

**La profesionalización de la función pública en el marco de un régimen de carrera administrativa y el cumplimiento debido del procedimiento administrativo en Panamá.** Ponencia al Seminario sobre la “Profesionalización de la función pública”, celebrado los días 27, 28 de febrero y 1 de marzo de 2002, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Por. **Javier Ernesto Sheffer Tuñón**  
(Panamá)

## **Sumario**

**I.** Entes públicos encargados de la capacitación de los funcionarios 1. Ministerio de Economía y Finanzas 2. Dirección General de Carrera Administrativa 3. Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) 4. Procuraduría de la Administración 5. Ministerio de Educación **II.** La responsabilidad del funcionario en el contexto de la profesionalización de la función administrativa del Estado 1. Responsabilidad del servidor público respecto del desarrollo del procedimiento administrativo (sanciones en caso de su violación) **III.** Aspecto educativo y cultural **IV.** Factores que afectan la profesionalización de la función estatal 1. Carencia de Incentivos al funcionario público 2. Inexistencia de una ley general de sueldos 3. Ausencia de un verdadero interés y voluntad en implementar la Carrera Administrativa 3.1. La precaria estabilidad del servidor público panameño 4. Ausencia de una Ley de Organización Administrativa 5. Incumplimiento de los Códigos de ética. **V.** La génesis, la prospectiva..., la causa de los cambios.

Buenas tardes:

Autoridades invitadas

Miembros organizadores de este prestigioso evento,

Colegas expositores de los países hermanos

Público presente

Señoras y señores:

La temática que nos convoca en este evento constituye lugar común prácticamente para todo Iberoamérica, sin dejar de lado los países americanos cuyo idioma oficial no es el castellano. Les hablaré sin pretensiones de

sabiduría, tan sólo enmarcado en la experiencia de mi país, Panamá, de la profesionalización de la función del Estado, particularmente de los operarios de esa Administración ligada a un régimen de carrera administrativa y el cumplimiento debido del procedimiento administrativo, que a mi modo de ver tienen como condición y presupuesto necesario dicha profesionalización.

Panamá recientemente adoptó el régimen de procedimiento administrativo común o general en el marco de la modernización del Estado, proceso que se inició en el primer lustro de la década pasada, poco tiempo después de la apertura democrática producto de la deposición a la fuerza del régimen autoritario del exgeneral Noriega por tropas del ejército norteamericano. Episodio de tristeza e ingrata recordación para la conciencia latinoamericana. Dicho régimen de procedimiento está contenido en el Libro Segundo de la Ley 38 de 2000.

También deseo precisar algunos elementos que comportan esa profesionalización vinculada necesariamente a la *aspiración* de una sincera y decidida aplicación en mi país de un régimen de carrera administrativa, sistema que abarca al grueso de la planta laboral del sector público, y que aunque aprobado mediante Ley, formalmente en 1994, hasta ahora no se perciben los frutos que en la actividad administrativa de suyo un régimen como el indicado debe generar.

La materia reviste interés y confío que la audiencia así lo estime, porque estoy convencido, a raíz de la praxis de mis diez años en la función pública, que una sincera y adecuada aplicación de la carrera administrativa que atañe en muchos países al grueso de funcionarios o servidores públicos y un debido cumplimiento del procedimiento administrativo en el aparato burocrático, y en

aquellos entes oficiales de los otros dos Organos del Estado, son elementos efficaces que contribuyen a la excelencia de la función estatal.

En Panamá son varios las entidades estatales encargadas de propiciar, organizar y realizar tareas de instrucción a los servidores públicos. Dichas tareas y programas de capacitación son desarrolladas generalmente de modo muy individualizado por los referidos organismos.

La confluencia de atribuciones sobre este rubro en mayor o menor grado, ocasiona un producto o resultado no lo enteramente satisfactorio y eficaz para la gestión pública que se espera, porque se llevan a efecto de modo no coordinado y sin la pertinencia que la función pública exige, aunque la Ley mande lo contrario. Pertinencia que no es tomada en cuenta para el operador más simple o el más especializado o técnico que la prestación de servicios públicos requiere, o para el sistema de la Administración Pública en su conjunto, como he dicho.

A continuación, una breve enunciación de aquellas instituciones principales capacitadoras de los servidores estatales y comentarios sobre las tareas que hacen en ese sentido:

### **I. Entes públicos encargados de la capacitación de los funcionarios**

#### 1. Ministerio de Economía y Finanzas

Importa decir que esta institución del gobierno central es producto de la reciente fusión del Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica, consagrada en la Ley 97, de 21 de diciembre

de 1998. Tiene a su cargo, entre otras funciones “...la modernización del Estado”.<sup>1</sup>

La competencia sobre la capacitación del funcionario puede decirse que está afincada esencialmente en este Ministerio, Dirección de Desarrollo Institucional, que actúa por medio del Departamento de Recursos Humanos y el Centro de Perfeccionamiento del Recurso Humano en el Sector Público (CEPRHUSEP). Esta última es la dependencia que elabora y ejecuta los programas de capacitación para los servidores estatales.<sup>2</sup>

La Ley 97 de 1998, lo faculta para establecer en *coordinación con las demás instituciones del Estado*, la política sobre la administración de los recursos humanos del sector público al servicio de éste, así como “programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público” (Art. 2, literal D, numeral 5)<sup>3</sup>.

Confecciona un programa de capacitación anual, el último de los cuales está fechado en marzo de 2001, que incluye:

- a) La *detección de las necesidades* en este rubro por sector (agropecuario; banca y finanzas; comercio, industria y turismo; transporte; educación; gobierno; salud; trabajo y vivienda);
- b) Un programa de *capacitación sectorial por institución*, que obedece a las políticas de gobierno, se orienta en la modernización de la gestión pública y en los programas de globalización que determinan las

---

<sup>1</sup> Cfr. G.O No. 23,698, de 23 de diciembre de 1998, Art. 1 de la Ley.

<sup>2</sup> Cfr. Programa de Capacitación-Año 2001, MEF, CEPRHUSEP, SINACAP, publicación oficial, 2001, p. 173.

<sup>3</sup> Cfr. Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Fianzas, Publicación Oficial, p. 4.

acciones institucionales. Cada institución debe velar por que la capacitación esté vinculada a las metas y objetivos del sector público;

- c) *Programas institucionales.* Son los ofrecidos a nivel interno por las respectivas dependencias oficiales con posibilidades de intercambio entre éstas. Es de señalar que para el 2001, sólo 18 instituciones enviaron al Ministerio de Economía y Finanzas su programa para ser publicado;
- d) *Programa de oficina central y organismos internacionales.* El CEPRHUSEP invita a la comunidad del sector público a que participe de este programa de seminarios, charlas, talleres, etc;
- e) *Programa de becas internacionales.* Como su nombre lo indica, consiste en becas al exterior ofrecidas por Organismos Internacionales. Se requiere postulación por parte de la respectiva entidad de aspirantes idóneos para que luego de su retorno a la institución sean agentes multiplicadores de los conocimientos adquiridos.

## 2. Dirección General de Carrera Administrativa

Adscrita al Ministerio de la Presidencia, es uno de los órganos superiores de gobierno de la Carrera Administrativa, instituida por la Constitución en el artículo 300, bajo el principio cardinal indicado por la propia Carta Magna, según el cual la Ley regulará las carreras públicas *de conformidad con las necesidades de la Administración.*

La Carrera Administrativa ha sido desarrollada por medio de la Ley 9, de 20 de junio de 1994 (reglamentada por el Decreto No. 222, de 9 de septiembre de 1997). La mencionada Dirección General tiene entre sus funciones (Art. 9, numeral 6) *dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad, la capacitación y desarrollo de recursos humanos.*

Sobre este punto se han identificado las necesidades de capacitación del Sector; se ha preparado una guía técnica de evaluación y seguimiento para el diagnóstico de necesidades de capacitación para puestos de carrera administrativa; se aprobó el respectivo reglamento que está pendiente de ser divulgado en las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos. La Dirección de Carrera impartió capacitación en el año 2001 a 2,550 servidores estatales.<sup>4</sup>

La Carrera administrativa comenzó a operar *formalmente* en octubre de 1996.<sup>5</sup>

Es la principal esfera de actividad funcional dentro de la que se ordena la administración de los recursos humanos del Estado panameño. El ámbito y ejecución de este sistema, con los incentivos y estabilidad garantizada, para atraer y retener el mejor recurso humano, debe producir un mejor servicio público e incrementar la eficiencia de la Administración Pública, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la Administración de Personal.<sup>6</sup>

Más adelante, en el desarrollo de estas ideas, me refiero a los factores que no coadyuvan al cumplimiento del ideal y propósitos descritos, toda vez que

---

<sup>4</sup> Informe de gestión y proyecciones del régimen de carrera administrativa, documento oficial, 2001, p. 25.

<sup>5</sup> Informe de Gestión, Op.cit. p. 1.

<sup>6</sup> Ibídem, p.8.

el régimen de carrera no es lo operativo que debiera ser, pese a la vigencia mas no eficacia de su Ley reguladora.

### 3. Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)

Entidad autónoma y descentralizada creada por Ley 1, de 11 de enero de 1965 (modificada por la 45 de 1978), cuyo papel fundamental es la de ser fuente de financiamiento a través de programas de becas o auxilios económicos para estudios en el país o en el extranjero. Esta dependencia canaliza una gran cantidad de becas ofrecidas por gobiernos extranjeros u organismos internacionales, cuyos aspirantes (beneficiarios) pueden ser particulares o servidores estatales.<sup>7</sup>

También otorga préstamos reembolsables a intereses blandos para el perfeccionamiento profesional.

Bajo su dirección está el denominado “Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos, creado mediante Ley 31, de 2 de septiembre de 1977, con la finalidad de elevar el nivel de conocimientos científicos y técnicos de los servidores públicos en las áreas prioritarias que demanda el desarrollo del país.<sup>8</sup>

Este es un programa exclusivo para servidores públicos con un mínimo de dos (2) años de prestar servicios en la Administración Pública. Una Comisión Intergubernamental es la encargada de velar por que los aspirantes cumplan los

---

<sup>7</sup> La ley orgánica de esta entidad fue publicada en la G.O. No. 15,285, de 12 de enero de 1965. Los artículos 23, 24 y 25 abordan la atención especial e inmediata que debe proveer el Instituto al servidor público que solicite un préstamo o beca para estudios en el país o en el extranjero, *justificado en las necesidades del servicio*.

<sup>8</sup> La citada Ley fue reformada en su artículo 14 por la Ley 20, de 30 de diciembre de 1985.

requisitos para ser beneficiarios de licencia con sueldo hasta por tres (3) años para su perfeccionamiento profesional en el extranjero, por lo que puede recomendar o negar la concesión de la licencia.<sup>9</sup>

La referida Ley especial ordena que los Ministerios y demás dependencias oficiales remitan periódicamente a la Comisión una lista de las carreras de postgrado o especialización que demanda el mejoramiento institucional o el desarrollo nacional.

#### 4. Procuraduría de la Administración

Esta es una institución adscrita al Ministerio Público (Art. 216 CN), que funge principalmente como asesora legal de los funcionarios administrativos, participa en los asuntos de constitucionalidad ventilados ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y los negocios del control de la legalidad, mediante la jurisdicción contencioso administrativa, ya en interés del acto acusado, ya en defensa de la legalidad.

La atribución en materia de capacitación le ha sido asignada en la Ley 38 de 2000, Libro Primero, que dicta el Estatuto Orgánico de la Institución, artículos 6, numeral 5; 7 y 8, en virtud de los cuales organiza y ejecuta programas variados de capacitación a ciertos estamentos de la función pública, como son los Departamentos de Asesoría Jurídica y al gobierno local.

Tales programas también incluyen actividades de prevención y desarrollo de procedimientos para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. G.O. No. 18,419, de 14 de septiembre de 1977. Específicamente los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13.

<sup>10</sup> Un compendio de la labor de desarrollo institucional y proyección social de la entidad puede consultarse en la obra de la Procuradora de la Administración, Alma Montenegro de Fletcher, Innovaciones institucionales exitosas: El caso de la Procuraduría de la Administración de Panamá, Editorial Iuris, Panamá, 2001. La obra es un resumen de las tareas de cambio que ha emprendido esta dependencia oficial

Vale decir que en esta faena, los Gobiernos Locales han recibido una gran atención por parte de la Procuraduría, mediante seminarios y cursos periódicos e intensos de capacitación en miras a organizar y fortalecer la gestión municipal.

La institución no ha dejado de lado a la ciudadanía en general, quien es informada con lenguaje común, de sus derechos y obligaciones, a través de varios mecanismos de entre los que destacan el sistema de Circulares, boletines informativos y un espacio en la prensa escrita, página que tiene varios años de fructífera edición continua todos los sábados.<sup>11</sup>

Dentro del contexto planteado, no es extraño ubicar la enseñanza y práctica de las cuestiones relacionadas al Derecho Administrativo. Coincido con que en esta tarea “nos entusiasmamos con principios magníficos de individuo, derechos subjetivos, legalidad, defensa del administrado, debido proceso. Y con todas esas realidades técnico-jurídicas nos imbuimos de que lograremos la justicia, equilibrio entre Estado e individuo, autoridad y derechos subjetivos.

Si bien la lucha es cruenta, estamos convencidos de que algo se está logrando, mucho ha mejorado y puede mejorar mucho más. Para ello será suficiente que tanto los que defienden a los administrados como los que defienden al fisco se ilustren y se compenetren de esas ideas de equilibrio y respeto recíproco”.<sup>12</sup>

---

con una mística particular, digna de emular, y que, a no dudarlo, marca una impronta en la función pública panameña.

<sup>11</sup> En el diario “El Universal”, en virtud de un convenio celebrado entre esta empresa y la Procuraduría de la Administración, todos los días sábados aparece publicada una página jurídica, sobre temas variados para el público en general con una finalidad no sólo informativa sino educativa. Se basa en la filosofía según la cual el pueblo debe conocer sus derechos pero también sus obligaciones.

<sup>12</sup> Cfr. **ESPINOSA GAVIÑA**, Rodolfo. Procedimiento Administrativo aduanero (legislación, doctrina, jurisprudencia), Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1974, p.37.

La noble esperanza del autor Rodolfo Espinoza Gaviña, expuesta a principios de la década del “70”, tiene un radio de acción mucho más abarcador; nos pone de manifiesto que su logro no será posible, sino con un esfuerzo adicional al hecho hasta ahora; con entera disposición al cambio y dosis cada vez más elevadas de educación verdaderamente formativa y por ello de gran calidad, bebida desde los primeros años de la vida de cada individuo de esta sociedad. La profesionalización de la función pública tiene como materia prima ese ser humano que debe enriquecerse desde los hogares en las primeras etapas de su formación. Lo que sugiere la idea de un ciclo en que el desarrollo del mismo y su sostenibilidad esté garantizado por la adecuada conservación y preparación de la materia prima.

## 5. Ministerio de Educación

Es el ente rector del sistema educativo nacional.

Mediante el sistema de educación no formal, esta dependencia oficial ha reglamentado los cursos de formación y/o capacitación laboral y profesional, dentro de la estructura académica del sistema educativo panameño, con el objetivo o filosofía de educar “para el trabajo”, utilizando las nuevas tecnologías.

Este Programa tiene como usuarios tanto a funcionarios que laboran en las empresas públicas, trabajadores de las empresas privadas y particulares independientes, para su perfeccionamiento profesional y adiestramiento básico en tareas específicas propias de un oficio o área de trabajo. Puede ser impartido tanto por entes públicos como privados pero supervisados por el Ministerio por medio de la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos.

Indudablemente que esta lista de dependencias oficiales que desarrollan y a la vez propician programas específicos de capacitación, es larga, podría mencionarse, además, el Ministerio de Salud.<sup>13</sup>

Habría que incluir a las Universidades tanto públicas como privadas. En este punto es evidente que la educación superior debe estar acorde en sus currícula y planes de estudio con las necesidades del mercado laboral, pero sobre todo actualizado en lo que se refiere a la educación pertinente al desarrollo del país.

Mucho es el déficit presupuestario que padece este sector pese a tener considerables asignaciones en el presupuesto general del Estado.

La educación integral formativa no es posible producirla en la escasez . El salto de país en vías de desarrollo a uno de primer orden necesariamente pasa por un aumento en todos los niveles de la calidad de aquella, apoyada financieramente de modo cónsono con el objetivo de desarrollo. La producción de tecnologías no puede permanecer como una consagración lírica existente sólo en los libros, esa tecnología y ciencia debe, una vez producida, contribuir cada vez en mayor medida a lograr un posicionamiento en el plano regional y mundial; generar lazos más fraternos entre los latinoamericanos a quienes nos une iguales orígenes históricos y todo indica que un futuro no tan disímil, por qué no en búsqueda de la unidad en una gran Nación, tal cual el ideal de Bolívar.

---

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo No. 234, de 21 de noviembre de 1996. G.O. No. 23,176, de 3 de diciembre de 1996. Con fundamento en el Estatuto Orgánico de esta cartera se ha reglamentado el diseño de cursos para la actualización, capacitación y perfeccionamiento profesional en pro del mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. Dichos cursos son impartidos tanto al personal administrativo como al técnico. Las instituciones estatales, privadas cívicas gremiales y religiosas que hagan este tipo de actividades para el personal del ramo de salud están obligadas a responder al diagnóstico, planificación, objetivos y políticas de la institución.

## **II. La responsabilidad del funcionario en el contexto de la profesionalización de la función administrativa del Estado**

Responsabilidad en términos comunes es el cargo u obligación moral que resulta para uno de posible yerro en cosa o asunto determinado.<sup>14</sup>

La Ley 38 de 2000, en la definición número 95 del artículo 201, entiende por responsabilidad el conjunto de efectos que surgen para una persona que ha infringido una norma legal o reglamentaria o que ha incumplido una obligación contractual. Esta norma también contiene los conceptos jurídicos de responsabilidad civil, disciplinaria, patrimonial y penal (Cfr. numerales 96, 97, 98 y 99, respectivamente).

Los ciudadanos panameños tienen su parte de carga en pro del cumplimiento de las normas de convivencia que rigen la sociedad, para generar una nueva forma de proceder de la Administración Pública que está sometida, no olvidemos, a la norma de derecho.<sup>15</sup>

1. Responsabilidad del servidor público respecto del desarrollo del procedimiento administrativo (Sanciones en caso de su violación).

Los funcionarios públicos están para servir a la comunidad, no para servirse del Estado, habida cuenta que a todos y cada uno de ellos se les nombra, previo juramento, con la obligación de cumplir los preceptos de la Constitución y la Ley. Al no cumplir lo que señalan la Constitución y la Ley o

---

<sup>14</sup> Cfr. Diccionario Enciclopédico Universal Aula. Edit. Cultural de Ediciones, S.A., Madrid, España, 1992, s/p.

<sup>15</sup> Cfr. Artículos 17 y 18 de la Ley Fundamental sobre las obligaciones de las autoridades de la República y el sometimiento y límites para la acción tanto de funcionarios como de los particulares, respectivamente.

ejecutarlo de una manera que genere perjuicios, cabe responsabilidad al respectivo servidor.<sup>16</sup>

En este sentido, comento algunas de las disposiciones específicas que en la Ley 38 regulan la responsabilidad que cabe exigir a los agentes públicos en caso de incumplir con las normas que prevén el desarrollo normal y oportuno del procedimiento administrativo. No existe duda que son claros preceptos sobre esta materia los artículos 43, 47, 48 y 49, para mencionar los más específicos.

El primero se refiere a la obligación de dar cumplimiento al “derecho fundamental de petición”. Su falta de cumplimiento hace acreedor al respectivo funcionario de las siguientes sanciones disciplinarias:

- Amonestación escrita por primera vez;
- Suspensión temporal durante 10 días hábiles, sin derecho a sueldo, por reincidencia dentro del mismo año;
- Destitución en caso de incurrir en la misma falta; y,
- Destitución en caso de violar el citado artículo, en tres ocasiones distintas, sin consideración al año en que cometa la falta.

Obsérvese que son sanciones cuya proporción va en aumento debido a la gran connotación que le ha dado el Legislador a la materia, ante la conducta reprochable muy generalizada de la Administración Pública de desatender las peticiones de los particulares. Esto, evidentemente, conmina al servidor del Estado a ser más *eficiente* y *oportuno* en su labor al servicio de la comunidad que aquél cobija.

---

<sup>16</sup> En sentencia de 5 de abril de 1999, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Caso Talal Darwich Vs. Alcaldía Municipal de Colón), expresó que la responsabilidad personal del servidor público -de tipo

El artículo 47, por su parte, exige responsabilidad disciplinaria al propio Jefe o Jefa del Despacho público que incumpla con la prohibición en él contenida de establecer requisitos o trámites no previstos en las leyes o disposiciones reglamentarias para la debida ejecución de éstas.

El artículo 48 prevé la posible responsabilidad disciplinaria, penal y civil en caso que el servidor público incurra en las *denominadas vías de hecho o actuaciones materiales* que afecten derechos de los particulares o intereses legítimos de los mismos.

Las normas contenidas en el artículo 49, por otro lado, son categóricas al decir que el impulso del proceso administrativo corresponde primariamente a la Administración Pública y especialmente al Jefe o Jefa del Despacho y al trámite, por lo cual la responsabilidad que cabe exigir a éstos -Jefe y quien tramita el expediente-, conforme al citado artículo, es de tipo *solidaria*.<sup>17</sup>

Vale apuntar que la norma que comento deriva responsabilidad disciplinaria (destitución) de la autoridad o funcionario contra los que prosperen dos incidentes de recusación en un mismo año, por mora o “retraso injustificado en la realización de un trámite a cargo de la Administración”.

Vemos así que la responsabilidad es compartida conjuntamente por todos: El Estado que debe propiciar y estimular los cambios positivos que provienen de él mismo mediante la capacitación constante del agente público sobre las normas y principios que orientan el procedimiento administrativo. Los funcionarios que están llamados a cumplir apropiadamente la función que les ha

---

extracontractual-, emana de claras normas de la Constitución, específicamente de los mencionados artículos 17 y 18. Esa responsabilidad “tiene fundamento de derecho público”.

<sup>17</sup> Es importante señalar que el numeral 48, del artículo 201, define el concepto de funcionario de la causa como *la persona encargada de forma inmediata y directa de la tramitación y agilización del expediente administrativo*.

sido encomendada, entre éstas, el normal desenvolvimiento del procedimiento administrativo; y de los asociados en general, que deben cooperar para que el cuerpo social marche correctamente.

Cabe recordar que del pueblo se origina el poder público, pero como no lo puede ejercer directamente, debe convertirse en vigilante de sus mandatarios o representantes, situación que lo impele a ser crítico del actuar de la Administración y no en espectador pasivo, que a ciencia y paciencia, padece los rigores de la falta de excelencia por insuficiencia en la organización y manejo, en términos latos, de los despachos de esa Administración.

### **III. Aspecto educativo y cultural**

El factor educativo y cultural están íntimamente relacionados entre sí, al punto que no se puede hacer referencia a uno sin abordar el otro, aunque sea tenuamente.

Hemos llegado a uno de los elementos que se convierten a mi humilde modo de ver, en parte no de la tabla de salvación, sino en el remedio eficaz para reducir en altos porcentajes los patrones culturales desviados que nos impiden una marcha apropiada hacia la determinación de nuestra identidad nacional: Quiénes somos realmente como Nación?..., ¿Hacia dónde queremos ir?. Preguntas de contenido que los padres de la patria de las grandes naciones rectoras de este mundo hoy globalizado en algún momento se hicieron.

El factor educativo es esencial para propiciar cambios de actitud, de hábitos y, sobre todo, de mentalidad. Se sabe que la dirección de la educación nacional está a cargo del Estado, directrices a las que deben ajustarse los entes educativos privados de los diferentes niveles. No obstante, esta educación es

de tipo formal, que si bien es fundamental para el aumento del acervo cultural de quien aprende, debe ser complementada con una sabia enseñanza en el hogar proveniente esencialmente de los padres y figuras paternas cuyas experiencias, positivas y negativas, transmitidas a los hijos, se ha comprobado científicamente, dejan huellas indelebles en la personalidad del posterior adulto.

Se hace necesario rescatar a la familia por su condición de célula social, ya que ésta es una cadena en que si alguno de sus eslabones no cumple su función o se rompe, el producto de la tarea y fin en sí mismo, que es el ser humano, resultará defectuoso.

El Estado debe planificar, orientar, dirigir como un buen padre de familia, pero todo ello implica dotación de recursos financieros para ejecutar planes integrales ideados sobre el problema social. Las causas de la desintegración familiar y la violencia dentro de la familia (entre todos sus miembros y en especial hacia el menor), dan cuenta de un proceso de crisis que resquebraja los cimientos de la misma.

La vorágine parece no tener fin, mas son plausibles los recientes esfuerzos a nivel de la sociedad civil y del Estado panameños con la creación de normas importantes como el Código de la Familia y la Ley 27 de 1995 (que tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores), y las normas jurídicas procesales que las complementan. Sin embargo, debemos ser sinceros y confesar que un fenómeno nefasto como éste no se alivia reprimiendo al autor de la conducta; es necesario poner énfasis en las medidas preventivas, más que en las represivas o curativas, sin desconocer que todas ellas son importantes. El asunto requiere más que de la estrategia para afrontarlo. La sociedad está tomando conciencia pero falta mucho por hacer.

Los patrones culturales se transmiten de generación en generación. Es importante afrontar el problema desde la raíz, evitando caer en el error de buscar la fiebre en la manta, por lo que una vez detectados los agentes contaminantes y las causas del problema se deben tomar las medidas políticas, sociales y económicas para contrarrestarlo, sin importar qué partido político ostente el poder público, y antes bien pensar en el futuro de la Nación empleando mecanismos civilizados, que como el de la Concertación Social han utilizado responsablemente un número plural de países para hacerle frente a períodos de crisis social, política e institucional marcada, aun con conflictos armados internos.

Lo anterior es importante porque muchos, no se sabe qué cifra, de personas que proceden de hogares donde los signos y prácticas de la violencia doméstica –que no discrimina para medrar clase o estrato social- ha sido la tónica característica ingresarán al sector público con las taras y secuelas que el fenómeno ha producido en ellos. ¿Qué tipo de servidores públicos podrían ser los mismos?..., ¿Se imaginan?.

Sería muy desesperanzador decir que todo está perdido. Los esfuerzos para contrarrestar el estado de cosas, se perciben, por ejemplo, en la expedición de algunas iniciativas normativas –a modo de prevención- como el Decreto Ejecutivo No. 214, de 16 de diciembre de 1997, que creó “el Programa de Escuela para Padres de Familia en el Ministerio de Educación”. Entre los fundamentos de este instrumento están el Código de la Familia, que en su artículo 670 faculta al Ministerio de Educación, como ente rector de este sector, a que impulse la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos y la creación de escuelas para padres en todo el territorio nacional; además el artículo 258 de la Ley 47 de 1946, orgánica de educación, que establece que dicha institución con apoyo de instituciones de la comunidad y la sociedad civil

ofrecerá programas dirigidos a los padres y a las madres de familia y acudientes para orientarlos, capacitarlos y fortalecerlos en su papel de personas responsables y formadores de sus hijos.<sup>18</sup>

Como parte del papel de la educación y del proceso educativo, los comunicadores de ella, o sea, los maestros y profesores, tienen una participación determinante que desempeñar. En opinión de Maruny y de Barrios -citados por Frida Díaz Barriga y Gerardo Hernández-, juicio que comparto, “enseñar no es sólo proporcionar información, sino ayudar a aprender, y para ello el docente debe tener un buen conocimiento de sus alumnos: cuáles son sus ideas previas, qué son capaces de aprender en un momento determinado, su estilo de aprendizaje, los motivos intrínsecos y extrínsecos que los animan o desalientan, sus hábitos de trabajo, las actitudes y valores que manifiestan frente al estudio concreto de cada tema, etcétera. La clase no puede ser ya una situación unidireccional, sino interactiva, en la que el manejo de la relación con el alumno y de los alumnos entre sí forme parte de la calidad de la docencia misma”.<sup>19</sup>

Resulta que parte de la responsabilidad para mejorar la situación educativa panameña está en manos de los docentes incluso los del tercer nivel de enseñanza. Toda vez que la libertad de cátedra no puede constituirse en escudo y a la vez excusa para dejar de orientar apropiadamente al discente universitario muchas veces todavía en etapa de formación por su condición de adolescente. De allí que el estudio universitario debe estar apoyado por la

---

<sup>18</sup> Cfr. G.O. No. 23,453, de 5 de enero de 1998. Según el artículo 1 de este Decreto, el Programa será coordinado por la Dirección Nacional de Educación Comunitaria y Padres de Familia, y entre los objetivos que enuncia su artículo 4, numeral 4, está “Crear conciencia en los padres de modo que comprendan que ellos son responsables directos de la educación de sus hijos y que, para lograrlo, necesitan estar debidamente preparados”.

<sup>19</sup> **DÍAZ BARRIGA**, Frida et. al. Estrategias docentes para un aprendizaje significativo (Una interpretación constructiva). Edit. Mc. Graw Hill, México, 1998, p. 3.

enseñanza de verdaderos códigos de ética profesional. El Estado participa de la aludida responsabilidad, pero, primariamente, es el seno familiar a quien compete.

La enseñanza contribuye a corregir patrones desviados que presentan los niños y adolescentes; por lo que ese facilitador y mediador debe estar lo suficientemente capacitado para impartir el conocimiento pertinente que les sirva para el cambio de mentalidad y propiciar la búsqueda de valores superiores: Está actualmente el docente panameño del nivel primario y secundario preparado para ello?. Está cumpliendo su función a cabalidad?. Estas son preguntas que me parece deben ser objeto de evaluación, y ante una respuesta negativa deben aplicarse los correctivos necesarios.

*Existe un bajo nivel cultural de enseñanza jurídica en las escuelas.* La educación cívica debe retomarse con un énfasis que genere frutos desde los niveles iniciales del aprendizaje humano. La autora panameña Aura Guerra de Villalaz, exmagistrada de la Corte Suprema de Justicia, ha reseñado en un informe sobre la situación de la justicia en Panamá, de manera acertada, que:

“No existen programas de educación legal a la comunidad, por lo que la ciudadanía no capta con claridad la función de administrar justicia y la confunde con otros aspectos de la justicia en lo social, político y económico”.<sup>20</sup>

La opinión aunque fue formulada sobre el problema de la *administración de justicia* en nuestro país, es asimilable a la materia administrativa, por cuanto no es infrecuente que el particular y el propio servidor del Estado desconozca las normas legales y principios que sirven de fundamento a su derecho o a su

<sup>20</sup> GUERRA DE VILLALAZ, Aura E. **La posición del Juez en Panamá**, en “La justicia como garante de los derechos humanos: La independencia del Juez”, Litografía e Imprenta Lil, S.A, San José, Costa Rica, 1996, p. 724.

desempeño (obligaciones) en el cargo, respectivamente, debido a la falta de divulgación de los manuales de cargos y funciones (propio de una tarea de inducción al cargo), o en la gran mayoría por la inexistencia de estos instrumentos básicos de organización.

#### **IV. Factores que afectan profesionalización de la función estatal**

##### **1. Carencia de Incentivos al funcionario público**

Un plan adecuado de incentivos a los servidores del Estado es un factor que no debe faltar como herramienta de trabajo. Y digo como herramienta de trabajo, ya que si se crea y cumple el mismo, ello se traduciría en el rendimiento inspirado de quien con conciencia y apego a la reciprocidad y honra de sus compromisos y responsabilidades, dará como respuesta natural, dentro de sus capacidades, la productividad que la función pública espera de él.

Sin un plan apropiado de incentivos es poco lo que se podrá obtener como rendimiento de los servidores del Estado, porque la falta de incentivo o motivación es como decir que desestimula el interés. El ser humano, además de racional, es interesado por naturaleza. Decir lo contrario es desconocer la conformación en algún grado instintiva del género humano, que impulsa su actuar y lo eleva, incluso, hacia objetivos superiores.

Durante esta investigación, me di a la tarea de entrevistar a tres funcionarias del Ministerio de Economía y Finanzas, licenciadas en Economía (con 2 años de servicio), Geografía e Historia (13 años) y Psicología (15 años), todas Analistas de Capacitación, que en conjunto suman 30 años de labor en la función oficial, quienes coincidieron en que no existe en el sector público un plan de incentivos o motivación para el servidor del Estado, que tome elementos

objetivos como el mérito, antigüedad (experiencia), evaluación del desempeño, iniciativa, entre otros componentes, para premiar su labor.

Excepcionalmente, instituciones como la Autoridad de la Región Interoceánica, Caja de Ahorros, Banco Nacional de Panamá, Autoridad del Canal de Panamá, poseen y aplican sistemas de evaluación del desempeño. Las otras empresas públicas INTEL, dedicada a las telecomunicaciones, y el IRHE, a la generación y distribución de energía eléctrica, hoy privatizadas, aplicaban a su personal tales métodos de evaluación.

Según las Analistas de Capacitación consultadas no hay una escala salarial justa y equitativa.<sup>21</sup>

## 2. Inexistencia de una ley general de sueldos

Hoy en día y desde hace un considerable tiempo se viene señalando que los sueldos de la mayoría de los funcionarios que sirven al Estado son irrisorios y en muchos de los casos no logran cubrir la “Canasta Básica Familiar”, es decir, que lo que se recibe como sueldo no alcanza siquiera para comprar los alimentos elementales de subsistencia, qué no decir para vestirse, obtener una vivienda digna y pagar deudas adquiridas. Se incumple así el precepto superior que prevé el pago de “una retribución justa” al funcionario por la prestación de sus servicios.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Entrevista efectuada a las licenciadas Petita de Macías, Analía Valdés y Mayra De León, el día viernes 15 de febrero de 2002.

<sup>22</sup> El malestar social se acentúa más porque la política de aumento salarial ejercida por los últimos gobiernos beneficia únicamente a los funcionarios de alta jerarquía, del nivel político y técnico; es el caso de los entes reguladores, miembros de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado, Magistrados de Tribunales Superiores y de la Corte Suprema de Justicia, Fiscalía Electoral, Tribunal Electoral, Procuradores, entre otros.

Una Ley General de Sueldos que consulte el real aumento del costo de vida, se impone, y ello está contemplado en la Ley de Carrera Administrativa, que data de junio de 1994, y todavía no se ha aprobado aquélla. Es más, ésta es una exigencia complementaria de la Ley de Carrera, para poner a caminar mejor dicho sistema en la Administración Pública.<sup>23</sup>

En 1962 se dictó el Decreto Ley 7 –modificado después por el Decreto de Gabinete 137 de 1969, que dejó sin efecto la Ley 4 de 1961 de Carrera Administrativa- para establecer el “sistema técnico de Clasificación y Retribución de Puestos y la Escala General de Sueldos para la Administración Pública”, cuyo objeto era uniformar la nomenclatura de los puestos, tramitar y resolver los ingresos, ascensos, traslados, permutas, aumentos de sueldos y otros movimientos de personal, y el artículo 10 de dicho decreto con valor de Ley radicó en el Organo Ejecutivo la competencia para aprobar el Manual de Clasificación de Puestos, lo que debía hacerse mediante el reglamento que el mismo contemplaba.<sup>24</sup>

Destaco este elemento histórico para decir que aún está en estudio por las autoridades el manual de clasificación de puestos y funciones para el grueso de la Administración Pública, así como antes se dijo, la necesitada Ley General de Sueldos.

Estimo que este es un claro atentado al principio de bienestar general que la Administración Pública tiene encomendado, a la legalidad preludio de la seguridad jurídica, y es una afrenta por pretermisión de la norma constitucional que faculta al Organo Legislativo a “Expedir la Ley general de sueldos propuesta

---

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 198, inciso 5, de la Ley 9, de 20 de junio de 1994.

<sup>24</sup> Cfr. Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración, mediante Nota No. C-14, de 15 de enero de 1996, al entonces director del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), p.7.

por el Organo Ejecutivo". Ciertamente que tanto la omisión como la responsabilidad es de ambos poderes estatales<sup>25</sup>.

Debo aclarar que el incentivo no se reduce a lo estrictamente monetario o salarial, de allí que aun en el supuesto de que los funcionarios devenguen sueldos apropiados, no ha de abandonarse la política de promover estímulos de reconocimiento moral o simbólico que son gratificantes para el espíritu. El ser humano no es tan solo materia.

### 3. Ausencia de un verdadero interés y voluntad en implementar la Carrera Administrativa

#### 3.1. La precaria estabilidad del servidor público panameño

Cualquier sistema de carrera pública no es un fin en sí mismo, sino un medio para obtener otros fines que por su relevancia y efectos podemos catalogar como institucionales por ser de utilidad pública.

Para **Rojas Arbeláez** entre los derechos de los funcionarios "hay uno que ocupa un primer lugar, y es el de **permanecer** en su cargo mientras conserve sus capacidades y observe buena conducta, y el de progresar dentro de su vinculación al servicio público; esa permanencia y progreso es lo que busca precisamente la llamada Carrera Administrativa, y esto no solo en interés de los ciudadanos sino en interés de la comunidad, porque si algo interesa a esta (sic) son los cuadros de funcionarios, o sea una burocracia diestra en el ejercicio de sus funciones".<sup>26</sup>

Asimismo, agrega que:

<sup>25</sup> Cfr. Artículo 153, numeral 2, de la Constitución Política de 1972 modificada.

<sup>26</sup> **ROJAS ARBELÁEZ**, Gabriel. El espíritu del Derecho Administrativo, Edit. Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 1985. pp. 89 y 90.

“La carrera administrativa tiende a evitar que se produzcan prácticas, ante un cambio de gobierno, como la del despojo. **JOUVENEL** en su libro ***El poder***, hablando precisamente de los traumatismos que suelen ocurrir en un cambio de gobierno cuando no hay carrera administrativa, anota: *Todo cambio de gobierno es, a su manera, una invasión bárbara en la que los recién llegados se pasean por las Cámaras de la Máquinas (oficinas) con sentimientos en los que se mezclan la curiosidad, el orgullo y la avidez*”.<sup>27</sup> (Destacado nuestro).

No constituye para nada un aliciente, la desvinculación de los funcionarios a raíz de un cambio de gobierno, si éstos están cumpliendo los preceptos constitucionales y legales que exige el cargo (competencia, honestidad, desempeño personal y dedicado de la función- exigencias imperativas del artículo 295 constitucional), mas por el solo elemento discrecional en el nombramiento y remoción del mismo, resultan depuestos de sus cargos.

El régimen de carrera tiene un propósito de estabilidad; pero hacemos la salvedad que éste no es su objetivo principal, y ello se dice sin restar su importancia como estímulo e incentivo para el servidor de que se trate, sobre todo de tipo psicológico (tranquilidad, confianza en el cargo que para muchos es la fuente se subsistencia, sin caer en el sedentarismo y pérdida del dinamismo).

*Un régimen de carrera busca, ante todo, propósitos superiores, que han sido bien descritos por el autor citado como de “interés de la comunidad”. Este es, verdaderamente, el fin último y esencial de toda carrera pública.*

Que los operarios del sistema sean diestros en el ejercicio de sus funciones, redunda, en la calidad y pertinencia del servicio prestado. Así como

---

<sup>27</sup> Ibídem, p. 90.

en la imagen que proyecta el Estado y, en consecuencia, el respectivo gobierno de turno, que debe esmerarse porque esa calidad y eficiencia sea permanente y transmitida al gobierno de relevo.

A mi juicio, es incorrecto aplicar la tesis del “borrón y cuenta nueva”, con la consiguiente pérdida de dinero invertido y experiencia adquirida producto de la capacitación que hubiese hecho el gobierno de turno en el recurso humano contenido en sus filas.<sup>28</sup>

El 1 de septiembre de 1999 se produjo el cambio de gobierno producto de las elecciones generales del 2 de mayo de ese año, torneo del cual salió triunfadora la alianza de oposición liderada por el Partido Arnulfista, que se impuso en las urnas al oficialismo comandado por el Partido Revolucionario Democrático (PRD).

Es un tema sujeto a discusión el hecho que mediante Resolución de Gabinete No. 122, de 27 octubre de 1999, se cumplió lo que al parecer es el “desideratum” inconfesable de todo gobierno nuevo que asume el poder. Mediante dicho acto administrativo, de jerarquía inferior a la Ley, se dejaron sin efecto 19 Resoluciones de Gabinete anteriores que incorporaban a distintas entidades públicas al sistema de carrera administrativa, y se ordena la revisión y reestructuración de todas las acreditaciones de funcionarios ingresados a la Carrera Administrativa hasta el 31 de agosto de 1999, lo que equivale, en la práctica, a que la Ley 9 de 1994, que regula dicha Carrera, quedara **suspendida**; situación que es contraproducente para la buena marcha de la función pública.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Esta consideración no es aplicable a aquellos servidores excluidos de cualquier carrera pública o cuyo nombramiento está regulado por la Constitución.

<sup>29</sup> Según el Informe de gestión elaborado por la Dirección General de Carrera citado en este documento, luego de la aplicación de la Resolución de Gabinete No.122 se desacreditaron del régimen de carrera 2,597 servidores (27%) del Gobierno Central, por lo que la población a atender en dicho sector ascendió a 72%.

El acto administrativo que ordenó la revisión de las acreditaciones fue demandado de ilegal ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, y mediante auto de 7 de diciembre de 1999, esa corporación que ostenta el monopolio de la jurisdicción contencioso administrativa denegó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del citado acto.<sup>30</sup>

La demanda de nulidad fue recientemente resuelta mediante sentencia de 30 de julio de 2001, que declaró sustracción de materia, por obsolescencia procesal ya que el proceso devino sin objeto al ser derogada la Resolución de Gabinete No. 122 de octubre de 1999 por la Resolución de Gabinete No. 50 de agosto de 2001, es decir, prácticamente dos años después de la emisión de la primera.

Por demás, esta acción de los gobiernos coloca en entredicho la buena marcha de la Administración Pública, y es un claro atentado a los objetivos de interés público o bien común que ésta debe cumplir. La mayor parte de las quejas que recibe la Procuraduría de la Administración son por causa de destituciones lo que se explica por la falta de implementación de la Carrera Administrativa.<sup>31</sup>

---

En el sector descentralizado, el número de desacreditaciones fue 229, de un total de 466 acreditados. En resumen, se excluyeron 2,826 servidores; la cifra de acreditados en todo el sector oficial baja a 7,324, quedando por incorporar al sistema una cifra aproximada de 50,131, que representa, más o menos, un 87% del total, Cfr. P. 17.

<sup>30</sup> Los fundamentos para desestimar la medida cautelar radican en que “la suspensión provisional sólo resulta viable en el supuesto de empleados públicos que hayan sido nombrados por períodos fijos y, en el presente caso las mencionadas medidas se refieren a los empleados públicos en general y no a los nombrados por períodos fijos”, y agrega que con base a la jurisprudencia sentada “...sólo pueden considerarse como funcionarios de Carrera Administrativa, con todos los derechos que les confiere la Ley, a aquellos servidores públicos que han cumplido los requisitos y procedimientos de ingreso que ésta establece”.

<sup>31</sup> Innovaciones institucionales exitosas..., Op. Cit., p. 33.

Paradójicamente, porque se trata de un corolario que vuelve a la idea primaria fundamental, la carrera administrativa establecida en nuestro país en virtud del artículo 159 de la Constitución de 1941, se inspiró en algunos aspectos en las Constituciones de Cuba y Uruguay, y tenía el propósito de organizar institucionalmente la República sobre los nuevos conceptos del Estado en que no puede omitirse el elemento burocrático, rodaje indispensable de la maquinaria administrativa.

La Exposición de Motivos de nuestra segunda Carta Fundamental de la "era republicana" (1941) es clara al precisar que los servicios del Estado no alcanzarán un mediano grado de perfección y de eficiencia mientras los funcionarios y empleados no se sientan que esa responsabilidad no sea estimulada, por medio de un estatuto en que sus derechos y deberes estén perfectamente armonizados; mientras los partidos consideren los destinos públicos como un botín del cual pueden disponer a su antojo.<sup>32</sup>

Lastimosamente, esta historia de la era republicana se viene repitiendo con la misma sintomatología desde hace sesenta (60) años, por decir lo menos, situación que requiere urgentes cambios de mentalidad de los gobernantes de turno en cuanto a los objetivos y beneficios que el respeto del sistema de carrera administrativa depara en pro del Estado de derecho y la institucionalidad democrática.

La jurisprudencia del único Tribunal Contencioso Administrativo (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) ha mantenido la invariable tesis, muy acentuada en la última década y lo que corre de la presente, que si el funcionario público no ha ingresado al servicio mediante un concurso de méritos o bien esté amparado por una Ley especial que le conceda estabilidad, el

sistema que rige es el de libre nombramiento y remoción como potestad discrecional de la autoridad nominadora, por lo que no es necesario que se invoque motivación alguna para removerlo, pudiéndose por ello aplicar los criterios de conveniencia y oportunidad para la cesación del recurso humano en tal circunstancia.

Opino que el ejemplo colombiano sobre la materia producto de la construcción doctrinal del Consejo de Estado y la Corte Constitucional contiene una elaboración que se acerca al ideal de equidad y justicia, toda vez que es posible revisar la remoción de un servidor basada en el criterio de libre nombramiento y remoción, cuando dicha potestad se ha desviado de los fines legales que la fundamentan, como son: la buena marcha de la función pública (buen servicio) y el interés general. No estaría cimentada en la buena marcha de la función estatal una destitución con desviación de poder, porque atenta contra la moral administrativa y es motivo de ilegalidad del acto.<sup>33</sup>

#### 4. Ausencia de una Ley de Organización Administrativa

Como sabiamente expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/92, modificada por la 4/99 contentiva del “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común” española, la Administración Pública posee un carácter o concepto instrumental, por lo que “El régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe establecerse desde este concepto y trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones

---

<sup>32</sup> Cfr. **FABREGA PONCE**, Jorge. **Las Constituciones de 1904, 1941 y 1946, abril de 1965**, en “Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá”, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986, pp. 138 y 139.

<sup>33</sup> Cfr. la interesante y casuística obra de Gustavo Penagos: *Nombramientos e insubsistencias discrecionales, partidistas o arbitrarios*, Ediciones Doctrina y Ley, Ltda., Santafé de Bogotá 1998, ver entre otras pp. 182-183.

para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos”.

La profesionalización de la planta de operarios de la función publica llama a que exista un intenso o elevado grado de coordinación administrativa, en que el traslape de competencias funcionales o por materia no se interprete como un pábulo para el atrincheramiento, el culto a la propia personalidad y orgullo de la institución con la secuela de ineficiencia y conflictos interinstitucionales.

Es lógico que entre las dependencias de la función pública administrativa se produzcan cuestiones de competencia; como en el proceso civil, penal, laboral, etc., el ordenamiento procesal administrativo tiene prevista la solución jurídica. No obstante, antes de cualquier presupuesto de controversia debe privar el profesionalismo como estandarte dilucidador, en la medida que la gerencia del bien común es una tarea magnífica que no puede perder el tiempo en inconsistencias que perjudican la fluida y apropiada actividad gerencial de ese bien. Lo contrario sería desconocer el carácter instrumental que sabiamente predica la citada Ley española de la Administración Pública.

Ante un panorama de conflicto interinstitucional, es necesario, primero que todo, acudir al fundamento que está en el principio de coordinación administrativa y deponer intereses ajenos al bienestar general. La recomendación sería en la realidad panameña más factible, si existiera una Ley de organización y funcionamiento de la Administración Pública, que estableciera, en blanco y negro, los principios rectores de la Administración activa.

Tal régimen de organización establecería los parámetros y fundamentos de las dependencias oficiales, con delimitaciones de competencias más claras y depuradas tanto para el ciudadano y particular en general como para el

funcionario, que asiste a un sistema vivo de actividad (función pública) con una visión aislada, producida por la carencia del instrumento que dé cohesión a tal forma de ver. Esa ausencia le impide tener una aproximación intelectual completa de su empleador; yo diría que es imperativo acrecentar la conciencia acerca de que el agente público es empleado de la función pública generada por el Estado como ente moral, no de determinado organismo o entidad oficial (Organo Judicial, Ejecutivo, Legislativo, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio, Municipio, etc.). Como corolario: se es un profesional de la función pública, sin perjuicio, es obvio, de la carrera o especialidad del servidor respectivo.

Actualmente, esa visión coherente de la Administración, se hace una exigencia imperiosa tras el franco proceso de modernización del sector público causado por los cambios en la economía mundial influida por la corriente de globalización, a la que prácticamente ningún país podrá resistirse, sobre todo, los que han adoptado el sistema económico-político capitalista para su sociedad, o sea, la mayoría de los Estados del orbe.

No hago aquí un análisis sobre las ventajas y desventajas del fenómeno económico, sobre su operatividad en la idiosincrasia del pueblo latinoamericano, sólo digo que es un proceso por el que atraviesan la mayoría de estos países y allende los mares, que está exigiendo mayor organización del aparato público, que de no darse, provocará la disfunción social a la que asistimos en algunos de los miembros de dicha comunidad.

##### 5. Incumplimiento de los Códigos de ética

Recién en enero de este año se aprobó en Panamá la llamada Ley de Transparencia en la gestión pública, que vino a responder a la situación muy

especial de crisis a raíz de denuncias públicas sobre actos de corrupción en el sector público, muy particularmente en el Órgano Legislativo y el Ejecutivo.<sup>34</sup>

El Órgano Judicial no está exento de este tipo de críticas.

Puntualmente destaco que dicha norma introduce en el concepto de Código de Ética que incluye, el carácter de obligatorio cumplimiento que a éstos les asiste. Toda dependencia pública que carezca de este instrumento de conducta deberá establecerlo y publicarlo en el Periódico Oficial. La Defensoría del Pueblo tiene la tarea de recopilar los mismos.<sup>35</sup>

Ciertamente que uno de los problemas en la función administrativa que afecta su profesionalización son los actos venales. Más que ante una asunto de legalidad, ante la corrupción lidiamos con un problema de legitimidad que mucho cuesta a la población, porque además de afectar directamente la prestación del servicio público, disminuye grandemente la confianza en la gestión administrativa, crea altas dosis de intolerancia en la comunidad, y contrae la economía debido a los elevados niveles a que puede arribar la inseguridad jurídica que genera.

De lo que se sigue, que la profesionalización de la función pública tanto del nivel político como de la administración activa, pasa por el cumplimiento fiel de los Códigos de conducta y los principios que le sirven de base<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ley 6, de 22 de enero de 2002. G.O No. 24,476, de 23 de enero de 2002. Esta Ley no sólo crea normas de transparencia a las que deben sujetarse las actuaciones públicas, sino que instituye el instrumento procesal de “hábeas data” a favor del particular al que se le niegue acceso a la información. También contiene disposiciones sobre “participación ciudadana”.

<sup>35</sup> Ver artículos 1, numeral 1, y 27 in fine de la Ley 6 de 2002.

<sup>36</sup> En Inglaterra, a instancia de Primer Ministro, se elaboró el Informe Nolan (mayo de 1995) que recomienda 7 principios que “sostienen la vida pública” a incluir en tales Códigos: desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo.

En nuestro país, diversas entidades han adoptado este tipo de Código; es necesario reforzar las profesiones liberales en tal sentido.

## V. La génesis, la prospectiva..., la causa de los cambios

Los cambios que experimenta el aparato burocrático, debido al redimensionamiento del Estado actual, si bien lo sustrae paulatinamente de su papel de gestor e interventor en la economía a través de empresas públicas y sociedades, esencialmente de prestación de servicios públicos, ese mismo Estado rector de toda sociedad organizada existente se arroga el fin primordial de fiscalizador de la adecuada concurrencia de los agentes económicos al mercado, con reglas claras, concediéndole a estos últimos la explotación de bienes y servicios públicos.

Su actual repliegue de los negocios y actividades comerciales e industriales no es total, porque no es un fenómeno universal, mas esa es la tendencia. Son insoslayables las tareas de protección de la vida, honra y bienes de los asociados, control del orden público, defensa territorial, aseguramiento del ejercicio de las libertades públicas, y otras que también debe cumplir aquél.

Vale recordar aquí lo dicho por Fiorini, para quien “*el procedimiento administrativo no proviene del Estado Gendarme, ciego y prepotente; es consecuencia del Estado intervencionista que concurre a ayudar al administrado y no para declararlo su enemigo*”.<sup>37</sup>

Se ha dado cambios en el rol de aquel Estado de inicios del siglo XX, signado por grandes utopías político sociales, avances en todos los órdenes, así como de cruentas conflagraciones y genocidios, odios interraciales o étnicos, formas modernas de esclavismo, explotación y segregación, pobreza,

<sup>37</sup> Estas expresiones se las atribuye a Fiorini (Procedimiento administrativo y recurso jerárquico, segunda edición ampliada, de 1971) el autor Rodolfo Espinoza Gaviña. Procedimiento administrativo aduanero (Legislación, doctrina, jurisprudencia), Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1974, p. 66.

hambruna, desigual distribución de la “riqueza social”, disputas religiosas..., fenómenos que ayer impulsaron y hoy siguen siendo dinamo de un discurso vehemente por la retoma de los derechos humanos, pues en suma, el sujeto y el objeto, la víctima y el victimario es el ser humano, lo que “obligaba” a ese Estado a ser prestador directo de los servicios públicos y de intervenir en la economía con fines de bienestar general y justicia social.

Conceptúo que esto constituye, un poco, la antítesis del modelo liberal absoluto desgastado del siglo XIX, que hoy en día implica, necesariamente, como parte de esa transformación, un aumento en la calidad, eficacia, celeridad, objetividad, apego a las leyes y no a las formalidades, imparcialidad, transparencia, lealtad del funcionariado, tendencia hacia la gratuidad y extensión en el desenvolvimiento de los procedimientos en los despachos oficiales.

Una de las razones que por evidentes parece ser la menos utilizada con énfasis por los interesados particulares, cuando no debería ser así, es que los agentes subordinados (funcionarios) de la Administración Pública deberán convencerse de que son esclavos ejecutores de las normas jurídicas que reglan el proceso del bien común y no de la voluntad personal del superior. Esto trae aparejado que los administrados deberán, en defensa de sus derechos, actuar siempre sin temor ni “recomendaciones”, pues no concurren para solicitar gracias sino el respeto de derechos que le pertenecen como destinatarios del bien común.<sup>38</sup>

Claro que esto tiene como premisa fundamental que los jefes de despacho se compenetren de que su labor es siempre realización del bien común y no el beneficio de una persona, de un grupo o de un partido político.

---

<sup>38</sup> Cfr. Espinoza Gaviña, Op. Cit., otra vez citando a Fiorini.

Pienso que el redimensionamiento estatal (ahora fiscalizador-regulador) también significa la aplicación al sector público de la sociedad de los estándares que acompañan el proceso de globalización, cuya base filosófica es el neoliberalismo, nueva etapa del capitalismo, a la caza de economías potables y estabilizadas por sistemas jurídicos “apropiados”, conocidos como calidad total, transparencia y reingeniería; estándares patrocinados y exhibidos con donaire y orgullo por el sector social privado.

Lejos de reprochar la “lógica” del desarrollo que impone el tiempo a través de las intrincadas y no escritas ni inmutables leyes de la historia y la evolución cultural, debemos destacar las bondades y elementos útiles que puede aprovechar la sociedad panameña al amanecer de un nuevo siglo, en pro de una mejor Administración Pública, en manos de un cuerpo orgánico de profesionales, que propicie una apropiada atención al público: empresas y personas particulares en general, nacionales o extranjeros que acceden a usar los servicios que presta una Corregiduría, Junta Comunal o Local, la Alcaldía y sus distintas dependencias, al igual que la Gobernación, entidades descentralizadas, el gobierno central con todos y cada uno de sus Ministerios y entes adscritos, en fin, cada despacho oficial en que se ventilen asuntos cuyo trámite es de naturaleza administrativa, aun la Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial.<sup>39</sup>

En esto estábamos a la zaga de ordenamientos jurídicos de países próximos a nosotros y allende los mares, más hoy con la Nueva Ley de procedimiento administrativo, se propician cambios institucionales importantes que deben acompañar el proceso de transformación del Estado panameño.

---

<sup>39</sup> Es consabido que las Corregidurías son parte de la Administración Municipal, pero es importante destacarlas “aparentemente” por separado, debido al papel esencial como primeros proveedores de justicia policial en la comunidad, a modo de jueces de paz.

Lo planteado es un proyecto enteramente realizable pese al aparente repliegue del Estado. Se basa en la necesidad de una nueva cultura jurídica que ha de favorecer el procedimiento administrativo general, y en una renovada forma de hacer las cosas en el ámbito público, compromiso esencial que constituye el norte de todo servidor público, con participación ineludible de la sociedad civil.<sup>40</sup>

Panamá, 25 de febrero de 2002.

---

<sup>40</sup> Cfr. **SHEFFER**, Javier. Ley 38 de 2000, Estudio Introductorio, Editorial Portobelo, Panamá, 2001, pp. 35-38.