-de-Gobierno-20-puntos.pdf>
<http://www.asamblea.gob.pa/participacion-ciudadana>
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/panama1-es.pdf>
http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf
<http://alianzaproyusticia.org.pa/>
<http://www.antai.gob.pa/publicaciones/>
http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26370_C/GacetaNo_26370c_20090917.pdf
http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/4.9.2.1_12_ley_no._33_de_8_de_noviembre_de_1984..pdf

12. Anexos

Anexo 1: Matriz de calificación

Matriz de Evaluación ENAH			
Dimensiones Obligatorias			
Dimensión # 1: Formación	Dimensiones Obligatorias		
Preguntas fácticas	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Qué instrumentos legales (leyes, regulaciones, decretos, etc.) rigen actualmente la formación de organizaciones de la sociedad civil (OSC)? ⁶⁶	Muy pocos instrumentos legales habilitantes; son claros y no hay traslape o superposición de marcos regulatorios	Varios instrumentos legales; algunos se superponen (con traslapes) entre sí y falta de claridad en los marcos regulatorios	Muchos instrumentos legales; poca claridad y marcos regulatorios que se superponen
2. ¿A quién se permite legalmente ser fundador(a) de una OSC? ¿A quién se prohíbe serlo?	Requisitos mínimos de elegibilidad (por ejemplo la residencia de las personas fundadoras de la OSC) Lo extranjeros no pueden ser miembros,	Requisitos significativos de elegibilidad (por ejemplo residencia y ciudadanía de las personas fundadoras de la OSC).	Requisitos de elegibilidad extremadamente complicados (por ejemplo ciudadanía, certificado de conducta, antecedentes criminales, ocupación de las personas fundadoras de la OSC).
3. ¿Cuál es el número mínimo de personas que se requiere para formar una OSC? ¿Cuáles son los requisitos de membresía?	5 personas; requisitos mínimos de elegibilidad.	Entre 5 y 10 personas como mínimo; requisitos de elegibilidad significativos.	Más de 10 personas como mínimo; requisitos de elegibilidad extremadamente complicados
4. ¿Cuáles son los procedimientos requeridos para inscribir, registrar / obtener la personería jurídica	Procedimientos de registro mínimos; comparables con el registro de una entidad con fines de lucro	Requisitos significativos para el registro. Es más fácil crear una sociedad anónima.	Requisitos de registro extremadamente complicados

⁶⁶ En el marco de esta evaluación, se define una organización de la sociedad civil (OSC) como un grupo formalizado de personas que son independientes del gobierno y que no funcionan como empresa con fines de lucro. Dado que las normas que rigen su formación son diferentes, las OSC en esta evaluación no incluyen a los sindicatos, los partidos políticos y las comunidades de culto (religiosas).

<p>de una OSC? (Se puede comparar con el registro de una empresa)</p>			
<p>5. ¿Es obligatorio contar con un monto mínimo o bienes (capital) para obtener la personería jurídica o registrar una OSC?</p>	<p>No existe requisito de capital (salvo para las fundaciones que es un requisito razonable)</p>	<p>Requisito nominal de capital para la mayoría de las OSC y significativo en el caso de las fundaciones</p>	<p>Requisitos de capital muy complicados tanto para asociaciones como para fundaciones</p>
<p>6. ¿Cuáles son las causas específicas para rechazar la solicitud de registro o de personería jurídica de una OSC? ¿Están dichas causas suficientemente detalladas?</p>	<p>Causas mínimas para rechazar una solicitud de una OSC y definidas claramente</p>	<p>Numerosas causas para rechazar una solicitud de una OSC y de fundamentos poco claros.</p>	<p>Muchas causas y de fundamentos poco claros y vagos para el rechazo a una solicitud de una OSC (excesiva discreción para funcionarios(as) a cargo del registro)</p>
<p>7. ¿Deben las OSC adherir a determinadas categorías de propósitos u objetivos para permitirles su formación? ¿Se prohíbe la conformación de OSC dedicadas a determinados temas (por ejemplo, derechos humanos, promoción de la democracia)?</p>	<p>No hay restricciones sobre los propósitos que pueden perseguir las OSC</p>	<p>La ley establece propósitos a los que deben adherir como requisito las OSC</p>	<p>Hay restricciones importantes sobre los propósitos que puede perseguir una OSC y hay prohibición de ciertos propósitos</p>
<p>8. ¿Se puede apelar una decisión de personería jurídica, registro o inscripción? Si así fuera, ¿cuán a menudo sucede que se apelan estas decisiones? ¿Cuáles han sido los resultados?</p>	<p>Existen procedimientos claros de apelación sin sesgo alguno.</p>	<p>Los procedimientos de apelación no son del todo claros o accesibles; la revisión puede ser sesgada (queda en manos de funcionarios(as) del registro u otros funcionarios implicados) No hay información disponible sobre este tema</p>	<p>No hay mecanismos de apelación</p>

<p>9. ¿Qué documentación se requiere para obtener la personería jurídica, inscribir o registrar una OSC?</p>	<p>Requisitos mínimos de documentación (por ejemplo información básica de contacto y estatutos)</p>	<p>Requisitos significativos de documentación (por ejemplo actas de conformación, certificado ministerial, declaración detallada de propósitos y actividades)</p>	<p>Requisitos extremadamente complicados (por ejemplo información de todos los integrantes de la Junta Directiva, socios, personal, planes de trabajo, declaración de bienes de cada persona)</p>
<p>10. ¿Se exige que las OSC renueven su registro periódicamente?</p>	<p>No hay exigencias de renovación de registro</p>	<p>Se exige la renovación del registro cada varios años.</p>	<p>Se exige la renovación anualmente.</p>
<p>11. ¿Cuánto corresponde pagar para obtener la personería jurídica, registrar o inscribir una OSC?</p>	<p>No hay costos o son nominales.</p>	<p>Costos nominales; comparables con los costos del sector privado para registrar una empresa</p>	<p>Costos muy onerosos; son excesivos si se los compara con los del sector privado.</p>
<p>12. ¿Cuál es el costo de todo el proceso para obtener la personería jurídica y registrar a una OSC y cuánto tiempo demora todo el proceso?</p>	<p>Costos nominales; los vencimientos de plazos están claros y el proceso demora menos de 30 días.</p>	<p>Costos mínimos para el pago de abogados, que pueden ser visto como significativos; los vencimientos y plazos no están claros y el proceso toma entre 30 y 90 días.</p>	<p>Costos prohibitivos; los plazos no están claros o no existen; el proceso toma más de 90 días</p>
<p>13. ¿Cuántas OSC hay actualmente registradas en el país?</p>	<p>No existe información accesible sobre estos temas.</p>		
<p>14. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o facilitar la formación de OSC? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que tendrían un efecto significativo y positivo para facilitar la formación de OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir la formación de OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa la formación de OSC.</p>

Preguntas de percepción	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Tiene la agencia gubernamental a cargo del registro de OSC suficientes recursos y personal?	Sí	Tiene cierta falta de recursos y de personal	Está imposibilitada de cumplir su mandato
2. ¿Es el proceso de registro accesible? Por ejemplo: ¿hay suficientes centros o locales para el registro de las OSC, o se puede hacer el proceso de forma electrónica?	Sí	El proceso de registro es de difícil acceso para muchas OSC Solamente oficinas de la Capital. No se puede hacer de formar electrónica	El proceso de registro es de fácil acceso solamente para pocas OSC.
3. ¿Qué barreras que no sean legales o gubernamentales, como por ejemplo una burocracia lenta o inefectiva o imposibilidad de acceso a recursos, o dificultades para la compra o alquiler de propiedades, afectan la formación de las OSC?	No hay barreras no legales o gubernamentales para la formación de OSC	Algunas barreras no legales o no gubernamentales a la formación de OSC, por ejemplo demoras burocráticas injustificadas hacen dificultosa la formación de OSC	Hay barreras no legales o no gubernamentales que hacen prohibitiva la formación de OS, como trabas bancarias o negativas bancarias a abrir una cuenta a OSC.
4. ¿En qué medida hay una percepción de excesiva discrecionalidad, favoritismo (político, étnico, religioso, etc.) o corrupción en el proceso de registro?	No hay percepción de este tipo.	Se percibe alguna injusticia (discrecionalidad, favoritismo)	Existe una percepción generalizada de injusticia (discrecionalidad, favoritismo, corrupción)
<i>Dimensión # 2: Funcionamiento</i>			
Preguntas fácticas	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Qué ley o leyes rigen directamente el funcionamiento de las OSC? ¿Hay otras leyes que afectan o influyen el funcionamiento de las OSC?	Hay pocas leyes y son habilitantes y claras; no hay superposición de sistemas normativos	Algunas leyes; algunas se superponen, y hay falta de claridad en algunos sistemas regulatorios Existen varias leyes que influyen	Muchas leyes; confusas y hay mucha superposición de sistemas normativos

<p>2. ¿Tienen las OSC que notificar al gobierno sobre sus reuniones? Si así fuera ¿de todas las reuniones o solamente de reuniones clave? ¿Tienen que notificar al gobierno de la lista de personas candidatas para la junta directiva? ¿O de los resultados de las elecciones?</p>	<p>No y la información requerida es mínima (por ejemplo solamente en caso de cambios en la Junta Directiva o representantes legales de la OSC debe inscribirse en Registro Público)</p>	<p>Hay ciertos requisitos de notificación además de los mínimos</p>	<p>Se requiere a las OSC que notifiquen al gobierno sobre todas sus reuniones, elecciones, resultados de elecciones, etc.</p>
<p>3. ¿Tienen las OSC que presentar informes periódicos al gobierno? ¿Qué tipo de informes, por ejemplo memoria anual o informes financieros, y con qué frecuencia?</p>	<p>Se requiere un informe anual de ingresos y egresos a la Dirección General de Ingreso.</p>	<p>Las OSC deben presentar extensos y múltiples informes anuales</p>	<p>Se exigen informes frecuentes y muy complejos</p>
<p>4. ¿Tienen las OSC que informar periódicamente al gobierno por cualquier otra razón? ¿Por qué razón y con qué frecuencia?</p>	<p>No. Los informes que se exigen son mínimos</p>	<p>Hay ciertos requisitos de informes además de los mínimos</p>	<p>Se exigen informes frecuentes y muy complejos</p>
<p>5. ¿Están las OSC sujetas a inspecciones o auditorías gubernamentales? ¿Con qué frecuencia y qué tipo de inspecciones?</p>	<p>Auditorías anuales; las OSC pequeñas están exoneradas de hacerlo. No se conocen de inspecciones.</p>	<p>Auditorías anuales independiente del tamaño de la OSC; hay riesgos de inspecciones injustificadas</p>	<p>Auditorías frecuentes y por razones políticas; existen inspecciones injustificadas.</p>
<p>6. ¿Qué tipo de información deben las OSC hacer pública?</p>	<p>No o la información que se requiere hacer pública es mínima (por ejemplo uso de recursos públicos)</p>	<p>Algunas informaciones más allá de la información mínima (por ejemplo nombres de donantes)</p>	<p>Exigencias significativas en cuanto a información que debe ser pública (por ejemplo nombres de todas las personas socias)</p>
<p>7. ¿Qué requisitos administrativos afectan el funcionamiento de las OSC?</p>	<p>Requisitos administrativos mínimos, claros, tales como la documentación básico de la OSC y persona de contacto</p>	<p>Varios requisitos administrativos, algunos poco claros, como certificaciones de múltiples fuentes.</p>	<p>Muchos requisitos administrativos que hacen extremadamente dificultoso cumplir con las normas</p>

8. ¿Están las OSC obligadas a alinear sus actividades con las prioridades gubernamentales, según definido en los planes nacionales de desarrollo?	No existen requisitos de	Existen algunos requisitos de alineación (por ejemplo para ciertos tipos de OSC)	El gobierno exige una total alineación; la no alineación puede ser penalizada
9. ¿Sobre qué bases puede el gobierno disolver una OSC? ¿Se puede apelar una decisión de este tipo?	Existen bases limitadas para que el gobierno pueda disolver una OSC. Hay oportunidades suficientes de apelación no sesgada.	Existen algunas bases para que el gobierno pueda disolver una OSC, y las mismas no son claras. Acceso limitado a oportunidades de apelación.	Existen muchas bases para que el gobierno pueda disolver una OSC, y las mismas son muy confusas. No hay oportunidades de apelación no sesgada.
10. ¿Sobre qué bases puede una OSC voluntariamente optar por su autodisolución?	No existen limitaciones en relación a la disolución voluntaria de una OSC	Existen algunas limitaciones en relación a la disolución voluntaria de una OSC	La disolución voluntaria de una OSC está prohibida
11. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o facilitar el funcionamiento de las OSC? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.	No existen proyectos de reformas	Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir el funcionamiento de las OSC.	Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa el funcionamiento de las OSC.
Preguntas de percepción	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Qué nivel de supervisión o vigilancia tiene el gobierno sobre las OSC? ¿Amplio, moderado o leve?	Leve. Por ejemplo solamente debe presentarse un informe anula de donantes a la Dirección General de Ingreso. La vigilancia adicional es muy rara.	Moderado. Por ejemplo el gobierno exige informes frecuentes, permisos para determinadas actividades y las auditorías o inspecciones son frecuentes	Amplio. Se exige una excesiva cantidad de informes y permisos y hay una vigilancia constante.
2. En la práctica ¿actúan los requisitos administrativos mencionados anteriormente como	Los requisitos Administrativos no afectan el desarrollo de las OSC (por ejemplo la	Los requisitos administrativos impiden relativamente el funcionamiento de las OSC (por ejemplo se exigen	Los requisitos administrativos impiden severamente el funcionamiento de las OSC (por ejemplo se exigen informes

<p>impedimentos para el funcionamiento productivo / fructífero de las OSC? ¿O por el contrario colaboran en el funcionamiento diario de las OSC?</p>	<p>documentación en relación a exoneración de impuestos es razonable)</p>	<p>informes adicionales una vez que las OSC presentan la documentación legal obligatoria; la burocracia demora y entorpece los trámites) o más del 20% del tiempo del personal de las OSC debe dedicarse al cumplimiento de requisitos administrativos y legales.</p>	<p>detalados cuando se organiza un evento; hay auditorías frecuentes por temas laborales, de impuestos o seguridad social; o más del 50% del tiempo del personal de las OSC debe dedicarse al cumplimiento de requisitos administrativos o legales.</p>
<p>3. ¿Existen razones no legales, en la práctica, que el gobierno use o mencione para disolver una OSC? En la práctica ¿Se han realizado las disoluciones de acuerdo a la ley o de otra forma?</p>	<p>No existen razones no legales para disolver una OSC. No conocemos de casos donde se disuelto de esta manera.</p>	<p>Hay algunas razones no legales, tales como directivas políticas, que a veces se usan para disolver una OSC</p>	<p>A menudo se usan razones no legales injustificadas para disolver una OSC</p>
<p>4. ¿Ha habido casos de acoso por parte del estado sobre las OSC por supuestamente no cumplir con requisitos legales o administrativos? ¿Ha habido casos de acoso hacia las OSC por otras razones en general?</p>	<p>No hay o no ha habido casos de acoso por temas administrativos.</p>	<p>Hay o han habido algunos casos de acoso</p>	<p>El acoso es frecuente</p>
<p><i>Dimensión #3: Acceso a recursos</i></p>			
<p><i>a. Preguntas generales relacionadas con el entorno de financiamiento</i></p>			
<p style="text-align: center;">Verde</p>			
<p>1. ¿Cuáles son los recursos financieros a los que las OSC tienen acceso legal? ¿Fondos del Estado, ingresos autogenerados, donaciones,</p>	<p>No hay limitaciones al financiamiento o fuentes de financiamiento</p>	<p>Algunas limitaciones al financiamiento (por ejemplo requisitos de tipo legal en caso de ciertos tipos de fuentes o volumen</p>	<p style="text-align: center;">Amarillo</p> <p>Limitaciones excesivas y complejas al financiamiento (por ejemplo las OSC no tienen acceso a algunas fuentes claves de financiamiento)</p>
<p style="text-align: center;">Rojo</p>			

<p>fondos de donantes extranjeros? ¿Otros?</p>		de ingreso)	
<p>2. ¿Qué barreras legales impiden el acceso a cada una de las potenciales fuentes de financiamiento?</p>	<p>No hay barreras legales para el acceso al financiamiento</p>	<p>Hay algunas barreras legales que impiden el acceso al financiamiento (por ejemplo las OSC deben inscribirse para recibir fondos del extranjero; o deben crear una empresa u organización aparte en caso de generar cualquier tipo de ingresos propios)</p>	<p>Barreras legales complejas y dificultosas que impiden el acceso al financiamiento (por ejemplo las OSC no pueden recibir fondos del extranjero; o no pueden realizar ningún tipo de actividad económica)</p>
<p>3. ¿Están las OSC impedidas por ley o determinada regulación de redistribuir ganancias, o de entregar beneficios privados inapropiados a integrantes de la junta directiva, del personal ejecutivo o de otros funcionarios?</p>	<p>Hay claras regulaciones sobre prohibiciones a la redistribución de ganancias o de beneficios privados</p>	<p>Hay algunas regulaciones sobre prohibiciones a la redistribución de ganancias o de beneficios privados</p>	<p>Las regulaciones sobre prohibiciones a la redistribución de ganancias o de beneficios privados son vagas y difusas</p>
<p>4. En caso de disolución de una OSC ¿qué sucede con sus bienes? ¿Qué leyes o regulaciones afectan la distribución de activos luego de la disolución?</p>	<p>Muy pocas leyes, claras y habilitantes, sobre el destino de los bienes de una OSC en caso de disolución</p>	<p>Varias leyes, poco claras sobre el destino de los bienes de una OSC en caso de disolución. Hay posibilidades de discrecionalidad por parte del gobierno para el uso de los bienes de una OSC en caso de su disolución.</p>	<p>No existen leyes o son muy vagas en relación al destino de los bienes de una OSC en caso de disolución; hay mucho espacio para la discrecionalidad gubernamental en el uso de los bienes de una OSC en caso de disolución.</p>
<p>5. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o alternativamente facilitar el acceso a recursos por parte de las OSC? Si así fuera, por favor</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que tendrían un efectivo significativo y positivo en el acceso a recursos por parte de las</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir el acceso a recursos por parte de las OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa el acceso a recursos por parte de las OSC.</p>

<p>sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.</p>	<p>OSC.</p>		
<p>Preguntas de percepción</p>	<p>Verde</p>	<p>Amarillo</p>	<p>Rojo</p>
<p>1. ¿Qué barreras que no sean legales o gubernamentales limitan el acceso a cada una de las fuentes potenciales de financiamiento de las OSC?</p>	<p>No hay barreras no legales o gubernamentales para el acceso al financiamiento</p>	<p>Hay algunas barreras que no son legales o gubernamentales, por ejemplo un sistema bancario poco desarrollado o capacidad limitada de recolección de fondo por parte de las OSC</p>	<p>Hay complejas barreras no legales o no gubernamentales, como por ejemplo restricciones a las transferencias o falta de capacidad de recolección de fondo por parte de las OSC</p>
<p>2. ¿Es el acceso de una OSC a fondos legalmente permitidos confiable? ¿Y cuán libremente accesibles son esos fondos?</p>	<p>El acceso es confiable (predecible) y hay fondos disponibles</p>	<p>Es poco confiable y la disponibilidad de fondos es relativa o poca</p>	<p>Extremadamente poco confiable y poco predecible y la disponibilidad de fondos es muy limitada</p>
<p>3. ¿Cuánto depende la sustentabilidad financiera de las OSC de la supervisión y aprobación gubernamental?</p>	<p>No depende en lo más mínimo (siempre y cuando la OSC cumpla con regulaciones que son razonables)</p>	<p>Depende en cierta medida (por ejemplo el gobierno puede ejercer cierta discrecionalidad en la aprobación de fondos o en el acceso a ciertas fuentes de financiamiento para las OSC)</p>	<p>Depende enteramente (por ejemplo el gobierno tienen el control de los recursos claves para las OSC; o los recursos están prohibidos y no son accesibles)</p>
<p>4. El marco legal y político del país: ¿apoya de forma efectiva la movilización de recursos locales?</p>	<p>Lo apoya de forma efectiva, por ejemplo el gobierno toma medidas para alentar la filantropía local.</p>	<p>Medianamente efectivo, por ejemplo la legislación permite las donaciones pero no hay incentivos para se realicen</p>	<p>No hay ningún tipo de apoyo, la ley impide la filantropía local o no es posible por distintas razones la práctica de la filantropía</p>
<p>5. ¿Reciben los programas de las OSC, incluso aquellos de innovación, desarrollo de políticas y de incidencia, el apoyo de fuentes de</p>	<p>Sí, ese tipo de fondos está en general disponible.</p>	<p>Hay una disponibilidad limitado de ese tipo de fondos (por ejemplo solamente de un par de</p>	<p>Este tipo de fondos no existe o están restringidos a algunas pocas OSC</p>

financiamiento gubernamental y de otros donantes? Hacer referencia a fondos para fortalecimiento institucional y fondos sin restricciones.		donantes para algunos tipos de OSC)	
6. ¿De qué tipo de fuentes de financiamiento son más dependientes las OSC?	Variedad de fuentes de Financiamiento	Muy pocas fuentes de financiamiento y no son sostenibles. Principalmente de la cooperación internacional.	Una sola fuente de financiamiento o ninguna
7. ¿Cómo se percibe la confiabilidad o la consistencia de las diferentes fuentes de financiamiento? (¿o qué fuente de financiamiento es la más confiable, o más consistente?)	Variedad de fuentes confiables de financiamiento	Muy pocas fuentes de Financiamiento. La más confiable es la de la Cooperación Internacional	No hay fuentes confiables de financiamiento s
8. ¿Ve usted cambios en el entorno de financiamiento a nivel nacional? ¿Cuáles son los impactos de cualquier tipo de cambios en las OSC?	El entorno de financiamiento está mejorando o ya es habilitante y seguramente permanezca de este modo	El entorno de financiamiento se está deteriorando y existe el riesgo de que se deteriore significativamente aún más, debido a que la cooperación internacional considera que Panamá de indicadores macroeconómicos satisfactorios.	El entorno de financiamiento está enormemente deteriorado

b. Financiamiento gubernamental			
Preguntas fáciles	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Hay financiamiento gubernamental destinado a las OSC? Si así fuera, ¿para qué tipo de OSC o hay tipos especiales de organizaciones que el gobierno apoye?	El financiamiento gubernamental está en general disponible y accesible.	El financiamiento gubernamental está medianamente accesible (las OSC dedicadas a los temas de niñez, albergues comedores escolares, son las que más apoyo reciben)	Prácticamente no hay financiamiento gubernamental para las OSC.
2. ¿De qué forma o en qué nivel hay financiamiento gubernamental disponible? Por ejemplo ¿donaciones, subsidios, apoyo institucional proporcionado por el nivel central o local de gobierno? ¿Hay mecanismos especiales de financiamiento (por ejemplo un fondo para la sociedad civil) de apoyo a las OSC? ¿Hay ejemplos de que el gobierno contrate a OSC?	Existe variedad de opciones de financiamiento gubernamental, tanto a nivel central como a nivel local	Opciones limitadas de financiamiento gubernamental. El nivel de financiamiento desde los gobiernos locales está muy rezagado. Existen mecanismos especiales de financiamiento en el Ministerio de Desarrollo social.	Solamente una o ninguna fuente de financiamiento gubernamental a cualquier nivel, sea central o local.
3. ¿Cuáles son las leyes y políticas que actualmente rigen las donaciones gubernamentales y los subsidios para las OSC?	Muy pocas leyes o regulaciones y de carácter habilitante, incluyendo normas que aseguran la transparencia en la concesión de donaciones o contratos a OSC.	Reglamentaciones poco claras o imprecisas, rigen el financiamiento gubernamental; a las OSC. Mucha discrecionalidad y poca transparencia	Muchas leyes y reglamentaciones y todas muy vagas y complejas rigen el financiamiento gubernamental; las normas para concesión de fondos públicos a OSC o bien no existen o son muy restrictivas.

Preguntas de percepción	Verde	Amarillo	Rojo
<p>1. ¿En qué medida el marco legal es conducente para el financiamiento gubernamental a las OSC? ¿Cuáles son las barreras específicas legales y no legales para un apoyo gubernamental más transparente, más efectivo y de mayor magnitud?</p>	<p>El marco legal es conducente para el financiamiento gubernamental a las OSC; no existen barreras legales o no legales significativas al apoyo gubernamental transparente</p>	<p>El marco legal es medianamente conducente para el financiamiento gubernamental a las OSC; existen algunas barreras legales o no legales al apoyo gubernamental transparente. Los llamados a presentación de proyectos no responden a las prioridades de las OSC).</p>	<p>El marco legal es complejo y difícil para el financiamiento gubernamental a las OSC; existen barreras legales o no legales significativas y prohibitivas al apoyo gubernamental transparente (por ejemplo criterios injustificadamente estrictos para las OSC para ser elegibles para apoyo gubernamental; o una alta discrecionalidad en la toma de decisiones)</p>
<p>2. ¿Se percibe la distribución de fondos gubernamentales como predecible, transparente, fácil de entender e imparcial?</p>	<p>En general sí.</p>	<p>La distribución de fondos gubernamentales es vista en cierta medida como impredecible, opaca, confusa o sesgada</p>	<p>La distribución de fondos gubernamentales es vista como extremadamente impredecible, opaca, confusa o sesgada</p>
<p>3. ¿Se ha reducido o aumentado el apoyo gubernamental en los últimos años? ¿Qué se espera para los próximos años?</p>	<p>El apoyo gubernamental es firme o está creciendo o se espera que continúe creciendo</p>	<p>El apoyo gubernamental no ha aumentado recientemente; o no se espera que aumente.</p>	<p>El apoyo gubernamental se ha reducido; y se espera que se reduzca aún más.</p>
b. Financiamiento internacional			
Preguntas fácticas			
<p>1. ¿Existen diferentes estándares o requisitos para el acceso a fondos internacionales comparado con fuentes nacionales de financiamiento?</p>	<p>No existen criterios o requisitos adicionales para el acceso a fuentes de financiamiento del extranjero.</p>	<p>Existen algunos criterios o requisitos adicionales para el acceso a fuentes de financiamiento del extranjero (por ejemplo requisitos de registros</p>	<p>Existen criterios o requisitos adicionales excesivos y prohibitivos para el acceso a fuentes de financiamiento del extranjero (por ejemplo alineación de las actividades</p>

<p>2. ¿Cuáles son las barreras legales para el acceso y uso de fondos internacionales, si es que existen? Por ejemplo ¿se requiere notificar al gobierno o existe supervisión gubernamental para acceder a fondos extranjeros? ¿Existen requisitos adicionales de informes en el caso de fondos extranjeros?</p>	<p>No hay barreras legales para el acceso o uso de fondos internacionales</p>	<p>Hay ciertas barreras legales para el acceso o uso de fondos internacionales (por ejemplo requisitos de notificación)</p>	<p>con las prioridades del gobierno). Existen complejas y onerosas barreras legales para el acceso o uso de fondos internacionales (por ejemplo permisos y complicados informes periódicos)</p>
<p>3. ¿Existen acuerdos bilaterales o multilaterales que afecten la capacidad de los donantes extranjeros para establecer acuerdos con OSC? Si la respuesta es afirmativa ¿de qué clase de acuerdos se trata (compromisos de largo plazo; acuerdos marco de financiamiento, etc.?)</p>	<p>Acuerdos bilaterales y multilaterales facilitan el acceso a fondos internacionales</p>	<p>No se conoce de acuerdos bilaterales y multilaterales que faciliten el acceso a fondos internacionales</p>	<p>No hay acuerdos bilaterales y multilaterales que faciliten el acceso a fondos internacionales o los que hay son por el contrario, muy restrictivos.</p>
<p>Preguntas de percepción</p> <p>1. ¿Qué barreras no legales existen en la práctica para la recepción de financiamiento del exterior?</p>	<p>Verde</p> <p>No existen barreras no legales al financiamiento del exterior.</p>	<p>Amarillo</p> <p>Existen algunas barreras no legales al financiamiento del exterior (por ejemplo procesos de postulación o de presentación de informes complejos)</p>	<p>Rojo</p> <p>Las barreras no legales al financiamiento del exterior son prohibitivas (por ejemplo procesos de postulación o de presentación de informes extremadamente complejos; o un dramático descenso en el financiamiento por parte de las agencias donantes)</p>

<p>2. ¿Afecta el estado de derecho en el país la contribución de donantes a las OSC? Si la respuesta es afirmativa ¿en qué sentido?</p>	<p>El estado de derecho y la gobernabilidad en el país no afecta a los donantes</p>	<p>El estado de derecho y la gobernabilidad en el país son un riesgo para los donantes</p>	<p>El estado de derecho y la gobernabilidad en el país son prohibitivos y desalientan a los donantes</p>
<p>d. <i>Filantropía</i></p>			
<p>Preguntas fácticas</p>			
<p>1. ¿Cuáles son las leyes y regulaciones que específicamente abordan la filantropía?</p>	<p>Verde</p> <p>Hay pocas leyes, son claras y alientan la filantropía</p>	<p>Amarillo</p> <p>Hay múltiples leyes y son poco claras en torno a la práctica de la filantropía</p>	<p>Rojo</p> <p>Hay muchas leyes y son muy vagas y confusas en torno a la práctica de la filantropía</p>
<p>2. ¿Se otorgan exoneraciones tributarias a quienes desarrollan actividades filantrópicas?</p>	<p>Verde</p> <p>Las exoneraciones tributarias (impositivas) son de fácil acceso</p>	<p>Amarillo</p> <p>Las exoneraciones tributarias son excepcionales y poco frecuentes</p>	<p>Rojo</p> <p>No se otorgan exoneraciones impositivas</p>
<p>3. ¿Se permite a las OSC ser receptores tanto de fondos de filantropía empresarial como provenientes de personas?</p>	<p>Verde</p> <p>Sí, sobre la base de criterios razonables (por ejemplo por propósitos de caridad o beneficencia)</p>	<p>Amarillo</p> <p>Existen algunas restricciones injustificadas o poco favorables para que las OSC puedan ser receptoras de filantropía individual o empresarial (por ejemplo deben entregar un informe distinto a cada donante)</p>	<p>Rojo</p> <p>Existen difíciles y complejas restricciones para que las OSC puedan ser receptoras de filantropía individual o empresarial (por ejemplo deben repetir anualmente su registro de elegibilidad).</p>
<p>Preguntas de percepción</p>			
<p>1. ¿Fomenta el marco legal y regulatorio la filantropía? Si la respuesta es afirmativa ¿De qué forma?</p>	<p>Verde</p> <p>Sí. Existen leyes básicas que proporcionan beneficios impositivos en caso de donaciones y hay opciones para crear fundaciones, fondos y realizar voluntariado.</p>	<p>Amarillo</p> <p>Existe algún tipo de fomento, por ejemplo las donaciones y el voluntariado se permiten, pero no hay suficiente incentivos fiscales.</p>	<p>Rojo</p> <p>No. Existen prohibiciones (por ley y en la práctica) para las donaciones o el voluntariado (por ejemplo falta de legislación que resulta en la práctica en una prohibición de facto)</p>

<p>2. ¿Existe una tradición de filantropía? ¿Cuáles son los factores que la alientan? ¿Y que la desalientan?</p>	<p>Sí</p>	<p>Existe algo de filantropía, pero no existen suficientes incentivos fiscales.</p>	<p>No</p>
<p>3. ¿Realizan las OSC de forma regular recaudación de fondos de fuentes públicas o de empresas? ¿Tienen las OSC capacidad de recaudación de fondos? ¿O capacidad para diversificar su financiamiento?</p>	<p>Sí. Por ejemplo hay prácticas establecidas o ejemplos muy conocidos de recaudación de fondos locales y hay un nivel creciente de ingresos para las OSC que proviene de fuentes nacionales filantrópicas.</p>	<p>Existen algunos casos. Por ejemplo hay una creciente conciencia sobre la importancia del financiamiento de Fuentes locales y hay algunas organizaciones “pioneras” con programas exitosos sobre los que basar el fortalecimiento institucional de las OSC</p>	<p>No. A la mayoría de las OSC no se les permite realizar recaudaciones de fondo en el país, o las OSC directamente no lo hacen.</p>
<p>4. ¿Realizan regularmente las personas donaciones a las OSC?</p>	<p>Sí. Por ejemplo las personas realizan regularmente donaciones a diversas OSC o por lo menos hay un amplio segmento de OSC que recibe este tipo de donaciones (por ejemplo las OSC de carácter humanitario, las que trabajan con la infancia, etc.)</p>	<p>En cierta medida. Por ejemplo hay una tendencia creciente a las donaciones a las OSC, especialmente a aquellas que se enfocan en causas que son “populares” o atrayentes.</p>	<p>No. Las donaciones de este tipo son insignificantes en el presupuesto e ingresos de la mayoría de las OSC.</p>
<p>5. ¿Realizan regularmente las empresas donaciones a las OSC?</p>	<p>Sí. Por ejemplo hay empresas que donan regularmente y de variadas formas a diversas OSC (con dinero, en especie, con apoyo técnico)</p>	<p>En cierta medida. Por ejemplo hay por lo menos un grupo de empresas que ha empezado a realizar donaciones a OSC.</p>	<p>No. Las donaciones de empresas son insignificantes en el presupuesto e ingresos de la mayoría de las OSC.</p>

<i>Dimensión #4: Expresión</i>			
Preguntas fácticas	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Qué leyes afectan la capacidad de las OSC de expresar libremente sus opiniones? ¿Qué derechos están garantidos por el actual marco legal, incluyendo la constitución, con respecto al derecho a expresión, incluso el acceso a internet?	No. Las restricciones al derecho a expresión de las OSC son mínimas y en conformidad con las normas internacionales. Desde el punto vista legal no hay restricciones.	Hay algunas restricciones al derecho a expresión de las OSC	Hay restricciones muy duras y severas al derecho a expresión de las OSC; claras violaciones de normas internacionales
2. ¿Qué tratados internacionales se han ratificado que afectan la capacidad de expresión pública? ¿Qué tratados se han ratificado que afectan el derecho de acceso a internet?	Todos los tratados relevantes han sido ratificados (Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los tratados regionales sobre Derechos Humanos)	Todos o la mayoría de los tratados relevantes están siendo ratificados o lo serán en un futuro cercano.	Muy pocos tratados o no relevantes han sido ratificados o van a serlo en el futuro cercano.
3. ¿Cuáles son las leyes que regulan contenidos de expresión pública? ¿Qué restricciones existen a contenidos (por ejemplo restricciones por temas de seguridad nacional, "palabras hostiles", lenguaje comercial, obscenidad, etc.)?	Muy pocas leyes y muy claras, que regulan mínimamente la expresión en conformidad con las normas internacionales	Múltiples leyes y poco claras, que regulan la expresión	Muchas leyes restringen severamente el derecho a la expresión
4. ¿Existen restricciones específicas al derecho a la expresión, en tiempo, lugar o forma?	No. O las restricciones son mínimas en tiempo, lugar o forma.	Algunas restricciones en tiempo, lugar o forma.	Muchas restricciones prohibitivas y severas en tiempo, lugar o forma.
5. ¿Qué barreras legales, si existen, limitan a las OSC en	No. Las barreras legales al derecho a expresión de las	Hay algunas barreras legales al derecho a expresión de las	Muchas restricciones prohibitivas y severas al derecho

su capacidad e expresar abiertamente sus opiniones, particularmente en asuntos críticos a las políticas gubernamentales?	OSC son de hecho y frente a coyunturas políticas muy concretas.	OSC son mínimas	a expresión de las OSC.
6. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o alternativamente facilitar el derecho de expresión de las OSC? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.	No existen proyectos de ley que busquen restringir la libertad de expresión	Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir el derecho a expresión de las OSC.	Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa el derecho a expresión de las OSC.
Preguntas de percepción	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Cuáles son las barreras no legales que limitan la capacidad de las OSC de expresar libremente sus opiniones?	No hay barreras no legales que limiten el derecho a expresión de las OSC.	Hay algunas barreras no legales que limitan el derecho a expresión de las OSC (por ejemplo un número limitado de medios de comunicación independientes que otorguen un espacio a la voz de las OSC)	Muchas barreras no legales muy severas, que cercenan el derecho a expresión de las OSC (por ejemplo los medios de comunicación son controlados completamente por el gobierno, al igual que los medios en internet)
2. ¿Se tolera la crítica abierta a las prácticas y políticas gubernamentales? ¿Cuál ha sido históricamente la reacción del gobierno a las críticas abiertas?	La crítica pública a las prácticas y políticas gubernamentales es completamente permitida	La crítica pública a las prácticas y políticas gubernamentales no es bien vista por el gobierno y ocasionalmente se toman represalias.	La crítica pública a las prácticas y políticas gubernamentales es prohibida por el gobierno y, cuando las hay, se toman siempre represalias.
3. ¿Son las personas y las organizaciones conscientes de sus derechos de expresión?	Las personas y las OSC son conscientes de sus derechos; la cultura política	Muchas personas y OSC son conscientes de sus derechos; la cultura política tiende a	Pocas personas son conscientes de sus derechos; OSC

<p>¿Apoya en la práctica la cultura política estos derechos? ¿O hay violaciones de este derecho, a pesar de la protección legal?</p>	<p>en la práctica apoya estos derechos de libre expresión.</p>	<p>rechazar o no recibe con beneplácito las expresiones y críticas que reciben represalias</p>	<p>la cultura política impide la libre expresión.</p>
<p><i>Dimensión #5: Reunión pacífica</i></p>			
<p>Preguntas fácticas</p>			
<p>1. ¿Que leyes abordan el derecho a la reunión pacífica, tanto legislación o regulaciones nacionales como tratados internacionales de los que el país sea signatario?</p>	<p>Verde</p> <p>Pocas leyes regulan el derecho a reunión; todos los tratados relevantes han sido firmados y ratificados</p>	<p>Amarillo</p> <p>Varis leyes y algunas pocas claras regulan el derecho a reunión; algunos tratados relevantes han sido firmados y ratificados</p>	<p>Rojo</p> <p>Muchas Leyes proco claras confusas, regulan el derecho a reunión; muy pocos tratados relevantes han sido firmados y ratificados</p>
<p>2. ¿Existe alguna limitación sobre quién puede reunirse? ¿Existen grupos con determinada agenda u orientación que tengan prohibido reunirse?</p>	<p>No. Los límites sobre quien puede reunirse son mínimos; las limitaciones son en conformidad con normas internacionales.</p>	<p>Hay algunos límites sobre quien puede reunirse; las limitaciones pueden ser injustificadas, vagas o permitir la discrecionalidad gubernamental.</p>	<p>Hay límites prohibitivos sobre quien puede reunirse (por ejemplo a ciertos grupos que promueven determinados temas se les puede prohibir reunirse); hay claras violaciones de las normas internacionales</p>
<p>3. En caso de realización de una huelga ¿tienen las personas o las OSC que la organizan la obligación de pedir permiso o notificar al gobierno previo a la actividad de huelga o protesta?</p>	<p>No se exige permiso o preaviso, sino una notificación razonable a las autoridades locales, por ejemplo si la protesta va a entorpecer el tránsito o si se requiere protección; sin embargo se permiten las manifestaciones espontáneas.</p>	<p>Siempre se exige un preaviso y el mismo debe ser notificado a varias autoridades; las manifestaciones espontáneas no están permitidas</p>	<p>Se exige un permiso especial</p>

<p>4. ¿Existen limitaciones sobre la forma como las personas o grupos pueden reunirse, hacer huelga, protestar u otra forma de expresión pública (y pacífica) de sus puntos de vista?</p>	<p>No. Las limitaciones en tiempo, lugar y forma al derecho a reunión son mínimas</p>	<p>Hay algunas limitaciones en tiempo, lugar y forma al derecho a reunión; Existe una norma que castiga con cárcel si se altera el orden público. Pero la norma no se está aplicando.</p>	<p>Las limitaciones en tiempo, lugar y forma al derecho a reunión son prohibitivas</p>
<p>5. ¿Cómo han enfrentado la ley en la práctica las personas que han hecho demostraciones agresivas o violentas?</p>	<p>La violencia se evita y es contenida. La respuesta de la seguridad y autoridad es adecuada</p>	<p>La violencia no es contenida adecuadamente; las respuestas de la seguridad no son proporcionadas. En anterior gobierno se dieron represiones contra manifestantes</p>	<p>La violencia se ha intensificado; la respuesta de seguridad es desproporcionada</p>
<p>6. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o alternativamente facilitar el derecho de reunión pacífica? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.</p>	<p>No existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que tendrían un efecto significativo y positivo en el derecho de reunión pacífica.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir el derecho de reunión pacífica.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa el derecho de reunión pacífica.</p>
<p>Preguntas de percepción</p>			
<p>1. ¿Existen casos de violencia o agresión gubernamental contra manifestantes pacíficos?</p>	<p>No hay o no ha habido casos de violencia o agresión</p>	<p>Ha habido algunos casos de violencia o agresión, en el periodo 2009-2014</p>	<p>Frecuentes casos de violencia o agresión</p>
<p>2. En la práctica, ¿existe tolerancia hacia los grupos que se reúnen para criticar abiertamente al gobierno, a</p>	<p>Existe por ahora algún nivel de tolerancia a la crítica y la Protesta</p>	<p>Se condena la crítica y la Protesta</p>	<p>Se reprime la crítica y la protesta</p>

través de protestas o huelgas?			
Dimensiones Opcionales			
Dimensión #6: Libertad de Internet			
Preguntas fácticas	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Qué leyes, si existe alguna, protegen la libertad de internet? ¿Qué restricciones legales existen para el acceso al World Wide Web?	NO se conocen leyes que afecten la libertad de internet; no hay restricciones al acceso a internet	Varias leyes y algunas poco claras regulan la libertad de internet; hay algunas restricciones al acceso a internet	Muchas leyes y muy confusas y vagas regulan y restringen la libertad de internet; hay muchas restricciones al acceso a internet
2. ¿Existen barreras técnicas (por ejemplo infraestructura centralizada, monopolios estatales, control del estado de cables de fibra óptica) para el acceso a internet?	No hay barreras técnicas para el acceso a internet.	Hay algunas barreras técnicas para el acceso a internet	Hay muchas barreras y son prohibitivas para el acceso a internet
3. ¿Existen barreras técnicas (por ejemplo infraestructura centralizada, monopolios estatales, control del estado de cables de fibra óptica) para a telefonía celular?	No hay barreras técnicas para el acceso a telefonía celular	Hay algunas barreras técnicas para el acceso a telefonía celular	Hay muchas barreras y son prohibitivas para el acceso a telefonía celular
4. ¿Impone el estado limitaciones a los contenidos que se transmiten por internet, por ejemplo bloqueando el acceso a información en el Web relacionada con temas políticos o sociales?	No. El Estado bloquea contenidos mínimos, por ejemplo pornografía infantil u otros contenidos explícitamente de carácter criminal.	El Estado bloquea algunos contenidos (por ejemplo de contenido moral o político de carácter objetable)	El Estado limita severamente el acceso a contenidos en internet (por ejemplo en general se bloquean prácticas disidentes o de prácticas sociales no tradicionales)
5. En tiempos de crisis políticas ¿ha habido prohibiciones o limitaciones de acceso a internet o a telefonía celular?	El estado jamás ha prohibido o limitado el acceso a internet o a la telefonía celular.	En febrero del 2012, el estado interrumpió el servicio de la telefonía celular en región indígena para enfrentar protestas.	El estado ha prohibido o limitado el acceso a internet o a la telefonía celular más de una vez.
6. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan,	No existen proyectos de ley que promuevan restringir	Existen proyectos de ley y de regulación pendientes	Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de

<p>pueden restringir o alternativamente facilitar la libertad de internet? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.</p>	<p>derecho a libertad de internet</p>	<p>de aprobación que podrían restringir la libertad de internet.</p>	<p>aprobación que restringirían de forma significativa la libertad de internet.</p>
<p>Preguntas de percepción</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la práctica ¿qué nivel de libertad de internet existe en el país? 2. ¿Se usa el internet, el email, las redes sociales como herramientas habituales por parte de las OSC y la ciudadanía con fines de movilización y de incidencia? 	<p>Verde</p> <p>Un alto nivel de libertad de internet.</p> <p>El internet se usa frecuentemente con fines de movilización y de incidencia. Son utilizadas por sociedad civil</p>	<p>Amarillo</p> <p>Ciertos grados de libertad de internet.</p> <p>El internet se usa ocasionalmente con fines de movilización y de incidencia</p>	<p>Rojo</p> <p>La libertad de internet está severamente restringida</p> <p>El internet se usa muy raramente o casi nunca con fines de movilización y de incidencia</p>
<p><i>Dimensión #7: Relaciones entre el gobierno y las OSC</i></p>			
<p>Preguntas fácticas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿En qué medida se permite a las OSC participar en el proceso político o electoral? Por ejemplo ¿se les permite nominar candidaturas para cargos públicos? ¿Apoyar a candidatos o candidatas? ¿Recaudar fondos para apoyar candidaturas? Explicitar en qué condiciones. 	<p>Verde</p> <p>Las OSC tienen libertad en general para participar en el proceso electoral; hay pocas leyes, claras y habilitantes, que rigen la participación de las OSC en el proceso político, que establecen limitaciones razonables (por ejemplo que las OSC no pueden recibir beneficios impositivos si se involucran en el proceso político; o que deben declarar</p>	<p>Amarillo</p> <p>Las OSC tienen en general libertad en general para participar en el proceso electoral, pero hay múltiples leyes que son poco claras que rigen la participación de las OSC en el proceso político, y que pueden dar lugar a discrecionalidad por parte del gobierno.</p>	<p>Rojo</p> <p>Se prohíbe a las OSC de participar en procesos políticos; o hay una falta total de legislación o las leyes que hay son confusas y vagas, que rige la participación de las OSC en el proceso político, lo que resulta en los hechos en prohibiciones.</p>

<p>2. ¿En qué medida se permite a las OSC participar en políticas públicas? ¿Se les permite hacer campañas de incidencia y hacer cabildeo por nueva legislación? Si la respuesta es afirmativa, aclarar en qué condiciones.</p>	<p>públicamente los fondos que entreguen a partidos políticos)</p> <p>Se permite a las OSC participar en políticas públicas; se permite que hagan incidencia y cabildeo, y no hay restricciones en ese sentido...</p>	<p>Se permite parcialmente a las OSC participar en políticas públicas; algunas leyes algo vagas pueden permitir discrecionalidad del gobierno; restricciones injustificadas sobre la incidencia o cabildeo (por ejemplo las OSC deben obtener permiso del gobierno para organizar un evento).</p>	<p>Las OSC o un segmento significativo de OSC tienen prohibido participar en actividades de políticas públicas, incluyendo incidencia y cabildeo.</p>
<p>3. ¿Cuáles son las oportunidades legales o institucionalizadas para las OSC para participar en procesos de toma de decisiones? Por ejemplo en consultas públicas, audiencias, grupos de trabajo multisectorial.</p>	<p>Las OSC tienen múltiples oportunidades legales e institucionales para participar de forma regular en los procesos de toma de decisiones.</p>	<p>Las OSC tienen limitadas oportunidades legales e institucionales para participar de forma regular en los procesos de toma de decisiones .</p>	<p>Las OSC tienen oportunidades legales e institucionales insignificantes, o no las tienen, para participar de forma regular en los procesos de toma de decisiones.</p>
<p>4. ¿En qué medida existen oficinas de enlace, comités, mesas de diálogo o mecanismos similares para promover la comunicación y la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil?</p>	<p>Por lo menos existe un mecanismo, que funciona bien, para promover la cooperación y comunicación entre el gobierno y la sociedad civil</p>	<p>Existe participación ciudadana en comisiones consultivas en las algunas instituciones .</p>	<p>No existe ningún mecanismo para promover la cooperación y comunicación entre el gobierno y la sociedad civil</p>
<p>5. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden inhibir o alternativamente facilitar las</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes que afecten las relaciones entre el gobierno y las OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir las relaciones</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa las</p>

relaciones entre el gobierno y las OSC? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.		entre el gobierno y las OSC	relaciones entre el gobierno y las OSC
Preguntas de percepción	Verde	Amarillo	Rojo
1. En general ¿cómo se puede caracterizar la relación entre el gobierno y las OSC? ¿Es de enfrentamiento, es armoniosa o está a medio camino entre ambas?	La relación entre el gobierno y las OSC es armoniosa o “de vivir y dejar vivir”.	La relación entre el gobierno y las OSC es algo controversial o problemática. Principalmente hay dificultades en temas ambientales.	La relación entre el gobierno y las OSC es antagonica.
2. ¿Existe una comunicación regular entre las OSC y el gobierno? ¿Cómo puede caracterizarse la calidad del diálogo entre las OSC y el gobierno?	La comunicación entre las OSC y el gobierno es regular y productiva	La comunicación entre las OSC y el gobierno es limitada, a menudo inefectiva.	La comunicación entre las OSC y el gobierno es mínima e inefectiva.
3. ¿Se toman en cuenta las opiniones de las OSC para la preparación de proyectos de ley, o más en general, para cualquier otro proceso legislativo?	Las opiniones de las OSC relevantes en el tema se toman en cuenta de forma sistemática	Las opiniones de las OSC se toman en cuenta en algunas ocasiones.	Las opiniones de las OSC se toman rara vez en cuenta.
4. ¿Existen consultas con organizaciones de la sociedad civil de manera que puedan opinar e influir de forma oportuna en las decisiones gubernamentales?	Sí	Algunas	Ocasionalmente o nunca

<p>5. ¿Existe transparencia y rendición de cuentas en relación a las prioridades de desarrollo, estrategias, planes y acciones del gobierno?</p>	<p>Sí, o hay un proceso participativo para desarrollar transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>Hay cierta transparencia y rendición de cuentas (Los portales de internet con internet con información mínima)</p>	<p>Hay muy poca o ninguna transparencia y rendición de cuentas</p>
<p>6. ¿Tienen las OC un mecanismo para discutir o apelar ciertas decisiones gubernamentales a nivel central o local? ¿Es este un mecanismo confiable, genuino y efectivo para que las OSC hagan escuchar su disenso a decisiones gubernamentales específicas? En la práctica ¿han utilizado las OSC este mecanismo de forma exitosa?</p>	<p>Sí, existen varios mecanismos de ese tipo y por lo menos uno de ellos ha resultado exitoso.</p>	<p>Las OSC tienen limitados mecanismos de apelación; estos mecanismos no son confiables y las OSC en general no tienen éxito en su utilización.</p>	<p>Las OSC no tienen mecanismos de apelación o en la práctica estos mecanismos nunca han producido resultados.</p>
<p>7. ¿Ve el gobierno a las OSC como aliados y socios en su trabajo, o como una amenaza potencial a su agenda?</p>	<p>El gobierno ve a las OSC como aliados</p>	<p>El gobierno a veces ve a las OSC como aliados y otras veces las ve como una amenaza, o no las toma en cuenta. En los temas ambientales y de lucha contra la corrupción los ve como amenaza</p>	<p>El gobierno ve a las OSC en general como una amenaza</p>
<p>8. ¿Son las OSC capaces de participar en un amplio rango de iniciativas de políticas públicas y de actividades, o se las restringe a un rango estrecho de actividades?</p>	<p>No hay barreras no legales, o son mínimas, para que las OSC participen en políticas públicas (por ejemplo el gobierno crítica a las OSC pero no les impide participar)</p>	<p>Existen algunas barreras no legales para que las OSC participen en políticas públicas, dependiendo del tipo de actividad o política pública (por ejemplo los mecanismos de participación existen para los temas menos</p>	<p>Existen muchas e importantes barreras no legales para que las OSC participen en políticas públicas (por ejemplo acoso o encarcelamiento de líderes y miembros de OSC; falta de capacidad básica de las OSC para participar en políticas públicas).</p>

<p>9. ¿Han existido cambios significativos en las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno en los últimos dos años? Si la respuesta es afirmativa, por favor describir estos cambios.</p>	<p>Las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno han mejorado en los últimos dos años</p>	<p>“sensibles”, como la ayuda humanitaria o el bienestar infantil).</p> <p>Las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno se han deteriorado en cierta medida en los dos últimos años</p>	<p>Las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno se han deteriorado de forma significativa los dos últimos años.</p>	
<p>10. ¿Ha afectado algún evento global de los últimos dos años la relación entre la sociedad civil y el gobierno? (Por ejemplo el debate sobre la eficacia de la ayuda, etc.)</p>	<p>Los hechos o procesos globales han afectado las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de una forma positiva (por ejemplo el gobierno ha involucrado a las OSC en la planificación para el desarrollo)</p>	<p>Los hechos o procesos globales no han afectado las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; o han tenido un efecto controversial (por ejemplo una ley restrictiva que fue rechazada exitosamente)</p>	<p>Los hechos o procesos globales han afectado las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de una forma muy negativa (por ejemplo con leyes restrictivas sobre financiamiento del exterior como parte de una iniciativa para combatir el terrorismo internacional)</p>	
<p>11. ¿Qué condiciones crees que necesitan estar firmes para una buena y efectiva relación entre el estado y la sociedad civil?</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de participación</p>	<p>Reactivar espacios de dialogo como la Concertación Nacional para el Desarrollo</p>		
<p><i>Dimensión #8: Relaciones y cooperación entre las OSC</i></p>				
<p>Preguntas fácticas</p>		<p>Verde</p>	<p>Amarillo</p>	<p>Rojo</p>
<p>1. La ley o leyes que rigen el funcionamiento de las OSC ¿rigen también para coaliciones de OSC? ¿Permite la ley o leyes este tipo de agrupaciones? ¿La ley lo alienta o limita, sin estrictamente prohibirlo?</p>	<p>No se presentan importantes obstáculos a su formación.</p>	<p>La legislación inhibe la formación de coaliciones (por ejemplo las oportunidades de participación solamente están abiertas para OSC individuales, no para coaliciones)</p>	<p>La legislación prohíbe las coaliciones directa o indirectamente (por ejemplo entidades legales no pueden conformar una asociación; hay registro obligatorio de las agrupaciones, etc.). O se impone una coalición (por</p>	

<p>2. ¿Pueden las OSC del país asociarse con OSC extranjeras y viceversa? Si la respuesta es negativa, ¿qué nivel de notificación o supervisión gubernamental se requiere para alianzas de este tipo?</p>	<p>Se permiten las alianzas internacionales</p>	<p>Hay ciertas restricciones a las alianzas internacionales (por ejemplo se requiere que se informe al gobierno)</p>	<p>ejemplo una asociación nacional de OSC de membresía obligatoria) Hay restricciones complejas para las alianzas internacionales (por ejemplo se requiere permiso del gobierno o presencia / participación del gobierno)</p>
<p>3. ¿Son comunes las coaliciones o plataformas de OSC? ¿Trabajan una agenda común?</p>	<p>Las coaliciones están ampliamente difundidas y son muy efectivas</p>	<p>Las coaliciones son poco frecuentes y a veces inefectivas</p>	<p>Las coaliciones son muy raras e infrecuentes y en general inefectivas</p>
<p>4. ¿Han adoptado las OSC mecanismos de autorregulación? Si la respuesta es afirmativa, describirlos brevemente.</p>	<p>Las OSC han adoptado mecanismos de autorregulación voluntaria que son claros, habilitantes, y efectivos; o los mismos están siendo desarrollados en un proceso participativo e inclusivo</p>	<p>La autorregulación de las OSC no es voluntaria (por ejemplo se realiza para cumplir con las expectativas gubernamentales) o no es efectiva (por ejemplo se han adoptado principios pero no se han puesto en práctica)</p>	<p>No hay autorregulación voluntaria de las OSC</p>
<p>5. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden inhibir o alternativamente facilitar la cooperación entre las OSC o la formación de coaliciones? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el</p>	<p>No existen proyectos de ley y deregulación pendientes de aprobación que puedan afectar la cooperación entre las OSC y la formación de coaliciones.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir la cooperación entre las OSC y la formación de coaliciones</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa la cooperación entre las OSC y la formación de coaliciones</p>

proceso legislativo.				
Preguntas de percepción				Rojo
1. ¿Cómo se pueden caracterizar las relaciones entre las OSC? ¿Existe voluntad de cooperación y de trabajar unas con otras? ¿Hay algún sector (por ejemplo medio ambiente, mujeres, derechos humanos, etc.) en los que la cooperación entre OSC es más frecuente que en otros?	Verde	Verde	Amarillo	Rojo
	Las OSC en general cooperan entre sí; algunos sectores tienen buenos modelos que otros sectores se proponen seguir. Existe un red de derechos humanos.	Hay algunos ejemplos de cooperación, pero en general es un desafío; los sectores bien organizados están aislados del resto de las organizaciones	La cooperación entre las OSC es inusual; hay factores que restringen severamente la cooperación (por ejemplo la seguridad, el acoso gubernamental); o hay divisiones profundas en el sector lo que imposibilita la cooperación	
Dimensión #9: Impuestos / sistema impositivo				
Preguntas fácticas				Rojo
1. ¿Qué impuestos gravan los ingresos de las OSC? ¿Afectan los impuestos los recursos autogenerados, las donaciones, inversiones o la compra de bienes y servicios?	Verde	Verde	Amarillo	Rojo
	Muy pocas leyes impositivas, claras y habilitantes, proporcionan exenciones sobre el ingreso no económico de las OSC (la OSC no pagan impuesto sobre la renta)	Múltiples leyes impositivas, algunas poco claras; el ingreso no económico puede pagar impuestos; las regulaciones dan lugar a la discrecionalidad gubernamental en temas de ingreso sujeto a impuestos	Muchas leyes y regulaciones, muy vagas; todo el ingreso de una OSC está sujeto al pago de impuestos, independientemente de su fuente o propósito	
2. ¿Están las OSC sujetas al impuesto al valor (IVA) y a impuestos aduaneros?	No. Las donaciones de beneficencia están exoneradas de impuestos)	Sí; las regulaciones no son claras, dando lugar a la discrecionalidad gubernamental	Las OSC están sujetas a impuestos prohibitivos (por ejemplo deben pagar IVA sobre donaciones, lo que significa un gasto no permitido para el donante)	
3. ¿Deben las OSC pagar impuestos locales, además de	Las OSC en general están exentas de impuestos, o	Las OSC deben pagar algunos impuestos adicionalmente a	Las OSC enfrentan un sistema impositivo prohibitivo en el país	

<p>los impuestos federales o nacionales)? ¿Existe algún otro nivel de impuestos (por ejemplos regionales, departamentales, estatales, etc.)?</p>	<p>son elegibles para recibir exoneraciones (por ejemplo por actividades de caridad o beneficencia)</p>	<p>los impuestos federales (nacionales); los criterios o procedimientos para exoneración no están claros y dan lugar a la discrecionalidad</p>	
<p>4. ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir las OSC para participar de actividades económicas?</p>	<p>Existen pocas y claras leyes o regulaciones impositivas que permiten a las OSC involucrarse en actividades económicas con exoneraciones parciales</p>	<p>Existen múltiples leyes o regulaciones impositivas, algunas confusas, en relación a la participación de OSC en actividades económicas; las actividades económicas están en general sujetas a pago de impuestos y las exoneraciones son mínimas</p>	<p>Las OSC no pueden involucrarse en actividades económicas; o hay muchas leyes o regulaciones impositivas, muy confusas, en relación a la participación de OSC en actividades económicas</p>
<p>5. ¿Reciben las OSC exoneraciones tributarias? ¿Sucede que la exoneración impositiva se otorgue solamente a algunas categorías de OSC?</p>	<p>Todas las OSC pueden acceder a exoneraciones impositivas; o las OSC que tienen fines públicos, sociales (de beneficencia); los criterios para lograr exoneraciones impositivas son claros y objetivos</p>	<p>Algunas OSC pueden acceder a exoneraciones impositivas (por ejemplo las OSC humanitarias, pero no las de derechos humanos); los criterios y procedimientos para lograr exoneraciones impositivas son poco claros o discrecionales</p>	<p>Solamente muy pocas OSC pueden acceder a exoneraciones impositivas (por ejemplo solamente las organizaciones internacionales); las exoneraciones se basan totalmente en la discrecionalidad gubernamental</p>
<p>6. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden afectar el sistema impositivo para las OSC? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.</p>	<p>No existen proyectos de ley que puedan afectar el sistema impositivo de las OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir en el sistema impositivo de las OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa en el sistema impositivo de las OSC.</p>

Preguntas de percepción	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Se han utilizado los impuestos como una forma de represión de las prácticas de las OSC? Si la respuesta es afirmativa ¿de qué manera?	No	Algunas veces	Sí, de forma regular
2. ¿Afectan los impuestos y cargas impositivas la sostenibilidad financiera de las OSC? ¿Facilitan o impiden que las OSC logren sostenibilidad en sus finanzas?	La sostenibilidad financiera no se afecta por el tema impositivo.	La legislación impositiva tiene un efecto ambiguo en la sostenibilidad financiera de las OSC, dependiendo del tipo de OSC o de la discrecionalidad gubernamental	La legislación impositiva tiene un efecto nocivo en la sostenibilidad financiera de las OSC, (por ejemplo mediante la prohibición de actividades económicas o cargando con impuestos actividades básicas y medulares de las OSC)
3. ¿En qué medida se implementan efectivamente las regulaciones impositivas? ¿Los impuestos se pagan regularmente? ¿Cuál es la capacidad del gobierno de hacer cumplir las obligaciones de pago por impuestos?	Existe un sistema razonable y accesible para el pago de impuestos, implementado por el gobierno	El gobierno se empeña en implementar pagos de impuestos y regulaciones impositivas; e pago de impuestos es un proceso complicado y costoso	El gobierno tiene muy poca capacidad para implementar regulaciones impositivas; la evasión de impuestos es una norma en el país
<i>Dimensión #10: Acceso a información</i>			
Preguntas fácticas	Verde	Amarillo	Rojo
1. ¿Qué leyes o regulaciones rigen o afectan el acceso a información por parte de las OSC? ¿Hay diferentes leyes según la información que se esté buscando?	Pocas leyes regulan el acceso a información por parte de las OSC	Múltiples leyes, algunas poco claras regulan el acceso a información por parte de las OSC	Muchas leyes y muy vagas regulan el acceso a información por parte de las OSC; las leyes no establecen claramente el derecho ciudadano al acceso a información
2. ¿Hay un proceso de apelación para la solicitud de	Hay procesos de apelación claros y justos	Existe el Recurso de Habeas Data.	No hay oportunidades para una apelación justa y efectiva

<p>información? ¿Ha sido negado?</p> <p>3. ¿En qué medida son los funcionarios y funcionarias gubernamentales accesibles al público? ¿Qué oportunidades existen para el público, incluidas las OSC, para reunirse con representantes gubernamentales para plantearles sus intereses y necesidades personales e institucionales?</p>	<p>Los funcionarios y funcionarias gubernamentales en general están disponibles y accesibles</p>	<p>Existen algunas oportunidades para el público para tener acceso a funcionarios gubernamentales</p>	<p>Oportunidades mínimas para el público para tener acceso a funcionarios gubernamentales</p>
<p>4. ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden afectar el acceso a información por parte de las OSC? Si así fuera, por favor sintetizar el contenido de las estipulaciones principales, y en qué estado se encuentra actualmente el proceso legislativo.</p>	<p>No existe proyecto de ley que pueda afectar el acceso a información por parte de las OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que podrían restringir el acceso a información por parte de las OSC.</p>	<p>Existen proyectos de ley y de regulación pendientes de aprobación que restringirían de forma significativa el acceso a información por parte de las OSC.</p>
<p>Preguntas de percepción</p> <p>1. ¿Es el proceso para obtener información gubernamental transparente, fluido y lo suficientemente sencillo de realizar y está basado en el estado derecho? ¿O es difícil, aparentemente arbitrario, lento y sobrecargado de procedimientos burocráticos?</p>	<p>Verde</p> <p>El proceso para obtención de información es transparente, fluido, sencillo y basado en el estado de derecho.</p>	<p>Amarillo</p> <p>El proceso para obtención de información es demorado .</p>	<p>Rojo</p> <p>El proceso para la obtención de información es arbitrario, lento y sobrecargado de procedimientos burocráticos</p>