

# Entorno Legal y Situación de las OSC en Panamá



Informe de país 2015

**ICNL** The International Center  
for Not-for-Profit Law

 **OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

  
**ALIANZA CIUDADANA  
PRO JUSTICIA**

Esta publicación ha sido financiada por The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) y Open Society Foundations. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no son aprobadas o patrocinadas por la Open Society Foundations.



ICNL es una organización internacional que trabaja a nivel mundial para fortalecer el marco legal para las ONGs. Desde 1992, ICNL ha servido a los líderes de la sociedad civil, a funcionarios de gobierno y a la comunidad de donantes en más de 100 países. Ha brindado asistencia en proyectos de reforma de leyes de ONGs y es la principal fuente de información sobre el entorno jurídico para la sociedad civil, la filantropía y la participación ciudadana.



Open Society Foundations fue creada en el año 1979 con la misión de construir sociedades vibrantes y tolerantes cuyos gobiernos sean responsables y abiertos a la participación de todas las personas. Hoy, sigue estando comprometida con la lucha global por una sociedad abierta y que responda rápidamente a los retos y oportunidades del futuro.



Con la colaboración de [La Alianza Ciudadana Pro Justicia \(ACPJ\)](#), 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.

**Equipo investigador:** Magaly J. Castillo, Karla Pinder y Luis Castillo Espinosa.

**Agradecimientos:** Agradecemos a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que completaron las encuestas y participaron en el foro de consulta realizados en el marco de esta investigación.

## Tabla de Contenido

1.	Introducción .....	3
2.	Metodología .....	6
3.	Acerca de las OSC en Panamá .....	7
4.	Regulaciones sobre el ciclo de vida de las OSC .....	11
4.1.	Entorno Legal .....	11
4.1.1.	Personería Jurídica .....	13
4.1.2.	Estatutos y Membresía .....	18
4.1.3.	Rechazo de la solicitud de personería jurídica .....	20
4.1.4.	Objetivos y actividades permitidas.....	21
4.1.5.	Regulación sobre el financiamiento de las OSC .....	22
4.1.6.	Información que deben publicar las OSC.....	24
4.1.7.	Procedimiento para la disolución forzosa.....	25
4.2.	Resultados de las Encuestas .....	27
4.2.1.	Costo anual de presentación de informes financieros .....	31
4.2.2.	Publicación en la <b>web</b> .....	32
4.2.3.	Agencia supervisora de las OSC .....	32
4.2.4.	Generación de ingresos de las OSC .....	34
4.2.5.	Obligación de adaptarse a planes del Estado.....	36
5.	Acceso de las OSC a fondos públicos .....	38
5.1.	Entorno Legal .....	38
5.2.	Resultados de las Encuestas .....	42
6.	Participación de las OSC en el desarrollo de políticas públicas.....	44
6.1.	Entorno Legal .....	44
6.2.	Resultados de las Encuestas .....	49
7.	Dialogo Nacional sobre situación de la sociedad civil en Panamá.....	55
8.	Conclusiones: .....	59
9.	Fuentes de información .....	61

# Situación de las OSC en Panamá

## Informe de Panamá

### 1. Introducción

El derecho a la participación ciudadana y el derecho de asociarnos para la defensa de nuestros derechos son importantes en una democracia. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la libertad de asociación es una herramienta fundamental para ejercer de forma plena y cabal la labor de defensa y promoción de los derechos humanos.<sup>1</sup>

El artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce que todas las personas tienen el derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole y que el ejercicio del derecho de asociación sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática.<sup>2</sup>

Un ciudadano de manera individual, difícilmente tiene el poder necesario para incidir de forma determinante en la administración del Estado, por lo que el asociarse es un derecho fundamental. La sociedad civil constituye esa forma organizada y asociada, de avanzar hacia objetivos comunes de otra manera no alcanzables.

Según la definición usada por el Banco Mundial 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,

---

1 Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011

2 Convención American de Derechos Humanos. [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”.<sup>3</sup>

La administración pública no es sólo responsabilidad de gobernantes o funcionarios; los ciudadanos y ciudadanas tenemos el derecho y el deber de participar, de ser tomados en cuenta al momento de las decisiones relacionadas con el manejo de los recursos públicos.

El informe que presentamos trata de analizar el entorno legal en el que se desenvuelven las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Panamá y la opinión que tienen estas organizaciones sobre la realidad que hoy enfrentan, a la luz de los convenios y las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Existe la confusión común de creer que la sociedad civil sólo la componen ONG, pero lo cierto es que la sociedad civil está integrada por ONG y organizaciones no institucionalizadas como movimientos, grupos gremiales y organizaciones de “base” que no les interesa obtener personería jurídica, pero que participan activamente en los asuntos comunitarios y nacionales.

Algunos supuestos básicos que podrían identificar a la sociedad civil en nuestros países:<sup>4</sup>

- Su autonomía de los gobiernos, de los partidos, de los sectores de poder económico nacionales y transnacionales.
- Su labor ad honorem, sin fines de lucro por el bien común y buen gobierno
- Su labor en la promoción, defensa y plena vigencia de los DDHH sin discriminación de ningún tipo.
- Su capacidad de ejercer liderazgos colectivos, transparentes y democráticos.
- Su capacidad de generar agendas locales, sectoriales, nacionales con visión de país, con visión de estado.

---

3 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>

4 Palabras de Mariela Arce en el Diálogo Nacional sobre el Entorno Legal de la Sociedad Civil y el derecho de asociación en Panamá. 22 de julio de 2015. Ciudad de Panamá. Evento auspiciado por ICNL y Open Society Foundations.

Las OSC requieren de una normativa que les permita realizar su trabajo de manera efectiva, ya que el pleno reconocimiento de la libertad de asociación se relaciona con la existencia de contextos legales habilitantes, que no solo permiten el ejercicio del derecho, sino que lo protegen y promueven.

Al respecto uno de los elementos que destacan de la legislación panameña es la existencia de vacíos que le dan amplias facultades a las instituciones y permiten la discrecionalidad. A pesar de que muchas de las normas consagran derechos y prerrogativas específicas para las organizaciones, la normativa contempla pocos mecanismos para garantizar dicho ejercicio.

Si el contexto legal no permite a las organizaciones fácil acceso al reconocimiento jurídico, a recursos privados o estatales y si no se garantiza su rol en la formulación de políticas públicas, su capacidad de accionar e incidir es limitado y restringido.

## 2. Metodología

Para la elaboración de este informe se utilizaron diversas fuentes de investigación: documentos, análisis de legislación, encuestas, foros y entrevistas a funcionarios; lo que permitió contar con información básica, que fue vertida en la matriz metodológica proporcionada por el Instituto para la Ley Sin Fines de Lucro (ICNL).

Se buscaba reflejar una síntesis del contenido de las normas aplicables a las OSC en Panamá y analizar su alcance; tomando en cuenta presupuestos básicos para la determinación de entornos legales habilitantes y para el ejercicio de la libertad de asociación.

La metodología utilizada incluyó la realización de encuestas a cincuenta organizaciones de la sociedad civil de Panamá. Los hallazgos de estas encuestas están relacionados con la forma en que se regulan los temas relevantes a las OSC, su ciclo de vida, el acceso a recursos y la posibilidad de incidir en políticas públicas.

Las encuestas se aplicaron en abril de 2015 a organizaciones de varias provincias y de diferentes áreas temáticas. De igual forma la variedad en las formas legales o categorías de registro de OSC (por ejemplo: Asociaciones, federaciones, fundaciones, OSC calificadas como de beneficio público, etc.). La finalidad fue tener la mayor diversidad de organizaciones para evitar que las respuestas procedieran mayoritariamente de una sola categoría de OSC.

El 22 de julio de 2015 se realizó un diálogo nacional sobre el entorno legal de la sociedad civil y el derecho de asociación en Panamá, donde se presentaron los resultados de las encuestas y los hallazgos sobre el entorno legal de las OSC, donde participaron más de 70 líderes y representantes de la sociedad civil de todo el país, incluyendo las provincias de Darién, Colón, Coclé, Chiriquí y de las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala. En este diálogo se validaron los resultados del presente informe.

### 3. Acerca de las OSC en Panamá

Aunque algunos estudios señalan que en Panamá existe un bajo nivel de asociatividad y que los ciudadanos no se incorporan en distintos tipos de organizaciones como sindicatos, clubes de padre de familia, grupos vecinales, lo cierto es que las OSC panameñas han tenido un rol importante en el acontecer nacional en los últimos 25 años.

No existe información sobre el número de organizaciones de la sociedad civil ni sobre la temática que atienden las diversas organizaciones. Tampoco el Ministerio de Gobierno, como ente supervisor de las OSC, ni el Ministerio de Economía y Finanzas pueden brindar una información estadística confiable en referencia a este tema.

Es por ello, que para el análisis de las características de las OSC en Panamá utilizaremos como referencia los resultados de la encuesta realizada a 50 organizaciones en el marco de este estudio.

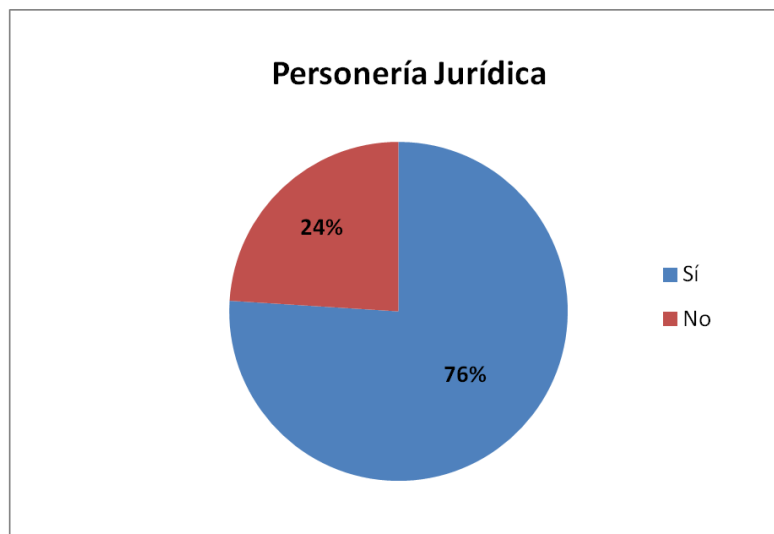


Gráfico 1

Entre los principales hallazgos tenemos que el 76% de las OSC encuestadas cuentan con personería jurídica y el 24% no cuentan con personería jurídica. Probablemente si se realiza un censo de las OSC panameñas el número de organizaciones sin personería jurídica alcanzaría un porcentaje un tanto mayor al detectado en esta encuesta.



Más del 47.4% de estas OSC fueron creadas entre los años 2000 y 2015, es decir que son organizaciones relativamente jóvenes, lo que guarda relación con ese auge en el interés por asociarse de los panameños en los últimos 15 años.

De las OSC con personería jurídica encuestadas un 50% de ellas están registradas como asociaciones, 16% son fundaciones, 24% son ONG, 6% federaciones y 4% redes.

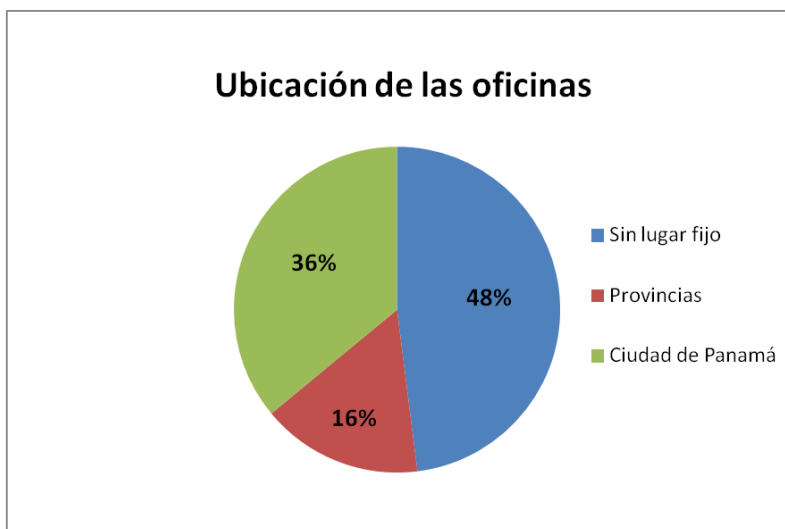
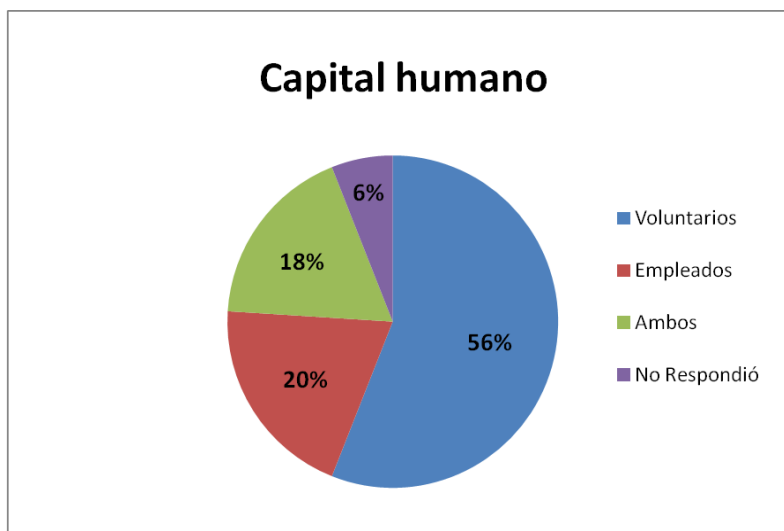


Gráfico 2

El 36 % de las OSC mantienen oficinas en la ciudad de Panamá, 16 % en el interior del país y 48 % de ellas no cuentan con oficinas. Las que señalaron que no cuentan con oficinas fijas, muchas de ellas funcionan desde cubículos en las oficinas privadas de directivos de las organizaciones o tienen como lugar de notificaciones la residencia de alguno de sus directivos, lo que es muy común en Panamá, sobre todo en estos momentos de auge inmobiliario, que hace muy costoso tener oficinas en la ciudad de Panamá.

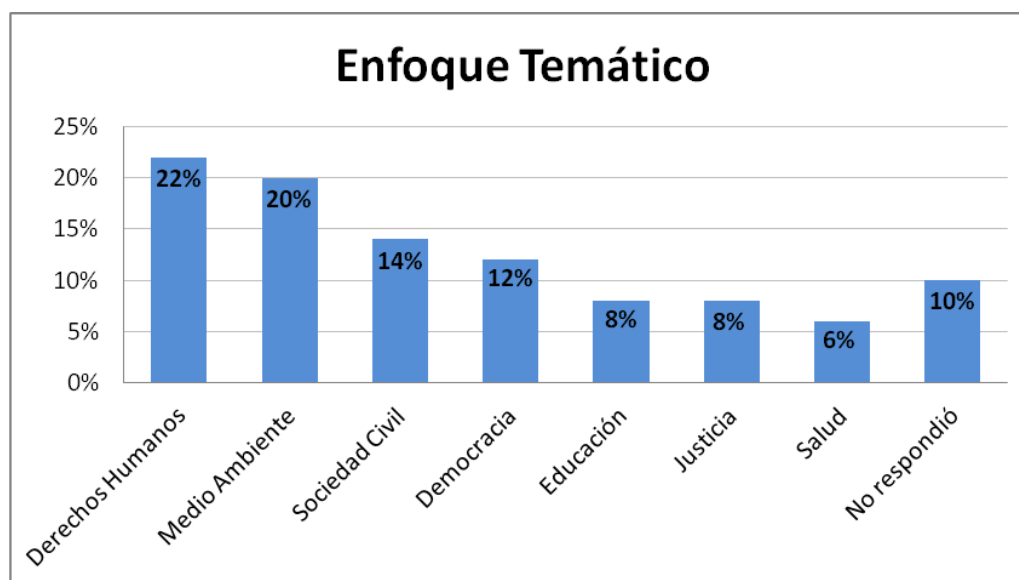
En cuanto al capital humano la mayoría de las OSC panameñas dependen del voluntariado ya que funcionan con un personal asalariado muy reducido.



**Gráfico 3**

Alrededor de un 56% de las OSC entrevistadas dependen del voluntariado para la realización de sus actividades, un 20% dependen de personas asalariadas para la realización de sus actividades y 18% cuentan con ambos, tanto voluntarios como asalariados y el resto no brindó información sobre el tema. El 68% de las OSC que dependen del voluntariado no cuentan con más de 20 voluntarios

Entre las ONG entrevistadas predominan siete enfoques temáticos: 22% en derechos humanos, 20 % en el tema de ambiente, 14% fortalecimiento de sociedad civil, 6% en salud, 8% en educación, 12 % democracia y 8% justicia. Alrededor de un 78% de las OSC tienen varios enfoques temáticos y un 22% se enfocan en un solo tema.



**Gráfico 4**

Existen organizaciones ciudadanas para una amplia variedad de temas, aunque algunas temáticas son abordadas por muy pocas organizaciones, como por ejemplo: los temas de justicia, sistema penitenciario y derechos de los adultos mayores.

Sobre el acceso de las OSC en Panamá a abogados y contadores con experiencia en leyes que las regulan, un 64% de las encuestadas aseguran que cuentan con acceso a abogados y contadores, el 36% dijo que no. De las organizaciones que manifestaron tener acceso a abogados o contadores hay que tomar en cuenta que varias mencionaron que algunos de sus miembros son abogados o reciben asesoría gratuita de otras organizaciones.

En el tema de la membresía de las OSC panameñas en redes nacionales, el 52% respondió positivamente a su pertenencia a alguna red, el 48% no pertenece a ninguna red. Las principales redes nacionales a las que pertenecen las OSC entrevistadas son: Red de Derechos Humanos, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Red Nacional de defensa del agua y Alianza de Mujeres.

## 4. Regulaciones sobre el ciclo de vida de las OSC

### 4.1. Entorno Legal

En Panamá, no existe una Ley de OSC y por ello la vida y funcionamiento de estas organizaciones está regulada por varios cuerpos normativos entre ellos: 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.

La libertad de asociación se reconoce en la Constitución Política de la República, que consagra, en su artículo 39, lo siguiente:

*Artículo 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.”*

El sustento constitucional del derecho de asociación no es restrictivo y por lo tanto permite de manera amplia el ejercicio de este derecho.

El ciclo de vida de las OSC específicamente se regula por **el Decreto Ejecutivo 524 del 2005**,<sup>5</sup> que detalla las normas relacionadas con la constitución, funcionamiento y disolución de estos tipos organizativos. El decreto también contempla los diferentes tipos de organizaciones consideradas sin fines de lucro.

---

<sup>5</sup> 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](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25420_2005.pdf)

El artículo 1 de este decreto, contempla como organizaciones sin fines de lucro las siguientes: asociaciones, fundaciones de interés privado sin fines de lucro, iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas, federaciones y cualquier otra que no esté relacionada con temas deportivos, agropecuarios, cooperativas y laborales.

Todos estos tipos organizacionales o entidades son denominados en Panamá Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y tienen el mismo tratamiento jurídico y trámite. El decreto no reglamenta 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 son coordinadas y fiscalizadas por el Instituto Panameño de Cooperativismo; y las relacionadas con temas laborales, como sindicatos, son reguladas por el Ministerio de Trabajo.

Además del Decreto Ejecutivo 524, podemos señalar otros instrumentos jurídicos que presentan normas vinculadas al funcionamiento de las OSC, como la autorización para recibir donaciones libres de impuesto, obligación de publicar informes de donantes u otros aspectos, entre ellos:

- Ley N°.76 de 22 de diciembre de 1976
- Resolución Ministerial No 201-2788 del 7 de agosto del 2008
- Ley 50 de 2003, modificado por la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009
- Decreto Ejecutivo N°.237 de 13 de diciembre de 2000 y la Resolución N°.201-054 de 8 de enero de 2001
- Ley 33 de 30 de junio de 2010, que en su artículo 34 adiciona la Ley 50 del 2003.

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 Saber.<sup>6</sup>

En los últimos años, producto de serios conflictos ambientales, las comunidades han comenzado a organizarse para la defensa de sus derechos. Es por ello que mediante la Ley 25 de 2014,<sup>7</sup> que crea el Ministerio de Ambiente, se reconoce la existencia de organizaciones de base comunitaria (OBC) 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),

En tal sentido, el Ministerio de Ambiente tendrá, dentro de sus facultades, la atribución de reconocer la personería jurídica a las 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.<sup>8</sup>

Las ONG y otras organizaciones en temas ambientales que no tengan una base comunitaria continuarían realizando el procedimiento de reconocimiento y registro ante el Ministerio de Gobierno.

#### **4.1.1. Personería Jurídica**

El artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece claramente que tipo de organizaciones pueden obtener personerías jurídicas y cuales no.

---

<sup>6</sup> La Ciudad del Saber es una plataforma de gestión del conocimiento que está ubicada en la antigua base militar de Clayton, Ciudad de Panamá. Información disponible en: <http://ciudaddeIsaber.org/es/fundacion>

<sup>7</sup> 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](http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf)

<sup>8</sup> Evaluación nacional sobre ambiente habilitante en Panamá, Informe 2015. Realizado por CIVICUS y la Alianza Ciudadana Pro Justicia. Disponible en: [http://www.forosocivil.org/contenido/uploads/2015/07/ENAH\\_Panama\\_15.pdf](http://www.forosocivil.org/contenido/uploads/2015/07/ENAH_Panama_15.pdf)

Dice claramente que no se reconocerá 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. El Código Civil por su parte establece:

*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 1984, 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.”

Luego, el procedimiento y requisitos para obtener el reconocimiento están regulados mediante Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005. Este decreto contempla taxativamente, en su artículo 1, que las OSC son fiscalizadas por el Ministerio de Gobierno, el cual será a su vez la entidad encargada de conceder la personería jurídica.

*Artículo 1. “...Corresponde al Ministerio de Gobierno y Justicia, conceder personería jurídica y fiscalizar el funcionamiento de las asociaciones.”*

El Ministerio de Gobierno, tiene su sede en la ciudad de Panamá, y todas las solicitudes del país, son presentadas y tramitadas de manera centralizada en la capital del país; lo que en definitiva dificulta el trámite y lo hace más oneroso el trámite a las organizaciones ciudadanas con sede en otras provincias.

La normativa panameña no prevé una certificación adicional sin la cual las organizaciones de sociedad civil no puedan operar, sin embargo previo a la obtención de la personería jurídica se establece la necesidad de consulta a la entidad o institución que regule la materia, como un trámite para certificar la viabilidad de dicho reconocimiento.

*Artículo 5: “Las solicitudes de Personería Jurídica que se presenten al Ministerio de Gobierno y Justicia, estarán sujetas a consulta en la institución competente, de acuerdo a los objetos que desarrolle.”*

Al respecto este trámite implica una certificación previa adicional, por parte de instituciones del Estado, y si bien esto no constituye formalmente un reconocimiento propiamente tal, en la práctica es necesaria para el otorgamiento de la personería jurídica.

Una vez expedido el resuelto del Ministerio de Gobierno que reconoce la personería jurídica, la organización deberá realizar el trámite de inscripción en el Registro Público para que tenga validez jurídica, de acuerdo al artículo 17 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005.

*Artículo 17. “Al Resuelto que reconoce a la entidad como Persona Jurídica se le adherirá cuatro (4) balboas en timbres fiscales y para su validez jurídica tendrá que inscribirse en el Registro Público.”*

Este trámite es una especie de doble registro, ya que es posible que el Ministerio de Gobierno haya emitido la resolución de reconocimiento jurídico, pero si la organización no se inscribe en el Registro Público no queda registrada como OSC. Es decir, que la OSC luego de la inscripción en el Registro Público debe regresar ante el Ministerio de Gobierno con copia simple de la inscripción para entonces ser registrada en el Ministerio de Gobierno (artículo 11).

Este procedimiento es considerado repetitivo e innecesario, afectando especialmente a las organizaciones del interior del país, que adicional a los costos del procedimiento ante el Registro Público, deben cubrir los gastos de movilización en reiteradas ocasiones. Esta centralización también es considerada una dificultad en la formación de asociaciones: “es



*evidente que esta etapa del trámite es repetitiva y refleja un procedimiento burocrático, lento y demorado.”<sup>9</sup>*

Existe una restricción formal al desarrollo de actividades bajo la autodenominación de asociación, si no se posee la personería jurídica.

*Artículo 18. “Ninguna entidad podrá anunciarse y actuar como tal sin haber obtenido el reconocimiento de su Personería Jurídica por parte del Ministerio de Gobierno y su inscripción en el Registro Público.”*

Según esto, se entiende que la norma limita o prohíbe a una entidad o grupo, anunciarse y actuar como tal sin haber obtenido previamente el reconocimiento jurídico.

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas, ha señalado que el derecho a la libertad de asociación debe amparar igualmente a las asociaciones no registradas, que incluye el derecho a organizar y participar en reuniones pacíficas sin ser objeto de sanciones penales.<sup>10</sup>

En el caso de Panamá aunque la normativa establezca la obligación de tener personería jurídica para poder actuar, es importante destacar que en nuestro contexto existen una serie de grupos organizados, que no han obtenido su personería jurídica y, aún así, se expresan y funcionan públicamente como entidades de la sociedad civil, aunque las mismas no tienen la oportunidad de abrir cuentas bancarias o recibir donaciones. Por otro lado, la norma no fija ningún tipo de medida que sancione o restrinja la existencia de dichas organizaciones de hecho.

El reconocimiento jurídico debería poseer efectos declarativos y no constitutivos, es decir, los mecanismos de personería jurídica deberían validar la existencia de las entidades que lo deseen, pero no impedir que la existencia de las que no deseen acceder a dicho reconocimiento.

---

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai , recomendación 56, 2012

En Panamá, para obtener el reconocimiento jurídico, se requiere que un abogado(a) presente la solicitud. Este requerimiento está claro en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 524, en donde se establece que para el otorgamiento de la Personería Jurídica, se tiene que presentar “Poder y solicitud a través de un abogado”.

La necesidad de contratar a un abogado, para el trámite de la personería jurídica, incide en el aumento de costos; lo que en definitiva afecta la accesibilidad del trámite. Las mejores prácticas internacionales se inclinan hacia “procedimientos simples, que no sean gravosos e incluso gratuitos y expeditos”.<sup>11</sup>

En relación a los plazos de los procedimientos para el trámite de personería jurídica el Relator Especial de Naciones Unidas señala que los mismos deben ser breves, ya que las demoras equivalen a una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.<sup>12</sup> En Panamá la legislación no establece límite de tiempo en que el Estado debe emitir un pronunciamiento respecto a la aceptación o no de la solicitud de personería jurídica, ni existen mecanismos de impulso legal para ello. Esto permite que el proceso de aprobación se extienda por un periodo de tiempo ilimitado y que en ocasiones es discrecional y excesivo.

Debemos señalar que, en Panamá, la duración de este trámite ha sido reducida en el último año. En estos momentos una solicitud de personería puede tomar entre 3 y 5 meses; sin embargo este periodo de tiempo no se encuentra definido por ley, por lo que no existe certeza alguna sobre su duración.

No es necesario volver a solicitar reconocimiento legal del Estado periódicamente o para adecuarse a los requisitos de una nueva ley. Es decir, una vez reconocida legalmente la naturaleza jurídica de la organización, la norma no contempla nada respecto a actualizar dicho reconocimiento.

---

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai , recomendación 57, 2012

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai , recomendación 60, 2012

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.

#### **4.1.2. Estatutos y Membresía**

El Decreto 524 establece una lista de documentos que las OSC deben presentar para solicitar la personería jurídica. Además, se señala el número mínimo de miembros para formar una asociación. La norma establece como mínimo 5 miembros, que conformarán la junta directiva.

*Artículo 2. “Para el otorgamiento de la Personería Jurídica contemplada en el artículo 1 de este Decreto, se requiere presentar la siguiente documentación:*

- 1. Poder y solicitud a través de un abogado...*
- 2. Acta de Constitución de la entidad, la cual debe estar refrendada por el Presidente y Secretario de la asociación...*
- 3. Acta de aprobación del estatuto firmada por el Presidente y Secretario de la asociación.*
- 4. Lista de los miembros de la Junta Directiva, los cuales podrán ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y no debe ser inferior a cinco (5) miembros.*
- 5. Los miembros de la Junta Directiva deben ser panameños, se exceptúan los funcionarios de las embajadas, el personal diplomático, organismos de Estado y toda entidad legalmente inscrita en el extranjero que desee inscribir una filial en la República de Panamá.*
- 6. El Estatuto, el cual deberá estar debidamente firmado por el presidente de la Entidad y su Secretario.*
- 7. Plan de trabajo a realizar durante los primeros cinco (5) años.”*

El numeral 5 del Decreto 524 detalla que los miembros de la junta directiva sólo podrán ser panameños, con excepción de los funcionarios de las embajadas, el personal diplomático, organismos de Estado, toda entidad legalmente inscrita en el extranjero que desee inscribir una filial en la República de Panamá. También se exceptúan a las personalidades de relieve internacional en el ámbito empresarial, filantrópico, cultura, 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.

Existe una larga lista de requisitos que deben contener los estatutos de las organizaciones y que se presentan con la solicitud de personería jurídica. Si no se cumple con esos requisitos, el trámite de la personería jurídica puede sufrir demoras. Según el artículo 3 del decreto 524, el estatuto debe contener:

*Artículo 3. "El estatuto de la entidad 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.”*

#### **4.1.3. Rechazo de la solicitud de personería jurídica**

El Decreto Ejecutivo 524 señala en su artículo 20 que la solicitud de personería jurídica será rechazada, frente al incumplimiento de alguno de los requisitos y si han transcurrido tres meses sin que el peticionario haya efectuado las correcciones necesarias.

Artículo 20. La solicitud de Personería Jurídica, a la que se le hayan hecho observaciones, luego de transcurrido tres (3) meses a la fecha de notificación de éstas, sin que el interesado haya subsanado dichas observaciones, será negada mediante Resuelto

Además de lo anterior, no se detalla ninguna otra circunstancia por la cual negar el reconocimiento jurídico.

No se establece ningún recurso frente a la denegación de la solicitud de personería jurídica, de manera taxativa. Sin embargo, se infiere que se cuenta con la vía gubernativa (recurso de reconsideración) para objetar y recurrir la decisión gubernamental. En este sentido, no se fijan términos específicos para contestar y decidir el recurso. Tampoco se establece periodo de tiempo para apelar la denegación de una solicitud de personería jurídica.

No es común la utilización de este mecanismo de impugnación, ya que usualmente la negativa frente a la aceptación de las solicitudes se produce por ausencia de algún requisito, frente a lo cual es posible volver a presentar la solicitud, incluso con el mismo nombre.

Artículo 21. “Las solicitudes de Personería Jurídica, que hayan sido negadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, por no haber subsanado las observaciones realizadas, podrán ser reingresadas por el interesado incorporando a la petición toda la documentación requerida, como si fuera presentada por primera vez”.

La legislación no establece límite de tiempo para la respuesta del Estado sobre las solicitudes de personería jurídica por parte de las OSC, tampoco menciona el derecho de apelar la denegación de su solicitud de personería jurídica.

#### **4.1.4. Objetivos y actividades permitidas**

No se impone límite a los tipos de actividades u objetivos que las OSC pueden incorporar en sus estatutos. Las limitaciones en cuanto a objetivos tienen como parámetro el artículo 39 de la Constitución Nacional:

*Artículo 39. “...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...”*

Adicionalmente, la norma no contempla ningún otro tipo de restricción; con la excepción lógica de las actividades con fines ilícitos, tal cual se describe en el artículo 15 del Decreto 524, donde se establece como una causal de disolución forzosa.

No se fijan imposiciones en cuanto a la determinación de beneficio público de las actividades desarrolladas, ni la necesidad de que dichos objetivos y actividades se alineen con planes nacionales o gubernamentales. Igualmente no se otorga discreción al Estado para requerir a las OSC que modifiquen sus estatutos.

Sin embargo, la ley 82 del 24 de octubre de 2013,<sup>13</sup> que tipifica el femicidio, establece la obligación de reformar los estatutos de todas las organizaciones vigentes al momento de su promulgación. 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.

---

13 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>

**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 a las que se refiere el párrafo anterior deben presentar al Ministerio de Gobierno, en un término no mayor de tres meses contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, las reformas necesarias de sus estatutos, que establezcan en forma clara y explícita que las mujeres pueden participar en estas en igualdad de condiciones.”*

Esta norma no ha sido implementada aún. Sin entrar a valorar su importancia, consideramos que es clara y obliga al Ministerio de Gobierno a solicitar la reforma de los estatutos a todas las organizaciones existentes y a las organizaciones en formación. Adicionalmente consagra una nueva causal de cancelación forzosa.

Esta reforma no fue consultada y muchas organizaciones de la sociedad civil desconocían de esta obligación a la que han sido sometidos.

#### **4.1.5. Regulación sobre el financiamiento de las OSC**

Según el Relator Especial de Naciones Unidas todas las asociaciones estén o no registradas deben “disfrutar del derecho a recabar y obtener financiación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, incluidos particulares, empresas, organizaciones de la sociedad civil gobiernos y organizaciones internacionales”<sup>14</sup>

En Panamá aunque no se legisla explícitamente sobre esta materia, no se exige ningún requisito, ni condición particular para el acceso de las organizaciones no gubernamentales a fondos nacionales e internacionales. Las OSC pueden realizar las actividades económicas generadoras de ingresos que consideren. No se impide que las organizaciones sin fines de lucro efectúen actividades generadoras de ingresos. Las limitaciones en cuanto al tema se reflejarán en los estatutos y en la naturaleza propia del sector (sin ánimo de lucro), lo que implica la no distribución de ganancias entre los asociados.

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai , recomendación 68, 2012

Generalmente las organizaciones que reciben fondos privados, realizan el trámite de autorización para donaciones exentas del pago del impuesto sobre la renta. Este procedimiento no es obligatorio, ni una exigencia de Ley.

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.<sup>15</sup> Igualmente este artículo señala que estas asociaciones deberán presentar, ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dentro de los noventa días siguientes al cierre de cada año calendario un informe anual consolidado de todas las donaciones recibidas.

*Artículo 54. "...Tales asociaciones (asociaciones sin fines de lucro) deberán presentar, ante el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los noventa días siguientes al cierre de cada año calendario un informe anual consolidado de todas las donaciones recibidas". (La aclaración entre paréntesis es nuestra).*

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 (DGI) del MEF, así como, mantener toda la documentación necesaria accesible para la fiscalización del Ministerio de Gobierno y la Contraloría General de la República

Las OSC deben igualmente reportar los pagos realizados a terceras personas. El Decreto Ejecutivo N°.237 de 13 de diciembre de 2000 y la Resolución N°.201-054 de 8 de enero de 2001 establece lo siguiente:

*"Las asociaciones civiles, las fundaciones, las organizaciones sociales de trabajadores y empleadores, las cooperativas, las asociaciones de ahorro y préstamo y demás entidades que, por no tener fines de lucro, no son contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, están obligados a presentar ya sea mensual o anualmente el*

---

15 Artículo 54 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009 que modifica el artículo 3 de la Ley 50 de 3003. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26370\\_C/GacetaNo\\_26370c\\_20090917.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26370_C/GacetaNo_26370c_20090917.pdf)



*reporte de pagos a terceros.”*

Además deben 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 una exigencia muy compleja para la vida de las organizaciones, que muchas veces no tienen la capacidad técnica y económica para cumplir con esto.

*El Artículo 34. “Se adiciona un párrafo al artículo 3 de la Ley 50 de 2003, así:*

*Artículo 3: Las asociaciones sin fines de lucro deberán mantener mensualmente actualizados en un sitio preestablecido en Internet a todos los donantes de su institución u organización, y mantener informada a la Dirección General de Ingresos de la dirección en la red, sus cambios de portal o cualquiera otra modificación que se realice sobre el acceso público a la información de los donantes.”*

La norma no exige la presentación de auditorías independientes, ni tampoco se exige que los informes financieros o programáticos de las OSC sean preparados o presentados por un contador autorizado, notario público o abogado.

#### **4.1.6. Información que deben publicar las OSC**

La ley 33 del 2010, señalada previamente, mandata que las OSC deben publicar mensualmente información sobre sus donantes.

Esta imposición, además de constituir una carga a las organizaciones pequeñas que no cuenten con páginas web, expone información sensible, que si bien debe ser objeto de conocimiento por parte de las autoridades, mediante la presentación del formulario de donaciones. Esta información no debería ser de libre acceso.

La Ley 49 del 2009 fija como sanción la imposición de una multa por cincuenta balboas (B/.50.00) la primera vez y doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) en caso de reincidencia, por incumplimiento de la presentación del informe anual de donaciones recibidas.

Por otro lado, la resolución ministerial 201-1163 de abril del 2008, en su artículo 8, establece la posibilidad de revocar de manera oficiosa la autorización para recibir

donaciones exentas, cuando la información proporcionada sea simulada o fraudulenta.

Adicionalmente el Decreto Ejecutivo 363 del 13 de agosto de 2015 que adopta medida para prevenir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de proliferación de armas, establece que las organizaciones deben adoptar procesos y medidas de debida diligencia básica, dependiendo de los niveles de riesgo a los que puedan estar expuestos. El artículo 8 señala una serie de medidas que permitan reconocer a los clientes. Todas las organizaciones están obligadas a reportar a la Unidad de Análisis Financiero cualquier operación sospechosa.<sup>16</sup>

#### **4.1.7. Procedimiento para la disolución forzosa**

Lo más recomendable en materia de disolución forzosa de una OSC es que se establezca que no se podrá imponer estas medidas al menos que las mismas sean dictadas por Tribunales independientes e imparciales.<sup>17</sup>

Aunque en Panamá no se conoce de casos donde se ha aplicado la disolución forzosa de OSC, existen algunas normas que son motivo de preocupación por contener términos muy ambiguos. 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” de que la entidad se dedica a actividades ilícitas e incluso cuando sean lícitas pero contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto.

*Artículo 15. “Cuando se tenga información, que una entidad con Personería Jurídica se dedique a actividades ilícitas o contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto, el Ministerio de Gobierno y Justicia realizará los trámites necesarios, para la revocatoria o disolución de la Personería Jurídica otorgada e interponer las denuncias penales ante las autoridades competentes, según sea el caso.”*

---

<sup>16</sup> Decreto Ejecutivo 363 del 13 de agosto de 2015  
[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27845\\_B/GacetaNo\\_27845b\\_20150813.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27845_B/GacetaNo_27845b_20150813.pdf)

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai , recomendación 76, 2012

Según esto, el Estado posee una amplia facultad de ordenar la disolución de las OSC, ya que la norma no describe el procedimiento aplicable, ni la necesidad de verificar la información sobre las presuntas actividades ilícitas o contrarias a los fines establecidos.

*“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.”*<sup>18</sup>

En cuanto a la inactividad como causal, sí se detalla que deberá realizarse una investigación, el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 524 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.

*Artículo 16. “El Ministerio de Gobierno y Justicia, podrá revocar la Personería Jurídica a aquellas entidades que luego de una investigación previa, se haya comprobado que han permanecido por más de cinco (5) años inactivas, o que las mismas no hayan sido inscritas en el Registro que se lleva en el Ministerio de Gobierno y Justicia.”*

La investigación necesaria para determinar la inactividad o la no inscripción no se está realizando, en parte por falta de personal de la oficina encargada de la supervisión del OSC en el Ministerio de Gobierno. De todos modos, es una discrecionalidad que puede poner en riesgo la personería jurídica de alguna OSC.

El artículo 22 del Decreto 524 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.

---

18 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>

Por otro lado, la ley 82 de 24 de octubre del 2013, que tipifica el delito de femicidio, (previamente comentada) fija una nueva causal de disolución forzosa, ya que señala la obligación de las organizaciones sin fines de lucro, entre otras, de incorporar en sus estatutos de manera explícita, la posibilidad de que hombres y mujeres participen en condiciones de igualdad.

La norma, en su artículo 69, establece que se cancelará la personería jurídica de las organizaciones que no cumplan con esta modificación a sus estatutos. Al respecto debemos acotar que esta norma a la fecha no ha sido aplicada.

*Artículo 69. “El Ministerio de Gobierno rechazará las solicitudes de personería jurídica que presenten organizaciones cuyos estatutos o reglamentos no se ajusten a lo previsto en el artículo anterior, y exigirá a las existentes que den cumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo en el término establecido o procederá a cancelar su personería jurídica.”*

Las normas existentes no obligan al Estado a motivar, ni argumentar las razones de la cancelación y no se establece algún mecanismo de impugnación particular; sin embargo, como fue mencionado anteriormente, se entiende que es aplicable la vía gubernativa (recurso de reconsideración) para objetar la decisión. No se establece un tiempo límite para la acción del Estado en respuesta a la apelación de la OSC sobre la disolución forzosa.

En cuanto a los activos de las OSC no se determina la distribución en caso de liquidación de una OSC. La norma tampoco prevé nada en cuanto al destino de los bienes de la organización una vez cancelado el registro, por lo que se aplicaría lo establecido en los estatutos de la organización.

## **4.2. Resultados de las Encuestas**

Un 53 % de las OSC encuestadas en el marco del presente estudio que cuentan con personería jurídica, recibieron su reconocimiento en menos de un año, contado desde que realizaron la solicitud por primera vez. El 42 % culminaron el proceso en un periodo de 1

a 2 años. Dos organizaciones, es decir el 6% manifestaron que debieron esperar tres años o más para obtener el reconocimiento como personas jurídica.

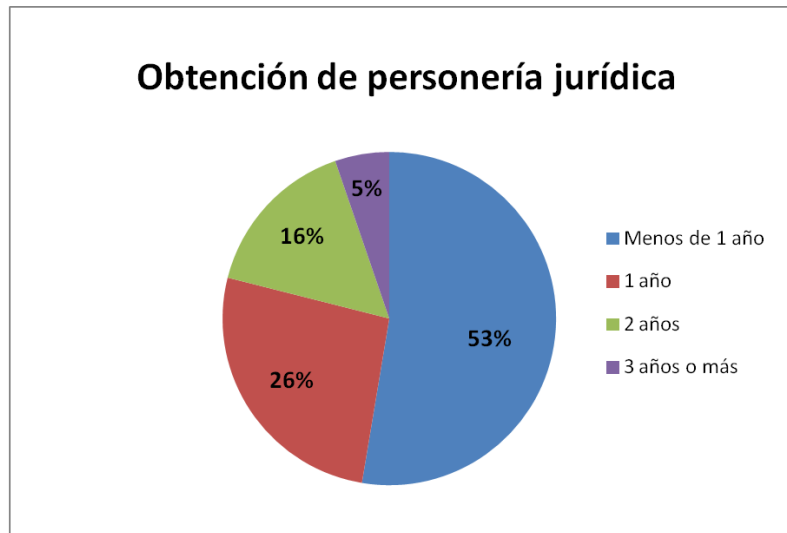


Gráfico 5

Es decir, que el 47% de las OSC experimentaron retraso aunque no lo reconozcan como tal, debido a que les tomó más de un año obtener la personería jurídica. Aunque las propias organizaciones no advierten de mayor impacto por este retraso. Dos de estas organizaciones mencionaron lo siguiente:

- En aquellos momentos, no hubo mayores impactos, porque aún no se había empezado a implementar proyectos.
- Al inicio teníamos poca experiencia y poca información sobre las oportunidades.

Las organizaciones que aceptaron que el retraso en el otorgamiento de la personería jurídica les afectó, mencionaron que esto les afectó en materia de financiamiento y apertura de cuenta bancaria: El 40% explicó que el retraso le afectó en el trámite de financiamiento o bancario:

- Afectó nuestra búsqueda de recursos.
- No se podía abrir cuenta en el Banco.
- No se podían realizar contratos de ninguna índole.
- Dificultad para llevar el manejo administrativo de la asociación.
- A la fecha aún tenemos problemas porque pese a ser una Asociación sin fines de lucro al momento del funcionario público registrarla la encasillo en Asociación con fines de lucro y estamos gestionando que la saquen de esta lista.

- La demora en los trámites para legalizar a la organización afectó la capacidad de la misma de recaudar fondos y de participar formalmente en redes nacionales e internacionales.
- Los cambios de firmas en la cuenta bancaria se han imposibilitado, porque en el Registro Público se negaba la inscripción de cambios directivos.
- Afectó la apertura de la cuenta Bancaria, pago de planilla, prestaciones laborales y contratación de personal.
- No poder recibir donaciones, ni poder llevar a cabo estudios de prevalencia de VIH en nuestro país.
- No hemos podido desarrollar actividades de recaudación de fondos.

Las dos organizaciones que sufrieron una demora de más de tres años para lograr adquirir la personería jurídica, no recibían explicaciones ni decisiones a las cuales apelar. Una de ellas la Asociación dedicada a la defensa de los derechos de la población LGTBI,<sup>19</sup> advierten que debieron llegar 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 en funciones.<sup>20</sup>

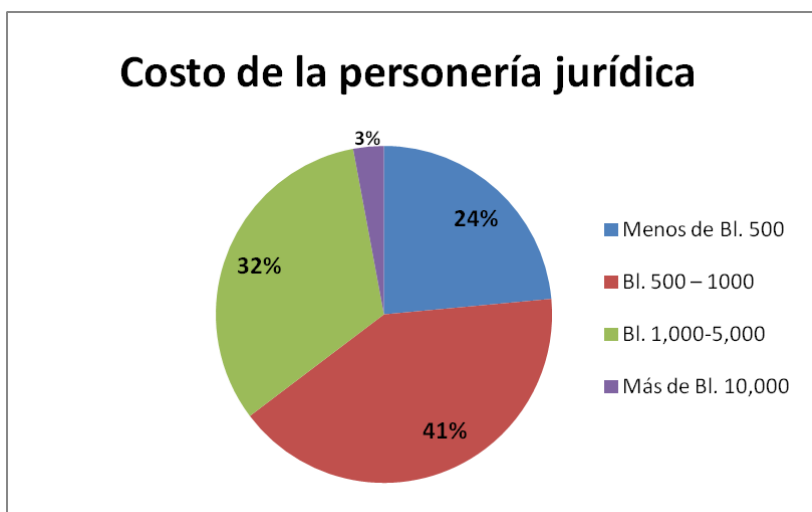
En lo que se refiere al **costo del proceso para adquirir la personería jurídica**, el 32% dijo que el costo fue menor de 500 dólares y el 37% de las organizaciones manifestaron que fue de 500 a 1,000 dólares. Este costo tiene que ver con los 500 dólares de honorarios del abogado que tramita una personería jurídica de asociaciones sin fines de lucro.<sup>21</sup> Además, los gastos en Notaría y Registro Público oscilan entre los \$250 y \$500. Por lo menos 11 organizaciones manifestaron haber incurrido en gastos de 1,000.00 a 5,000.00 dólares y una reportó un gasto de 10,000 dólares, lo que resulta inexplicable.

---

19 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>

20 Movimiento Panamá Avanza. Noticia de La Prensa: Asociación de Prieto se creó en cinco días. Disponible en: [http://impresa.prensa.com/panorama/Asociacion-Prieto-creo-dias\\_0\\_3763123834.html](http://impresa.prensa.com/panorama/Asociacion-Prieto-creo-dias_0_3763123834.html)

21 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>



**Gráfico 6**

En el caso de Panamá el costo de más de 500 dólares para el trámite de la personería jurídica es un gasto muy oneroso para organizaciones pequeñas, integradas por personas de bajo salario o poder adquisitivo.

El 34% de las OSC manifiestan haber realizado cambios en sus estatutos durante el trámite de su inscripción a solicitud del Ministerio de Gobierno, un 44% mencionó que no. En este mismo aspecto, organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de la población LGTBI mencionaron problemas al momento de solicitar la personería jurídica, producto de su eje temático, ya que el ente encargado de la aprobación de los estatutos alegó que el enfoque era contrario a la moral pública, valores morales y cristianos de la sociedad panameña.

Al menos 17 organizaciones manifestaron haber sido obligadas a realizar cambios en sus documentos para el trámite de la personería jurídica. Los cambios que se pidieron a los estatutos fueron los siguientes:

- Aclarar quién era el representante legal de la organización.
- Los objetivos no estaban claros.
- Aclarar el tema de los bienes luego de disolución de la organización.
- Incluir la figura de membresía y de realizar una Asamblea General.
- Corregir la cantidad de miembros según lo exige la Ley.
- Corrección del Plan de Trabajo.

Con respecto a si la organización apeló a alguna decisión donde se rechazaba una solicitud o requirió un cambio, ninguno de los encuestados manifestó haber apelado a decisión alguna. Aunque tres de las organizaciones dijeron no saber que tenían derecho de apelar.

Ante los inconvenientes enfrentados otros dos directivos de organizaciones manifestaron lo siguiente:

- Interpusimos una denuncia contra el Estado Panameño ante una delegación de la OEA que visitaba Panamá, por violación de nuestro derecho a asociarnos libremente.
- No apelamos, insistimos la tramitación durante nueve (9) años.

Aunque siete organizaciones dijeron que si se les había pedido otro tipo de certificaciones para operar, al leer las respuestas se refieren al trámite para recibir donaciones. No se menciona ningún caso de renovación de registro u otro requisito oficial para operar. Una vez que las organizaciones reciben su reconocimiento como personas jurídicas, no son molestadas por el Ministerio de Gobierno que es el ente rector o supervisor de las OSC.

#### **4.2.1. Costo anual de presentación de informes financieros**

Solamente cinco organizaciones presentaron un desglose sobre los informes financieros. Y es que casi el 66% de las entrevistadas funcionan con presupuestos mínimos y algunas sin presupuesto.

- Los que funcionan con presupuestos mínimos pueden tener un gasto anual de 300 dólares hasta 5,000 mil dólares por honorarios del contador. Y de 10 horas a 30 horas al años para los informes contables anuales.
- Los que cuentan con mayor presupuesto pueden destinar desde 5,000 dólares por año, para la elaboración de los Informes Financieros que incluye los 150 dólares para la presentación del Informe Anual a la Dirección General de Ingresos. Con más de 100 horas de trabajo al año.

Sobre el costo anual relacionado a la presentación de informes financieros o programáticos requeridos, el 36% presentó un gasto de 1,000 a 5,000 y el 34 % de más de 5,000.00 dólares.



Los costos para la elaboración de informes financieros dependen de la fuente de financiamiento. En Panamá, las OSC no están obligadas a realizar auditorías anuales, al menos que la fuente de financiamiento así lo requiera.

#### **4.2.2. Publicación en la web**

Según las OSC panameñas, los gobiernos poco les exigen la publicación de información en sus respectivos sitios web. Solo 4 organizaciones es decir el 8% de las OSC respondieron que si están obligadas a publicar información relativa a las donaciones recibidas. La mayoría de las OSC no conocen que tienen que divulgar los nombres de los donantes en sus sitios web.

Aunque la Ley exige que se deben publicar las donaciones en los sitios web de cada organización, lo cierto es que la mayoría de las organizaciones no tienen portal de internet y no saben que deben publicar esta información. Aún cuando existe una obligación legal de publicar en la web toda la información sobre las donaciones recibidas, la DGI ni ninguna otra instancia pública está supervisando que se cumpla esta norma.

#### **4.2.3. Agencia supervisora de las OSC**

En Panamá el ente supervisor o encargado del reconocimiento y seguimiento de las OSC es el Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB), aunque no existe en dicho ministerio una oficina exclusivamente encargada de las OSC. Es la Dirección de Asesoría Legal del MINGOB la que se encarga del trámite e inscripción de las personerías Jurídicas de las OSC.



**Gráfico 7**

En cuanto a la relación de las OSC con la agencia supervisora, el 54% de los encuestados manifestaron no tener relación con la agencia que supervisa a las OSC, y algunos fueron categóricos en decir que no existe un ente que la supervise. Solamente 5 organizaciones es decir el 10% de las encuestadas dijo haber tenido algún nivel de dificultad con el ente supervisor y el resto no respondió.

Las organizaciones que dijeron haber sido afectadas en su capacidad para ejercer sus funciones, se refirieron exclusivamente a la demora en el trámite de la personería jurídica, por lo que ninguna hizo referencia a que el Ministerio de Gobierno, como entidad supervisora de las OSC, tomara decisiones que afectaran su misión o actividades.

Por otro lado, la mayoría de las OSC niega que algún funcionario haya tomado una decisión formal de manera oral o escrita que las afectara de manera favorable o desfavorable.

Solo 3 organizaciones es decir el 6% confirmó eventos donde funcionarios realizaron señalamientos, ataques políticos y campañas mediáticas de descrédito en contra de las OSC y contra miembros de las mismas. Aunque se considera que se ejerce poca supervisión de las OSC por parte de las instituciones del Estado, es evidente que sí se ha ejercido vigilancia de acuerdo a los intereses políticos de cada gobierno. Así, las organizaciones más beligerantes han sido objeto de seguimiento selectivo por motivos

políticos, incluso, durante el período 2009-2014, información de las organizaciones y sus miembros fue publicada en los medios de comunicación como forma de hostigamiento.<sup>22</sup>

Aunque durante el periodo 2009-2014 los ataques y campañas contra la sociedad civil fueron constantes, lo cierto es que iban dirigidos directamente contra determinados líderes de organizaciones dedicadas a los temas de lucha contra la corrupción y reforma judicial. La labor de control y fiscalización se intensifica cuando los intereses son antagónicos, y la información recolectada por las instituciones del Estado, en tales procesos, ha sido utilizada de manera arbitraria con fines políticos.

Las tres organizaciones que manifestaron acciones desfavorables basadas en consideraciones políticas, dijeron lo siguiente:

- Hacia la organización y específicamente a la Directora Ejecutiva, se hizo una campaña de descrédito en medios de comunicación.
- Explícitamente no, pero la organización sí estuvo sometida a ataques en medios por motivos de nuestra lucha ambiental, a pesar de que la organización siempre se ha mantenido objetiva y apolítica.
- En el Gobierno de Ricardo Martinelli algunos funcionarios nos tildaron de ser una ONG de oposición.

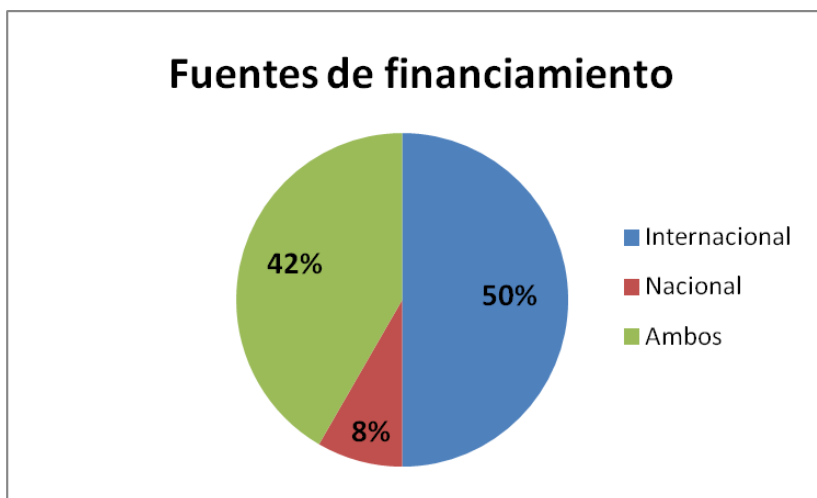
No se hizo alusión a decisiones oficiales adoptadas en base a estos criterios. La mayoría de las organizaciones mencionaron que no habían recibido críticas o ataques a su legitimidad directamente, sino que los cuestionamientos iban dirigidos en términos generales hacia las OSC en Panamá. Solamente tres organizaciones dedicadas a la problemática ambiental y dos dedicadas a los temas de lucha contra la corrupción, manifestaron haber sido cuestionadas de manera pública sobre su legitimidad.

#### **4.2.4. Generación de ingresos de las OSC**

Para la generación de ingresos, las OSC muy poco recurren a la venta de bienes o servicios, solo el 8% generan ingresos de esta forma para la sustentación de operaciones.

---

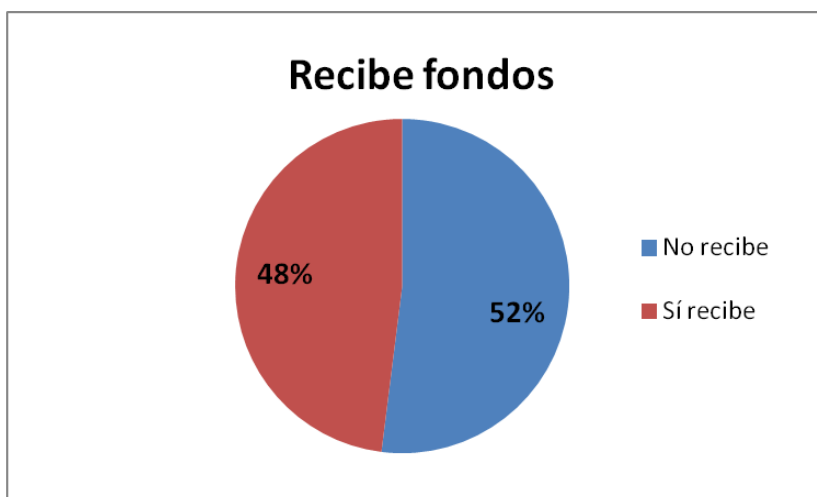
<sup>22</sup> El costo de disentir, La Prensa. Panamá 22 de mayo de 2013. Disponible en: [http://impresa.prensa.com/panorama/costo-disentir\\_0\\_3667133340.html](http://impresa.prensa.com/panorama/costo-disentir_0_3667133340.html)



**Gráfico 8**

Al menos un 48% de las OSC confirmaron recibir algún tipo de financiamiento de fuentes nacionales o internacionales; de las 24 organizaciones que dijeron recibir financiamiento, el 50% provienen de fuentes internacionales, 8% de fuentes nacionales y el 42% de ambas fuentes.

Un punto llamativo es que el 52% de las entrevistados dijeron no recibir fondos de ninguna fuente de financiamiento. Principalmente estas OSC son las organizaciones comunitarias dedicadas a los temas de protección del ambiente.



**Gráfico 9**

Las que reciben financiamiento de fuentes internacionales dicen claramente que se ha dado una reducción del apoyo de la cooperación internacional, que está relacionada con los niveles de crecimiento económico del país, tomando en cuenta que ahora Panamá es considerado un país de renta media, en el cual no se justifica la cooperación internacional. Otros directivos de las organizaciones piensan que las fuentes de financiamiento se agotan por las crisis de los países de donde provenía la cooperación.

Los que reciben financiamiento de fuentes nacionales mencionan que los montos han disminuido y que existe retraso o demora en su entrega.

Los que no reciben financiamiento alegaron que se debe a la falta de personería jurídica y en otros casos debido a la reducción de los recursos de la cooperación. Un entrevistado dijo que en Panamá cada día existen más organizaciones y menos fondos de la cooperación internacional. La falta de recursos ha obligado al cierre de varias OSC o a reducir sus actividades.

#### **4.2.5. Obligación de adaptarse a planes del Estado**

Las organizaciones encuestadas manifestaron que no son molestadas ni obligadas a cambiar una propuesta o actividad en curso para que se adapte a los planes de desarrollo del Estado. Solamente 3 organizaciones que recibieron subsidio estatal, manifestaron que se les pidió cambiar sus propuestas para amoldarse a los planes y actividades de la institución que otorgaba el subsidio. Los comentarios fueron los siguientes:

- En el pasado se nos trató de obligar a discontinuar nuestro trabajo con organizaciones comunitarias indígenas para dar paso a la construcción de hidroeléctricas.
- En una ocasión una funcionaria objetó un proyecto relacionado con medición de cumplimiento del Código de Ética de los servidores públicos y la Embajada retiró su apoyo al proyecto.
- No pudimos recibir financiamiento debido a obstáculos del gobierno.

El 82% de las OSC aseguran que nunca han sido sancionadas por incumplimiento de leyes que las regulen. Solo una organización manifestó que fue sancionada por

incumplimiento de la presentación de un informe ante la Dirección General de Ingreso y el impacto directo fue financiero, ya que tuvieron que pagar una multa.

## 5. Acceso de las OSC a fondos públicos

### 5.1. Entorno Legal

La sostenibilidad financiera es fundamental para el éxito de las OSC. Existen diversas fuentes de apoyo económico: fondos provenientes del presupuesto estatal, gobiernos extranjeros, organismos nacionales e internacionales, fondos de autogestión y donaciones.

Legalmente no existe ninguna condición o requisitos para el acceso de las OSC a fondos nacionales o internacionales. En el caso de Panamá, se considera a la cooperación internacional y las donaciones de empresas privadas como las fuentes de financiamiento más constantes.<sup>23</sup> A las organizaciones que trabajan temas de niñez, familia y lucha contra la pobreza, se les 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 estado supeditadas principalmente del apoyo de organismos internacionales de cooperación. En los últimos años, el funcionamiento de varias OSC se ha visto afectado por el retiro de organizaciones de la cooperación internacional que históricamente habían brindado un apoyo sustancial a la sociedad civil panameña en estos temas. Según algunos de estos organismos, el retiro de la cooperación se debió al crecimiento económico de Panamá, lo que en teoría indica que la economía panameña puede impulsar su propio desarrollo.<sup>24</sup> Aunque es innegable que la falta de apoyo de la cooperación internacional ha debilitado el trabajo de las OSC en Panamá y especial de los temas del monitoreo de la justicia y la educación ciudadana en materia de democracia y derechos humanos.

---

23 Evaluación nacional sobre ambiente habilitante. Panamá, 2015. Realizado por CIVICUS y la Alianza Ciudadana Pro Justicia. pág 24. Disponible en: [http://www.forosocivil.org/contenido/uploads/2015/07/ENAH\\_Panama\\_15.pdf](http://www.forosocivil.org/contenido/uploads/2015/07/ENAH_Panama_15.pdf)

24 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 otra opción que tienen las organizaciones de la sociedad civil es lograr un subsidio estatal. Según la Viceministra María Luisa Navarro, este subsidio alcanzó los 22 millones de dólares en el período 2009-2014.<sup>25</sup> De esta totalidad, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) gasta 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

En Panamá, se creó en el año 2002 la Dirección Nacional de Subsidios Estatales como la oficina encargada de dar seguimiento a los subsidios otorgados por el gobierno. Esta oficina se encuentra supeditada al MIDES, que es el ente rector de la política pública en materia de subsidio estatal.

La Dirección Nacional de Subsidios Estatales establece las pautas y supervisa la asignación del subsidio otorgado a los Patronatos, Fundaciones, Asociaciones y Organizaciones sin fines de lucro, especialmente aquellas dedicadas a la atención de los grupos humanos en situación de vulnerabilidad.

Todo lo relativo al trámite para los subsidios estatales se encuentra consignado en la Resolución No. 254 (De 23 de julio de 2007).<sup>28</sup> De acuerdo a esta resolución, para recibir subsidio estatal se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con personería jurídica o ser un patronato debidamente reconocido por Ley.

---

25 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>

26 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](http://impresa.prensa.com/panorama/Cierran-comedores-Mides-inoperativos_0_4206329426.html)

27 Secretaria Nacional de Ciencias y Tecnologías (SENACYT). Ciudad del Saber, Panamá. Convocatorias Públicas.

Disponible en: <http://www.senacyt.gob.pa/convocatorias/abierta/index.html>

28 Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25861/6076.pdf>



- Historial penal y policivo de la o del representante legal de la organización, el cual será solicitado a la autoridad competente, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley No.66 de 19 de diciembre de 2001.
- Comprobar por medio de los elementos comunes de prueba su experiencia en la ejecución de programas y/o proyectos sociales.
- Programa de corresponsabilidad.
- Contar con la debida certificación de la Dirección Nacional de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual se haga constar que la organización está habilitada para recibir donaciones.
- No haber llevado ni llevar a cabo acciones de proselitismo político, sindical o religioso.
- No contar con la participación en su Junta Directiva de servidores públicos del Ministerio de Desarrollo Social.
- No contar con la participación en su Junta Directiva con antecedentes de irregularidades o incumplimiento de las normas que regulan la administración de los subsidios estatales, cualquier otro tipo de impedimento jurídico administrativo con el Ministerio de Desarrollo Social u otra entidad pública.
- Tener congruencia entre los objetivos, las metas y las acciones del proyecto con el monto y el uso de los recursos.
- Demostrar el monto del aporte de corresponsabilidad que el actor social mantendrá para el proyecto.
- Evitar para todas las fases de ejecución del proyecto la realización de cualquier tipo de discriminación o exclusión.
- No haber sido dictaminado como no elegible en alguna convocatoria del Ministerio de Desarrollo Social dentro del mismo periodo fiscal.
- Demostrar capacidad financiera y administrativa para la ejecución del proyecto.
- Incluir dentro del proyecto la publicidad correspondiente del mismo, destacando el aporte a través de subvención por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

La norma antes mencionada, establece que la Comisión Evaluadora de los Subsidios Estatales, deberá pronunciarse, respecto a subsidios, en un término no mayor de 30 días, una vez concluida la convocatoria.

*Artículo 13-C: “En un plazo no mayor de treinta días calendario, después del cierre de la convocatoria, estarán disponibles los resultados de las solicitudes de subsidios en la página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social y en otros medios que la Oficina Nacional de Administración de Subsidios Estatales considere conveniente, así como a través de las Direcciones Provinciales, Regionales o Comarcales cuando corresponda.”*

La legislación panameña no establece el derecho de apelar a la negación de una solicitud de subvenciones o contratos financiados con fondos públicos, tampoco se señala el límite de tiempo para la respuesta del Estado. El párrafo del artículo 19 de la Resolución No. 254 establece el Recurso de reconsideración, mediante apoderado legal, en el término de 3 días hábiles, a partir de la notificación.

En cuanto a los criterios y procedimientos para la concesión de subvenciones, la norma no los detalla claramente, lo que permite la discrecionalidad.

No se establece regulación alguna respecto a la posibilidad de formar consorcios con otra OSC para la búsqueda de recursos, sin embargo se infiere que esto es posible.

El artículo 14 de la resolución No. 254 señala:

*Artículo 14: “Los subsidiados serán evaluados una vez al año como mínimo por las Instituciones Otorgantes, a la cual corresponderá emitir sus criterios en cuanto al aprovechamiento del subsidio otorgado y a los resultados esperados en la ejecución de los programas y/o proyectos. Dicha evaluación considerará los siguientes aspectos:*

- a. La documentación presentada para el otorgamiento del subsidio.*
- b. La administración y utilización de los subsidios, el porcentaje de cupos otorgados o el apoyo solicitado por parte de las Instituciones Otorgantes, dependiendo de la naturaleza y fines de las mismas.*
- c. El uso del subsidio en el desarrollo de programas y/o proyectos sociales, según los objetivos, actividades desarrolladas, duración, resultados esperados, población beneficiada y presupuesto ejecutado.*
- d. Los recursos físicos y humanos, tales como: áreas de funcionamiento y capacidad física en metros cuadrados, población atendida y empleados existentes.*
- e. La captación de otros indicadores sociales que consideren las direcciones técnicas del Ente Rector responsables de cada grupo poblacional.”*

La normativa establece los parámetros de fiscalización, sin embargo el trámite y el resultado de dicha supervisión no es accesible al público.

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.

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.

## 5.2. Resultados de las Encuestas

Al menos un 82% de las OSC entrevistadas nunca han solicitado una subvención o contrato ante el gobierno y en el caso de las OSC que si lo solicitaron, se expresaron resultados positivos.

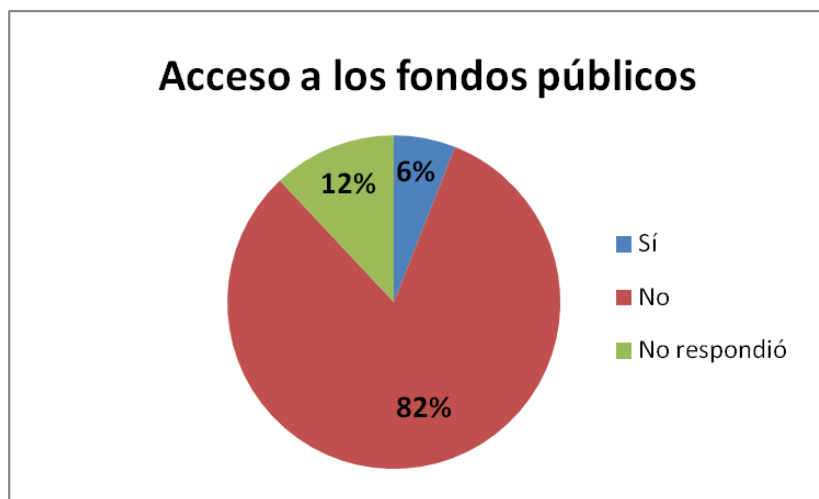


Gráfico 10

Solamente cinco organizaciones dijeron que si habían aplicado para un financiamiento gubernamental y los comentarios fueron los siguientes:

- Si, ante el Municipio de Panama, ha sido afirmativo.
- Si hemos recibido sin mayores inconvenientes.

- Si hemos recibido para distribución de sillas de ruedas y otros equipos.
- Hemos recibido financiamiento para realizar actividades puntuales.
- De manera indirecta, ya que en el año 2013 concursamos para fondos de la Unión Europea que serían administrados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Según estas organizaciones que han accedido a fondos públicos, los procedimientos, reglas y leyes para la aplicación de subvenciones son entendidas y mencionan que existen módulos de capacitación para los que reciben el subsidio por parte del Estado, sin embargo, muy pocas organizaciones aplican para la búsqueda de estos fondos estatales.

Las cinco organizaciones que solicitaron fondos públicos calificaron como elegibles y manifestaron que el tiempo que transcurrió entre la fecha de solicitud y la notificación del resultado fue de tres a diez meses, así: i) 3 meses ii) 8 meses iii) 3 meses iv) 8 meses v) 10 meses.

Las cinco organizaciones que han accedido a fondos públicos son organizaciones dedicadas a los temas de niñez, violencia intrafamiliar y discapacidad.

Las organizaciones dedicadas a los temas ambientales, democracia, lucha contra la corrupción son las que menos solicitan subsidio estatal, ya que difícilmente existen fondos del Estado para este tipo de organizaciones y temas.

De todas las organizaciones encuestadas solo el 40% dijo conocer que la ley permite solicitar subvención o un contrato con fondos públicos en consorcio con otra organización, pero solamente una manifestó: “hemos actuado en alianza con otras organizaciones para recibir fondos”.

El 86% de los encuestados no conocen si la información sobre subvenciones o contratos con las OSC financiados con fondos públicos es una información disponible al público.

## **6. Participación de las OSC en el desarrollo de políticas públicas**

### **6.1. Entorno Legal**

La participación destacada de las OSC de Panamá en el desarrollo de políticas públicas es evidente. Históricamente han existido diversos espacios de diálogo en los que la sociedad civil panameña ha contribuido con éxito. Grandes transformaciones en cuanto a políticas públicas a nivel ambiental, de justicia, sobre asuntos indígenas, temas de género y juventud, han respondido al esfuerzo y beligerancia de distintas OSC. También se han impulsado asuntos públicos relacionados con la transparencia, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana. Entre las experiencias que han evidenciado un rol determinante de la sociedad civil en Panamá, tenemos la Concertación Nacional para el Desarrollo, el Pacto de Estado por la Justicia y la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

Este ambiente que favorecía la participación de las OSC en las políticas públicas se vio empañado durante los años 2009-2014, período en que el gobierno de Ricardo Martinelli creó un clima de hostigamiento y confrontación con voceros de la sociedad civil, que llevó a suspender estos dos importantes espacios de diálogo.

Con la llegada del gobierno de Juan Carlos Varela, en julio de 2014, se observa un escenario menos conflictivo y, aunque no se han dado grandes cambios de fondo, la relación entre la sociedad civil y el gobierno ha mejorado notablemente.

Panamá cuenta con importante legislación que abre la puerta a la participación ciudadana en la definición de políticas públicas. Se cuenta con la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002 o Ley de Transparencia en la Gestión Pública que contempla la obligación del Estado panameño de informar y consultar a sus ciudadanos sobre todos los asuntos de la administración pública que afecten los derechos ciudadanos. Esta norma contempla los

mecanismos de participación ciudadana: consultas públicas, audiencias públicas, foros, talleres y participación directa.<sup>29</sup>

La Ley de Transparencia en la Gestión Pública parte del principio que toda la información que emana de las instituciones públicas debe ser de carácter pública, por lo que el Estado debe garantizar el acceso ordenado y sistematizado de esa información, utilizando el internet como forma de herramienta de comunicación.

La normativa ambiental es una de las más completas en esta materia aunque existen ciertos cuestionamientos sobre su aplicación. Podemos destacar específicamente algunas normas como el Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011 establece como mecanismos para promover la participación ciudadana los siguientes:

- Estudios de impacto ambiental (EIA) categoría I: Contempla la realización de entrevistas o encuestas.
- Estudios de impacto ambiental categoría II: Contempla la consulta formal en la cual se pone a disposición de la comunidad todo lo vinculado al EIA durante la etapa de revisión.
- Estudios de impacto ambiental categoría III: Además de las técnicas anteriores, incluye la realización obligatoria de un foro público durante el proceso de evaluación del EIA.

Por su parte la Ley 41 de 1 de Julio de 1998, en materia de ambiente, crea la Comisión Consultiva Nacional y Comisiones Consultivas provinciales y distritales con representación de organizaciones de sociedad civil, sin embargo, muchos de estos espacios de consulta aún no están operativos.

Otro de los mecanismos existente, es el de la **Dirección de Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional** que permite proponer iniciativas de Ley, que deberán ser pro hijadas por algún diputado de la nación. Esta Dirección fue creada mediante Resolución No. 72 de 11 de julio del año 2000, con el objetivo de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión

---

<sup>29</sup> 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>

gubernamental, así como con el propósito de captar las opiniones directamente de los ciudadanos en cuanto a los temas de interés nacional.

Las propuestas ciudadanas pueden ser presentadas por cualquier persona natural o jurídica, mediante escrito o por correo electrónico (pciudadana@asamblea.gob.pa) en las oficinas de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional y/o en las oficinas regionales

En el país también existe una instancia público-privada de discusión denominada **Concertación Nacional para el Desarrollo**. Es integrada por una amplia pluralidad de organizaciones políticas, empresariales, sindicales, religiosas, profesionales y sociales que llegaron a acuerdos en el año 2007 sobre los objetivos, las metas y estrategias para tener un país democrático, próspero, equitativo y ambientalmente sostenible.<sup>30</sup>

Los objetivos centrales de la Concertación Nacional para el Desarrollo son:

- i. La reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades y aumentar la cohesión social;
- ii. El logro de un crecimiento alto, sostenido, diversificado, territorialmente equilibrado y ambientalmente sustentable, y
- iii. Reformar la institucionalidad pública para hacerla más eficiente, transparente, participativa y democrática.

Los acuerdos de la Concertación adoptados por la sociedad Panameña en 2007 fueron elevados a Compromiso de Estado mediante la Ley 20 de 25 de febrero de 2008, que regula el mecanismo de verificación del cumplimiento de estos acuerdos.

Una organización que ha obtenido su reconocimiento legal, posee la condición de persona jurídica, como tal, tiene la posibilidad intrínseca de accionar legalmente y presentar demandas de inconstitucionalidad. Así, el artículo 2559 del Código Judicial señala que:

---

30 Concertación Nacional para el Desarrollo, disponible en: <http://www.concertacion.org.pa/>

“Cualquier **persona**, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, los decretos...y demás actos que considere inconstitucionales.”

Al establecer el término de cualquier persona, se entiende personas naturales y jurídicas, sin distinción.

### Participación de las OSC en campañas electorales

El Decreto 14 de 16 de agosto de 2012, que reglamenta la contratación de la propaganda electoral, señala en su artículo primero:

*Artículo 1. Solamente puede contratar propaganda política:*

.....

*3. Las organizaciones no gubernamentales con personería jurídica que se hayan inscrito en el Tribunal Electoral para ser autorizadas a comprar propaganda política, siempre que hayan justificado el interés sobre el bien común que tienen en el proceso electoral y los objetivos que persiguen al comprar propaganda política.*

Según lo anterior se interpreta de manera amplia el derecho a participar en campañas electorales, sin embargo se regula la forma en que se puede comprar propaganda política, ya que sólo podrán acceder aquellas organizaciones, con reconocimiento jurídico, debidamente inscritas en el Tribunal Electoral y que justifiquen su interés.

Consideramos que lo anterior, fija amplios parámetros de discrecionalidad y restricción, ya que no se establecen criterios para justificar o no el interés. En este sentido todas las organizaciones deberían tener la posibilidad de participar en igualdad de condiciones.

Otra forma importante de participación de la sociedad civil en las campañas electorales es a través de la observación de los procesos electorales realizados por la Comisión de Justicia y Paz desde el año 1989. Las organizaciones y los ciudadanos de todo el país participan activamente en esta observación de las campañas electorales y del día de las elecciones. Estos eventos son acompañados por jornadas de capacitación y sensibilización ciudadana sobre la ética política y la lucha contra el clientelismo político. Estas actividades han contado siempre con el apoyo del Tribunal de Electoral.



## Derecho a reunión y manifestación pacífica

En la actualidad no existen impedimentos en cuanto al libre ejercicio del derecho a reunirse pacíficamente o a manifestarse, derecho garantizado en la Constitución Política de la República. Además, el Estado de Panamá ha ratificado instrumentos de derecho internacional sobre estos temas. El artículo 38 de la Constitución Política dice:

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 reformas 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.

Esta norma fue aplicada durante la pasada administración, en la que se registraron casos de abusos en el uso de la fuerza en contra de manifestantes en los eventos sucedidos en la provincia de Bocas del Toro, en la provincia de Colón y en la Comarca Ngäbe Buglé.<sup>31</sup>

## 6.2. Resultados de las Encuestas

En el tema de la participación de las OSC en el desarrollo de políticas públicas en Panamá, cabe destacar que existe una buena participación.

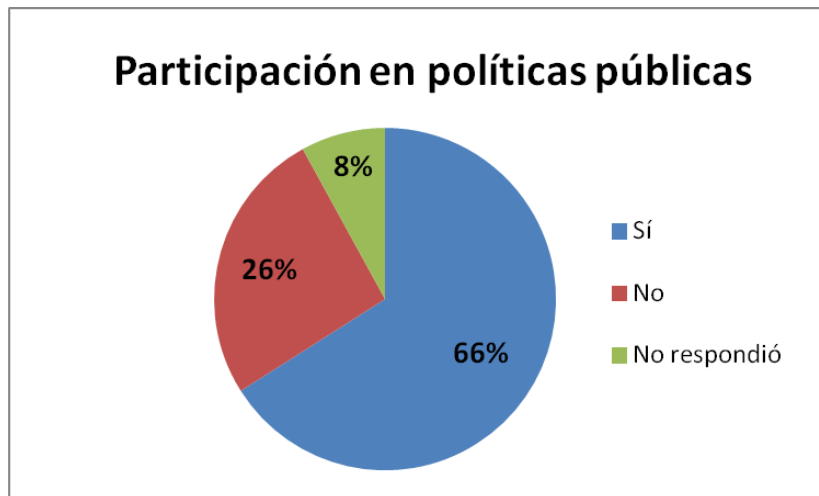


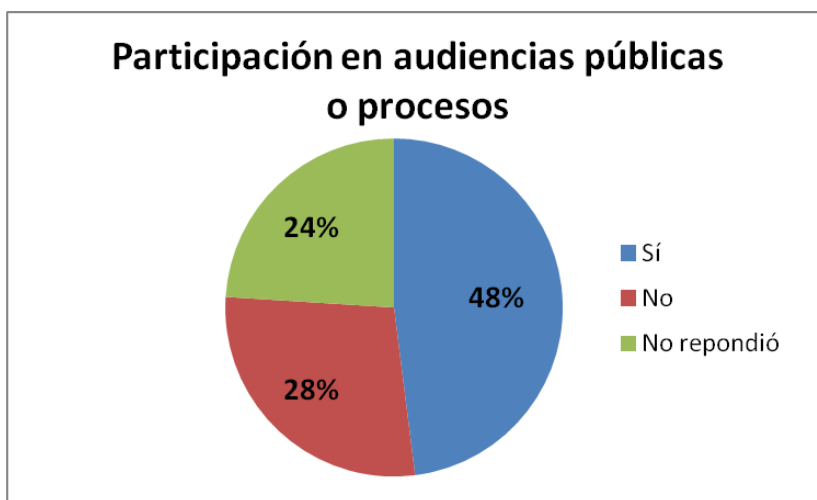
Gráfico 11

El 66% afirmó haberse expresado ya sea a favor o en contra de alguna ley. El 66 % mencionó que en alguna ocasión tuvieron acercamientos con funcionarios públicos en materias de políticas públicas o proyectos de ley, sin embargo muchas de éstas consideran que en muy pocas ocasiones sus opiniones fueron tomadas en cuenta y la razón que alegan es la poca voluntad política.

Un 26% de las OSC mencionaron no haber tenido ningún tipo de acercamiento ni reunión con funcionarios públicos. De estas 13 organizaciones la mayoría hacen referencia a que: i) son organizaciones nuevas ii) como somos una organización sin personería jurídica no se nos toma en serio. iii) lo hemos hecho en conjunto con otras organizaciones, iv) no hemos tenido oportunidad v) hemos solicitado pero no se nos ha contestado.

---

31 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>



**Gráfico 12**

Un 48% de las OSC ha participado en audiencias públicas o procesos, en donde su participación ha generado un gran impacto.

Las que intervinieron en procesos judiciales, los reconocen como acciones de presión e incidencia con un efecto positivo:

- Al no recibir la atención de los funcionarios nos vimos obligados a recurrir a estos mecanismos, que fueron de alto impacto.
- Presentación de denuncia contra dos magistrados de la Corte Suprema. El impacto fue que los magistrados salieron a dar cuentas a los ciudadanos. Más ciudadanos conocen los problemas de la justicia.
- Posterior a la invasión a Panamá en demanda de la creación de una comisión de la verdad para investigar los hechos de la invasión a través de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica. Mucha denuncia y difusión pero más allá de eso no fue posible lograr nada.
- No directamente pero, si por medio de alianzas con otras organizaciones.
- En coordinación con otras OSC, en dos ocasiones hemos presentado denuncias ante la CIDH de la OEA en relación a la discriminación racial en Panamá. Se han considerado las denuncias y a nivel internacional se aprobó una Convención contra el Racismo.
- Nuestra organización ha ganado una cantidad importante de casos legales en temas relacionados a la defensa legal del ambiente.
- Presentamos solicitud de acceso a la información pública.

Los que no participaron en procesos judiciales o audiencias públicas dijeron no hacerlo por falta de conocimiento en el tema, carencia de asesoría legal y por no haber visto la necesidad.

Sobre la participación de las OSC en comisiones u órganos donde la sociedad civil tenga espacio para el debate de políticas públicas, el 50% dice que si existen este tipo de espacios.

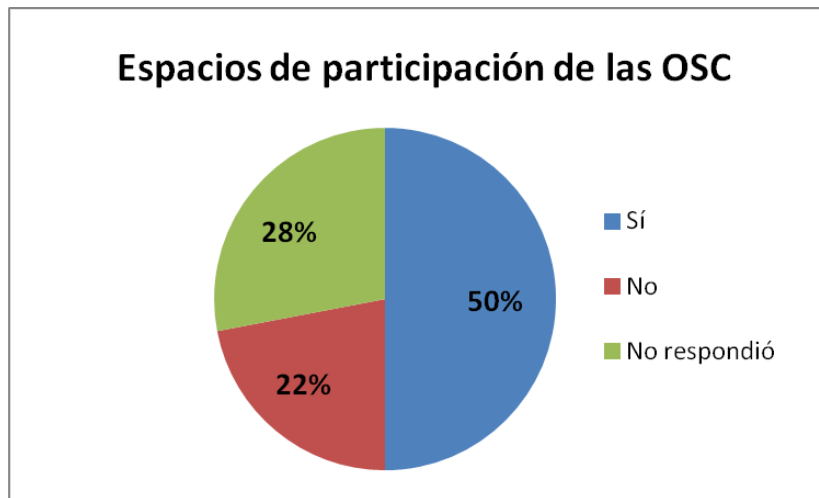
De las 25 organizaciones que dicen que si existen consejos, comisiones u otros órganos de gobierno y sociedad civil para la elaboración de políticas públicas, solo cuatro dicen que en general los procedimientos son accesibles al público.

De los que dicen que si existen consejos, solo cuatro dicen que son accesibles al público los criterios:

- En general, los procedimientos son accesibles.
- Sí son públicos los criterios.
- Sí existen, los criterios de elegibilidad, en algunos casos existen, en otros es mas por disponibilidad que las organizaciones participan.
- Son accesibles, como la Concertación Nacional para el Desarrollo.

**La mayoría dice que no son accesibles:**

- Casi siempre la mayoría son ONGs de gobierno.
- No son muy accesibles y no se difunden.
- Son criterios accesibles, pero burocráticos y las convocatorias quedan en manos de funcionarios o instituciones.
- Si existen varios Consejos Nacionales con representantes de OSC y Gobierno. Considero que los criterios de elegibilidad no son muy accesibles al público. Somos parte de dos órganos: Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y el Consejo Nacional de la Etnia Negra (CONEN).
- Sí existen, pero consideramos que no son accesibles ni hay mayor participación ciudadana en los procedimientos de selección dichos órganos
- En el caso de la Concertación Nacional, se desconocen los criterios de elegibilidad
- No son muy accesibles y no se difunden.
- Son espacios muy elitistas.



**Gráfico 13**

El 50% de las organizaciones encuestadas sin han participado en espacios de diálogo con el gobierno, el 22% dijo no haber participado ni intentado participar en estas comisiones u órganos de diálogo entre sociedad civil y el gobierno y otro 28% no respondió.

De las 13 organizaciones que si solicitaron ser admitidas en estas mesas o espacios de diálogo gobierno y sociedad civil, solo tres manifestaron dificultad.

- Sí aplicamos para participar en el Consejo Nacional de la Mujer. Sin embargo, los criterios de selección y los procedimientos no estaban claros y no fueron ampliamente divulgados.
- Tuvimos un poco de dificultad en entender los criterios y se modificaron a la hora de la selección.
- No existen criterios. Propusimos perfiles pero no fueron tomados en cuenta.

### **Participación en procesos electorales**

Un 68% de las organizaciones encuestadas no participaron en procesos de consulta como el plebiscito y el referéndum, solo un 8% dijeron que si habían participado. La mayoría dijo no haber participado debido a que no se ha dado la oportunidad:

- Porque a la fecha no se han realizado.
- No hemos tenido oportunidad.
- No se ha dado una posibilidad de algo así en nuestros temas ambientales.
- Por falta de recursos.

- Somos una organización apolítica y no partidista.
- Todavía no. Estamos recién formados.

Las 4 organizaciones que dijeron haber participado en plebiscitos o referéndum lo hicieron en el plebiscito sobre la ampliación del canal en octubre del 2006, donde se dio una amplia participación ciudadana.

En cuanto a la participación en procesos electorales solo 8 es decir el 16% de las organizaciones dicen haber participado en campañas electorales. Las que lo han hecho es como entidades de docencia sobre la importancia del tema electoral, mas no como impulsores de campañas políticas. Sienten que el resultado de esa participación es la gran incidencia alcanzada, donde lograron promover el voto responsable.

La mayoría de las organizaciones dicen no haber participado porque ese no era un tema agenda de su organización:

- En nuestra organización participan personas con diferentes afiliaciones políticas y no estamos comprometidos con ninguna organización política en particular.
- Somos una entidad apolítica.
- No vimos reflejados los intereses de la población en los partidos políticos participantes.
- Nunca. Porque la Ley y los principios de la FEDAP, lo prohíben.
- Porque es una asociación apolítica en cuanto a política partidista.
- No es nuestra política de ONG participar en procesos electorales.
- Porque no queremos ser identificados con partido político alguno.
- Somos una organización no partidista.

Entre las organizaciones que dijeron no haber participado parece existir un temor de verse involucrado en asuntos político partidistas y prefieren guardar distancia del escenario político. Las 8 organizaciones que dijeron que si habían participado en campañas electorales manifestaron lo siguiente:

- Para contribuir con la educación ciudadana y el voto a responsabilidad por parte de los ciudadanos.
- Indirectamente para que la ciudadanía tome conciencia del voto y su valor para una elección pensada no manipulada.
- Nuestra organización lideró las acciones de rendición de cuenta en materia

ambiental de candidatos de cargos populares en las elecciones del 2009.

- Apoyo a candidaturas para puestos de elección de candidatos independientes.
- Si, con el propósito de motivar a los jóvenes a votar y que conocieran la importancia del mismo.
- Para presentar propuestas de gobierno para las Personas con Discapacidad.
- Participamos de la campaña electoral del 2014, en la que ganó la nómina de Varela que apoyamos.
- Promoviendo la transparencia en las donaciones y el voto a conciencia.

## 7. Dialogo Nacional sobre situación de la sociedad civil en Panamá.

El 22 de julio del 2015, en el marco de esta investigación, se realizó en la ciudad de Panamá un diálogo para analizar el entorno legal de las OSC en Panamá a la luz de los estándares internacionales sobre el derecho de asociación.

En el dialogo se presentaron algunos resultados del estudio sobre entorno legal y encuesta de opinión a 50 organizaciones de sociedad civil panameña, estudio promovido y auspiciado por Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo y Open Society Foundations.

Participaron más de 70 personas pertenecientes a organizaciones de todo el país, incluyendo las provincias de Darién, Colón, Coclé y Chiriquí, y de las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala. Participaron representantes de las instituciones del Estado: Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de participación ciudadana de la Asamblea Nacional, Dirección de Subsidio del Ministerio de Desarrollo Social, y la Autoridad Nacional de Transparencia. La apertura del diálogo estuvo a cargo de la viceministra de Gobierno.

Las dificultades que más preocuparon a las organizaciones participantes del diálogo fueron las siguientes:

1. La demora en el otorgamiento de la personería jurídica.
2. Normativa dispersa en varios instrumentos legales, leyes, decretos ejecutivos y resoluciones, en la mayoría de los casos desconocidas por las OSC.
3. La discrecionalidad excesiva en el trámite de personería jurídica.
4. La no existe una Ley de ONG que contemple los distintos tipos de organizaciones y su regulación.
5. Normativa que nos obliga a divulgar en la web los nombres de los donantes.
6. Las dificultades para el acceso al subsidio estatal.



7. Existen varias leyes que contemplan mecanismos de participación ciudadana, que no se cumplen, tales como la Ley de Transparencia, la Ley que crea el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y otros.

Frente a este diagnóstico de la situación de las OSC se logró identificar algunos puntos que debe contener una nueva Ley de OSC en Panamá:

1. Desarrollar de manera amplia el concepto de derecho de asociación.
2. Aclarar los Fines y objetivos de las OSC
3. Establecer claramente los distintos tipos de asociaciones.
4. Establecer que el derecho de asociación no depende de una personería jurídica.
5. Establecer término para el trámite de la personería jurídica.
6. Desconcentración del servicio prestado por el MINGOB, vía Gobernación en todas las provincias del país.
7. Eliminar la discrecionalidad excesiva en el trámite de personería jurídica
8. Eliminar la obligatoriedad del trámite ante notario público.
9. Revisar Normativa que nos obliga a divulgar en la web los nombres de los donantes.
10. EL tema de disolución no debe ser discrecional. Que solamente un juez tenga la facultad de decretar la disolución de una OSC.
11. Eliminar las dificultades para el acceso al subsidio estatal y hacerlo más democrático y transparente.
12. Un mayor compromiso del Estado en el apoyo financiero de la ONG con reglas transparentes democráticas.
13. Ampliar el tema de consulta ciudadana.
14. Ampliar las exoneraciones fiscales para las OSC.

En el diálogo de sociedad civil e instituciones del Estado se acordó crear una mesa técnica que elabore una propuesta de Ley de OSC y una Secretaria de la sociedad civil que de seguimiento al plan de cabildeo e incidencia para lograr una nueva regulación

sobre OSC. Se crearon las siguientes comisiones: i) Comisión de incidencia y cabildeo, ii) Medios de comunicación y redes sociales, iii) Financiamiento, iv) Reformas legislativas

**Plan de cabildeo e incidencia para promover un entorno favorable a la participación ciudadana y las OSC en Panamá aprobado en el dialogo del 22 de julio de 2015**

**OBJETIVOS:**

- Crear una Secretaria de OSC en Panamá.
- Promover espacios de diálogo entre las OSC en Panamá.
- Divulgar información sobre la realidad de las OSC en Panamá.
- Una revisión de la Legislación aplicable a las OSC.
- Promover la discusión sobre la Ley de Participación Ciudadana.

**ACTIVIDADES**

**a. Actividades para el diálogo entre OSC**

- Realizar un Mapeo – Banco de datos de organizaciones de sociedad civil.
- Creación de Portal de internet sobre OSC.
- Foro anual de sociedad civil. (8 de Abril de 2016)
- Creación de comisiones de trabajo: (i) Comisión de incidencia y cabildeo, ii) Medios de comunicación y redes sociales, iii) Financiamiento, iv) Reformas legislativas.

**b. Difusión y sensibilización:**

- Crear una escuela de formación para las OSC.
- Organizar eventos de difusión sobre entorno legal de sociedad civil en las provincias.
- Reuniones de consulta con organizaciones gremiales, empresariales y comunitarias.
- Uso de las redes sociales. Convertir la web del Foro de sociedad civil en un espacio para difundir información sobre las OSC.

- Reuniones con medios de comunicación para involucrarlos en la tarea de promover participación ciudadana y lograr espacios para la sociedad civil. En la línea de responsabilidad social.
  - Reuniones con la cooperación internacional.
- c. **Elaboración de propuesta de Ley de OSC**
- Creación de mesa técnica para revisión de la legislación aplicable a las OSC.
  - Preparar un decreto transitorio para realizar los cambios más urgentes.
  - Analizar el tema de financiamiento de las OSC en Panamá
  - Revisar el inventario de las Leyes que afectan la participación y el funcionamiento de la sociedad civil.
  - Recolecta de firmas para promover reformas.
- d. **Actividades de cabildeo**
- Reunión con Diputados.
  - Reunión con el Ministerio de Gobierno
  - Reunión con el Colegio de Abogados
  - Reunión con Partidos políticos
  - Reunión con Medios de comunicación.

El dialogo de sociedad civil y funcionarios del Gobierno para analizar el entorno legal y situación de las OSC en Panamá definió el mes de abril de 2016 como la fecha para la realización de otro gran Foro de Consulta para presentar una propuesta de Ley de OSC en Panamá.

## 8. Conclusiones:

Analizar el marco legal de las OSC en Panamá resulta una tarea compleja. No es posible identificar una tendencia específica respecto al tratamiento de las OSC en las diversas normas existentes; algunas buscan restringir el espacio de acción y otras dejan amplias oportunidades a la discrecionalidad y la supervisión.

Se destaca de la normativa su dispersión en múltiples cuerpos legales, esto trae como consecuencia que algunas regulaciones no sean del conocimiento de los diversos actores sociales, en especial de los miembros de algunas organizaciones.

Por otro lado, las dificultades en cuanto a la obtención del reconocimiento jurídico, entre ellas: la centralización del trámite en la ciudad de Panamá, la obligatoriedad de representación legal y los parámetros discrecionales de admisión y tiempo de respuesta estatal, son obstáculos reales al libre ejercicio del derecho de asociación.

En cuanto al acceso a recursos por parte de las OSC, los obstáculos no surgen de la normativa existente, ya que los presupuestos legales para tales efectos son sumamente amplios y en algunos casos inexistentes. Sin embargo, esto no es suficiente para una valoración habilitante del entorno legal, puesto que tampoco se regula de manera propositiva, de forma que se generen oportunidades de acceso a fondos públicos y privados de manera amplia.

Las condiciones favorables de crecimiento económico en el país, no han incidido en el fortalecimiento de las OSC; por el contrario, generan una merma en la cantidad de apoyo de agencias de cooperación y donantes. Esto ha llevado a que varias organizaciones con una trayectoria importante hayan tenido que cerrar sus oficinas debido a la falta de financiamiento. Por tanto, se requiere de políticas de Estado y reformas legales que impulsen, hagan accesible y regulen la obtención de recursos, tanto públicos como privados.

Otro tema de relevancia, para el desarrollo de las actividades de las OSC, tiene que ver con la posibilidad efectiva de participar en la formulación de políticas públicas,

legislaciones y campañas de elección. Aunque existe normativa al respecto, es necesario fortalecer los mecanismos legales y regular sus efectos; de forma que se garantice la participación efectiva de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos en general.

Es innegable que el movimiento de la sociedad civil panameña está atravesando un importante periodo de crecimiento y fortalecimiento en el contexto legal, social, político e institucional. Así, las OSC protegen los derechos humanos, asisten a las víctimas de abusos y educan en valores. Los actores de la sociedad civil panameña comparten la búsqueda de justicia, la promoción pacífica de conflictos y el respeto a la dignidad humana.

Para lograr un mayor impacto, las OSC requieren de un proceso de consolidación a lo interno de las propias organizaciones y de trabajo en redes, lo que permitirá una mayor incidencia y legitimidad de acción.

Es vital para la democracia tener una sociedad civil robusta y autónoma, con canales para el diálogo y transformación positiva de conflictos. Sin embargo, hasta ahora no ha sido posible darle el peso que amerita la participación de la sociedad civil. Si no hay con quién dialogar, con quién articular el desarrollo de planes locales, sectoriales y nacionales, entonces se crean escenarios de violencias múltiples y de imposición.

En el dialogo organizado el 22 de julio del 2015 y luego de analizar este informe se aprobó crear una Secretaria de la sociedad civil que de seguimiento a un plan de cabildeo e incidencia para lograr una nueva regulación sobre OSC en Panamá.

## 9. 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.

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

Evaluación Nacional sobre el Ambiente Habilitante de la sociedad civil panameña. Informe país 2015. Realizado por CIVICUS y la Alianza Ciudadana Pro Justicia.

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 visitadas

<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://www.legalinfo-panama.com/legislacion/corte/tarifa-honorarios.pdf>

[http://impresaprensa.com/panorama/costo-disentir\\_0\\_3667133340.html](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://impresaprensa.com/panorama/Cierran-comedores-Mides-inoperativos_0_4206329426.html)  
[http://www.mides.gob.pa/?page\\_id=824](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://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://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-Ilustrada-del-Plan-de-Gobierno-20-puntos.pdf>  
<http://www.asamblea.gob.pa/participacion-ciudadana>  
[http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014\\_p\\_025\\_0.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf)  
<http://alianzaproyusticia.org.pa/>  
[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26370\\_C/GacetaNo\\_26370c\\_20090917.pdf](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](http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/4.9.2.1_12_ley_no._33_de_8_de_noviembre_de_1984..pdf)