



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
DOCTORADO EN DERECHO**

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EL RÉGIMEN JURÍDICO EN EL FUNCIONAMIENTO
DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMA.**

**TESIS
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA
GIULIANO MAZZANTI ALVARADO
C.I.P. 9-724-2**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MAIR SITTÓN MORENO**

**CHIRIQUÍ, PANAMA
2024**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
DOCTORADO EN DERECHO



**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: EL RÉGIMEN
JURÍDICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ.**

TESIS

PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

GIULIANO MAZZANTI ALVARADO
C.I.P. 9-724-2

DIRECTOR DE TESIS:


DR. MAIR SITTÓN MORENO

CHIRIQUÍ, PANAMÁ

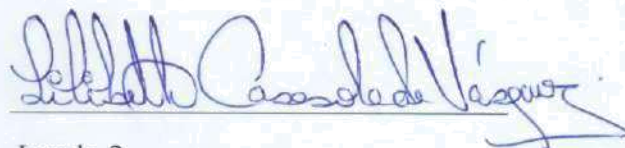
2024

“La Responsabilidad Patrimonial de los Servidores Públicos: el
Régimen Jurídico en el Funcionamiento de las Entidades
Públicas de la República de Panamá.”.

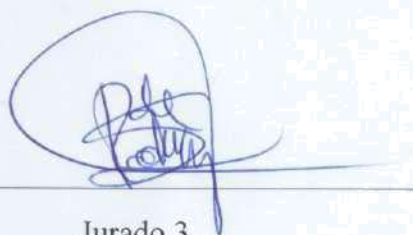
Aprobado



Jurado 1.
Dr. Mair Sittón Moreno
Director



Jurado 2.
Dra. Lilibeth Casasola de Vásquez
Lectora



Jurado 3.
Dra. Silka Gómez de Rodríguez
Lectora

Octubre, 2024

PENSAMIENTO

“No se puede escapar de la responsabilidad del mañana evadiéndola hoy”.

Abraham Lincoln.

DEDICATORIA

Este trabajo, fruto de mis esfuerzos, lo quiero dedicar:

A mi Madre Ruth Alvarado N. y mi hijo Alessandro Mazzanti S., quienes siempre me ofrecieron su apoyo incondicional. Sus consejos y acompañamiento han orientado mi vida.

A mi esposa Alexandra K. Samudio, por ser parte de este gran reto lleno de ilusión y a la vez ser mi soporte cuando más lo necesitaba. No fue sencillo culminar con éxito esta investigación, sin embargo, siempre sus palabras fueron de motivación, ayudándome en todo momento.

A mi director Mair Sittón Moreno, por ofrecerme sus conocimientos, experiencias y sobre todo las herramientas necesarias para la confección de este trabajo de investigación.

Giuliano Mazzanti A.

AGRADECIMIENTO

Es frecuente verse solitario con sus propios pensamientos e ideas, sin embargo, muchas mentes, muchas manos son necesarias para lograr cada proceso, cada proyecto y cada acción que reflejan la influencia del ser en la construcción del pensamiento, sentimiento y acción, para la formación e interacciones que conformaron un eslabón en la construcción de una sociedad justa e igualitaria para todos. Por esta razón quiero extender mi eterno agradecimiento al doctor Mair Sittón Moreno, quien ha sido un pilar fundamental en la realización de mi investigación.

De igual forma, quiero agradecer a las lectoras de mi investigación, la doctora Lilibeth Casasola de Vásquez y a la doctora Silka Gómez de Rodríguez, que sin sus valiosas recomendaciones no se hubiese podido lograr los resultados esperados. También, al doctor Danis Castillo, exfiscal adjunto de la Fiscalía General de Cuentas, a la licenciada Leysi Santamaría, abogada y oficial de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, la magister Orlanda Villarreal, correctora de español y a la doctora Lisbeth Mabel Casasola Araúz, Coordinadora del Programa de Doctorado en Derecho, por el acompañamiento brindado, siendo esencial para el logro de este trabajo de grado.

Finalmente, extendiendo mi agradecimiento a todas las personas de la sociedad civil, como a los profesionales del Derecho que laboran en los departamentos legales de las entidades públicas y a los abogados litigantes expertos en derecho público, quienes hicieron posible la validación de las encuestas y entrevistas aplicadas para el desarrollo de este trabajo. Gracias a ellos y ellas, se termina esta etapa de manera satisfactoria.

ÍNDICE GENERAL

	Págs
Hoja de presentación.....	i
Hoja del Tribunal Evaluador.....	ii
Pensamiento.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimientos.....	v
Índice general.....	vi
Índice de figuras.....	xiv
Índice de cuadros.....	xix
Índice de anexos.....	xx
Resumen.....	xxi
Summary.....	xxii
Introducción.....	xxiii

CAPÍTULO I. MARCO INTRODUCTORIO.

1. Antecedentes.....	34
1.1. Aspectos generales.....	60
1.1.1. Diagnóstico situacional del problema.....	67
1.1.2. Delimitación o alcance del proyecto.....	69

1.1.3. Supuesto general de la investigación.....	74
1.1.4. Objetivo de la investigación.....	74
1.1.4.1. Objetivo general.....	74
1.1.4.2. Objetivos específicos.....	75
1.1.4.3. Objetivo creativo.....	77
1.1.5. Definición de términos técnicos.....	77
1.1.6. Limitaciones o restricciones de la investigación.....	81
1.2. Justificación de la investigación.....	83
1.2.1. Importancia.....	83
1.2.2. Aportes del proyecto.....	86
1.2.2.1. Aporte a la teoría.....	93
1.2.2.2. Aporte a la metodología.....	94

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.

PARTE A. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1. Los paradigmas de la Administración Pública.....	96
2.1.1. La Administración Pública y su práctica gubernamental	99
2.1.2. Las Políticas Públicas de cara a la igualdad social.....	103
2.1.3. La Planificación Estratégica.....	106
2.1.4. El Control en la Gestión Pública.....	109

2.2. La Alta Dirección Pública.....	112
2.2.1. Gestiones de riesgo en los gobiernos.....	114
2.2.2. Relaciones públicas administrativas.....	117
2.2.3. Actividades administrativas.....	121
2.2.4. Gobernabilidad y Gobernanza.....	122
2.2.5. Participación Ciudadana en la toma de decisiones.....	126
2.3. Principios rectores de la Administración Pública.....	134
2.3.1. El principio de Legalidad.....	135
2.3.2. El principio del Debido Proceso.....	137
2.3.3. El principio de la Eficacia de la Administración Pública.....	141
2.4. La Administración Pública frente al mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.....	143
2.4.1. Reingeniería de la Administración Pública.....	146
2.4.2. Controles jurídicos administrativos de cara a las actuaciones públicas.....	149
PARTE B. CÓMO ANALIZAR AL SERVIDOR PÚBLICO.	
2.5. Evaluación de desempeño.....	152
2.5.1. La conducta profesional.....	155
2.5.2. El rendimiento en el ejercicio público.....	156
2.5.3. La Productividad.....	158
2.5.3.1. El compromiso.....	161

2.5.3.2. El liderazgo.....	163
2.5.4.3. Planificación del trabajo.....	166
2.6. La Ética Pública.....	168
2.6.1. Probidad.....	170
2.6.2. Templanza.....	172
2.6.3. Transparencia.....	173
2.6.3.1. Rendición de Cuentas.....	176
2.6.4. Responsabilidad desde la Ética Pública.....	178
2.7. Nombramiento de los servidores públicos en base al mérito y la trayectoria.....	180

PARTE C. LAS PERSPECTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

2.8. Reporte general de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en Panamá.....	181
2.8.1. Tipos de responsabilidades del servidor público.....	183
2.8.1.1 Contractual.....	183
2.8.1.2 Extracontractual.....	185
2.9. Constitucionalización de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en Panamá.....	188
2.9.1. Estado Social y Democrático de Derecho.....	191
2.9.2. Garantías Fundamentales.....	194
2.10. Daños causados al administrado.....	195

2.10.1. Negligencia.....	197
2.10.2. Dolo.....	198
2.11. La acción de regreso o repetición.....	200
2.12. Factores políticos que impiden la regulación de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.....	202
2.13. ¿Por qué se hace Responsabilidad Patrimonial?.....	204
2.14. ¿Por qué hago Responsabilidad Patrimonial?.....	204
2.15. ¿Cómo hago Responsabilidad Patrimonial?.....	205
PARTE D. ESPACIOS PARA LA AXIOLOGÍA, LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO.	
2.16. La Axiología.....	206
2.16.1. Filosofía de los valores.....	208
2.16.2. Diferentes interpretaciones del concepto valor.....	210
2.16.3. La Axiología Jurídica.....	212
2.16.3.1. La Axiología Jurídica como un deber	213
2.17. El principio de la Legalidad.....	215
2.17.1. Características de la Legalidad.....	217
2.17.2. La Ley sobre el poder público.....	218
2.17.3. Restricciones en el ejercicio de funciones públicas.....	219
2.18. El debido proceso.....	221
2.18.1. Que protege el debido proceso.....	223

2.18.2. El debido proceso y los derechos humanos.....	224
2.18.3. El debido proceso visto desde la imparcialidad y neutralidad en la actividad administrativa.....	225

CAPITULO III. MARCO METODOLÓGICO.

3.1. Enfoque, tipo y diseño de investigación.....	228
3.1.1. Enfoque de la investigación.....	228
3.1.2. Tipo de investigación.....	229
3.1.3. Diseño de la investigación.....	229
3.2. Sistema de hipótesis y variables.....	230
3.2.1. Definición de hipótesis.....	230
3.2.2. Definición de variables.....	231
3.3. Población estudiada.....	235
3.3.1. Determinación del tamaño de la población (N).....	235
3.4. Fuentes de información.....	236
3.4.1. Primarias.....	236
3.4.2. Secundarias.....	237
3.5. Descripción de los instrumentos.....	239
3.6. Recolección de la información.....	240
3.7. Tratamiento estadístico.....	242

3.7.1. Estadística descriptiva.....	243
3.7.2. Estadística inferencial.....	243

CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.

4.1. De la encuesta aplicada.....	245
4.2. De las entrevistas realizadas a profesionales con experiencia en el derecho público.....	309
4.3. Prueba de hipótesis.....	328

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.1. Conclusiones.....	333
5.2. Recomendaciones.....	339

CAPÍTULO VI. PROPUESTA.

6.1. Introducción.....	342
6.2. Fundamentación de la propuesta.....	352
6.3. Justificación de la propuesta.....	353
6.4. Objetivos de la propuesta.....	354

6.5. Costo beneficio de la propuesta.....	355
6.6. Presupuesto de implementación de la propuesta.....	355
6.6.1. Seguimiento de la propuesta.....	360
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	361
BIBLIGRAFÍA.....	375
ANEXOS.....	388

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA		Págs.
1	¿Actualmente usted estudia?	253
2	¿Actualmente está trabajando?	254
3	¿Indique su nivel de escolaridad universitaria?	256
4	¿Su estado civil es?	257
5	¿Actualmente usted es?	259
6	¿Cuál de las siguientes áreas del derecho le gusta más?	260
7	¿Sabe qué es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública?	261
8	¿Considera que los servidores públicos deben actuar en estricto apego a la Constitución Política y la Ley?	263
9	¿Está usted de acuerdo en que se debe revisar las sanciones en relación con el actuar de los servidores públicos?	264
10	¿Cree usted que la Administración Pública en Panamá, en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos?	266
11	¿Cree usted que debido a los desafíos públicos que enfrenta Panamá, es necesario hacer una reingeniería de la Administración Pública?	267

12	¿Considera usted que actualmente la Administración Pública de Panamá está enfocada en fortalecer aspectos como la Axiología, gobernabilidad y la gobernanza?	269
13	¿Considera que la Administración Pública en la actualidad tiene pocos controles jurídicos en relación con sus actuaciones?	270
14	¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo?	272
15	¿Le gustaría conocer más sobre cómo operan las entidades gubernamentales en nuestro país?	273
16	¿Estarán los gobernantes de nuestro país preocupados por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a las actuaciones de sus servidores públicos?	275
17	¿Se requiere de una urgente revisión en la forma en que la Administración Pública se desempeña?	276
18	¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel?	278
19	¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?	280

20	¿Existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público?	281
21	¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culposo o negligente de los servidores públicos que brindan un servicio a los administrados?	283
22	¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio sus funciones administrativas?	284
23	¿Considera usted que es necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado?	286
24	¿Requiere nuestro país dejar de utilizar las normas existentes en nuestro Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los Administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo como base jurídica para ello?	287
25	¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que	289

	por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?	
26	¿Puede el Estado verse beneficiado cuándo pueda recuperar a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público?	290
27	¿Este escenario generaría mayor compromiso y responsabilidad en el ejercicio de función pública?	292
28	¿Ha escuchado si actualmente existe alguna iniciativa jurídica en relación a la Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios que, al servicio del Estado, por un mal funcionamiento les causen una lesión o daño a los particulares?	293
29	¿El servidor público tiene claro cuáles son los principios y valores éticos que debe poner en práctica en todas sus actuaciones?	295
30	¿La ética pública es la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas?	296
31	¿Se tiene claro por parte de los servidores públicos cuáles son los parámetros del principio de legalidad?	298

32	¿La legalidad en las actuaciones públicas es un elemento fundamental en una administración confiable, eficiente y eficaz?	299
33	¿Se cumple en Panamá con el principio del debido proceso legal?	301
34	¿Los servidores públicos cumplen con cada una de las etapas procesales en determinada actuación administrativa?	302
35	¿Se fiscaliza en debida forma el cumplimiento de la legalidad y el debido proceso en Panamá?	304
36	¿El administrado tiene amplias posibilidades de defenderse ante las arbitrariedades de la Administración Pública?	305
37	Prueba de T para dos muestras emparejadas.	307

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO		Págs.
1	Costo beneficio de la propuesta.	355
2	Presupuesto de implementación de la propuesta.	355
3	Instalaciones y limpieza.	357
4	Equipos tecnológicos y mobiliarios.	358
5	Gastos de organización.	359
6	Depósito de garantía.	359
7	Divulgación en radio y televisión.	360

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO		Págs.
1	Encuesta.	390
2	Entrevista.	396
3	Mapa conceptual.	400
4	Mapa semántico.	401
5	Mapa sintáctico.	402

RESUMEN

La Administración Pública puede incurrir en responsabilidades no ligadas o vinculadas a un compromiso contractual con los administrados. Por consiguiente, está ya no depende de los criterios y principios elaborados por el derecho civil; sino más bien este escenario debe ser analizado y reflexionado con fundamento en el derecho administrativo, para así convertirse en un mecanismo eficiente de garantía patrimonial para los particulares frente a la actividad administrativa, y aún más importante es comenzar a visualizar cómo los servidores públicos en representación del Estado, deben ser los responsables directos ante anomalías del servicio público que ellos brindan, siendo estos los causantes de un daño inminente al ciudadano.

Por lo tanto, es necesario que en la Constitución Política de Panamá se desarrolle puntualmente el tema de responsabilidad patrimonial de los funcionarios al servicio de la Administración Pública, para fortalecer normativamente esta figura y permitir al Estado poder recuperar los dineros pagados en concepto de indemnización, resultantes de las malas actuaciones de los servidores públicos.

Palabras claves: Administración Pública, Servidor Público, Responsabilidad Patrimonial, Daño, dolo, culpa, Negligencia y Ética Pública.

SUMMARY

The Public Administration may incur in liabilities linked or not a contractual commitment with the companies. Consequently, it no longer depends on the criteria and principles elaborated by civil law, but rather this circumstance or event must be analyzed and reflected on based on the administrative law, in order to become an efficient mechanism of patrimonial guarantee for individuals towards the administrative activity. Even more important is to begin visualizing how public workers, representing the State must directly responsible for anomalies in the public service they provide, and which are the causes of an imminent damage to the citizen.

Therefore, it is necessary that in the Political Constitution of Panama the issue of patrimonial responsibility of the public workers at the service of the Public Administration, must be developed in order to strengthen this figure and allow the State to recover the money already paid as compensation, resulting from bad performances of public workers.

Keywords: Public Administration, Public Servant, Patrimonial Responsibility, Damage, fraud, guilt, Negligence and Public Ethics.

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla del derecho administrativo se está en presencia de uno de los mayores logros obtenidos en la historia de la humanidad, siendo una de las ramas del derecho vinculada al estudio de las relaciones y actividades jurídicas de la administración pública y, en este caso la del Estado panameño; existiendo una intervención permanente entre las entidades que la componen, así como también, en su relación con los particulares; interacciones y escenarios jurídicos entendidos o comprendidos desde la perspectiva de la función administrativa que desempeñan.

Por lo tanto, el derecho administrativo en Panamá es ese pilar normativo, regulador de este Estado, mostrándose como un derecho en continuo dinamismo, perfeccionamiento y evolución; dando como resultado inmediato, cambios imperativos en la sociedad panameña, en otras palabras; el derecho administrativo se cimienta sobre las bases sometidas a un constante cambio; reflejándose en ella los condicionamientos de convivencia en determinado momento o época; tanto para la Administración Pública representada por individuos denominados servidores públicos, como también por la ciudadanía en general.

En este mismo sentido, al mencionar al derecho administrativo, inmediatamente es concebido como una garantía de igualdad entre la Administración Pública y los

administrados, llegando así a consolidarse en tres escenarios preponderantes a juicio de esta investigación:

- El primero, bajo el principio de legalidad y debido proceso, con amplio reconocimiento jurídico normativo y jurisprudencial en Panamá.
- El segundo, el principio de responsabilidad patrimonial la cual es la base del presente estudio científico, y cuyo sostén estructural aún le falta por desarrollarse y mejorarse, dado su complejo diseño, difícil desarrollo y obstaculizada aplicación.
- El tercero, la concurrencia de la Axiología, como ciencia determinante en el aporte de valores y principios éticos fundamentales en la institucionalidad de este país, generando así una gran contribución.

Siendo las cosas así, es prudente mencionar que la Administración Pública, en paralelismo con los administrados, pueden incurrir en responsabilidades no ligadas o vinculadas a un compromiso contractual. Por consiguiente, esta ya no depende de los criterios y principios elaborados por el derecho civil; sino más bien deben ser analizados y reflexionados con fundamento en el derecho administrativo, para así convertirse en un mecanismo eficiente de garantía patrimonial para los particulares frente a la actividad administrativa, y aún más importante es comenzar a visualizar cómo los servidores públicos en representación del Estado, deben ser los responsables directos ante anomalías

del servicio público que ellos brindan, siendo estos los causantes de un daño inminente al ciudadano.

Por lo tanto, es necesario traer al análisis lo dicho por Morales (2018: p. 25-28) con su obra titulada Fundamentos y Límites, de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, donde hace un análisis constitucional al decir que:

En Nicaragua el principio de responsabilidad está consagrado en la Constitución Política, sin embargo, no se encuentra articulado adecuadamente en la legislación administrativa. Se podría decir que la base ha sido colocada pero que el pilar aún está en construcción. (p. 25).

En la mencionada Constitución Política de Nicaragua, específicamente en su Artículo 131 dice lo siguiente: "...El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado exigirá las responsabilidades legales correspondientes a los funcionarios o empleados públicos causantes de la lesión. Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son

responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo...” (p. 33).

En Panamá, a nivel constitucional se hace un acercamiento general al indicar que “Las autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales, dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley...” (Constitución Política de Panamá, 1972: Artículo 17- p. 14). Además, dentro de sus garantías fundamentales se consagra que los servidores públicos son responsables por la infracción de la Constitución y la Ley y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas. También, en esta Carta Magna, se puede encontrar en su Artículo 206, Numeral 2, lo siguiente: “La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: ...2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración. Podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.” (p. 69).

Con base en la disposición antes expuesta, de la Constitución panameña, a nivel legal lo más cercano a la materia objeto de esta investigación se puede encontrar en la Resolución 1 de 30 de agosto de 2001 publicada en la Gaceta Oficial número 24,384 de fecha 10 de septiembre de 2001, mediante el cual se adoptó el Texto Único del Código Judicial (Panamá), publicado por disposición expresa del Artículo 108 de la Ley número 23 de 1 de junio de 2001, (atendiendo al acto legislativo de 1956 pasando de ser Tribunal de lo Contencioso Administrativo a Sala), dentro del cual en su Artículo 97 se puede observar una aproximación, a la temática base de este estudio, al plasmar que:

A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa, de lo siguiente... 8. De las indemnizaciones de que deben responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños y perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule; 9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños y perjuicios que originen las infracciones jurídicas en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el

acto administrativo impugnado; 10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos. (p. 71).

Siendo el último numeral la aproximación más exacta en materia de responsabilidad extracontractual del Estado; no obstante, en la actualidad como de la norma se puede observar, el Estado solidariamente sigue asumiendo las indemnizaciones económicas por la prestación de un servicio público deficiente.

Bajo el criterio de esta investigación, la Constitución Política de Panamá debe desarrollar puntualmente el tema de responsabilidad patrimonial de los funcionarios al servicio de la Administración Pública, para fortalecer normativamente esta figura y permitir al Estado poder recuperar los dineros pagados en concepto de indemnización, resultantes de las malas actuaciones de los servidores públicos.

En este orden de ideas, vale la pena recalcar lo dicho anteriormente, sobre el hecho de que Panamá aún sigue utilizando las normas del Código Civil (1916) surgida en los primeros años en la cual la nación panameña se constituyó como país, democrático, soberano e independiente (1903), para regular controversias surgidas entre la Administración Pública y los administrados, siendo oportuno hacer especial énfasis que la esencia de este cuerpo normativo era la de regular las relaciones entre los particulares.

Siendo las cosas así, la Corte Suprema de Justicia panameña de cara a estas inconsistencias normativas ha definido a la “Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual” con la intención de que por medio de la jurisprudencia nacional se puedan llenar estos vacíos jurídicos, como la obligación de resarcir los daños que una persona le genera a otra por el incumplimiento de obligaciones concretas existentes entre ambas. Las obligaciones incumplidas pueden originarse en cualquiera de las fuentes de las obligaciones reconocidas por la Ley (Código Civil), enlistando como base de este tipo; los contratos, las convenciones, las declaraciones bilaterales de voluntad de las partes, los arbitrajes, por poner algunos ejemplos. Esto aunado a lo dicho por Morales (2020: p. 30-31) que a su vez ha citado al doctrinario Gordillo, diciendo lo siguiente: “...a pesar que la institución de la responsabilidad contractual y extracontractual surgen de la doctrina civilista, en la actualidad, ya no dependen de los criterios y principios elaborados por el derecho civil, porque el Derecho Administrativo se ha encargado a través de la jurisprudencia y de la legislación administrativa de elaborar principios y criterios específicos para la responsabilidad patrimonial del Estado.”.

Al respecto, Gordillo (2014) nos indica que: “...a la responsabilidad del Estado se le llama todavía, a veces, responsabilidad civil del Estado, pero ello es un eufemismo, porque ni se trata de la clásica responsabilidad del derecho privado, ni es tampoco civil, en el sentido de regirse por las normas de dicho Código.” (p. 311).

No obstante, en esta investigación, se pueden dejar evidencias de que en Panamá no se tiene un desarrollo profundo a nivel constitucional o legislativo sobre la responsabilidad patrimonial de un servidor público que brinde un mal servicio y como resultado se produzca un daño patrimonial a los particulares; actualmente lo procedente sería demandar al Estado que al final lo somos todos (Código Judicial: Artículo 97, Numeral 10), para hacerlo responsable sobre los daños causados por un servidor público que si bien es cierto representa a la Administración Pública, este funcionario con su actuar ha causado un daño y debería repararlo “el Artículo 1644 del Código Civil (Panamá), dice: El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”; sin embargo, con la actual burocracia jurídica estatal lo hace complejo y poco accesible; lo ideal de esta visual es poder constituirse en una meta, enfocada en lograr que la actividad administrativa se haga con esmero, eficiencia, eficacia y apegado a los principios consagrados por la Axiología, la legalidad y el debido proceso.

Es de alta relevancia traer a colación lo expuesto por el doctrinario Odair Marcelo Morales, el cual nos pone en contexto de la existencia de dos tipos de sistemas cuando hablamos de responsabilidad patrimonial, la primera de tipo objetivo y la segunda de tipo subjetivo, y para diferenciarlos es preciso tener claridad sobre lo que se considera funcionamiento normal o mal funcionamiento por parte de los servicios públicos.

El sistema de responsabilidad patrimonial de corte subjetivo; es aquel que analizado dentro del derecho administrativo es visto o entendido como el tipo de responsabilidad

extracontractual donde pueden o no estar presentes los elementos de la culpa o la negligencia. Por lo que, en palabras de Enterría *et al.*, (2008: p. 343), es cuando el administrado no tiene el deber jurídico de soportar un daño ocasionado, existe responsabilidad. La responsabilidad patrimonial de corte objetivo es una responsabilidad sin falta del funcionario o del servicio (Parada, 2017: p. 500). Es muy favorable a la víctima, ya que se admite la responsabilidad sin falta fundada únicamente en el riesgo, de cierto modo se sustituye la noción de culpa por la de lesión. Por lo tanto, en el sistema de responsabilidad patrimonial de corte subjetivo, la misma es reconocida por el predominio del mal funcionamiento de los servicios públicos como razón para formular una obligación o imputación, restringiendo los supuestos indemnizatorios por funcionamiento normal a un mínimo o inexistente.

El funcionamiento anormal o funcionamiento con falta, como es reconocido o descrito por los juristas europeos, ocurre cuando un servicio público no ha funcionado del todo bien o ha funcionado defectuosamente o lo ha hecho con demora; por consiguiente, ante el funcionamiento con falta, los funcionarios, dentro de sus atribuciones, han actuado inapropiadamente, dando como resultado que el daño se produzca y existan varios responsables conocido también como responsabilidad solidaria, debido a una serie de causas no determinadas tales como lentitud, defectos de mantenimiento, efectos de organización, actitud negligente o dolosa individual o conjunta.

En definitiva, el primer sistema genera una responsabilidad por parte del Estado sin que medie una infracción o servicio defectuoso brindado por un servidor público, en cambio en el segundo sistema si concurren una serie de responsabilidades imputables al servidor público, la cual es la parte medular y de interés en la presente investigación.

Finalmente, es este marco introductorio García (2009: p. 9) nos ilustra sobre la llamada responsabilidad civil del Estado en la esfera contractual o extracontractual, veamos “la responsabilidad civil se divide en contractual y extracontractual. En un capítulo especial desarrollaré todo el tema de la responsabilidad contractual, pero desde ahora anticipo que la corriente que seguirá esta obra es aquella que considera que la responsabilidad contractual es la obligación de resarcir los daños que una persona le genera a otra por el incumplimiento de obligaciones concretas que existan entre ambas, independientemente de la fuente de la obligación incumplida. La tesis opuesta dice que la responsabilidad contractual sólo puede predicarse del incumplimiento de obligaciones que tengan por fuente un contrato válido. El régimen de responsabilidad contractual está contenido en los Artículos 1602 a 1617 del Código Civil, relativo a los efectos de las obligaciones.”.

La responsabilidad extracontractual es la obligación de indemnizar el daño que una persona le causa a otra sin que entre ambas exista una relación jurídica concreta. Fernando Hinestrosa (2017: p. 5-26) la denominó “responsabilidad por encuentro social ocasional, en el entendido de que la víctima y el victimario no tienen ninguna relación jurídica, y tal vez no se conozcan cuando ocurra el hecho dañoso.”.

CAPÍTULO I.

MARCO INTRODUCTORIO

1. ANTECEDENTES.

Con la finalidad de identificar las huellas de la Responsabilidad Patrimonial en el territorio panameño y cuál es su estado más avanzado, es oportuno remitirnos, a la creación de la jurisdicción contenciosa administrativa en Panamá, constituida como un medio ordinario de control jurisdiccional de la actuación de la Administración Pública, teniendo como partida de nacimiento una orientación e influencia del sistema francés. Donde el fruto de la organización del Estado francés luego de la revolución, se formaliza el nacimiento del derecho administrativo como rama pública, fundamentada en la posición jurídica exorbitante de que la Administración Pública estuviese sometida al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, aquellos conflictos jurídicos generados entre un particular y la administración del Estado, entraba entonces esta instancia contenciosa administrativa en la tutela de los derechos individuales y sociales.

Por tal razón, la jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá era consagrada por primera vez en nuestro ordenamiento constitucional en los Artículos 190, 191 y 192 de la Constitución Política de 1941 (Panamá). En desarrollo de estas normas constitucionales se dictó la Ley 135 de 30 de abril de 1943 que regulaba y regula la materia, y a su vez, se creó el Tribunal Contencioso Administrativo como un ente especializado e independiente de los Órganos del Estado. Las decisiones de este Tribunal podían impugnarse ante la Corte

Suprema de Justicia mediante el recurso de revisión el cual fue eliminado mediante el Decreto Legislativo 4 de 28 de junio de 1945, expedido por la Asamblea Constituyente.

Posteriormente, la Constitución Política de 1946 (Panamá) amplió el marco de la jurisdicción contencioso administrativa, dando nacimiento a la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, modificando sustancialmente la Ley 135 de 1943 y que, dicho sea de paso se encuentra vigente en la actualidad; salvo las modificaciones introducidas con las reformas constitucionales de 1956 en el sentido de incorporar la jurisdicción contencioso administrativa a la Corte Suprema de Justicia, eliminando así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Fiscal que actuaba ante éste, y en su lugar se creó la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y el cargo de Procurador Auxiliar, hoy Procurador de la Administración.

La Constitución Política de 1972 (Panamá), introdujo cambios fundamentales en la Procuraduría de la Administración, en esta carta magna lo que se determinó fue el cambio de nombre del Procurador Auxiliar a Procurador de la Administración y le quitó el carácter de delegado al Procurador General.

Además, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y Laboral encuentra su sustento constitucional en el numeral 2 del Artículo 206 de la Constitución Política. Su marco legal se encuentra en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946; los Artículos 97, 98 y 99 del Código Judicial (Panamá), regulador de los procesos atribuidos a

la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y en otras normas contenidas en leyes especiales, dándole competencias a esta jurisdicción.

Con relación a la presente investigación es relevante mencionar que, la jurisdicción contencioso administrativa abarca una gama de procesos y de esos algunos son de una única instancia para conocimiento directo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; de esa pluralidad de negocios jurídicos ventilados ante dicho Tribunal, hay uno que en lo particular se encuentra en un auge, siendo numerosas las causas tramitadas e incrementándose vertiginosamente en los últimos 15 años, la cual está correlacionada con la responsabilidad del Estado, siendo presentadas en la Sala comentada; hablando propiamente del proceso contencioso administrativo de indemnización.

Para efectos de comprender la naturaleza del contencioso administrativo de indemnización, consideramos de suma importancia conocer cómo ha sido su incorporación en el ordenamiento jurídico panameño. En primer término, es fundamental entender el contenido de las normas plasmadas en el Código Civil (Panamá), el cual data de 1916 y sobre el tema investigado nos dice lo siguiente: el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones. Sobre este punto, resulta pertinente explicar a manera de antecedente que, si bien la jurisdicción ordinaria podía pronunciarse sobre dicha responsabilidad, lo cierto

es que no tenía la potestad para decretar la ilegalidad de un acto administrativo o en todo caso, para anular la actuación de algún funcionario público.

En ese orden de ideas, el fundamento constitucional de ese principio de responsabilidad estatal, se encontraba inmerso en el contenido de los entonces Artículos 24 y 25 de la Constitución de la República de Panamá de 1941; normas consideradas como el antecedente directo de los actuales Artículos 17 y 18 constitucionales, refiriéndose categóricamente a la misión de las autoridades de la República, específicamente a la responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos.

A través de la mencionada Carta Magna de 1941, específicamente en su Artículo 190, se estableció la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuyéndole a esta, la facultad para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todas las autoridades administrativas, entidades políticas descentralizadas o autónomas y autoridades provinciales o municipales.

En 1943, la Asamblea Nacional (Panamá) expide la Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que se observa el primer antecedente vinculado a los negocios jurídicos relacionados con la responsabilidad estatal; en su Artículo 26 se establecía lo siguiente: “la apreciación de las responsabilidades a que haya lugar en caso de que se declare la ilegalidad demandada, corresponderá a la jurisdicción judicial ordinaria, la cual no podrá variar el fallo del Tribunal de lo contencioso y se

limitará a fijar la cuantía de dichas responsabilidades” (p.2). Hasta este momento, la jurisdicción contencioso-administrativa no conocía sobre la responsabilidad del Estado; el legislador patrio la enmarcó dentro de la jurisdicción ordinaria.

El 1 de marzo de 1946, la República de Panamá contaba con un nuevo Texto Fundamental; sin embargo, al examinar el contenido de su Artículo 252 que estableció el entonces Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la ciudad capital y las funciones que éste tendría, las cuales se circunscribían a revisar los actos, resoluciones, órdenes, o disposiciones de todos los funcionarios nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, en ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas.

Posteriormente, el 11 de septiembre de ese mismo año, la Asamblea Nacional expide la Ley 33 de 1946, modificadora de la ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, adicionándole un nuevo Artículo (13), señalando entonces las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso-administrativo, incluyendo en sus Numerales 12, 13 y 14, la de conocer, de las indemnizaciones de que deben responder personalmente los funcionarios del Estado o de las entidades públicas autónomas o semiautónomas por razón de daños o perjuicios causados por actos que el Tribunal de lo Contencioso-administrativo reforme o anule; de las indemnizaciones por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado o de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, en virtud de los daños o perjuicios que originen las infracciones jurídicas en que incurra en el ejercicio de sus

funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado; y de las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado o las entidades públicas autónomas o semiautónomas causadas por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos.

En ese contexto, tampoco se puede perder de vista la citada Ley 33 de 1946, la cual realizó un cambio sustancial en el contenido del Artículo 26 de la Ley 135 de 1943, pues dictaminó que, la apreciación de las responsabilidades a que haya lugar, ya se trate de las patrimoniales de los funcionarios, o de las principales o subsidiarias del Estado, o de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso-administrativo.

En este contexto, igualmente se precisó, en 1956, a través del Acto Legislativo No. 2, por medio del cual se reformó la Constitución de la República de Panamá de 1946, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo pasó a ser competencia de la Corte Suprema de Justicia. Cabe señalar, que se crea la Sala Civil, la Penal y la Contencioso-Administrativa, esta última integrada por los tres magistrados del extinto Tribunal de lo Contencioso-Administrativo; sin embargo, no se dieron cambios en cuanto a sus atribuciones; situación que se mantiene hasta la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

En 1983, el pueblo panameño aprueba las reformas a la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, en atención a la consulta popular convocada por el Presidente de la República de la época; a partir de ese momento, se establece en el Artículo 203 constitucional, lo siguiente: “la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades pública autónomas o semiautónomas”; conservándose hasta la actualidad, variando únicamente la numeración de los Artículos, pues hoy en día dicha norma corresponde al Artículo 206, Numeral 2.

En el año 2000, se expide la Ley 38 de 31 de julio, por medio de la cual se adopta el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y el Procedimiento Administrativo General; excerpta legal que en su Artículo 206 dispone la derogación del Artículo 26 y el Capítulo I, Título II, de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946; no obstante, no hay que perder de vista, el citado Artículo 26.

Después de haber realizado todo el recuento cronológico antecedido, queda claro entonces que, si bien la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo conoce de las demandas de indemnización interpuestas en contra del Estado, atribuida de manera expresa en el Artículo 13 de la Ley 33 de 1946 y el Artículo 97 del Código Judicial (Panamá), lo cierto es que, nuestra Carta Magna no lo establece de forma muy clara, pues se limita a

indicar a la jurisdicción contencioso administrativa como la conocedora de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades pública autónomas o semiautónomas. A este respecto, estimando una similitud en la redacción observada el Artículo 26 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946 sería entonces, sin lugar a dudas, una mejor opción, porque quedaría establecida la apreciación de la responsabilidad del Estado como parte integral de las atribuciones de la mencionada Sala Tercera.

Por otro lado, los procesos de indemnización encuentran su desarrollo en el Código Judicial (Panamá), específicamente en sus Numerales 8, 9 y 10 del Artículo 97 la cual tratan sobre las funciones que les corresponde ejercer a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, se observa lo siguiente:

Artículo 97.

1...

2...

[...]

8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule.

9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado.

10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos. (CJP: p. 71).

Respecto a esto, debemos señalar lo plasmado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo a través de su amplia jurisprudencia, donde es reiterativa en afirmar que el proponente de la acción tiene la obligación de indicar en su escrito de demanda, el tipo de acción interpuesta; a continuación, pasamos a transcribir lo medular del Auto de 21 de mayo de 2008, en donde ese Tribunal se manifestó en ese sentido:

En lo que respecta a dicho examen, debe quedar claro, que el memorial de demanda no expresa sobre qué tipo de acción indemnizatoria pretende la reparación dineraria que dice surge del cálculo establecido en el Artículo 170 de la Ley 6 de 1997. Es decir que, si bien es cierto su acción es: contencioso administrativo de indemnización, el actor no determina dentro de qué tipo de estas demandas es que se dirige su acción, dentro de las señaladas en los Numerales 8, 9 y 10 del Artículo

97 del Código Judicial, que como es claro, cada una de estas son constitutivas de sus propias y singulares características.

[...]

Retomando la materia en cuanto a la regla en comenta, debe esta Ponencia observar lo siguiente. De adecuarse la demanda en este supuesto (aspecto que como hemos referido no es claro, y no está de más decir, le corresponde unitariamente dicha carga es al petente), entonces debe tomarse en cuenta otras circunstancias trascendentales para el futuro procesal de ella, veamos:

[...]

En estas circunstancias, y de acuerdo a todo lo expresado, nos vemos precisados a concluir que la acción de indemnización promovida por la parte actora no puede dársele curso legal.

Por consiguiente, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE, la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por el Licenciado Oscar Amado Hernández, en representación de Saturnino Del Cid Santamaría.

(https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2019/07/406/registro-judicial_mayo-2008.pdf) (2008: p. 237).

Siendo las cosas así, hasta la fecha la responsabilidad exigible al Estado mediante una demanda de indemnización o de reparación directa, es aquella de tipo extracontractual

o la derivada de la culpa o negligencia, tal como se desprende de los Artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil panameño. A modo de ejemplo, se tiene el fallo del Pleno emitido el 12 de agosto de 1994, la Sentencia de 15 de abril de 1999 de la Sala Civil, y el Auto de 7 de octubre de 2004 de la Sala Tercera.

Por otro lado, resulta pertinente aclarar que, la Ley 135 de 1943 guarda silencio en cuanto al término de presentación de las acciones de indemnización, a pesar de ello, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha señalado a través de sus fallos, siendo necesario tomar en consideración el contenido del Artículo 50 de dicha excerpta legal, la cual determina: “no se dará curso a la demanda que carezca de algunas de las anteriores formalidades”(p.4), siendo extensivo al término de su presentación y, por otra parte, de acuerdo con el Artículo 57-c de la mencionada disposición legal, es procedente aplicar normas de manera supletoria, interpretación tomada para las demandas de indemnización, aplicándose las normas reguladoras referentes a la prescripción de la acción por daños y perjuicios causados por negligencia o culpa, específicamente el Artículo 1706 del Código Civil.

De acuerdo con ello, se desprende del párrafo primero del Artículo 1706 del Código Civil (Panamá), la prescripción para solicitar la responsabilidad civil a la que se refiere el Artículo 1644 del mismo texto normativo es de un año, a partir de que el agraviado tuvo conocimiento del acto o situación que generan el hecho dañoso que da origen a la

reclamación; criterio acogido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Auto de 30 de abril de 2008, cuya parte medular nos permitimos transcribir a continuación:

[...]

En cuanto a la figura jurídica de la prescripción en materia del contencioso administrativo de indemnización la jurisprudencia de la Sala, ha sostenido que la misma se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o supo de la afectación.

Para ello, se ha tomado como base jurídica el artículo 1706 del Código Civil, el cual señala lo siguiente:

La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado.

(<https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2019/07/406/registro-judicial-abril-2008.pdf>) (2008: p. 347).

Sobre este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Panamá) mantiene dos criterios con relación al momento de la decisión sobre la prescripción de este tipo de acción. Por ejemplo, tenemos que, en el Auto de 28 de enero de 2011, ese Tribunal consideró, lo siguiente: “la prescripción en las acciones de indemnización por daños y

perjuicios, es una cuestión que debe ser atendida al conocerse el fondo de la demanda y no en la forma, toda vez que al no admitirse se podrían estar vulnerando derechos fundamentales.” (Contencioso de reparación directa presentado por el licenciado Nelson Carreyó, en nombre de Gilberto Arosemena, para que se condene al Estado panameño, por conducto del Órgano Judicial al pago de B/.750,000.00).

No obstante sobre lo anterior, observamos que en el 2009, ese mismo Tribunal manifestó a través de la Sentencia de 11 de noviembre de ese año, lo siguiente: “Esta Sala ha sostenido en diversos fallos que la prescripción de las demandas contencioso administrativas constituye un presupuesto de admisibilidad más que una circunstancias que debe verificarse al resolverse el fondo, pues este razonamiento tiene asidero jurídico en el hecho que con ello evita al Tribunal hacer un ejercicio valorativo de los Artículos invocados por las partes, las pruebas aportadas, la pretensión incoada, los hechos que dieron origen a la demanda, los antecedentes del caso, para a fin de cuenta llegar a la conclusión que la demanda está prescrita.” (Contencioso de indemnización presentado por el licenciado Leonel Urriola, en nombre de Olmedo Lezcano Pitti, para que se condene al Estado panameño, por conducto del Órgano Judicial al pago de B/.5,000,000.00).

Ciertamente, este último fallo citado, corresponde a la Sentencia de 11 de noviembre de 2009, la misma se ajusta en mayor medida al postulado consagrado en el Artículo 201 de la Constitución Política de la República, en el sentido de que la Administración de Justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida, propiciando el pleno

cumplimiento del principio de economía procesal, regente en toda actuación judicial, pues, resulta inverosímil que en un determinado negocio jurídico se active todo el engranaje de la Administración de Justicia (situación que debe volverse a revisar); practicándose pruebas y cumpliendo con la presentación de alegatos, para dar como resultado la no culminación a través de una sentencia decisoria del fondo de la controversia, sino por el contrario, el Tribunal declare no viable la acción, ya que la misma se encuentra prescrita; obviamente, ese aspecto debe ser dilucidado cuando se examina la admisión de dicha acción.

Por otra parte, resulta pertinente anotar lo plasmado en el segundo párrafo del mencionado Artículo 1706 del Código Civil (Panamá), donde también hace referencia a la prescripción de la acción, indicando que se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia o resolución, según fuere el caso, siempre y cuando, tal como lo prevé la norma citada, se hubiere iniciado oportunamente acción penal o administrativa por los hechos que den lugar a responsabilidad por obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del propio código.

Además, el Artículo 1706 del Código Civil (Panamá), señala aspectos relacionados a la acción civil para reclamar indemnización. Siendo las cosas se debe tener presente lo siguiente: numeral 8, Artículo 97 del Código Judicial: se refiere a la indemnización que debè responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que reforme o anule la Sala Tercera; en estos casos, el afectado requiere una sentencia favorable que resuelva una acción

contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que, con posterioridad a ello, pueda presentar su demanda de indemnización.

Numeral 9, artículo 97 del Código Judicial: se refiere a la indemnización por razón de la responsabilidad solidaria del Estado y las entidades públicas, debido a daños y perjuicios que originen las infracciones en que hayan incurrido en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto impugnado; con relación a este supuesto, no debemos perder de vista, que el 19 de enero de 1995, la palabra “subsidiaria” que formaba parte de la redacción de este Artículo, fue declarada inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por lo que la responsabilidad del Estado pasó a ser “solidaria”.

Visto lo anterior, debemos advertir que antes del 22 de mayo de 2008, fecha en donde entró a regir el Código Penal de 2007 (Panamá), el Estado, las instituciones públicas autónomas, semiautónomas o descentralizadas, así como los municipios, conforme lo preveía el Artículo 126 del Código Penal adoptado mediante la Ley 18 de 22 de septiembre de 1982, sólo tenían responsabilidad subsidiaria en lo concerniente al monto de los daños y perjuicios derivados de los hechos punibles cometidos por sus servidores con motivo del desempeño de sus cargos.

De acuerdo con la citada disposición legal, el servidor público debía responder penalmente por el hecho punible cometido, además de satisfacer civilmente la reparación

monetaria, por el daño causado en atención a la perpetración de dicho delito, mientras tanto el Estado estaba obligado a asumir subsidiariamente la responsabilidad civil generada, debido a la conducta delictiva de ese servidor producido dentro del desempeño de sus funciones.

En el ámbito dogmático, la doctrina nacional se pronunció en torno al tema de la responsabilidad subsidiaria del Estado en los siguientes términos:

La responsabilidad del Estado es *subsidiaria* cuando media delito del servidor público en el ejercicio de sus funciones.

La omisión y la extralimitación de funciones de por sí están tipificados como delitos en el Código Penal. Aquí, pues, el espectro de responsabilidad que procede exigir a los funcionarios y entidades estatales es amplio, y además de lo penal, incluye la extracontractual, que en principio puede ser demandada por medio de una acción de reparación directa. La excepción a esta regla ocurre cuando el funcionario en el ejercicio de su cargo ha cometido delito, lo que requiere el previo pronunciamiento condenatorio de la jurisdicción penal (prejudicialidad), para luego exigir la responsabilidad pública ante la Sala Tercera.

Sólo cuando previamente se haya reclamado al sujeto activo, en el caso que medie un hecho punible, procede exigir responsabilidad patrimonial al Estado. Este tipo de obligación es subsidiaria o indirecta, extrayéndose esta interpretación del

análisis armonizado de las disposiciones procesales administrativas y penales aplicables. Al respecto el artículo 126 del Código Penal establece:

[...]

Interesa recordar que de todo delito emana acción civil para reparar el daño causado contra las personas que resulten culpables, pretensión que en el sistema panameño ha de hacerse valer en el plenario o etapa de fondo del proceso penal, mediante incidente. Aunque si ese sujeto activo es un servidor público, luego de la condena penal recalco es que podrá accionarse contra el Estado o institución pública ante la Sala Tercera. (SHEFFER, Javier Ernesto. Régimen jurídico de la responsabilidad del Estado y de los servidores públicos en Panamá. Universidad Externado, Colombia, julio de 2007) (2007: p. 1-27).

En este sentido, debemos advertir para que en la actualidad el Estado responda por los daños y perjuicios causados por las actuaciones antijurídicas (*hechos punibles*) de algunos de sus funcionarios, el afectado debe concurrir previamente a la jurisdicción penal, para que de ésta emane una sentencia condenatoria en contra del funcionario público, luego de lo cual, pueda solicitarse que se condene al Estado, al pago de una indemnización, hoy en día, de manera solidaria.

Numeral 10, Artículo 97 del Código Judicial: se refiere a la acción indemnizatoria de reparación directa al Estado y sus entidades públicas por el mal funcionamiento de los

servicios públicos a ellos adscritos. En este caso, no se requiere que el afectado concurra previamente a la jurisdicción penal, basta con que acredite la existencia de: a) la falla del servicio; b) el daño; y c) el nexo causal entre el daño causado y la actuación de la Administración.

Respecto a la concurrencia de los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 2 de junio de 2003 se pronunció en los siguientes términos:

La responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos, a saber: 1. La falla del servicio público por irregularidad, ineficacia o ausencia del mismo; 2. El daño o perjuicio; 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño. Así lo entiendo e igualmente lo ha señalado la jurisprudencia de nuestra tradición jurídica contenciosa administrativa, particularmente la colombiana (Sentencia de 31 de mayo de 1990 del Consejo de Estado, expediente 5847) y la francesa.

La relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa. Así el tratadista francés André De Laubadère al explicar las características del daño sujeto a reparación observa que el Consejo de Estado de Francia ha señalado que el daño debe tener frente a la acción administrativa una relación de causalidad directa y cierta (Sentencia de 4 de octubre de 1968 caso Doukakis). El mismo autor agrega que las dificultades de esa característica aparecen sobre todo en el caso de la

pluralidad de causas del daño y de la interposición de un hecho del hombre entre la falla administrativa y el daño... la jurisprudencia ha sopesado la llamada teoría de la equivalencia de condiciones, para investigar entre los hechos que precedieron al daño aquel que deba ser considerado como la causa del mismo (Traite de Droit Administratif. André De Laubadère, Jean Claude Veneziae Yves Gaudemet, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817. Mi traducción).

En este caso no existe una relación de causalidad directa entre la falla del servicio administrativo y el daño.

https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2019/07/406/registro_judicial-junio-2003.pdf (2003: (2008: p. 461).

Finalmente, a juicio de esta investigación, la temática que gira en torno a la responsabilidad extracontractual del Estado, comienza a vislumbrarse, de una manera un poco más clara, a partir de 1873, y ello, se debe, a que en ese año el Tribunal de Conflictos de Francia profirió el famoso “Fallo Blanco”, a través del mismo se consagró el principio consistente en que la actividad de la Administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes de los aplicables a las relaciones entre los particulares, lo cual según el criterio del tratadista Libardo Rodríguez, constituye la base de la existencia del Derecho Administrativo. (Rodríguez (2016: p. 293-325), La Explicación Histórica del Derecho Administrativo <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/16.pdf> (2016: p. 1-23).

A continuación, reproduciremos un extracto del citado fallo, la cual fue desarrollado por Braibant Guy (2017: p. 27) en la obra denominada “Jurisprudencia Administrativa del Concejo de Estado Francés”:

[...]

Considerando que la responsabilidad de la que incumbe al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de personas que se emplean en el servicio público no puede regirse por los principios determinados en el código civil, para las relaciones de particular a particular.

Que esta responsabilidad no es general, ni absoluta; que esta responsabilidad tiene sus reglas especiales, que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados.

No perdamos de vista, que antes de la emisión del mencionado “Fallo Blanco”, la vieja fórmula inglesa, preveía que la Corona no podía equivocarse, siendo los códigos de Derecho Privado los que atribuían la responsabilidad sobre el funcionario, pues se concebía que, si éste causaba un daño, entonces ya no obraba en representación del Estado, sino en el suyo propio. (Ruiz, Francisco, La Responsabilidad de la Administración Pública).

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/13/pr/pr5.pdf>. (2013: p. 37-47).

Podemos indicar, que a partir de ese fallo, el Consejo de Estado francés fue construyendo a través de sus pronunciamientos, la responsabilidad del Estado en forma separada a la prevista en el Código Civil; haciendo la distinción entre falta de servicio y falta personal, en ese sentido, el abogado Pedro Pierry Arrau ha señalado que: “La falta de servicio así considerada la constituye una mala organización o funcionamiento defectuoso de la Administración, ambas nociones apreciadas objetivamente y referidas a lo que puede exigirse de un servicio público moderno, y lo que debe ser su comportamiento normal. Si por esta falta de servicio se ocasiona un daño a un particular, la Administración deberá indemnizarlo.”. La Responsabilidad Extracontractual del Estado por falta de servicio. Pedro Pierry Arrau, Abogado Consejero del Consejo de Defensa del Estado y Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Valparaíso y Universidad de Chile (2000: p. 1-22).

En cuanto a la falta personal, la abogada Clara Leonora Szczaranski Cerda en su artículo denominado “Responsabilidad Extracontractual del Estado”, hace alusión al concepto emitido por el Consejo de Estado de Francia con relación a este tipo de falta; organismo que señaló, lo siguiente: “La falta personal es, según la doctrina francesa, aquella que se comete mediante acciones separables del ejercicio de la función que corresponde al funcionario, material o psicológicamente. Se trata de actos realizados, por ejemplo, en el ámbito de la vida privada del funcionario u obedeciendo a razones o motivos personales, fuera de la finalidad de la función, con la intención de agraviar o con grave

imprudencia o negligencia, dando paso a la calificación de la falta personal como dolosa o culposa, respectivamente.” (2002: p. 14).

Por otra parte, debemos advertir que posteriormente, el Consejo de Estado francés admitió la responsabilidad del Estado en todos aquellos casos en que la falta personal del funcionario se hubiera cometido con los medios o instrumentos puestos a su disposición por el “Servicio”. Ello puede apreciarse en el fallo Lemonnier de 26 de julio de 1918, pues se dice que a través de esa Sentencia se construyó la Teoría del Cúmulo de Responsabilidades (la del agente y la del servicio) a partir de una sola culpa personal cometida en el servicio, pero hecha posiblemente por los medios de acción que el servicio pone a disposición del agente. La cual dentro de las características por falta o falla del servicio están: es directa o primaria; no depende de la falta del agente, surge por la mala conducción del servicio o funcionamiento defectuoso que causa el daño; se requiere un hecho antijurídico que causa agravio a los administrados.

Dentro de las modalidades en la falla o falta del servicio están: el servicio ha funcionado mal; el servicio no ha funcionado; el servicio ha funcionado, pero de forma tardía, inadecuada o insuficiente. Situaciones que Panamá les hace falta desarrollar y legislar.

En otras latitudes al igual que en Panamá, se habla que los elementos para configuración del mal funcionamiento del servicio público, de acuerdo a la doctrina y

jurisprudencia internacional, así como a los fallos emanados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el accionante de un proceso contencioso de reparación directa tiene que acreditar los siguientes elementos:

La falla del servicio. La falla del servicio no es más que el hecho dañoso causado por la violación del contenido obligacional a cargo del Estado, el cual se puede derivar de leyes, reglamentos o estatutos que establecen las obligaciones y deberes del Estado y sus funcionarios públicos, también de deberes específicos impuestos a dichos funcionarios y el Estado, o de la función genérica que tiene este último.

El daño o perjuicio. Consiste en el desmedro sufrido en los bienes extra patrimoniales, que cuentan con protección jurídica, y se atiende a los efectos de la acción antijurídica, el agravio moral es el daño no patrimonial que se inflige a la persona en sus intereses morales tutelados por la ley.

De conformidad con la jurisprudencia emanada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, es obligación de quien reclama daños y perjuicios, probar la existencia del supuesto daño, ya que, de lo contrario, resulta improcedente que se condene al Estado a responder por el mismo; ese criterio se encuentra recogido en la Sentencia de 2 de marzo de 2011 (Magistrado ponente Víctor L. Benavides) expediente 868-10, que en lo pertinente dice así:

En el presente negocio, de acuerdo a lo antes expuesto y de acuerdo a las constancias procesales examinadas, esta Sala advierte primeramente que no se ha comprobado la existencia del daño que se reclama y menos aún que exista una relación de causalidad directa entre este y la supuesta falla del servicio que alega el demandante, por lo que el Estado no tiene responsabilidad alguna de indemnizar al demandante. (Registro Judicial, marzo 2011: p. 509-511).

https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2011/12/rj2011-03.pdf.

El nexo de causalidad entre la falla y el daño. En cuanto al nexo causal, consideramos pertinente traer a colación una sentencia de 25 de febrero de 2000, proferida por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (Panamá), en la que se hace referencia a dicho elemento en los siguientes términos:

Cuando se habla de la relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad, lo que debe entenderse es que el actuar de quien esté obligado a indemnizar haya sido la causa de la ocurrencia del daño, o sea, que entre el comportamiento del agente y el daño acaecido exista una relación de causa a efecto.

[...]

Esta postura bien pudiera resumirse en lo siguiente: Para que una persona sea responsable de un daño es necesario concluir que, de no haber sido por la conducta

de dicha persona, el perjuicio sufrido por el demandante no habría ocurrido. En otras palabras, la conducta del demandado tendría que constituir la condición necesaria, real o eficiente del daño del demandante.

<https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2019/07/406/registro-judicial-marzo-2000.pdf> (2000: p. 261).

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 30 de agosto de 2011, se pronunció en torno a esta exigencia, por lo que, pasamos a citar lo medular de ese fallo:

[...]

En la sentencia de 2 de febrero de 2009 y 2 de junio de 2003, la Sala dejó sentado que nuestra tradición jurídica contencioso administrativa, particularmente la colombiana y la francesa es reiterada en cuanto a que la responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos a saber: 1. La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2. El daño o perjuicio; 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.

En Sentencia de 20 de noviembre de 2009, al conceptuar sobre el sentido y alcance del artículo 1644 del Código Civil en particular, la Sala manifestó que para que se configure el mal funcionamiento del servicio público deben acreditarse los siguientes elementos:

La existencia de una conducta culposa o negligente.

La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado; y

La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del evento...”.

https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2011/12/rj2011-08.pdf (2011: p. 289).

Para concluir este apartado, es importante mencionar que nuestra máxima corporación de justicia en un fallo residente (27 de julio de 2022) “Demanda Contencioso Administrativa de indemnización presentada por el licenciado Edwin H. González G. actuando en nombre y presentación de Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Haou, para que se condene a la Caja del Seguro Social (Estado panameño) al pago de B/. 2,000,000.00 en concepto de indemnización por daños y perjuicios causados” de magistrada María Cristina Chen Stanziola, sobre el tema analizado se indicó que:

Esta Colegiatura debe señalar que, para poder atribuir responsabilidad civil extracontractual al Estado por falla o falta del servicio público, es necesario acreditar la existencia de tres elementos, que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, nacional e internacional, son los siguientes:

a) La falla o falta del servicio, por omisión, deficiencia o retardo, que no es más que el hecho causado por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado

y sus funcionarios públicos, en torno a la prestación del servicio público, las cuales están establecidas en leyes, reglamentos, etc.;

b) El daño, que consiste en la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, y que debe ser cierto, determinado o determinable, y antijurídico; y

c) El nexo causal entre la falla o falta del servicio y el daño. La importancia de estos tres elementos radica en que de no configurarse alguno de ellos, no se puede atribuir responsabilidad civil extracontractual al Estado. En otras palabras, corresponde al interesado en la indemnización probar la falla o falta del servicio, la existencia del daño con todas las características que lo hacen indemnizable y el nexo causal entre ambos elementos. (p. 337, expediente 564-19).

1.1. ASPECTOS GENERALES.

Actualmente en Panamá no se visualiza la implementación jurídica de la responsabilidad patrimonial directa de aquellos funcionarios públicos que, al servicio del Estado por su falta de conocimiento o negligencia en el ejercicio de sus funciones, les causen un daño o lesión patrimonial a los particulares.

De este modo, al hablar del daño causado por un actor o en multiplicidad de actores, podemos estar frente a una enorme variedad de hechos reflejados en el desarrollo de la

actividad administrativa; por tal razón, en algunas ocasiones dentro de esa complejidad surgen obligaciones y responsabilidades emanadas de las relaciones extracontractuales, es por ello que, ante este panorama es hora de crear una clara diferenciación por parte de nuestros legisladores en la distinción de este tipo de relación extracontractual de la materia contractual.

En otras palabras, en Panamá se debe poner real atención a las actuaciones administrativas realizadas con negligencia o culpa para evitar que el Estado deba responder patrimonialmente por los daños causados a los administrados. Siendo esta una de las premisas originadoras del derecho administrativo actualmente conocido, convirtiéndose en un pilar fundamental del derecho público global. Por ejemplo, en Francia se reconoció por primera vez la obligación del resarcimiento a través del emblemático Fallo Blanco en 1873, en la cual un padre reclamaba a la Nación el resarcimiento de los daños ocasionados a su hija la cual fue atropellada por un vehículo de una empresa tabacalera perteneciente al Estado.

Es importante conocer sobre la responsabilidad patrimonial en todos los engranajes públicos estructurantes del Estado, con la finalidad, por un lado, de hacer conciencia de la enorme tarea encomendada a los agentes públicos, y por el otro, darle seguridad jurídica a los administrados del cumplimiento constitucional, la cual es enfático al decir que las autoridades de la República están instituidas para proteger además de la vida y honra, los

bienes de los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros bajo su jurisdicción.

En la medida en que las autoridades de este país se interesen por conocer la importancia de evitar lo más posible el ocasionar lesiones patrimoniales a los ciudadanos, se estará formando parte de esa generación de actores públicos preocupados por mirar hacia el futuro y no delimitada a ver solo los problemas surgidos en el pasado o presente, sino buscadores de una institucionalidad con una mentalidad abierta a los cambios jurídicos, sociales y ajustada a las nuevas exigencias del derecho administrativo global. De esta manera, se estaría en presencia de una verdadera y legítima innovación jurídica gubernativa.

La Administración Pública, la gobernabilidad, la gobernanza y los principios de la Axiología, de la legalidad y del debido proceso se unen con el objetivo de revelar nuevas realidades y estampar sobre el papel normativo, instrumentos garantistas al servicio de los administrados. Logrando atraer distintas miradas concurrentes hacia un objetivo común: tomar conciencia de que el servicio público brindado debe ser siempre de la más alta eficiencia, eficacia, calidad y excelencia; logrando con ello, un nuevo marco de intervención en el que la participación social sea el factor clave para respaldar su papel activo e igualitario en la sociedad.

En el siglo XXI, el derecho administrativo como bien lo conocemos en la actualidad, transita por nuevos rumbos que advierten una reestructurada y bien marcada tendencia llamada globalización, permitiendo asumir nuevas posturas frente a los principios, fuente, y cimientos del tradicional derecho administrativo.

Estas nuevas tendencias o posturas hacen referencia a lo que hoy se reconoce como una administración globalizada o de referencia entre Estados, encargada de la producción de políticas precedidas por patrones jurídicos, estimadores de un eje central basado en los derechos fundamentales de las personas y enmarcados en principios de legalidad, separación de poderes, primacía de la racionalidad, transparencia, buen gobierno y pluralismo (derecho administrativo interno extendido a las llamadas administraciones globales); sustento del cual desprende la base y lineamientos para seguir forjando el elogiado Derecho Administrativo.

También, es importante resaltar que este nuevo enfoque de esta dogma pública afecta sobremanera a los principios sobre los cuales descansa esta figura. Siendo evidente la coexistencia de tradiciones jurídicas afectadas por la globalización. Desde luego, se puede mencionar al sistema jurídico administrativo de corte francés donde su esquema es el imperio de la ley de inspiración anglosajona. Pero, en cualquier caso, los sistemas tienen que actualizarse a la nueva realidad. Por lo tanto, con base a los principios administrativos de alto valor y a los fundamentos del Estado de derecho, se han levantado edificios jurídicos donde cobran especial relevancia en la actividad pública de dimensión nacional e

internacional; y sobre todo en la necesidad de mantener una vigilancia permanente de estas estructuras, no dejando escapar el control jurídico legitimador de la acción pública.

En el ejercicio de estos poderes regulatorios, donde convergen diferentes protagonistas, deben asegurarse las técnicas o mecanismos que impidan el surgimiento de tentaciones en miras de eludir el control previamente diseñado, desarrollado e implementado.

En definitiva, cuando hablamos de legalidad, debido proceso, y responsabilidad patrimonial de los agentes públicos por poner algunos ejemplos de principios internos del derecho administrativo, debemos tomar en cuenta que la internacionalización del Derecho Administrativo reduce notablemente el papel autocrático de los parlamentos o asambleas legislativas nacionales y, con ello, la discrecionalidad parlamentaria pierde protagonismo como argumento de legitimación del poder. Como contrapartida, la doctrina se debate entre las propuestas de democratizar el régimen de funcionamiento de las organizaciones internacionales; aportando con ello, nuevas concepciones de la democracia teóricamente aplicable a la esfera nacional o global. Es por ello que, los actos y normas emanados por las diversas formas de Administración hasta ahora conocidas, deben realizarse en el marco de los principios del Estado de derecho, presidido por el entero sistema de Derecho Administrativo en toda nuestra región latinoamericana.

Siendo las cosas así, la enunciación del problema nos dictamina una serie de alternativas ante la situación de los administrados, formulándose el problema a través de las siguientes interrogantes:

Sobre la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos:

- ¿Es necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado?
- ¿Realmente los funcionarios públicos al servicio del país han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel?
- ¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados por la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?
- ¿Puede el Estado verse beneficiado cuando pueda recuperar a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público?

Sobre el régimen jurídico en el funcionamiento de las entidades públicas:

- ¿Requiere nuestro país dejar de utilizar las normas existentes en nuestro Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo como base jurídica para ello?
- ¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?

Sobre la Administración Pública:

- ¿La Administración Pública de Panamá, realmente en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos?
- ¿Debido a los desafíos públicos que enfrenta Panamá, es necesario hacer una reingeniería de la Administración Pública?
- ¿Actualmente la Administración Pública de Panamá está enfocada en fortalecer aspectos como la Axiología, gobernabilidad y la gobernanza?

1.1.1. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL PROBLEMA.

La Responsabilidad Patrimonial que debe recaer de manera directa en los servidores públicos por el mal funcionamiento del servicio brindado, ya sea por dolo, culpa o negligencia en Panamá; presenta problemas sociales tales como: inexistencia de normas jurídicas contundentes y claras que protejan a los particulares contra las malas actuaciones administrativas, impunidad de los servidores públicos frente a las lesiones patrimoniales causadas a los administrados, burocratización normativa para poder exigir una reparación del daño causado, al igual que una despreocupación de las nuevas generaciones de gobernantes por normatizar esta figura jurídica. En cuanto a las problemáticas económicas se ha podido identificar que una persona que cuenta con bajos recursos se les hace imposible defender sus derechos vulnerados por servidores públicos, constituyéndose en una desigualdad democrática y de derecho.

En Panamá, Mediante el Decreto Ejecutivo No. 378 de 24 de agosto de 2016, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 82 de 21 de febrero de 2017, se instaura una comisión codificadora con la finalidad de presentar a la Asamblea Legislativa panameña un novedoso anteproyecto que dará nacimiento a un Código Procesal Contencioso Administrativo, no obstante, a pesar que resulta una iniciativa que entraría a corregir algunas inconsistencias del sistema actual, no se prestó interés en por fin legislar en materia de Responsabilidad patrimonial de los servidores públicos que por culpa, dolo o negligencia le causen un daño a los administrados y por lo tanto el Estado pudiese aplicarle

una acción de regreso por la indemnización económica que tuvo que pagar por sus malas acciones.

En el Capítulo IV, del anteproyecto antes propuesto, en el apartado denominado “Contencioso de Reparación Directa”, específicamente en sus artículos 141, 142 y 143, nos dice lo siguiente:

Artículo 141. Legitimación para demandar la reparación directa. Quien se considere afectado por la prestación deficiente o defectuosa de un servicio público, o por los efectos de resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los servidores públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, o del mismo Tribunal, sus herederos o sucesores, podrán demandar directamente la reparación del daño, incluso en los casos de expropiación u ocupación temporal, por trabajos u obras realizados para o como consecuencia de la prestación de un servicio público.

Artículo 142. Prejudicialidad. Para el conocimiento de la pretensión indemnizatoria, no es indispensable el agotamiento de la vía gubernativa ni la intervención de la jurisdicción penal.

Artículo 143. Responsabilidad proporcional por daños y perjuicios. Cuando sean varios los condenados por los daños y perjuicios, se determinará en la sentencia la proporción por la cual debe responder cada una de ellos. (2017: p. 46).

Como se puede apreciar de esta iniciativa, aún no es claro, ni tampoco contundente al redactar una norma que vaya encaminada a la responsabilidad que deben tener los servidores públicos en sus funciones, de la cual al no cumplir con sus obligaciones y que sus actuaciones estén acorde a los preceptos éticos, el Estado pueda exigir de ellos que asuman la responsabilidad indemnizatoria.

1.1.2. DELIMITACIÓN Y ALCANCE DEL PROYECTO.

Al hablar de responsabilidad patrimonial se está precisamente refiriendo a una de los más importantes logros del derecho administrativo global, por ser una institución jurídica que protege los derechos de los administrados en la tutela de la balanza de la justicia, ósea un Estado democrático garante del respeto de las garantías individuales y sociales.

Mencionado lo anterior, se debe indicar que el área de estudio está enfocada en el ordenamiento jurídico vinculado a la responsabilidad patrimonial, que a su vez guarda relación con la adecuada prestación del servicio público brindado por parte de los funcionarios adscritos a la administración pública.

Este estudio está centrado en la República de Panamá que es localizada en el extremo sureste de América Central, limita al Norte, con el Mar Caribe; al Sur, con el Océano Pacífico; al Este, con Colombia y al Oeste, con Costa Rica; en las coordenadas geográficas 8°25'49.51" Norte y 82°26'53.36" Oeste. La cual a su vez esta investigación nace de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Chiriquí, teniendo presencia en la Provincia de Chiriquí, Distrito de David, Corregimiento de David, específicamente en la Ciudad Universitaria, Barrio El Cabrero, a 3 minutos de distancia de la carretera principal, entre calle E Sur y la Vía interamericana (imágenes 1 y 2).

La UNACHI tiene sus inicios 1971, cuando obtuvo 10 hectáreas de terreno de la Finca El Cabrero (dedicada a la ganadería), donadas por el Sr. Alberto Sittón (hijo de una chiricana de nombre Florentina Ríos y Mair Sittón, un inmigrante israelí proveniente de la ciudad de Hebrón) para la construcción de las instalaciones donde funciona actualmente. Es la tercera institución de Educación Superior de cinco universidades estatales, Autónoma y la primera de la Región Occidental del país (Panamá). A partir del año 1995 mediante la Ley 26 de 1994, esta Universidad comienza el proceso de transición y separación de la Universidad de Panamá (UP), lo cual produce una serie de cambios y funciones, que hasta ese momento habían sido orientadas desde la Universidad de Panamá, en la capital del país. El nacimiento de la Universidad Autónoma de Chiriquí, como Centro de Educación Superior, culmina un esfuerzo de hace más de 45 años, donde la Universidad de Panamá inicia en Chiriquí con cursos de verano en la Ciudad de David en el año 1951, bajo la Dirección del Dr. Octavio Méndez Pereira, lo que más tarde en 1958, se convertiría en Extensión

Universitaria, posteriormente en 1969, se convierte en Centro Regional Universitario de Chiriquí (CRUCHI) y hoy la Universidad Autónoma de Chiriquí, (UNACHI). Por lo que la Facultad en Ciencias de Educación tiene sus inicios para los años de 1958, llenando las expectativas educativas de esa época.

Alcance del proyecto. Esta investigación pretende generar aportes a la sociedad panameña a través de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), con relación a la construcción del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, siendo importante determinar que el presente estudio científico jurídico, tiene como visión lograr nuevos lazos generacionales, donde la Administración Pública le brinde el beneficio a los administrados de manera igualitaria de participar de forma más activa y dinámica en la defensa de sus derechos individuales. Logrando así un verdadero Estado democrático de derecho. Se espera conseguir con esta investigación que esta casa de estudios superiores sea reconocida y tomada como un modelo a seguir tanto a nivel nacional como internacional, con relación a la calidad de sus estudios científicos sobre los escenarios jurídicos actuales, ya que, es una institución preocupada por mejorar la calidad de vida de todos los panameños.



Imagen 1. Plano de ubicación de la república de Panamá
Dibujo: Giuliano Mazzanti sobre varios planos de google maps.
Tomado de: <https://www.Google.com/maps/d/view?>
Adaptación: Giuliano Mazzanti



Imagen 2. Plano de ubicación de la Universidad Autónoma de Chiriquí, República de Panamá.
Dibujo: Giuliano Mazzanti sobre fotografías tomadas y un plano de Wikipedia.
Tomado de: https://es.wikipedia.org/wiki/provincia.de_Chiriqui.
Adaptación: Giuliano Mazzanti

1.1.3. SUPUESTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.

Esta investigación establece dos hipótesis, la afirmativa y la cobertura o negativa:

- Hipótesis Alternativa, Hi: La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos es pertinente para minimizar el mal funcionamiento de las entidades públicas panameñas.
- Hipótesis Nula, Ho: La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos no es pertinente para mejorar el mal funcionamiento de las entidades públicas panameñas.

1.1.4. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1.4.1. OBJETIVO GENERAL.

Esta investigación tiene como objetivo general analizar la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y su régimen jurídico, con relación al funcionamiento de las entidades públicas de la República de Panamá; durante el período comprendido del mes de marzo de 2021 hasta octubre de 2024.

1.1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

A continuación, se enuncian los objetivos específicos siguiendo los planteamientos de esta investigación:

A nivel exploratorio:

- Explorar qué impacto pudiese tener la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos frente a los administrados.
- Indagar si en los últimos años la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Panamá es una temática que está siendo revisada y analizada por los órganos de poder.
- Detectar si los poderes públicos de Panamá están preocupados por hacer innovaciones jurídicas que guarden relación con la eficiente y eficaz prestación del servicio público.

A nivel descriptivo:

- Identificar qué características y elementos deben estar presentes cuando se habla del funcionamiento anormal o mal funcionamiento por medio del cual opera la Administración Pública.

- Determinar si la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos minimizaría las lesiones o daños causados por la negligente o culposa prestación de un servicio público.
- Establecer si la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sería la solución para mejorar los principios del debido proceso y la legalidad en la actividad administrativa.

A nivel explicativo:

- Verificar si en la actualidad existen investigaciones científicas en Panamá que guarden relación con la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en el ejercicio de la actividad administrativa.
- Demostrar que la sanción por la prestación de un servicio público negligente o culposo que cause una lesión patrimonial a los administrados, disminuye significativamente cuando se obliga al funcionario público que causó la lesión o daño a resarcirlo o repararlo.
- Explicar por qué la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos junto con la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una verdadera garantía que tutela o protege el derecho de los ciudadanos.

1.1.4.3. OBJETIVO CREATIVO.

Queremos que la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos sea un pilar garantista a favor de los ciudadanos; para que así, la impunidad, el dolo, la culpa o la negligente en la mala prestación de un servicio público, sean erradicados.

1.1.5. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS TÉCNICOS.

Administración Pública. Desde el punto de vista objetivo, es el conjunto de actividades heterogéneas que tienen por finalidad lograr el bienestar social, como son la prestación de servicios públicos, medidas de estímulo a las actividades sociales y medidas de frenos a dichas actividades. Desde un punto de vista subjetivo, es el conjunto de organismos o dependencias estatales que forman parte de los diversos órganos del Estado hablando de la Administración Pública como un todo. (Ref. Artículo 201, numeral 8 de la Ley 38 de 2000).

Alta Gerencia Pública. Individuos que representan un sector del recurso humano de una Entidad del Estado con niveles jerárquicos que les faculta para gestionar y tomar decisiones.

Axiología. Disciplina filosófica que estudia los valores de las cosas.

Compromiso. Es la obligación moral y jurídica contraída con el Estado frente a sus actuaciones emanadas del ejercicio de su cargo público.

Controles. Consiste en vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública cumplan con los lineamientos y normas administrativas.

Daño. Perjuicio causado a una persona como consecuencia de un evento o actividad pública determinada.

Debido Proceso. Es el conjunto de formalidades jurídicas esenciales que deben observarse en cualquier procedimiento administrativo, para asegurar, proteger y tutelar los derechos, libertades y garantías de los administrados.

Garantías. Seguridad de que una determinada actuación de la Administración Pública está enmarcada dentro del respeto al estricto derecho.

Gestión de Riesgo. Es un enfoque estructurado para manejar la incertidumbre relacionada a una amenaza a través de una secuencia de actuaciones administrativas que incluyen la identificación, el análisis y la evaluación de riesgo, para luego establecer las estrategias de su tratamiento utilizando recursos gerenciales de categoría pública.

Legalidad. Es la presencia o existencia de un sistema de normativas jurídicas que se tiene como carácter obligante su cumplimiento, y que, a su vez, otorgan la aprobación a determinadas acciones, actos o circunstancias y, por otro lado, desaprueba a otras que afectan las normas establecidas y vigentes.

Motivación. es un estado interno que activa, dirige y mantiene la conducta de un servidor público hacia objetivos o fines determinados; es el ímpetu que incita al funcionario a realizar determinadas actuaciones y persistir en ellas para su culminación o logro.

Obligaciones. Según el Código Civil de Panamá, las obligaciones nacen de la ley, sobre todo de actos y omisiones ilícitas en la que intervenga cualquier persona mediante culpa o negligencia.

Poder Público. es una terminología muy utilizada cuando se hace referencia a las ciencias políticas para denominar al conjunto de los poderes del Estado, especialmente en su dimensión. En el sentido abstracto de la expresión, se comprende al poder como la atribución conferida de mandar u ordenar y el ser obedecido, y público como actividad del propio Estado.

Políticas Públicas. Son aquellas que determinan los caminos y mecanismos a seguir para que los gobiernos aborden temas de interés general y social. Las mismas se cimientan para lograr decisiones estratégicas sobre hacia dónde se dirigirá a la sociedad, definiendo

acciones a la luz de diversos retos que habrán de enfrentarse, la cual uno de ellos radica en la voluntad del agente u operador público.

Planificación. Es un proceso sistemático en el que primeramente se establecen necesidades, para luego dar paso, al diseño y desarrollo de la mejor forma para resolverla, dentro de un esquema estratégico que permite identificar las prioridades y determina los principios funcionales.

Productividad. En el escenario público, es comprendido como el compromiso que tiene todo servidor público para cumplir de forma eficiente, eficaz y confiable con las tareas encomendadas.

Rendición de Cuentas. Es la obligación que tiene un servidor público de presentar periódicamente informes respecto a sus actuaciones administrativas.

Responsabilidades. Es el esfuerzo honesto que realiza un servidor público, para cumplir cabalmente con sus deberes o tareas. Por lo que, cuando más alto sea su cargo, mayor será su nivel de responsabilidad.

Restricciones. El servidor público solo puede hacer lo que el ordenamiento jurídico panameño le permite o mandata; teniendo claro que, aun en el evento en donde opere la

discrecionalidad administrativa, dicha figura siempre debe estar sometida al margen de la ley.

Servidor Público. Para la Constitución Política de Panamá es la persona nombrada de manera temporal o permanente en cualquier institución del Estado.

Transparencia. En la esfera pública, es cuando un servidor público salvo las limitaciones establecidas en la ley, garantiza el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de confidencialidad de los administrados.

1.1.6. LIMITACIONES O RESTRICCIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

Las limitaciones que se confrontan en este tipo de estudio son: el tiempo de desarrollo de la investigación, que será desde el mes de marzo de 2021 a octubre de 2024, siendo un tiempo limitado para ver evidenciado los resultados de la implementación de la propuesta jurídica manifestada, adicional a la limitante con relación a la disposición de los sectores objeto de estudio; sociedad civil, profesionales del derecho, servidores públicos, vinculados con la investigación y que serán encuestados y entrevistados.

Otra de las limitaciones probablemente encontradas es el desconocimiento sobre la materia de responsabilidad patrimonial, la cual es regulada por el derecho administrativo que a su vez es tutelado por la Corte Suprema de Justicia de Panamá, específicamente en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Las limitaciones financieras básicas para la realización del estudio son moderadas, toda vez que la investigación requiere de manera ocasional realizar viajes, inspecciones de lugares, pruebas de campo y/o recolección de datos, ubicados fuera de las instalaciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI). Además, dentro de dicha institución no se cuenta con documentación previa disponible, con referencia a datos relacionados a la investigación, dificultando la recopilación de la información.

Finalmente, existe una ausencia de investigaciones previas relacionadas al estudio en la biblioteca de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que puedan servir de referencia bibliográfica. Solo se cuenta con un material literario disperso e internacional.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

1.2.1. LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.

Se seleccionó este tema, siendo evidente que en Panamá aún no se desarrolla como debería hacerse la figura de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, destinada a prevenir o sancionar el mal funcionamiento, conocido también como funcionamiento anormal o en otras palabras, la prestación de un servicio defectuoso por parte de un funcionario en el ejercicio de sus funciones públicas; que dicho sea de paso es el representante de un organismo público del Estado panameño y, con ello se le cause un daño a los particulares. Siendo en esta época el derecho administrativo un pilar que debe ser reforzado por los controles internos de cada país.

En este escenario, es oportuno mencionar que con las reformas constitucionales de 2004 en Panamá se introdujo el Artículo 281 donde fue instituido el Tribunal de Cuentas, creándose mediante Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la Jurisdicción de Cuentas, publicada en la gaceta oficial número 26,169 de 20 de noviembre de 2008, cuya finalidad es la de juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de supuestas irregularidades en los reparos formulados por la Contraloría General de la República. Este tribunal es una institución de rango constitucional, con el deber de sancionar la responsabilidad patrimonial, en razón de los hallazgos que surjan a partir de los exámenes, auditorías o investigaciones realizadas por la Contraloría General, entidad fiscalizadora, de los fondos

públicos o por denuncias presentadas ante la misma, por particulares o servidores públicos, a las cuentas de los agentes y empleados de manejo y cuya función principal es la de garantizar a la ciudadanía en general que los dineros o bienes del Estado, sustraídos y malversados en cualquier forma, sean recuperados.

No obstante, se ha olvidado que igualmente es de vital importancia no solo fiscalizar la mala utilización de los fondos públicos del Estado, la cual se les ha encomendado a los agentes públicos, sino también se ha perdido de vista la revolución e innovación que traería consigo regular la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en el ejercer de una actividad administrativa; y ante la no observancia ya sea por desconocimiento o negligencia causen un daño a los particulares, este pueda solicitar la reparación directa a la administración pública y esta última a su vez, haga responsable por la lesión o daño causado al servidor o los servidores públicos que lo ocasionaron.

Esta propuesta investigativa es de mucho valor para el sector objeto de estudio, toda vez que, brinda información relevante a los servidores públicos en general sobre las consecuencias económicas que pudiese acarrearles los daños ocasionados por la mala prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública de manera anormal, creando conciencia de los tipos de daños provocados por sus actuaciones, siendo los principios de la Axiología, de legalidad y del debido proceso la base en donde debe operar la Administración Pública, redundando así en beneficios de toda la ciudadana y

fortaleciendo con ello, el Estado democrático de derecho, la gobernanza y la gobernabilidad de este país “Panamá”.

Igualmente, la investigación está dirigida al poder legislativo, a la comunidad jurídica universitaria y a todos los ciudadanos, debido a la urgente necesidad por realizar transformaciones constitucionales y legislativas puntuales relacionados a este tema, para así lograr el país que todos deseamos, revestido de igualdad y garante de los derechos fundamentales de todas las personas residentes en este país.

A través del Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Chiriquí se pretende que el postulado “La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos: el régimen jurídico en el funcionamiento de las entidades públicas de la República de Panamá” se convierta en un escenario analizado por las presentes y futuras generaciones de esta Nación y sobre todo la de motivar el inicio de un verdadero compromiso de los sectores relacionados o vinculados a esta investigación.

La realización de este estudio se justifica porque en la actualidad no se cuenta con una referencia normativa sólida o investigaciones profundas sobre la materia; dando como resultado la ausencia de propuestas legislativas relacionadas con la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos que representando al Estado panameño le causen un daño o lesión patrimonial a los administrados por su negligencia, autoritarismo o falta de interés en la prestación de un servicio público de calidad y excelencia.

1.2.2. EL APORTE DEL PROYECTO.

Debido al incremento de las demandas presentadas a través del proceso denominado “Reparación Directa por Indemnización” en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá y las querellas penales por abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos promovidas en la Fiscalía Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, se hace indispensable comenzar a revisar la figura de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado. Siendo importante indicar que, esta investigación representa una gran innovación jurídica, cooperando de esta manera con el mejoramiento de la democracia de este país y, sobre todo el correcto funcionamiento de las entidades públicas; toda vez que, en Panamá la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es una figura jurídica poco conocida, hablada o debatida por la doctrina; y mucho más difuminado se vuelve el conocimiento de la materia, cuando se puntualiza en la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.

Siendo las cosas así, el presente estudio sin lugar a dudas puede entregar un aporte significativo e imprescindible para lograr ser un pilar novedoso y sólido en el fortalecimiento de la labor pública, en la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales de los administrados. En este contexto, se puede resaltar las bondades de este aporte jurídico, destinado y preocupado por ofrecer nuevas alternativas a la ciudadanía,

pudiendo ante una lesión patrimonial causada por un servidor público hacer la reclamación directa a la Administración y, por ende, el resarcimiento por los daños causados.

La responsabilidad patrimonial asume un carácter interventivo, caracterizado por la aplicación de un panorama destinado a robustecer el equilibrio existente en todo Estado democrático de derecho, la cual sienta sus bases en la armónica balanza entre la Administración Pública y el administrado.

Esta investigación abriría la ventana para que el legislador implemente en una norma de carácter general el principio de exigencia directa de responsabilidad de los agentes públicos en todos los casos en donde exista un daño o lesión por culpa, dolo o negligencia. Este tipo de obligación extracontractual otorga el derecho a los administrados a ser resarcidos directamente por la Administración Pública y esta a su vez responsabilizar patrimonialmente al servidor público que ocasionó dicho perjuicio. Esto tomando como referencia el Artículo 1644a. de la Ley No. 2 de 22 de agosto de 1916, publicada en la Gaceta Oficial 2,418 de agosto de 1916, adicionado por el Artículo 8 de la Ley 18 de 31 de julio de 1992, publicada en la Gaceta Oficial número 22,094 de 6 de agosto de 1992, la cual manifiesta:

Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto

físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que haya causado daño material, tanto en materia de responsabilidad contractual, como extracontractual. Si se tratare de responsabilidad contractual y existiere cláusula penal se estaría a lo dispuesto en ésta.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva, así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al Artículo 1645 del Código Civil. Sin perjuicio de la acción directa que corresponda al afectado la acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción de vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. (CC.p.203).

Por otro lado, resulta interesante analizar lo regulado por nuestro hermano país, Colombia, la cual, en su normativa constitucional de 1991, plasmó en su Artículo 90: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables,

causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.” (p.16). En este postulado jurídico se puede observar como el Estado colombiano le da nacimiento a la acción de repetición, consistente en la atribución o facultad dada al Estado para ir en contra de sus servidores públicos activos o antiguos funcionarios, cuando por causa de su conducta dolosa o gravemente culposa, haya sido condenado judicialmente la Administración Pública a reparar los daños antijurídicos causados a los particulares o administrados.

En este mismo contexto, se puede apreciar como España ya ha evolucionado normativamente en esta materia, por lo tanto, podemos ver como en el Artículo 36 de la Ley número 40 de 2015 que regula el régimen jurídico del sector público de ese país y específicamente en materia de responsabilidad patrimonial nos dice lo siguiente:

Sección 2. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Artículo 36. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las

indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia grave, previa instrucción del correspondiente procedimiento. Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

3. Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves. 4. El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad al que se refieren los apartados 2 y 3, se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites: a) Alegaciones durante un plazo de quince días. b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días. c) Audiencia durante un plazo de diez días. d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco

días a contar desde la finalización del trámite de audiencia. e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

5. La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

6. Lo dispuesto en los apartados anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes. (p. 30).

Se debe resaltar que esta investigación, está cónsona con los lineamientos del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2019-2024; en el sentido de buscar siempre mediante la educación avanzada, el logro de verdaderas transformaciones en los profesionales de nuestro país; mejorando por un lado el papel interventor de la universidad en propuestas jurídicas, y por el otro, fortaleciendo las bases donde se forma nuestro recurso humano, quienes gran parte de ellos serán los encargados de nuestra Nación.

Ahora bien, el aporte ofrecido en este estudio está destinado a los habitantes del territorio panameño y sobre todo al sector público, porque brinda un nuevo panorama a las autoridades nacionales, locales, a los profesionales del derecho y a toda la ciudadanía, por lo que al referenciamos con lo expresado por Cobo (2019: p. 51) podemos decir que, la responsabilidad de los servidores públicos, a partir de una norma legal como la creada en España sobre este tipo de escenario, da pie al arranque de un nuevo sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, donde se articuló sustituyendo el principio de responsabilidad subsidiaria de la Administración (que había regido en el

ámbito de la administración local) o el de responder al superior, donde éste podía asumir la responsabilidad aceptando la actuación del inferior, generadora de responsabilidad, por el principio de responsabilidad solidaria de la Administración, acompañada de la lógica posibilidad, por parte del particular que había sufrido el daño, de optar por dirigirse en vía administrativa contra la Administración titular del servicio, pero sólo en los casos en que este hubiese actuado con dolo, culpa o negligencia grave. Si el perjudicado optaba por dirigirse contra la Administración y esta era condenada a indemnizar se preveía el derecho de repetición de la Administración contra el agente culpable, previa la instrucción del oportuno expediente.

La significancia de esta investigación es, analizar la importancia de la puesta en marcha de un sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en Panamá, ameritando con ello, una consagración constitucional clara sobre el tema. Tomando como referencia las palabras de Morales *et al.* (2020: p. 97- 98) al establecer que el carácter directo de la responsabilidad patrimonial no está presente ni en el texto constitucional, ni en la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua, siendo la misma realidad de Panamá, lo cual podría ocasionar un conflicto de competencias en relación con la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos a la que se hacen mención y otro tipo de responsabilidades.

Siendo las cosas así, el presente estudio desea lograr ser el elemento clave para conseguir una reforma constitucional relacionado al tema de responsabilidad patrimonial y

el nacimiento y fortalecimiento de leyes que promuevan una sociedad más justa e igualitaria en equidad entre la Administración Pública y el administrado; por ende, se hace necesario e importante que gremios relacionados analicen y reflexionen sobre la urgente necesidad que tiene el país por regular este escenario.

Finalmente, se espera lograr que la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) sea reconocida y tomada como un modelo a seguir tanto a nivel nacional como internacional, por ser una institución preocupada por aportar innovaciones jurídicas preponderantes en el mejoramiento de la democracia de Panamá.

1.2.2.1. APORTE A LA TEORÍA.

En esta investigación se han desarrollado una serie de teorías que son fundamentales para el sector analizado y estudiado. Es oportuna la iniciación de un abordaje de aspectos sociales, culturales y jurídicos, para luego desarrollar teorías fundamentales como, el adecuado funcionamiento de la administración pública a través de sus funcionarios y la responsabilidad patrimonial en el ejercicio de sus funciones, de enseñanza y aprendizaje y la del aprendizaje significativo, por indicar un ejemplo, cuando un servidor público por dolo o negligencia le causa un daño al administrado. Por esta razón uno de los grandes aportes del presente estudio es el de la acción de repetición, esencial

para poder implementar una responsabilidad patrimonial efectiva y en beneficio de la ciudadanía que recibe por parte de sus operadores un mal servicio público.

1.2.2.2. APORTE A LA METODOLOGÍA.

Dentro de los grandes aportes a la metodología es el de lograr una reingeniería de la Administración Pública para dar paso a: el compromiso, la responsabilidad, la legalidad, el debido proceso y la ética en la gestión pública.

También, es importante señalar que la Axiología, la legalidad, el debido proceso y la responsabilidad patrimonial son pilares fundamentales que brindarán el aporte teórico y metodológico innovador requerido en la presente investigación.

CAPÍTULO II.

MARCO TEÓRICO

PARTE A.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración pública ha sido objeto de muchos estudios y mediciones a lo largo de los últimos tiempos, sobre todo los temas que guardan relación con la forma en que va evolucionando la conexión Estado y Sociedad. Situación que nos ubica en un pensamiento general, en la cual los asuntos públicos deben de ser referenciados con explicaciones teóricas que den cuenta del impacto que la acción de gobierno tiene sobre los ciudadanos y como esta certifica la legitimidad y permite el establecimiento de condiciones relacionadas con la gobernabilidad y la gobernanza. Por este motivo, entra al escenario de análisis el tema de políticas públicas, con la finalidad de conocer como el Estado dirige y estructura sus acciones frente a periodos de tiempos determinados, creando premisas valorativas frente a las normativas vigentes e instituciones que se van transformando en el llamado paradigma de las administraciones públicas.

Sobre este contexto (Nolasco 2006) en cuanto al paradigma de la administración pública, nos dijo lo siguiente:

La investigación parte de una revisión teórica sobre la política pública y en especial del proceso de implementación; a ello se agrega una especificación de las características del nuevo paradigma de administración bajo la óptica de una transición del Estado omnipresente a un Estado neoliberal, en la cual se instituye el modelo gerencial. Esta transición se parecía en la experiencia de varios países y se direcciona en etapas para el caso mexicano en lo general, coincidentes a través de acciones que minimizan el Estado, lo descentralizan, reconfiguran lo público y promueven la autonomía, la eficiencia y la calidad de los servicios. (p.5).

Además, (Nolasco 2006) realiza un aporte importante en materia de administración pública la cual resulta muy interesante mencionar, veamos:

Este trabajo se centra en la preocupación científica por abundar en el conocimiento de la administración pública, en especial en uno de sus objetos; en la administración pública como proceso público: el enfoque de política pública auxilia en el entendimiento de la evolución y la praxis de la administración pública, concibiendo un proceso de su propia dinámica a través del tiempo. De esta manera el concepto de política pública es un instrumento a la vez teórico y metodológico que nos permite ir entendiendo a través de un corte en el tiempo, el cambio o transformación que la administración pública va sufriendo ante el avance de las sociedades y sus nuevas interrelaciones globales; a ello no es ajeno el cambio en la correlación de fuerzas políticas, que imponen bajo determinadas circunstancias un cambio en el

patrón ideológico del Estado que permea la instauración de un proyecto en el largo plazo y corresponde en el tiempo a un cambio de paradigmas en la administración pública. (p.7).

Siendo las cosas así, las políticas de Estado en la mayoría de las ocasiones están enfocadas en la administración de los recursos económicos, sin detenerse a mirar a lo interno de las entidades públicas y observar su comportamiento bajo una visual de nación. Esto ha dado como resultado la evolución de características y de conductas asociadas a la mala prestación de los servicios públicos, manteniendo un patrón que con el pasar del tiempo ha resultado imposible de combatir.

Sobre el tema de administración pública existen diversos puntos de vista, y al igual que muchos asuntos relacionados con la teoría evolucionista de los Estados, este en particular ha pasado por un desarrollo considerable. Una de las causas reconocidas en el presente es debido al intercambio permanente de conocimientos en múltiples y diversas direcciones. No obstante, debido a ello en algunos momentos de la historia se han generado influencias externas hacia un determinado país que han resultado nocivas para su adecuado desarrollo y en otras ocasiones se ha dejado de mirar iniciativas positivas adoptadas por países cercanos al nuestro por no alterar procedimientos internos que a lo largo del tiempo han operado de determinada manera, pero no necesariamente es lo mejor o más ajustado a la época.

El estudio de la administración pública ha sido seriamente debatido, debido a su carácter amplio e interdisciplinario o multidisciplinario, no obstante, existe algo connatural a ella que es la cosa pública; lo público en el sentido sociológico del término, ha implicado un compromiso permanente con la colectividad, y esto es lo considerado compatible con los intereses comunes y la esencia misma de la actividad del Estado. Por tal motivo se requiere administraciones públicas cada vez más comprometidas con la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

2.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PRÁCTICA GUBERNAMENTAL.

Frente a este apartado se debe comenzar por manifestar y así lo ha expresado (Nolasco 2006), que el neoliberalismo es una corriente renovada del liberalismo clásico de siglos pasados, que se inserta en la dinámica de un mundo puramente globalizado, cada día más receptivo al dinamismo e interdependencia. Las posiciones liberales defienden que los cimientos para una adecuada constitución formal de los estados-nación, radican en la soberanía; en otras palabras, el soberano debe proteger a la sociedad, siendo el primer deber del Estado la defensa, y el segundo compromiso sería la de proteger a cada miembro de la sociedad, de la injusticia.

Al mismo tiempo, en ese dinamismo se ha tenido que pensar en un rediseño de las políticas públicas; y dentro de ellas, es hacer un análisis de cómo opera la administración

pública y que se requiere para ser más eficiente frente a las necesidades de los ciudadanos. Cabe destacar que en muchos países de la región latinoamericana se pensó en la aprobación de reformas constitucionales, reconfigurando con ello los temas de responsabilidad estatal frente al compromiso social, todo esto en pro de un desarrollo nacional sujeto a un proceso de planeación cada vez más democrático.

En concordancia con lo antes planteado, las prácticas gubernamentales tienen sus antecedentes históricos fundamentalmente en los principios elementales del derecho administrativo, las cuales están estrechamente cimentados en la ciencia administrativa, la cual analiza los tipos de relaciones establecidas entre los gobernantes y los gobernados, abrazando todo los intereses y las necesidades de la sociedad en general y también está la jurisdicción administrativa, creada para lograr un equilibrio e igualdad entre el pueblo y sus líderes políticos tomadores de decisiones.

Se puede señalar que la configuración de un Estado sigue siendo un tema de debate abierto tanto para los teóricos, académicos y los organismos internacionales, debido a la importancia que trae consigo esta definición para el desarrollo de los países de nuestra región latinoamericana.

Sobre todo, porque las burocracias administrativas no se ajustan a los requerimientos sociales de la ciudadanía y por otro lado, los procesos de mejoramiento en la gestión pública, deben enfatizarse no solo es materia de efectividad económica, sino también en

base a una visual que promueva un valor público desde el recurso humano. De modo que, realizar un estudio de las realidades de América Latina es fundamental, debido a las transformaciones que se presentan gracias a los procesos de modernización de los Estados y las nuevas tendencias frente a la temática pública desde las diversas regiones y teniendo como eje central a la administración pública como disciplina.

Sobre este contexto Héctor Oyarce y Gerardo Paredes (2016), fueron enfáticos al manifestar que:

En este marco, el área de los recursos humanos y/o servicios civiles se ha convertido en un importante campo de estudio, conocimiento y práctica, tomando como principal pilar de estudio los asuntos de la profesionalización funcionaria del Estado. Los aportes realizados por los funcionarios en el ámbito de la política pública inciden, modelan, restringen o fomentan las propias agendas de gobierno; de ahí que la labor funcionaria y servicios civiles fuertes ayuden a los procesos de formulación de política pública dentro de campos democráticos de acción y participación, privilegiando la meritocracia como uno de los ejes centrales de la contratación de los funcionarios, ya sean estos elegidos vía concursos o por asignaciones de cargos de confianza política. Los servicios civiles de la región, en el marco de los sistemas y modelos adoptados, poseen importantes deficiencias, como, por ejemplo, falta de información clara y efectiva de los procesos de dotación; alta inversión en los presupuestos públicos destinados a los recursos

humanos y poca eficacia y eficiencia en los resultados; mantención de prácticas clientelistas; tensión entre profesionalización, cargos de confianza política y meritocracia; súmese a ello las debilidades institucionales de muchos Estados y su consecuente fragmentación institucional. (p.115-116).

Este escenario, planteado por los autores previamente mencionado ha quedado evidenciado cuando se ha tratado de implementar proceso y regulaciones jurídicas que marquen un estándar de eficiencia en las practicas gubernamentales, generando con ello en las instituciones públicas, resistencia, pasividad, desinterés, presentación de obstáculos y en algunos casos preferencias por continuar con una gestión pública fatalista donde impera la baja cooperación, apatía y desconfianza. De este modo, se plantea como nuevo desafío para estos elementos la implementación de sistemas funcionales para el desarrollo de la administración del recurso humano en América Latina.

Dentro de este orden de ideas, Cienfuegos, I. (2016) en su obra titulada el manual de la administración pública, ha plasmado lo siguiente:

A principio de la década de los 90, el proceso de modernización del Estado conllevó la preocupación de las condiciones institucionales bajo las cuales el Estado debía llevar a cabo las reformas necesarias para superar la crisis económica y adoptar modelos democráticos de regímenes de gobierno. Las reformas instauradas, conocidas como reformas de primera generación, no fueron suficientes para

mejorar el desarrollo económico y administrativo de los Estados debido a que al liberalizar los mercados y los bienes y servicios, estos quedaron desprovistos de sistemas regulatorios de gestión, lo que se suma al no reforzamiento de las políticas sociales que debían implementarse; por lo tanto, surgió la necesidad de implementar nuevas reformas estructurales, siendo las de reformas de segunda generación las que cimentaron la posibilidad de recambio de las lógicas institucionales, dando paso a la relevancia de la carrera funcionaria (tanto a un nivel de reclutamiento y selección, desarrollo profesional y remuneraciones). En el proceso de estas reformas, los estados de la región no abordaron temas relacionados con la gestión de igual forma en términos de procesos de administración de recursos humanos, inversiones de presupuesto a nivel estatal y dificultad del acceso a la información y descripción dentro del proceso de toma de decisiones. Todo esto se tradujo en la ineficiencia frente a los procesos de reclutamiento funcionario, políticas de empleos y salarios públicos; escasez de personal; falta de especialización; falta de visión estratégica por parte de las organizaciones públicas; infraestructura inadecuada; y corrupción.” (p. 118).

2.1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARA A LA IGUALDAD SOCIAL.

El objetivo principal de la planeación y organización de las políticas públicas a través de una estructura jurídica es lograr el desarrollo de un determinado país,

involucrando a todos los actores claves que componen la sociedad; creando un ambiente generador de crecimiento, sin olvidar que toda acción debe ir encaminada a la modernización del Estado.

De tal suerte que cuando los Estados analizan seriamente la situación que impera la materia de las políticas públicas y asumen su responsabilidad, entonces podremos hablar de una reconstrucción en la manera en que se crean, desarrollan e implementan las políticas públicas de un determinado país.

Se debe tomar en cuenta que la decisión e implementación de una determinada política pública, tiene efectos en el desarrollo cotidiano de una sociedad y sobre espacios concretos, tales como: la organización, funcionamiento del Estado, la economía, las áreas sociales o de políticas sociales y de cualquier otro ámbito que sea directamente alcanzado por la intervención de una determinada política pública. Al mismo tiempo, estas decisiones tienen implicaciones en cómo se nos estructura y configura el presente; entonces, es de interés establecer de qué manera se dio el proceso que llevó a que esas decisiones fueran implementadas, cual fue el rol de la institucionalidad, que actores claves fueron determinantes en el proceso y en la decisión que se adoptó, y sobre todo que las mismas fueron pensadas para el beneficio de la colectividad.

Para ampliar lo previamente dicho, es de mucho valor reflexionar sobre lo planteado por Olavarría (2022), referente a las políticas públicas veamos:

De este modo, la pesquisa de la evolución de la política pública permite identificar los momentos de cambio, la complejidad y carga histórica que lleva incorporada, y por qué en un determinado momento los actores clave impulsan políticas públicas que implican una ruptura con los enfoques prevalecientes y en implementación en un determinado momento. (p.9).

Como se ha venido diciendo, toda sociedad debe procurar hacer un esfuerzo responsable por construir un sistema de gobernabilidad que promueva, respalde y preserve el desarrollo de los individuos de forma colectiva e individual. Esta gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan el cómo se toman las decisiones públicas y se articulan los intereses ciudadanos. La legitimidad de esta forma de gobierno se logra con apego a estilos democráticos, transparentes y con reglas que posibiliten la inclusión del mayor número de actores interesados en participar.

Caldera (2012) hace una clara similitud, pero, también determina una marcada diferencia entre administrar la cosa pública y la privada, veamos lo que manifiesta este autor:

La duda o controversia en torno a la naturaleza de la propia Administración Pública comienza al considerar a la administración como una actividad general, donde lo privado y lo público son indistintos: administrar el gobierno desde esta visión no tiene nada de diferente que administrar desde una empresa privada. Administrar

efectivamente nos hace referencia a la idea de dirigir, coordinar el conjunto de actividades para llevar a feliz término los objetivos de una empresa, o la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común. Hasta aquí, administrar una empresa privada o una pública tiene connotaciones similares. La gran diferencia parte del carácter público de la administración, de hacia quiénes está dirigida la acción de administrar y de los objetivos últimos que busca, es decir, la dirección del pueblo y su bienestar común como sociedad. (p. 21).

2.1.3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Sobre este apartado, es esencial hablar de los fundamentos teóricos de la planificación estratégica desde la óptica de la gestión pública, pilares de sustento interpretativo, encaminados a poner en conexión y diálogo algunas categorías de las ciencias sociales y políticas, como lo es la planificación; sobre la base de la construcción o edificación de un pensamiento estratégico necesario para una actuación planificada y transformativa, basada en la perspectiva de la complejidad.

En lo que respecta a este tema, la obra literaria de la escritora Rodríguez (2016), se enunció, lo siguiente:

Debido a que la sociología y la ciencia política han tenido a lo largo de los años un diálogo escaso con la planificación, nos proponemos vincular algunas categorías de las disciplinas citadas generando nuevos fundamentos y marcos interpretativos de la planificación estratégica. Nuestra perspectiva teórica y epistemológica está basada en la doble estructuralidad, la cual no sólo trasciende los dualismos individuo- sociedad, sujetos-estructura, dimensiones micro y macro sociales, sino que además está centrada en las prácticas sociales, en las relaciones sociales y en las potencialidades de la vida social. Por lo que, como síntesis conceptual, podemos afirmar que proporciona elementos para la reconceptualización de la producción, reproducción y transformación de la sociedad. Esta perspectiva supone, también, el reconocimiento de los condicionantes sistémicos y la valoración de las disposiciones y estrategias de los actores en las disputas por instituir nuevas regulaciones y políticas que transformen las condiciones de la población. (p.18).

En referencia a lo manifestado por la escritora previamente citada, es fundamental reconocer la imperiosa necesidad de realizar un análisis del Estado como estructura gubernativa y de la sociedad como pueblo receptor, asumiendo con ello un enfoque relacional relevante en la existencia de los derechos individuales y colectivos. Por tal razón Rodríguez (2016) nos sigue guiando en esta temática de la siguiente manera: “El reposicionamiento de los sujetos en su condición de ciudadanos plenos para la efectiva recuperación de los derechos individuales y colectivos; su voluntad de participación e injerencia en los asuntos públicos como procesos políticos, son esenciales. Esto genera un

desplazamiento: de ser públicos débiles se constituyen en públicos fuertes. El replanteo de la ciudadanía como comunidad política que pretende instituir una democracia radical y participativa que establezca una relación de suma positiva entre los Estados y las sociedades. Vale decir, una mayor presencia del Estado y de la Sociedad Civil, como pilares fuertes, y de la justicia como principio de equidad para la transformación de las desigualdades. La reconstrucción de la política y de los Estados, en todos los planos (regional, nacional, provincial y local) y en todos los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial). Esto supone una búsqueda y puesta en práctica de regulaciones y dispositivos institucionales y procedimentales que puedan achicar las brechas de las desigualdades y propiciar la paridad participativa en la exigibilidad y concreción de los derechos entre los grupos dominantes y los subordinados. El fortalecimiento de las sociedades civiles, no como una única sociedad sino como múltiples expresiones de la asociatividad que actúa en lo público, con autonomía, deliberación y pluralismo.” (p.19).

Lo primordial de una determinada acción estratégica es no quedarse simplemente en una definición conceptual o terminológica, sino que llegue a materializarse, pero enmarcado en una dimensión política eficiente y con base científica. Siendo, así las cosas, el pensamiento estratégico es una manera de ponerse en una situación más favorable o con mayor ventaja, ya que permite crear comportamientos favorables para un mejor desenvolvimiento o desempeño. Este modo de ver las cosas requiere de un conjunto de disposiciones y capacidades que nos permita: por un lado, tener claridad e intención deliberada hacia dónde dirigir la acción. Por otro lado, estar atento al entorno,

aprovechando las circunstancias políticas, económicas y socio-culturales que se presentan como favorables. Identificando oportunamente los hechos o circunstancias desfavorables que se tornan en obstáculos para la actuación en lo social y finalmente actuando con previsión para reaccionar rápidamente frente a los imprevistos y saber actuar desde las limitaciones.

2.1.4. EL CONTROL EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

Las grandes complejidades de nuestros tiempos producto de difíciles escenarios económicos, la ineficiencia y la corrupción, ha hecho que las administraciones públicas vivan a diario un comportamiento general público difícil de dirigir, circunstancia que ha obligado a tomar medidas contundentes y adoptar herramientas modernas que posibiliten una mejor gestión, permitiendo con ello un mejor proceso de planeación, organización, ejecución, pero sobre todo el control de todo lo que se hace. Por tal razón. las entidades de control frente a la gestión pública son requeridas para el mantenimiento de un equilibrio democrático y jurídico.

Este encuadre brinda la posibilidad de instituir un esquema de organización que permita gestionar de manera segura y tener el dominio de sus actividades, planes, procesos, procedimientos y funciones públicas, desarrollando mecanismos que hagan efectivo un

sistema de control en la gestión pública, dando como resultado el cumplimiento de metas y objetivos propuestos.

La necesidad que siempre se ha tenido por poseer un sistema de control óptimo e impermeable de corrupción, es una visual de Estado que ha enfrentado sus tropiezos, toda vez que, se encuentra a la merced de los intereses particulares de las agrupaciones dominantes en un determinado país, obstaculizando su eficiente desarrollo y consolidación. A pesar de la existencia de estándares legales, que indican y referencian jurídicamente lo que se tiene que hacer en un proceso. Entre ellas están, la Constitución Política, Leyes, Decretos, Directivas Presidenciales, Acuerdos, Ordenanzas, Resoluciones y Directivas Internas, las cuales son de obligatorio cumplimiento dentro de un sistema de control interno o de gestión de la calidad para el sector público.

Con base en una gestión pública de calidad, es vital indicar que estos controles internos requieren como mínimo tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Tener un plan estratégico por proceso.
- Disponer de un plan de acción por proceso.
- Implementar un plan operativo por proceso.
- Poseer un manual de procesos en el área específica de la cual se trate, al igual que un manual de procedimiento en el área.
- Contar con un manual de evaluación de control interno.
- Tener un manual de indicadores de gestión y desempeño.

Sobre este apartado, Isaza (2012) ha recomendado tomar en cuenta los siguientes puntos:

1. Tener la herramienta de gestión institucional que le permite a los jefes de procesos, proponer y materializar los compromisos y responsabilidades en términos de resultados concretos, medibles, realizables y verificables, frente al cumplimiento de los objetivos institucionales y metas del Plan Estratégico del mismo proceso, de acuerdo con las funciones legales y su capacidad de gestión.
2. Es el plan donde determinamos la gestión de cada proceso prioritario.
3. Cada proceso debe tener un plan, para planear exhaustivamente lo que vamos a producir y/o ofrecer cada mes, cada semana, cada día, cada hora, de acuerdo al plan de acción de ese proceso. Es una herramienta de nivel operativo, de Control Interno del área, a diferencia del plan de acción y el plan estratégico que son herramientas gerenciales que van al gerente y a la junta directiva.
4. Cada proceso debe tener una ficha técnica; el acopio de las fichas técnicas de los procesos de cada área, integran el manual de procesos. En cada ficha técnica interactúan dependiendo del nivel jerárquico del proceso, actividades y operarios para el nivel operativo o funciones y funcionarios para el nivel directivo y/o ejecutivo, se registra en matriz flujograma con el orden lógico de cada una de las actividades que conforman el proceso; se registran tiempo de ejecución de cada actividad y tiempo de ejecución del total del proceso; se identifican puntos críticos de éxito, puntos críticos de fracaso.
5. Cada área debe tener un manual de procedimientos, donde se acopian las fichas técnicas de procedimientos de todos los procesos del área. En cada ficha técnica, se copia

literalmente en orden lógico y secuencia cada una de las actividades que conforman un proceso; se clasifican en macro proceso, proceso principal, procesos subsecuentes, actividades y actividades subsecuentes. (p. 28).

2.2. ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.

El comportamiento humano correspondiente al personal directivo de las entidades públicas, es un elemento que resulta de mucho interés analizar, sobre todo porque está relacionado con la forma en que opera determinada institución del Estado. Toda dirección pública, como función en base al ejercicio del director, se define a partir del carácter administrativo y psico-social que orienta el planear, el organizar, el controlar, el evaluar, el dirigir; tomando en cuenta la motivación, la interacción y el delegar para definir el estilo de liderazgo en miras de una cultura de valores institucionales. En otras palabras, el estilo de liderazgo se tipifica por los comportamientos, que se aprenden a partir de las experiencias sociales, la educación y profesionalización en sus estilos cognitivos, técnicos, afectivos y conductuales que el dirigente -líder aplica en su relación con la dirección.

Bautista (2008), sobre la alta dirección pública, ha dicho lo siguiente:

A través del tiempo, en los estudios sobre administración, el concepto de burocracia ha sido utilizado para destacar ciertos rasgos estructurales y regularidades que

aparecen en las organizaciones complejas de grandes dimensiones, como es el sector público. La burocracia en el ámbito de las actividades públicas, aparece como un tipo de estructura que con el tiempo se va cristalizando en el aparato administrativo de sectores tan diversos como los entes públicos, instituciones, sindicatos y escuelas. Es decir, la función pública se va diversificando y haciendo más compleja, por lo cual la autoridad gobernante tiene que aumentar el número de servidores para cumplir con las tareas públicas.

La burocracia se torna compleja, porque es una expresión de la conjunción de relaciones de fuerzas internas y de contexto, tradicionalmente se refiere a los componentes formales, racionales y jerárquicos de la organización que en conjunto definen el marco prescriptivo para la conducta de sus miembros individuales. Respecto a ellos, la burocracia se percibe como un ambiente estructurado de trabajo y por el peso de las relaciones de dominación que el sistema establece sobre sus participantes. En la disciplina de la administración, la burocracia se expresa en la presencia de un orden establecido y la estabilidad como algo necesario que se opone a lo transitorio y cambiante. En el ámbito de los sistemas de gestión administrativa, las normas burocráticas se toman como un marco de referencia contra el cual es posible evaluar los desvíos en los comportamientos individuales. Como cultura organizacional, la burocracia se integra con valores subyacentes que priorizan las conductas racionales que se orientan por lo ya conocido y experimentado. (p.29).

Lo preocupante como vemos en la actualidad que cuando observamos a los directores o administradores públicos, generalmente se está correlacionado o implica un abuso de poder, situación en la que los funcionarios poseen más poder del que necesitan para el desempeño de sus tareas legítimas. Sin embargo, este panorama se complementa con el concepto que se desarrolla en las relaciones de autoridad y la división de trabajo.

Cabe destacar que, en la teoría de la organización, las estructuras burocráticas significan una relación establecida, reconocida y fijada; por tal razón, el avance se ve obstaculizado cuando estamos en presencia de condiciones burocráticas, dificultando taxativamente la innovación, las estructuras flexibles o transitorias o de otro tipo de dirección. Es evidente que la burocracia no ha sido para la actualidad eficaz, dada la complejidad de las organizaciones públicas y las demandas internas y externas que viven las diferentes naciones, haciéndose necesario romper con el clásico esquema de liderazgo e ir más allá en la búsqueda de nuevos estilos de liderazgo que den respuesta a las nuevas tendencias y necesidades de las naciones.

2.2.1. GESTIONES DE RIESGO EN LOS GOBIERNOS.

Debido a las complejidades que enfrentan los gobiernos actuales de cara a las actividades administrativas, en los últimos tiempos se ha venido desarrollando manuales de procedimientos sobre cada sector de intervención, con la finalidad de que previo a la

ejecución de una determinada tarea, se hagan las evaluaciones de riesgo, así como la consolidación de las herramientas diseñadas para enfrentar dichos peligros con eficiencia. Definitivamente, no es hasta las décadas recientes que los actores claves de una sociedad han pedido con urgencia notoria que el desarrollo de la labor ejercida por el gobierno de turno, se dé por medio de un adecuado manejo y tratamiento de la gestión de riesgos.

Para Tamayo (2020), sobre el tema de la gestión de riesgo ha ilustrado a sus lectores de la siguiente manera:

La existencia de riesgos constituye una realidad a la que las personas deben enfrentarse día a día. Por lo tanto, la probabilidad de pérdidas vinculadas a la ocurrencia de determinados acontecimientos debe ser considerada cuidadosamente, si se desean obtener resultados positivos en cualquier actividad donde existan situaciones que pongan en riesgo el éxito de tal actividad o emprendimiento.

(p. 59).

Al mismo tiempo, es esencial hablar de las clasificaciones o categorizaciones de los riesgos, ya que para ello se depende de varios factores entre los cuales podemos mencionar: la legislación, por una parte; y por la otra, la metodología que se utilizará, además del uso de términos, definiciones y conceptos accesibles a la administración pública, sobre todo a la mano de los desarrolladores de los procesos de gestión de riesgos.

Tanto las definiciones expuestas, como de la comunicación entre personas se pueden extraer algunos elementos útiles a los propósitos de la gestión de riesgos; de la cual de ellos se destacan los siguientes:

- La incertidumbre de que un evento inesperado pueda suceder.
- La probabilidad de ocurrencia de un suceso fortuito que puede ser o no súbito, violento y producir daños o pérdidas de las personas, animales o cosas.
- La posibilidad incierta de que ocurra un acontecimiento aleatorio que produzca un daño o una pérdida a los intereses de las personas.
- Grado de probabilidad de la pérdida.
- Probabilidad de contingencia dañosa.
- Acontecimientos futuros, posible e incierto de naturaleza objetiva, cuya realización causa un daño a bienes concretos o intangibles.
- Exposición a determinada eventualidad económica desfavorable.
- Medida de la magnitud de los daños frente a una situación peligrosa.

Definitivamente, que los riesgos a los que se enfrenta la administración pública, afectan significativamente las habilidades de cada una de las entidades que la componen, por esta razón, es crucial tener toda la documentación, los elementos y los datos del contexto interno y externo para así comprender de mejor manera sus capacidades,

objetivos, metas, estrategias y otros aspectos útiles para el desarrollo de la etapa de identificación de riesgos.

2.2.2. RELACIONES PÚBLICAS ADMINISTRATIVAS.

Las relaciones públicas siempre han sido desde el contexto administrativo, como aquella dirección y gestión de las relaciones entre las diversas instituciones y su público, por medio de acciones y comunicaciones con miras a mantener un contacto permanente con la colectividad.

Sobre lo público y las relaciones públicas Míguez (2010), manifestó que:

Por este motivo, los teóricos de la disciplina han dedicado parte de sus esfuerzos a la comprensión de los públicos, atendiendo a aspectos como su definición y sus características, así como los modelos y mecanismos para su identificación, análisis y segmentación. Estos contenidos, que tratamos de organizar y sintetizar en estas páginas, se han desarrollado fundamentalmente desde la perspectiva directiva de las relaciones públicas, pero desde otras corrientes también se han propuesto concepciones alternativas de la idea de público y nuevas vías de investigación. (p.12).

En las últimas décadas, las relaciones públicas se han convertido en una plataforma de intercambio e interacción con la finalidad de mantener un equilibrio con la ciudadanía, conocidas también como un proceso bidireccional en donde las instituciones del Estado comunican información, pero a la vez, escuchan al público. En base a esto (Míguez 2010) nos dice que: “A partir de la perspectiva directiva se ha trabajado en la construcción de unas relaciones públicas excelentes y se han desarrollado otras corrientes que profundizan en aspectos concretos de la disciplina. Así, en los años 90 algunos teóricos comienzan a trabajar sobre lo que se ha denominado paradigma relacional de las relaciones públicas, especialmente preocupado por el estudio de las relaciones entre la organización y el público y, por tanto, por el concepto de relación como eje de las relaciones públicas.” (p.39).

En este sentido, las relaciones públicas se han convertido en un elemento fundamental para el desarrollo de la administración pública, siendo necesario la consolidación de un genuino interés en comunicar y mantener informado a los administrados. De la cual, además, se espera de este vínculo un intercambio fluido de opiniones, sugerencias y preocupaciones manifestadas en pro del bienestar común.

Cuando se habla de la administración pública y de las actividades que realizan, se comienza a tener dudas y se generan controversias sobre su propia naturaleza; la cual están radicadas en el considerar a la gestión pública como una actividad general, donde lo privado y lo público no tienen diferencias marcadas. Por lo tanto, administrar un Estado desde esta perspectiva no tiene nada de diferente que hacerlo desde una óptica privada.

Administrar efectivamente una nación, nos hace reflexionar sobre un ideal integral, que es dirigir y coordinar de forma eficiente el conjunto de actividades para llegar al logro de los diversos objetivos trazados. Esto se logra con la colaboración entre las diversas entidades públicas, la cual se encuentran comprometidas en la consecución de un fin común.

Por este motivo, Caldera (2012), sobre la administración pública y sus actividades, nos ha dicho que:

La gran diferencia parte del carácter público de la administración, de hacia quiénes está dirigida la acción de administrar y de los objetivos últimos que busca, es decir, la dirección del pueblo y su bienestar común como sociedad. El objetivo particular y único de la Administración Pública es la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene sentido colectivo. (p.21-22).

Sin lugar a dudas, la administración pública ha sido creada para organizar, coordinar y dirigir a la sociedad, cuidando su mejora constante por medio de su planificación y obtención de resultados. Administrar, por lo tanto, a la sociedad, exige que el funcionario de Estado sepa articular los fines y medios con eficacia, ya que sus decisiones tienen repercusiones o incidencias inmediatas en toda la vida colectiva social. La responsabilidad de quien toma las decisiones desde la administración pública es realizarlo o llevar acabo con un análisis previo y posterior explicación de las realidades

gubernamentales y la práctica ordenada; para reformar y transformar a la sociedad organizada, que en otras palabras vendría a ser el Estado.

Debido a ello, Caldera (2012), afirma sobre este escenario, lo siguiente:

En consecuencia, es necesario entender a la acción pública, incluida la del gobierno, como un complejo entramado producto de la cooperación, el compromiso y el conflicto entre actores del sistema político (grupos de interés, políticos y burócratas). Esto amplía la brecha con respecto al entendimiento de la administración en el sector privado. (p.25).

Finalmente, es importante resaltar que las actividades administrativas deben estar reguladas por el ordenamiento jurídico vigente, esto debido a que el Estado se caracteriza por operar de manera permanente e ininterrumpida. Al conocer esta conceptualización, se debe recortar que el Estado panameño por ejemplo se cimienta bajo los tres poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial) sin embargo, esta materia generalmente la desarrolla el poder ejecutivo, cuya labor es la prestación de un servicio de índole público, llevando a cabo la ejecución de diversas actividades que son relativas a sus relaciones con otros entes públicos y también con los administrados.

2.2.3. ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS.

Cuando se habla de las actividades administrativas las mismas son entendidas como el conjunto de normas, actos, decisiones, planes y programas que desarrollan las administraciones públicas, específicamente las entidades que las componen. Cada uno en el ejercicio de sus competencias, materializando con ello su rol institucional, la cual está al servicio de los intereses generales. En consecuencia, es fundamental concebir y comprender que las actividades administrativas realizadas por los funcionarios que ejercen esta labor, tienen como meta el cumplimiento del fin del Estado, siendo este escenario inherente a la función pública.

En toda actividad de rango estatal es esencial que se ejecute bajo el amparo de principios y normas que regulen el proceder en cada paso que se da, siendo diferente a las que regulan las relaciones o acciones de los particulares. Sobre este apartado Jordana de Pozas (1951), nos resaltó que:

Todo fin que el Estado persiga puede convertirse en motivo de acción administrativa. Aun aceptando que la legislación y la justicia sean fines que el Estado cumple sin desarrollar una actividad de carácter administrativo, es notorio que la inmensa mayoría de los fines estatales sólo pueden realizarse a través de la Administración Pública, siquiera esta se valga de modos de actuación indirecta.

Al trasponer el problema de los fines del campo del Estado al de la Administración suelen reducirse todos ellos a uno solo: el de satisfacer las necesidades de carácter general; todas ellas se integran a dos grandes nociones: el orden público y la utilidad pública. (p.6).

2.2.4. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.

Sobre la gobernabilidad debemos hacer referencia a una definición muy acertada la cual fue planteada por Guerrero (1995) cuando en la Revista: Democracia y gobernabilidad en América Latina, hizo alusión a que: “El Gobierno es dirigir o conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto de instituciones del Estado, se puede admitir, por lo general, que la gobernabilidad consiste en un valor agregado de las prácticas meramente continuas de ese mismo Gobierno. En este sentido, gobernabilidad significa sencillamente el conjunto de las aptitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que tiene la capacidad de ofrecer orden y estabilidad, sobre las cuales se cimienta la calidad del servicio público y el bienestar social en general, convirtiéndose en un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.” (p. 139).

De modo que, un Estado de gobernabilidad de un sistema político se va configurando por medio de la vinculación de problemas y soluciones, por tal motivo la gobernabilidad democrática que vemos desarrollada en la actualidad, está referenciada en el desarrollo de las capacidades y habilidades institucionales, en un permanente fortalecimiento de los procedimientos democráticos para conducir de manera eficiente los procesos sociales.

En otras palabras, la gobernabilidad se estructura desde la base del compromiso ineludible que tienen los gobiernos, por hacer lo correcto y trabajar en la puesta en práctica de las acciones que se proponen o planifican, y en las que la sociedad espera que se cumplan.

Sobre la legitimidad de los regímenes políticos democráticos y de las decisiones resultantes en los procesos decisorios, Caldera (2012), dijo que:

Puede ser útil retomar la premisa institucionalista sobre la lógica de lo apropiado y de las instituciones como creadoras de significado, pues es necesario tomar en cuenta que lo que es considerado por cada uno de los actores del sistema político como lo apropiado para la configuración de esa legitimidad, es diverso y cambiante en periodos de tiempos concretos, lo que le suma conflictividad, complejidad y ambigüedad al sistema. En concreto dentro de un régimen democrático, una buena decisión política legítima será aquella que muestre el respeto a dos puntos

fundamentales: Primero, que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta en el proceso de tomar la decisión; segundo, que el liderazgo político existe y que ha sido ejercido de manera apropiada, de acuerdo con los valores y las normas de la institución¹. La calidad de la acción gubernamental estará determinada, no tanto por los resultados sino por la forma adecuada del cómo se toman las decisiones políticas, y más concretamente con la inclusión cada vez mayor de los actores involucrados en la cuestión, y más ampliamente a la ciudadanía. (p.115-116).

Por tal motivo, las acciones de los gobernantes deben ser abiertas y transparente, tanto a nivel de las direcciones como en la prestación de los servicios públicos, buscando lograr con estas actuaciones mejorar los niveles de legitimación democrática y aceptación poblacional. El ejercicio cotidiano del poder se ve comprometido a una fuerte presión de las diversas demandas sociales; siendo así las cosas, los gobernantes deben ser cada día más eficaces a la hora de tratar de satisfacer esos requerimientos de la comunidad en general, encontrándonos con estos ritmos acelerados con una capacidad limitada en términos administrativos, estructuras y marcos reglamentarios y regulatorios.

Por otro lado, la gobernanza vista desde las experimentadas teorías de las ciencias políticas, está encuadrada en la conducción de la sociedad, de la cual cada día se vuelve más compleja debido a la multiplicidad de actores que intervienen, generando con ello dificultades en la definición y en la búsqueda de objetivos concretos. El rumbo que ha

tomado, obedece a múltiples razones; no obstante, una de ellas es el cambio de rol del gobierno a partir de crisis generadas por la corrupción, creando un redimensionamiento del Estado a partir de los intereses particulares, en detrimento de los avances realizados por la sociedad civil en cuanto a su participación en los procesos de democratización y apertura de espacios públicos de intervención social.

Caldera (2012) sobre este apartado ha generado un debate reflexivo sobre:

Lamentablemente, la principal institucionalización de la participación ciudadana ha sido de arriba hacia abajo, impulsada desde el Estado, configurando ciudadanías de baja intensidad o de alcance limitado. Los espacios de participación que mayormente se han impulsado han sido a nivel local, ligados a procesos de descentralización de facultades y funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos periféricos o regionales.

Es así que la desilusión sobre la anterior certidumbre que otorgaba un centro de control político en lo económico, así como los procesos de ampliación del espectro de participación en el espacio público llevó a considerar opciones nuevas para la coordinación entre lo político y lo social, tales como las autoorganizativas o más horizontales.

Estos procesos han estado acompañados de un desarrollo intelectual que ha intentado no sólo dar cuenta de la configuración de las nuevas relaciones entre

Estado y sociedad, sino de tratar de interpretarlo como la emergencia de nuevos patrones en los que se presenta la interacción sociopolítica para la consecución de objetivos colectivos y los retos que esto representa para resultados de efectividad, legitimidad, adaptación, coherencia y de articulación de prioridades que la propia sociedad ha definido. (p.141).

2.2.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES.

La participación ciudadana como la conocemos en la actualidad es la formación o composición de la ciudadanía en la etapa de adopción decisoria con repercusiones nacionales o locales, siendo necesarias para dar solución a las necesidades o requerimientos colectivos a lo largo y ancho de todo el país. Esto se puede lograr cuando existe una visual que busca ofrecer los mejores servicios y oportunidades a la población, contando así, con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos quieren transmitir para contribuir a mejorar las políticas y la gestión de los asuntos públicos.

Desde este punto de vista, la participación ciudadana incluye: la imprescindible intervención de todos los hombres y mujeres que quieran implicarse en las controversias que les afectan, aportando puntos de vistas, inquietudes y soluciones. Por lo que bajo la opinión de Calderón (2011) sobre este escenario ha dicho: “Para llevar a cabo un proceso participativo ciudadano, la población debe tener una comprensión y una visión crítica de

su realidad, que le permita generar ideas de desarrollo. Además, es imprescindible dejar de lado las posiciones dominantes de unos pocos y la sumisión de otros. Se debe propiciar una forma de gobernar conjunta, donde los gobernantes abran espacios a la población y que esta conozca más a fondo qué se está haciendo en su comunidad, quienes lo hacen y porqué o para quiénes lo hacen. Esto implica que la población se constituya como parte activa en la toma de decisiones aportando puntos de vista, y con ello soluciones para los problemas que les afectan.” (p.19).

Por tal razón, la participación ciudadana es el involucramiento, en distintos niveles y formas, de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones e instituciones que los agrupan, en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones de desarrollo, dentro de un determinado país, para convertirlo en una nación segura, próspera y saludable.

Para Enríquez; Moreno y Blandón investigadores de El Salvador, la noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición exacta o precisa, al respecto han dicho que lo único aparentemente claro es que con la expresión de participación ciudadana se hace referencia a alguna especie de relación entre el Estado y la sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera que, además, cuenta de antemano con una valoración positiva. Según este criterio la motivación y el incentivo son premisas determinantes en los ciudadanos para impulsar y desarrollar la participación de cada uno de ellos.

Frente a lo antes planteado Calderón (2011) mediante una investigación Sociológica, aportó algunos conceptos sobre participación ciudadana, de la siguiente manera, veamos:

- Participación política. Es la oportunidad que tienen las personas de incidir en el curso de los acontecimientos políticos; es decir, son acciones que realizan los ciudadanos para intervenir en los asuntos de un Estado. La participación política es, ante todo, la suma de todas aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los integrantes de una sociedad intervienen en la escogencia de los gobernantes y, de una manera directa o indirecta, en la formación o construcción de las políticas de gobierno a corto, mediano y largo plazo.

- Participación política convencional. Está relacionada con las acciones llevadas a cabo durante un proceso electoral; esta participación es fomentada desde el poder del Estado y la Constitución. La participación política convencional indica el derecho de la ciudadanía, es decir, un derecho al sufragio que no se mide por clases sociales, partidos, sexo o educación. Se da en toda democracia y es un derecho consagrado por la ley por lo cual puede ser fácilmente controlada y verificada.

- Participación política no convencional: Se refiere a acciones tales como las peticiones, las manifestaciones, las huelgas o protestas, entre otras. Esta participación va más allá de los mecanismos institucionales de participación.

- Participación social. Esta clase de participación se puede identificar por la promoción, cooperación y apoyo a la creación de mecanismos y redes de intervención comunitaria,

promoviendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, para poder escuchar y tener en cuenta la diversidad de necesidades de todas las personas que forman parte de una comunidad independiente de su condición, situación, sexo, edad, etnia, orientación sexual, entre otros.

● Participación ciudadana. Siguiendo la idea integral y holística que fundamenta el análisis de la participación ciudadana, podemos indicar que su fin va puramente encaminado a perseguir la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad y desde sus bases que serían las comunidades.

La participación ciudadana, es entendida también como la superación del déficit de ciudadanía, no sólo es un valor en sí mismo, sino que contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia; crea nuevos canales de los tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información. Asimismo, incrementa la eficiencia de la política económica y el impacto social de los proyectos de desarrollo; y, por último, promueve la equidad y la solidaridad mediante ayudas para superar la exclusión

Con respecto a los mecanismos de participación ciudadana Calderón (2011) los definió así:

Información: esta debe ser transparente y fluida entre el gobierno local y la ciudadanía como pre-requisito para que ciudadanos y ciudadanas puedan emitir su opinión o tomar decisiones en forma consciente y responsable.

La consulta ciudadana: como un mecanismo en que el gobierno local requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte de ésta para tomar una decisión que afecta los intereses de los consultados.

La toma de decisiones: por parte de ciudadanos y ciudadanas, como mecanismo excepcional en que el gobierno local transfiere a la ciudadanía el poder de decisión sobre cuestiones que entiende pertinentes por su trascendencia para la vida de la comunidad.

El involucramiento de la ciudadanía: en la movilización de recursos y en la ejecución de decisiones tomadas con su participación.

El involucramiento responsable de la ciudadanía o de un sector: sea ésta en la gestión de bienes o servicios de carácter público.

La contraloría ciudadana: como mecanismo que permite la supervisión de la ciudadanía sobre asignación y manejo que realiza el gobierno local de recursos públicos. El nivel de profundidad que las formas o mecanismos de participación ciudadana que se alcancen en relación a la gobernanza, dependerá en gran medida de los niveles de cultura, democracia y organización social que se forjen en los

municipios, así como de la existencia de espacios en donde estos mecanismos puedan realizarse.

Por otro lado, se deben crear espacios e instrumentos institucionalizados de participación ciudadana, para promover y organizar una comunicación fluida entre la población de todos los municipios y concejos municipales. Para ello, existen diversos espacios en los cuales se da la oportunidad a cada ciudadano para tener una comunicación directa con sus gobernantes. Entre los diferentes instrumentos se pueden mencionar los siguientes:

Mesas distritales: en ellas están representados los barrios, colonias, vecindarios y demás agrupaciones del tejido social y económico de cada zona en las que territorialmente está organizado el municipio. Las mesas tienen como funciones priorizar las necesidades de sus vecindarios, definir las inversiones que se desarrollarán en la zona con presupuesto Municipal, articulan iniciativas de desarrollo local entre diversos actores locales y promueven financiamiento adicional.

Comisiones consultivas: por convocatoria de gobierno municipal se integran en ellas ciudadanos y ciudadanas representantes y representativos de diferentes instituciones locales, como gremios, asociaciones, ONG's, universidades, iglesias, etc. Las comisiones consultivas se estructuran alrededor de ejes temáticos específicos: recuperación del centro histórico, género, medio ambiente, promoción cultural, reajustes impositivos, mercados, venta callejera, entre otros. Este espacio

sirve para que la municipalidad consulte las políticas y acciones más apropiadas alrededor de un tema específico, con los actores institucionales y personas involucradas en la temática, así como para establecer alianzas interinstitucionales que permitan abordar coordinadamente la solución de problemas específicos.

Foros consultivos o sectoriales: son convocados por el gobierno municipal con el propósito de consultar políticas o medidas relacionadas con un sector determinado.

Cabildos abiertos: en ellos la municipalidad informa a la ciudadanía de cada barrio, cantón o colonia, sobre los principales tópicos de su gestión y recogerá la opinión y recomendaciones ciudadanas sobre éstos.

Programas de radio o de televisión con teléfono abierto: donde el gobierno municipal presenta a la audiencia y teleaudiencia, su visión sobre diferentes problemas locales y recibe sus preguntas, opiniones y sugerencias.

Consulta vecinal: este instrumento sirve para que los habitantes del Municipio puedan emitir sus opiniones y formular propuestas para la solución de problemas o necesidades que aquejan a sus comunidades.

Consultas casa por casa: por medio de formularios (cuyas respuestas se podrán enviar por correo con franqueo pagado) las autoridades municipales requerirán la opinión de los ciudadanos de la municipalidad, de una zona, de un vecindario o de un gremio sobre diferentes alternativas para la resolución de problemas específicos.

Plebiscito: instrumento a través del cual el concejo municipal podrá consultar a los ciudadanos y ciudadanas sobre un asunto determinado, para que expresen su aprobación o rechazo por medio de votación secreta y universal, antes de actos o decisiones de gobierno trascendentes para la vida pública.

Audiencia pública: este mecanismo permite a los vecinos proponer al responsable administrativo del municipio donde residen, la adopción de determinados acuerdos, la realización de diversos actos o la recepción de información relacionados con situaciones que afectan a la comunidad y que estén bajo la competencia municipal.

Buzones de sugerencias: son instalados en cada uno de los municipios, para que la ciudadanía pueda hacer llegar críticas, observaciones y sugerencias en torno a asuntos que estén bajo la competencia del gobierno municipal. (p. 29-32).

De cara a plantear una perspectiva específica, es oportuno rescatar que la participación ciudadana no sólo consiste en aquellos procesos en los que se adoptan decisiones en los gobiernos nacionales, sino también en los procesos utilizados a nivel regional y local, es decir en los distintos niveles que adopta la misma con respecto a los procesos de inclusión ciudadana en sus diversos contextos.

Los procesos participativos abiertos y transparentes, tanto en contextos nacionales, como en los gobiernos municipales, juegan un papel importante en el establecimiento del capital social. La participación misma puede ayudar a crear un sentido de comunidad. Si

los individuos creen que han tenido una participación significativa en las decisiones que les afectan, estarán más deseosos de aceptar cambios, incluso si éstos les afectan negativamente. Sin embargo, si dichos individuos consideran que dichos cambios, les han sido impuestos, tanto por gente de afuera como por gobiernos locales con procesos inconsultos que no han tenido en cuenta sus preocupaciones, estarán más inconformes y aumentarán en ellos los resultados socialmente destructivos.

2.3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Los principios rectores de la administración pública son aquellos que se constituyen en una base legítima que soporta todas sus actuaciones; de esta manera se logra el establecimiento del conductualismo de cada uno de sus operarios. Siendo las cosas así, los antecedentes sobre este apartado han dejado claras evidencias en la historia, que el desarrollo doctrinario de la administración pública tiene un inicio más concreto en la década de 1930, donde muchas naciones en su construcción de Estados democráticos y de derechos no se ocuparon o prestaron real atención, a la conceptualización de la palabra principios, sino que simplemente los comenzaron a utilizar. Por consiguiente, en la administración pública estos principios como los de: informalidad, imparcialidad, uniformidad, celeridad, eficacia, economía, buena fe, confianza legítima, coordinación, transparencia, accesibilidad y proporcionalidad suelen significar no solo una regla, sino también una guía de acción.

2.3.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El principio de legalidad es muy abarcador, sobre todo cuando se está en presencia del sometimiento de la administración pública. No obstante, para su estudio es fundamental precisar tres caminos esenciales; el primero es analizar la validez del principio de legalidad frente a las actuaciones de la administración pública, el segundo sería si dicho principio está consignado como una garantía fundamental de rango constitucional y tercero su protección jurídica ante los ataques de desestabilidad, opresión y no aplicación.

Es interesante ver como Ivanega (2014), al referirse al principio de legalidad dice lo siguiente:

La reserva de la ley es la técnica a través de la cual se exige que una materia sea regulada por la ley, como forma de asegurar que sólo el legislador, como cuerpo colegiado representativo, se constituya como el encargado de fijar normas generales que dispongan el régimen jurídico. En el Estado Constitucional, la conexión entre la reserva de ley y la democracia pone su atención en el procedimiento por el cual se adopta la decisión: el procedimiento legislativo. Así se convierte en una garantía, pues en la materia sobre la que recae la decisión que se adopta, procede de la discusión pública parlamentaria, que le otorga a la decisión un plus de legalidad. (p.127).

Por lo tanto, al adentrarnos al análisis del principio de legalidad, lo primero que se debe tomar en cuenta es la figura de la reserva de ley, la cual consiste en asegurar que todos los actos de intervención de la administración pública deben ir encaminados hacia la protección jurídica de los derechos de los ciudadanos y la posibilidad que estos exijan su pleno cumplimiento.

Esta situación trae consigo responsabilidad de las facultades legislativas dentro del llamado constitucionalismo democrático, la cual hace referencia que, al hablar de la reserva de ley, la misma para que se constituya en una garantía efectiva de los derechos y libertades del administrado, se requiere aparte de su proclamación, la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de todos los entes públicos. Esto a razón de que, la actividad administrativa debe ejecutarse con pleno sometimiento al orden jurídico vigente, limitándose a un actuar sustentado en la norma legal.

Gallego (1961), cuando se comenzaba a fortalecer la conceptualización y constitucionalización del principio de legalidad, manifestó que:

Como ya se dijo, al principio de la Legalidad no le basta una base legal general, sino que el principio del Estado de derecho exige que la Administración sólo puede intervenir en la esfera jurídica del individuo cuando esté autorizada en la Ley, y esta autorización tiene que estar suficientemente determinada y delimitada en lo

que hace referencia al contenido, objeto, fin y extensión, de tal manera que dicha intervención pueda medirse y, con cierto alcance, pueda ser previsible y calculable para el ciudadano. (p.38).

Sobre lo planteado se puede inferir que el principio de legalidad en la actualidad es utilizado por la gran mayoría de las naciones, en donde es obligatorio para todo poder público, apegarse a las leyes o normativas jurídicas vigentes y a su jurisprudencia en el ejercicio diario de sus funciones. Por tal motivo al hacerlo estamos garantizando una seguridad jurídica, siendo un elemento esencial para asegurar que estamos frente a un Estado democrático y de derecho.

Dentro de este orden de ideas, podemos matizar que el principio de legalidad se desarrolla como una cobertura legal de control, ante toda potestad dada a los entes públicos; la cual, al administrarla con ella, sus actuaciones serán legítimas. De esta manera se consolida la concepción de que el Estado sólo puede hacer lo que la ley le permite o faculta.

2.3.2. EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO.

Al hablar del debido proceso estamos en presencia de unos de los mejores mecanismos utilizados por los Estados modernos para proteger la constitución nacional, en la permanente construcción de un Estado equilibrado de derechos fundamentales. Países

de la región latinoamericana haciendo especial mención de Nicaragua, por medio de sus escritores como es el caso de (Ramírez 2018) en una obra denominada el debido proceso como un derecho humano, manifestó que:

No es suficiente que el proceso exista y que esté al alcance de todos para asegurar la vigencia del Estado de Derecho y de la Constitución en su conjunto. Es necesario que cuente con ciertas garantías a fin de asegurar que el proceso no sea una farsa, es decir, que no sea una mera sucesión de actos formales sin ninguna razonabilidad, sino un auténtico instrumento al servicio del ser humano para alcanzar la paz social en justicia, equidad y bien común. Ese conjunto de garantías conforma lo que se conoce como debido proceso. Este es aquel derecho fundamental a la justicia a través del proceso. Se trata de un derecho de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales que cumplen la función de impedir que la libertad y los derechos de los individuos sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso. Su elevada función nos permite sostener que no puede haber Estado de Derecho y, por consiguiente, orden constitucional, allí donde no exista un debido proceso.

Las garantías constitucionales en el debido proceso constituyen una problemática novedosa y nueva para los ordenamientos jurídico-procesales e incluso el derecho sustancial, la doctrina y la jurisprudencia latinoamericanas, en todas las ramas del Derecho; aun cuando algunos países ya han pretendido desarrollar un sistema sobre ciertos aspectos fundamentales. (p.12-13).

En el caso de Panamá, en su Constitución Política está consignado la conceptualización del debido proceso, indicando que “Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...” (p.17). De esta redacción nos permite analizar que para el territorio istmeño la constitución y la ley son los pilares para sentar las bases de un robusto debido proceso, toda vez que, el operario público debe prestar siempre atención al cumplimiento de los trámites legales en todo el escenario estatal y en el caso que nos ocupa, su estrecha relación con las actividades administrativas.

En la Jurisprudencia panameña el debido proceso ha sido definido de la siguiente manera (Sentencia de inconstitucionalidad de 10 de septiembre de 2021):

El debido proceso, es el más trascendental, significativo y sustancial de los derechos constitucionales, además de la Tutela Judicial Efectiva y el Acceso a la Justicia, por ser aplicable en las actuaciones administrativas, tiene una importante repercusión en la potestad sancionadora de la Administración. De manera tal, que se garantice la existencia de un procedimiento que asegure los derechos inherentes al debido proceso; es decir, a ser juzgado por autoridad competente, conforme a los trámites legales y no más de una vez (cosa juzgada), a la defensa, a ser oído, a aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, a la doble instancia y a la Tutela Constitucional. En consecuencia, en cada una de las etapas, básicas del proceso administrativo sancionador, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal. (p. 130).

Estos abordajes constitucionales y jurisprudenciales nos dicen que la administración pública dentro de un Estado social y democrático de derecho, no puede desarrollar sus funciones sino es dentro del encuadre del ordenamiento jurídico, la cual ha sido diseñado para el respeto y goce de las garantías fundamentales, de este modo el debido proceso se convierte en el protector irremplazable del valor material de la justicia, en donde la convivencia social pacífica y el resguardo de los derechos de cada individuo, son custodiados.

Cabe resaltar que (Ramírez 2018) nos aporta su definición del debido proceso, veamos:

El debido proceso es un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas, y constituido en la mayor expresión del derecho procesal. Se trata de una institución integrada a la Constitución y que posibilita la adhesión de unos sujetos que buscan una tutela clara de sus derechos. Es un derecho fundamental que se integra generalmente a las partes dogmáticas de las Constituciones escritas reconocido como un derecho de los llamados de primera generación en cuanto hace parte del grupo de derechos denominados como individuales, civiles y políticos, considerados como los derechos fundamentales por excelencia, sin desconocer hoy los mismos derechos a los colectivos o grupos de ciudadanos. Precisamente estos derechos cuentan con

unos mecanismos de protección y de efectividad muy concreta como el recurso de amparo o la acción de tutela. (p.16).

Por consiguiente, el debido proceso busca ratificar la legalidad y la adecuada utilización de las leyes dentro de un margen de respecto a la dignidad de las personas. No obstante, su permanente vigilancia es a razón de que es considerado uno de los derechos humanos con mayor vulneración por parte de los Estados y la forma más usual en que los servidores públicos han incurrido en temas de responsabilidad patrimonial.

2.3.3. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El reordenamiento de la administración pública ha traído consigo la potenciación de una serie de principios fundamentales para la búsqueda de los mejores estándares de calidad, entre ellos está la eficiencia, la cual implica que las entidades estatales no solo deben actuar de manera eficiente sino el deber implícito y la obligación de obtener los mejores resultados de sus intervenciones; y a su vez, alcanzar las metas y fines propuestos. Ciertamente, la eficacia es un principio que nos permite medir como son utilizadas las herramientas públicas, llámese, dineros públicos y contar con el personal cualificado en la prestación de los servicios y actividades públicas, redundantes en el beneficio de la comunidad.

Cada vez son más los ciudadanos interesados por conocer cómo se desempeña la administración pública y en que se invierte el tiempo y los dineros provenientes del erario público. Por esta razón, la medición en los últimos tiempos del grado de satisfacción de los administrados, es con la finalidad de medir la eficacia y la eficiencia en cuanto a las actuaciones del sector gubernamental.

Desde este marco, los diversos gobiernos deben prestar atención a los resultados generados por sus intervenciones públicas y si las mismas son oportunas, óptimas y con los mejores niveles de producción y productividad. Ahora bien, sobre este panorama el objetivo no es la reducción de los agentes estatales, sino en crear las iniciativas para mejorar su eficacia y eficiencia, la cual con el pasar del tiempo reducirá considerablemente el gasto público y el incremento de la satisfacción ciudadana.

Para Mayo y Rodríguez (2014), la eficacia en toda organización debe ser vista bajo la siguiente óptica:

En cualquiera de sus múltiples acepciones la eficacia organizacional es siempre importante y relevante por sí misma. Las organizaciones fueron creadas y diseñadas como medio para alcanzar determinados fines, sean cuales fueran tales metas. De forma implícita o explícita el interés de prever, controlar, medir y evaluar el desempeño organizacional, siempre ha acompañado a las teorías organizacionales. De hecho, la presión para cambiar, ser rentable y competitivo, y a lo sumo, ser

eficaz, es parte del lenguaje diario y las organizaciones no están inmunes a ello, sino que son particularmente sensibles. (p.7).

En este sentido se comprende que, un gobierno eficaz es cuando realiza acciones sobre la base de resultados y con evidencias tangibles; esto con el objetivo de reducir los costos para los ciudadanos cuando estos se interrelacionan con la administración pública y a su vez con una significancia marcada en la prestación de servicios institucionales de calidad y sobre todo confiables.

2.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ADMINISTRADOS.

Para analizar este apartado, es esencial tomar en cuenta que cuando se habla del mejoramiento de la calidad de vida de los administrados, se está en presencia de pilares fundamentales, tales como: el respeto a los derechos individuales y colectivos, en la dignidad y en la esperanza como un recurso para la vida.

De este modo, los derechos individuales y colectivos están vinculados al sentido de pertenencia que se tiene sobre la convivencia humana y la sociedad, aspirando a tener una institucionalidad cada día mejor, facilitando la búsqueda de una vida digna de cada uno de sus ciudadanos; en ello se encuentra la dignidad que tiene toda persona a un trato justo,

igualitario y que satisfaga sus necesidades básicas, esta visual genera esperanza en los administrados, que añoran una gobernabilidad y una gobernanza pensada y ejecutada para el pueblo.

En relación con este tema, el interés por el mejoramiento de la calidad de vida exigidas por todos los ciudadanos tiene sus comienzos en los años 60 aproximadamente, esto como resultado del aumento de los indicadores sociales. Luego en los años 70 se empieza a estructurar una conceptualización que abarcará todos los escenarios de la vida y lograr su máxima expresión en aspectos tales como; la salud, considerando el elemento que estar sano es un indicador esencial para tener una vida con calidad; el aspecto psicológico como manifestación de los estados cognitivos y afectivos del individuo y el desenvolvimiento, basado en sus relaciones con el entorno social y, los roles que se ejercerán a lo largo de la vida. Sobre estos aspectos la administración pública juega un rol esencial ya que dependerá de la manera en que planifica y desarrolla sus actividades, ya que actualmente al traer a la palestra el termino de calidad de vida se está asociado a una gran responsabilidad por parte del Estado como política pública de carácter general.

En el caso de Panamá, la calidad de vida es añorada en el disfrute seguro de la salud, la educación, una alimentación sana, una vivienda adecuada, un medio ambiente estable y sano, justicia social, participación en la toma de decisiones colectivas y en instituciones públicas comprometidas con sus ciudadanos.

Sobre una cultura organizacional Véliz (2014), nos dice que:

Actualmente el mundo de las organizaciones habita en una realidad altamente dinámica, realidad que no sólo interviene muchas veces en algunos modelos de dirección, sino también en sus culturas organizacionales, en sus estilos de liderazgo, en sus comunicaciones y también en sus narrativas internas. Hoy día se requiere de nuevos relatos que generen en las personas y en sus equipos de trabajo un nuevo sentido del por qué hay que dar lo mejor de sí para el fortalecimiento de la organización. Es así como estas nuevas narraciones deben apuntar a instalar el cuidado interno como la piedra angular, para constituir lo que podríamos denominar el nuevo paradigma del mundo de las entidades, la resiliencia organizacional. (p.232).

En otras palabras, la calidad de vida, gravita sobre diversas y amplias secciones tales como: las demandas o requerimientos biológicos, económicos, sociales y psicológicos en forma individual hasta el nivel comunitario, sin olvidar que todos estos niveles se relacionan con el contexto de bienestar social. Por lo tanto, el concepto de calidad de vida reúne elementos objetivos y subjetivos de la felicidad colectiva que están fundados en la experiencia ya sea individual y comunitaria dentro de la vida social.

En un escenario muy puntual, la cual sería el caso de Panamá, lo que se espera en materia de calidad de vida es no sólo verlo dentro del contexto salud, sin minimizar el

hecho de que este nivel es un pilar fundamental; sino también el poder lograr un aseguramiento y una consolidación de las políticas sociales, enriquecidas por mecanismos gubernamentales que sientan sus bases en una estructuración desde los niveles nacionales, provinciales y locales.

2.4.1. REINGENIERÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Para lograr una reingeniería de la administración pública panameña hay que partir por tomar en cuenta estos aspectos:

- Aplicación de acciones frente a escenarios de adversidad.
- La administración pública requiere de procesos transformadores tomando como base la resiliencia.
- La ciudadanía requiere tener confianza en sus gobernantes.
- Se requiere de una sociedad estable y con un entorno seguro, en donde la participación ciudadana sea uno de sus pilares.
- Es fundamental usar factores protectores que fortalecen los procesos de cambio.
- Una verdadera transformación surge con la comprensión real de las causas que fomentan las crisis.
- Hay que convocar a la flexibilidad y a la adaptación en los procesos complejos.

- Se requiere ser altamente interactivos y dinámicos en los momentos de transformación.
- Es esencial planificar y precisar nuevos objetivos para el mejoramiento de la administración pública, aplicando para ello un rediseño.

El mejor ejemplo que pudiésemos tener sobre aspecto de reingeniería de la administración pública, han sido las acciones tomadas por el Estado chileno al crear la dirección nacional de servicio civil cuya misión es la de recuperar la confianza ciudadana en el Estado y sus personas, buscando aumentar la participación de la mujer y otros grupos sub-representados; mejorando la calidad, la transparencia y satisfacción de la ciudadanía con relación a los servicios brindados; colaborando en las transformaciones institucionales que permitan fortalecer la función pública y contribuir en la modernización del Estado.

Dentro de los roles principales de esta dirección se pueden mencionar los siguientes:

- Ejercer funciones orientadoras, de coordinación y seguimiento en la gestión de personas en el Estado.
- Implementar y administrar el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Asesorar a autoridades de Gobierno y jefes de servicio en ámbitos de su competencia.
- Promover reformas en gestión de personas para mejorar la función pública.

- Monitorear el cumplimiento de instrucciones emanadas del presidente de la República en ámbitos de la gestión de personas y del sistema de alta dirección pública.
- Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el gobierno mantiene en las asociaciones de funcionarios.
- Contribuir al mejoramiento de la educación pública a través de la selección de directivos comunales de educación y de directores de escuelas y liceos municipales.
- Promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos.
- Administrar y desarrollar incentivos para impulsar la excelencia en la gestión.

Como se había comentado el país chileno cuenta con la Dirección del Servicio Civil la cual a su vez tiene dentro de su estructura la Subdirección de Alta Dirección Pública, cuya función es desarrollar e implementar acciones para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y la selección y reclutamiento, mediante concursos públicos y transparentes, de directivos de excelencia e idóneos para ejercer los más altos cargos del Estado e implementar con eficacia y eficiencia las políticas públicas definidas por la autoridad. Asimismo, esta subdirección promueve el desarrollo y acompañamiento de los altos directivos y facilita y presta apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para que éste pueda dar cabal cumplimiento de sus funciones. Por otro lado, se cuenta con la División de Gestión y Desarrollo Institucional, División Jurídica y de Asuntos Institucionales, Área de Comunicaciones y Participación Ciudadana, Secretaría

Técnica del Concejo de Alta Dirección Pública, Unidad de Auditoría Interna y Gabinete de Dirección.

Es evidente frente a lo antes planteado, que Panamá, tomando como referencia la experiencia de nuestro hermano país Chile; requiere, para poder hablar de una reingeniería de la administración pública panameña, de un sistema jurídico creado para la escogencia por medios transparentes y públicos de los diferentes directores, administradores o gerentes estatales, esto con la finalidad de contar con un personal con los mejores estándares de excelencia, redundante en un servicio público eficiente y confiable. Por lo que no se debe perder de vista que este método de selección por medio del mérito, la trayectoria y el conocimiento, será la mejor manera para que los encargados de las entidades públicas puedan desarrollar sus actividades de la mejor manera posible.

2.4.2. CONTROLES JURÍDICOS ADMINISTRATIVOS DE CARA A LAS ACTUACIONES PÚBLICAS.

Controles internos:

- Es importante mantener actualizado el Reglamento Interno Institucional, en donde se regule de manera íntegra el derecho disciplinario.

- Se requiere que cada una de las entidades que componen la administración pública, mantenga a la disposición de su personal, manuales de procedimientos de cada una de las actividades que se realiza, todos estos apegados a los principios de legalidad y debido proceso.
- Es esencial para la organización institucional la inducción a los diferentes cargos públicos, la capacitación permanente y el acompañamiento de las distintas labores que se realizan.
- Para que la labor pública sea ejercida mediante los mejores estándares de calidad, es de suma relevancia que a nivel interno se hagan evaluaciones por desempeño y productividad de los servidores públicos.

Controles Externos:

- La Procuraduría de la Administración de la República de Panamá tiene la labor por mandato constitucional y legal de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes. Por esta razón a solicitud de parte o mediante oficio, iniciará las investigaciones que considere necesarias para procurar que cesen las causas que generaron una mala conducta por parte de un servidor público.
- La Contraloría General de la República tiene como misión fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos. Permittedole a esta entidad de control, realizar una inspección

permanente e independiente de las actividades públicas que realiza la administración pública.

- La Fiscalía de Cuentas es una entidad del Estado panameño, que tiene como función principal la investigación de las presuntas irregularidades contenidas en los reparos efectuados por la Contraloría General de la República en las cuentas de empleados y agentes de manejo, que afecten los fondos y bienes públicos, con estricto apego a las garantías constitucionales. Con estas competencias se puede instruir investigaciones patrimoniales y la consecuente sanción por el mal uso de la cosa pública.

- La Autoridad Nacional de Transparencia Internacional es una institución garante de la excelencia en la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas del Estado panameño, con el fin de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Debido a ello, permite con su intervención un lineamiento en cuanto a cómo debe ser el comportamiento de las Entidades Estatales para con la sociedad; coordinado las acciones de seguimiento y cumplimiento de las convenciones, tratados, programas y convenios de índole nacional o internacional en contra de la corrupción.

- La Defensoría del Pueblo fue creada para proteger, defender y promover el respeto de los derechos humanos, a través de la educación, monitoreo, investigación y supervisión de los actos u omisiones de la administración pública y de quienes presten servicios públicos en Panamá. Siendo oportuno resaltar, la importancia que cobra su intervención, en el logro de un equilibrio entre los gobiernos y los ciudadanos, correspondiéndole defender de igual

manera los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y de la comunidad; supervisando el cumplimiento de los deberes adscritos al Estado.

PARTE B.

CÓMO ANALIZAR AL SERVIDOR PÚBLICO.

2.5 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.

Una parte crucial de los conflictos que han sufrido las diversas administraciones públicas a la hora de dar respuesta a los requerimientos o necesidades de la ciudadanía, se ha generado por no haber prestado real atención a la gestión de sus recursos humanos.

No se debe olvidar que cuando se habla del empleado público es preciso buscar la manera de como unificar el régimen del funcionario y sus labores, siendo necesario comprender lo que significa el concepto de empleo público, para así adaptarlo a la evolución permanente que enfrentan las diversas administraciones con referencia del servicio brindado al ciudadano.

Desde esta perspectiva, la evaluación del desempeño ha venido a suplir desde un enfoque de gestión; como un elemento de control hacia la labor ejercida por el servidor público. Esta medición, permite que las distintas entidades públicas no carezcan de herramientas que posibiliten un actuar automático, en el sentido de no tener una idea clara ni exacta de lo que se hacía, pero si permitiendo tener una visual más amplia de lo que se tiene que hacer, de lo que efectivamente se hace y de sus resultados en la ciudadanía.

Padilla (2016) plasma su opinión sobre la evaluación del desempeño de la siguiente manera:

La evaluación del desempeño promete convertirse en el factor de cambio del empleo público y de la Administración que el ciudadano demanda, donde ese necesario control facilitará una gestión del personal más óptima, eficaz y eficiente, pero que ha de beber de la experiencia del sector privado, verdadero innovador en materia de recursos humanos, lo que obligará a la Administración a adaptar esta institución a las limitaciones legales y peculiaridades del ámbito público. (p. 46).

Es esencial recordar que las entidades estatales tienen características jurídicas que las diferencian del sector privado, no obstante, esto no es una limitante para trasladar ideas y experiencias al sector público; como es el caso de la evaluación de desempeño, que a lo largo del tiempo se ha convertido en un pilar en la evolución de la gestión de personas en ámbito de las organizaciones.

Por tal motivo Padilla (2016), nos habló sobre la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de empleo público eficaz, eficiente y centrado en las personas, generando para la reflexión algunos cuestionamientos, veamos:

Aquí es donde se plantean varias cuestiones a tener en cuenta: ¿están preparadas nuestras Administraciones para asumir esos sistemas propios de un entorno ajeno al suyo? ¿Están dispuestos y sabrán enfrentarse los gestores públicos a los retos de adaptación que supondrá la implantación de tales métodos? ¿Aceptarán quienes se dedican al estudio y práctica del Derecho Administrativo el uso de conceptos tan novedosos como la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas? Las dificultades para la aplicación de esos elementos ciertamente modernizadores vendrán dadas por las propias peculiaridades de las organizaciones públicas, la estricta defensa de la seguridad jurídica y la legalidad, y por los fines superiores de garantía de los intereses generales y prestación de bienes y servicios a los ciudadanos. En cualquier caso, la gestión de personas en el ámbito público se logrará con innovación y constante transformación, y para ello solo existen dos posibilidades: o se aplican modelos bien conocidos de otros ámbitos, adecuadamente adaptados a las peculiaridades de la Administración Pública, o se crean *ex novo* las herramientas que ésta requiere para mejorar. (p.47-49).

Por estas razones Padilla (2016) apunta a que la evaluación del desempeño debe ser vista como algo positivo y no como una de las peores tragedias que le puede ocurrir a una

persona; para ello se requiere constar con elementos como la motivación del individuo y de los equipos de trabajo, dirección por objetivos, una política de personal sólida, la creación de una cultura administrativa o clima laboral adecuado, la mejora y fomento de la ética del empleado, la creación de un código de conducta, la introducción de un verdadero liderazgo y de la dirección pública, son algunos de los conceptos que orbitan en torno a la evaluación del desempeño hacia ese objetivo claro de mejora del trabajo dentro de la Administración y de la propia actuación de ésta. (p.85).

2.5.1. LA CONDUCTA PROFESIONAL.

Todo profesional tiene la obligación y la responsabilidad de dedicar su mayor esfuerzo y capacidades a la labor que desempeña, dirigiendo siempre su conducta hacia un actuar íntegro, diligente, competente y respetuoso; generando con ello, la conservación de valores y principios éticos institucionales y personales, eludiendo todo lo que pueda afectar su independencia y su honor.

De allí, que para hablar de la conducta profesional se requiere abordar el concepto de profesionalismo, utilizado para hacer alusión en la manera en que las personas ejercen sus labores públicas. Visto de esta forma existen referencias de lo que se espera de la conducta y desempeño profesional, enmarcándose en una serie de comportamientos y competencias necesarias para el logro de un esquema ideal.

En relación con este tema, se espera que todos los profesionales al servicio de la administración pública desarrollen sus actividades cotidianas en un sistema de valores con un alto sentido humanístico, apegados a las diversas normas éticas exigidas por la comunidad, con una tolerancia robustecida en donde no exista discriminación de ningún tipo, preocupados por cada día desarrollar habilidades que mejoren su intervención social.

2.5.2. EL RENDIMIENTO EN EL EJERCICIO PÚBLICO.

Es una realidad que las instituciones públicas debido a las complejidades surgidas en la sociedad, requieren, cada día ser mejores en el desarrollo de sus actividades administrativas, para ello necesitan prestar atención al rendimiento laboral, esto les permitirá conocer qué aspectos se pueden optimizar, detectando en que puntos radica la insatisfacción ciudadana, así como también ayuda a gestionar las tareas de manera más eficaz y sobre todo permite construir una hoja de ruta sobre las decisiones que se deben tomar para alcanzar los objetivos trazados.

Cabe resaltar que el rendimiento laboral en el ejercicio público, es una temática que con el pasar del tiempo cobra realce en la vida organizacional de las Entidades estatales, toda vez que, se busca medir el provecho de las tareas cotidianas siendo un mecanismo determinante, en el rol que desempeña cada uno de los integrantes de cualquier institución pública. Por consiguiente, la medición del rendimiento de los funcionarios al servicio del

Estado, de una manera apropiada, permite reorganizar los puestos de trabajo y a sus operarios, con el fin de ubicar a los funcionarios en los puestos que más se adecúan a su perfil, mejorando con esto la coordinación de los procesos, optimizando los puntos débiles y en definitiva solventando los problemas de productividad.

Existen cinco puntos que pueden ser considerados los más relevantes al momento de hablar de la obstaculización del rendimiento laboral, esos son los siguientes:

- **Entorno laboral adecuado:** en muchas ocasiones no se toma en cuenta este apartado y menos en la vida institucional; no obstante, el poder trabajar en un espacio con condiciones dignas, donde prevalezca la higiene, donde no haya un calor o un frío excesivo, la existencia de una buena iluminación y con mobiliarios adecuados, influye significativamente en el rendimiento laboral.
- **Jornada de trabajo:** esta debe ser humanitaria para que el servidor público pueda tener la oportunidad de crear un balance entre su vida familiar y profesional, siendo un tema cada vez más relevante para los funcionarios. Por esta razón, se debe ser consiente de su importancia y dejar a un lado el pensamiento de que es mucho más efectivo cuando más horas se trabaja.
- **Clima laboral saludable:** la motivación es un factor determinante en la construcción de un ambiente laboral saludable; ya que un funcionario motivado, su nivel de compromiso es mayor al sentirse comprendido y respaldado por sus superiores; dando como resultado

una mayor calidad y eficiencia del trabajo que se realiza. Es esencial que el clima en la zona de trabajo esté en armonía con los compañeros, la cual de esta manera la coordinación y una adecuada comunicación facilita que todo sea mejor y funcione adecuadamente.

- **Ausencia de preparación laboral:** existen posiciones institucionales que requieren como requisito fundamental poseer estudios específicos o especializados necesarios para el desarrollo de ciertas labores. Si el funcionario carece de idoneidad ósea del conocimiento profesional no podrá realizar las tareas encomendadas, ni mucho menos poder alcanzar los objetivos planificados por la institución.

- **Vocación de servicio:** el servidor público puede tener la mejor preparación académica; pero, sino tiene vocación o no le gusta su trabajo, este elemento se reflejará negativamente en la manera de hacer las cosas y desenvolverse en el área de trabajo. Es por ello que, la vocación resulta imprescindible al momento de realizar una determinada actividad administrativa y en el logro de los mejores resultados.

2.5.3. LA PRODUCTIVIDAD.

La productividad es uno de los pilares fundamentales al momento de hablar del rendimiento laboral; toda vez que, la misma debe ser comprendida como la razón entre la producción real y los costos materiales y humanos vinculados a su obtención. Por esta

causa la productividad y la eficiencia está íntimamente ligada con el logro de metas trazadas por la administración pública.

Sobre este escenario la productividad puede ser medida de manera óptima cuando se toman en cuenta los siguientes puntos:

- Es esencial que por medio de las inducciones al cargo público que se ocupa se den a conocer cuáles son las obligaciones y responsabilidades, del cargo, también se requiere de un acompañamiento y de capacitación permanente, esto le permita al individuo conocer su puesto de trabajo.
- Conocer los objetivos y metas de la institución donde labora.
- Fiscalizar las tareas encomendadas al servidor público y como las lleva a cabo.
- Hay que darle soluciones al servidor público de las carencias o problemas detectados.

Los procesos productivos en el sector público han hecho de la productividad el punto de atención de los países preocupados por su desarrollo institucional, debido a la necesidad de mantenerse competitivos a nivel nacional e internacional. Sin embargo, son los propios servidores públicos que en algunas ocasiones presentan resistencia cuando se incorporan innovaciones que suponen un incremento o aumento de la productividad y un ahorro de costos, a pesar de lo planteado, esta figura de mejoramiento parece ser la

principal razón para incrementar los niveles de rendimiento, contrarrestar episodios de crisis, mejorar el desempeño y conseguir servicios públicos altamente vanguardistas.

Reverté, E. (Il.) y Merino Gómez, B. (Trad.) (2018) planteó en su obra literaria que existen cuatro estilos de productividad, que vale la pena mencionar:

1. **Los priorizadores** prefieren el pensamiento lógico, analítico, basado en hechos, crítico y realista. Utilizan el tiempo con eficacia y se concentran en las tareas de mayor valor, asumiendo con precisión cantidades importantes de trabajo. Analizan las metas del proyecto y se esfuerzan por lograr los resultados deseados.
2. **Los planificadores** prefieren el pensamiento organizado, secuencial y detallado. Crean listas de tareas pendientes, reservan tiempo para las tareas y preparan planes de proyecto precisos y completos. No pierden tiempo con nada improductivo o sin importancia. Cumplen con leyes, políticas, reglamentos y criterios de calidad y seguridad, y con frecuencia completan el trabajo antes de la fecha límite.
3. **Los organizadores** prefieren el pensamiento de apoyo, expresivo y emocional. Animar el trabajo en equipo para maximizar la producción y toman decisiones intuitivamente a medida que los acontecimientos se desarrollan. Reservan tiempo para completar el trabajo, pero son excelentes trabajando con otros para hacerlo. Se comunican eficazmente, lo que les ayuda a construir y dirigir

equipos de proyectos. Tienden a mantener listas visuales, a menudo utilizando colores.

4. **Los visualizadores** prefieren un pensamiento holístico, intuitivo e integrador. Gestionan y hacen malabarismos con múltiples tareas a la vez porque son capaces de seguir viendo el panorama general. Se caracterizan por sus aptitudes creativas y de innovación, y por ser capaces de sintetizar las distintas ideas de otros en un todo. Piensan sobre los proyectos de forma estratégica y trabajan rápidamente para acabar las tareas. (p.42-45).

2.5.3.1. EL COMPROMISO.

El grado de compromiso de un servidor público con la institución donde labora se ha convertido en uno de los elementos más estudiado y analizado en los últimos años. Una de las razones más influyentes en el interés generado, radica no sólo en su capacidad para influir sobre la eficiencia y el bienestar del funcionario, sino también por el hecho de posicionarse como una de las alternativas más eficaces para la obtención de las metas institucionales. Al mismo tiempo las diversas direcciones de recursos humanos pueden emplear este mecanismo para analizar la lealtad y el vínculo de sus colaboradores con la Entidad pública.

El comportamiento de los agentes del sector público está fuertemente ligado a su nivel de pertenencia institucional, situación que ha generado muchos estudios, opiniones y propuestas de mejoramiento por parte de los expertos en recursos humanos. Sobre este contexto, si el funcionario se involucra con la institución debido a sus acciones e iniciativas, o realiza comportamientos extraordinarios en favor de esta (como el colaborar en tareas que no son inherentes a su cargo), aparecería el compromiso. Por lo tanto, esto puede ser conocido como aquellos aspectos actitudinales positivos de la persona.

Gabini (2018) al hacer referencia al compromiso, argumentó que:

Los diferentes tipos de compromisos resultan de los diversos requerimientos comportamentales impuestos a los empleados por la organización. Con base en estas argumentaciones, sugirió tres formas de compromiso: (a) compromiso de continuidad, definido en términos de la dedicación de los miembros en función de la subsistencia de la organización. Este compromiso es causado por los sacrificios personales realizados por empleados, lo que hace que sientan una fuerte necesidad de mantenerse en la organización; (b) compromiso cohesivo, es el apego en las relaciones sociales dentro de la organización logrado a través de ceremonias que estimulan la cohesión grupal. Significa la transición pública de sentirse como un forastero a ser miembro de la organización; (c) compromiso de control, se refiere a la conexión con las normas de la organización que moldean los comportamientos en las direcciones deseadas. Estas tres facetas se encuentran altamente

interrelacionadas y, usualmente, son utilizadas por los líderes de manera simultánea para desarrollar el compromiso de los miembros. (p. 90-91).

Basándose en las evidencias ofrecidas por las argumentaciones realizadas, los aspectos actitudinales y comportacionales deben ser considerados de manera conjunta para lograr delimitar los niveles de compromiso. De esta manera se puede decir que existen tres tipos de componentes bien marcados en la conducta del servidor público, vista como un estado psicológico caracterizado por la relación del funcionario con la institución y que es la razón de tomar la decisión de continuar siendo miembro de ella. Estas tres formas de compromiso son las siguientes: la primera, el compromiso afectivo la cual surge como respuesta a las experiencias positivas del funcionario con su institución; la segunda, el compromiso calculativo o de continuidad, la cual fue considerado como la toma de conciencia por parte del servidor público de los altos costos que generaría el hecho de dejar el sector público y; la tercera, el compromiso moral, refiriéndose al grado en que las personas se encuentran consustanciadas con su organización a través de la internalización de su visión, metas, objetivos principales, valores y misión.

2.5.3.2. EL LIDERAZGO.

Crear una cultura de liderazgo en la administración pública debe ser uno de los objetivos primordiales de todo gobierno, no obstante, para ello se requiere establece un

programa que identifique a personas con las capacidades de liderazgo; y a través de este formato se pueda enseñar, promover y fortalecer sus habilidades para convertirlos en líderes efectivos a lo interno de las instituciones estatales. Cumplida esta meta, se podrá asegurar una satisfacción ciudadana sobre las actividades gubernamentales, en donde planear y dirigir los departamentos, direcciones o jefaturas siempre se estará encaminado a la preservación de la excelencia en la prestación de los servicios públicos, convirtiéndose así en políticas sólidas de gobernabilidad y gobernanza.

El liderazgo debe ser un pilar en el campo de la atención pública, en donde los funcionarios sean responsables de sus actuaciones y a la vez estén comprometidos con su organización. Cada agente público puede brindar su granito de arena para asegurar la construcción de una sociedad digna, igualitaria y segura; liderando el correcto funcionamiento de las instituciones sin disminuir la calidad de sus servicios, para lo cual se requiere del conocimiento y de los principios para ejercer el liderazgo necesario para el desarrollo de sus funciones.

Sobre el liderazgo Ruiz (2017), hizo una relación de las diferentes épocas y áreas, de la siguiente manera:

Desde la aparición del hombre en la Tierra han existido los líderes. En la familia, el clan, la tribu, el desarrollo de cada pueblo, la ciudad y el país, la figura del líder ha estado presente. En toda actividad humana, política, militar, cultural, artística,

musical, industrial, de investigación y, desde luego, social, el liderazgo ha sido fundamental para promover el cambio y el progreso en cada una de estas actividades a través de los siglos.

Al estudio y la enseñanza del liderazgo, sobre todo en los países más desarrollados, se les han dedicado publicaciones, libros, cursos, talleres, seminarios, películas, ejercicios, experiencias, maestros, entrenadores, mentores, consultantes, licenciaturas y doctorados en liderazgo. En épocas recientes el liderazgo a nivel empresarial, con un entrenamiento especial en ese campo hacia las personas encargadas de esta actividad, ha tomado un gran auge. De ahí que importantes instituciones educativas y universidades de gran prestigio incluyan en sus actividades la enseñanza y el desarrollo del liderazgo. (p.19).

En otras palabras, el liderazgo no es más que la agrupación de cualidades generadoras de cambios positivos dentro de toda organización, siendo esenciales para el ordenamiento y organización del personal adscrito al servicio público. No obstante, lo que se pretende lograr no es solo crear a líderes que únicamente generen influencia en un grupo de personas; sino que también, proporcionen ideas innovadoras y que ha su vez motiven a cada funcionario a sacar lo mejor de sí, en beneficio de la institución y por ende, de toda la ciudadanía.

2.5.3.3. PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO.

En toda planificación del trabajo, deben existir elementos orientadores que ayude al funcionario hacer la labor pública de manera efectiva y eficaz, por ello se requiere de la construcción de objetivos y la formulación de metas transformadoras (los para qué) y de las mediciones (los cómo), para así tener un ordenamiento de cada una las funciones que se le fueron encomendadas.

Lo ideal frente a este contexto es contar con elementos metodológicos que instruyan al servidor público en el análisis situacional y de viabilidad, en la consolidación de estrategias de contingencia, en el diseño procedimental de sus actuaciones, en la programación operativa, en la elaboración de informes de monitoreo y seguimiento; generando con ello un perfeccionamiento constante de la cual se está íntimamente relacionado con la planificación del trabajo.

Para (Rodríguez 2016) frente a la planificación del trabajo indicó que se debe tomar en cuenta:

Es una elaboración de representaciones, estimaciones, valores y significaciones que direccionan el sentido general hacia donde se busca o pretende orientar el proceso público. La proyección tiene las características de ser:

- Prescriptiva, con la intención de encauzar, encaminar e incidir sobre la dinámica que da direccionalidad a los procesos y los problemas,
- Propositiva, al pretender que (el hacer en la realidad) como práctica deliberada y transformativa se acerque al (deber ser), expresada en las representaciones u horizontes sobre los cambios deseados y esperados, impulsados por los actores centrales y protagonistas del proceso.
- General-global, expresa los horizontes o cambios esperados, deseados y posibles de forma amplia y genérica. En tanto, el diseño es una configuración anticipatoria con antelación sobre los para qué (objetivos o propósitos) y como se va actuar, definiéndolos de modo operacional, preciso y detallado. (p.127).

De esta manera, toda actuación planificada conlleva una intención transformadora con enfoque en la evolución de la eficiencia; creando condiciones que favorecen la ejecución de las diversas estrategias de abordaje, pudiendo de esta manera lograr la consolidación de las metas trazadas.

En el sector público siempre surge la expresión: tenemos muchas tareas por realizar, pero el tiempo no nos alcanza. Esta frase es bastante común, sobre todo cuando el trabajo se acumula o se dejan tareas sin terminar, o cuando no se cumple con la meta que ha sido previamente diseñada por los directivos de una determinada institución. No obstante, se ha podido comprobar que la ausencia de una buena organización o la inadecuada gestión del tiempo de trabajo, es la que ocasiona los atrasos en el trabajo. Entre los factores que

interfieren en la adecuada planificación del trabajo están: insuficiente organización de las tareas diarias, carencia de orden, pérdida de tiempo en el trabajo.

2.6. LA ÉTICA PÚBLICA.

Con mucha frecuencia vemos como en el ejercicio de la función pública, la ética juega un rol fundamental en la medición de lo que se considera, el deber de todo funcionario de actuar de una manera apropiada. Ahora bien, la ética, al cumplir con algunos lineamientos epistemológicos, se puede definir como la disciplina filosófica que tiene como objeto de estudio precisar la bondad o maldad de las actuaciones humanas, en todos los escenarios donde se desarrolla la llamada libertad humana y, en el presente apartado, en el ejercicio de la función pública, usando para ello, el método racional propio de la filosofía.

Por consiguiente, la ética es una ciencia teórica, práctica y normativa. Teórica, porque busca comprender el qué y el porqué de la experiencia moral y de la moralidad; en este sentido, comprender es esencial para actuar bien. En consecuencia, la ética como ciencia, no crea las normas, sino que las descubre, las formaliza, las fundamenta y las aplica universalmente. Ella no es moral humana, tampoco una deontología, pero sí constituye el fundamento de estas.

Para (Lorenzo 2010) la ética es concebida como:

La ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual sea su creencia religiosa, su relación familiar, su profesión, su oficio; elementos comunes que ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad, a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana. Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina ética pública, también llamada ética para la política y la Administración pública. (p.334).

En este sentido se comprende que, esta disciplina le permite a todo servidor estatal un conocimiento que le ayude a conocer cómo actuar ante determinada situación, teniendo un panorama amplio de la manera que la sociedad espera que lo haga. Estableciendo claramente los criterios que debe tener en cuenta para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la colectividad. Sobre este contexto Lorenzo (2010) puntualizó sobre “Los gobiernos deben acudir a la ética, dado que en sus manos está la selección y formación de servidores públicos que quieran actuar con responsabilidad y eficiencia. La ética en la administración pública pone en juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad. La ética pública pretende evitar la corrupción al facilitar la elección de personal idóneo para gobernar, de personas capaces y leales a la constitución política y que tengan un gran sentido de justicia. Lamentablemente, existen

muchas personas que no cuentan con la debida preparación y que desean ocupar un cargo público sin tener la formación necesaria requerida para ello.” (p 335).

En el presente existe una crisis de valores que se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios de nivel directivo, legisladores, jueces y en general en cualquier categoría de servidores públicos, la cual pone en evidencia la gran necesidad de promover la ética pública, como una manera que contribuye a erradicar comportamientos que afectan directamente el buen funcionamiento de la administración pública. Siendo de extrema prioridad y urgencia recuperar los valores y principios éticos con el fin de superar las controversias y dilemas a los que el agente público tiene que enfrentar de manera diaria.

2.6.1. PROBIDAD.

Al hablar de probidad en definitiva vendría a ser lo opuesto a la corrupción administrativa, siendo este principio un orientador sobre como se debe actuar de manera honesta y responsable en la labor pública que se realiza. En definitiva, bajo este principio el funcionario debe tener una conducta intachable y leal a las funciones y al cargo que ocupa.

Desde el punto vista de Orllana (2003) “La probidad que interesa desde el punto de vista de la Ética Pública se refiere al comportamiento de los servidores públicos y de los

políticos en dos aspectos esenciales: en la realización eficiente del servicio y en el uso de los recursos del Estado en cumplir sus fines, sin desviaciones que signifiquen traspaso de recursos públicos a fines particulares ajenos al servicio.” (p.15).

El Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos en Panamá sobre el principio ético de probidad nos dice que (Decreto Ejecutivo 246-2004): “Artículo 3: PROBIDAD. El servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desecando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. Tampoco aceptará prestación o compensación alguna por parte de terceros que le pueda llevar a incurrir en falta a sus deberes y obligaciones.” (p. 4).

Sobre este tema Orellana (2006) hizo una reflexión histórica de la corrupción y la probidad, veamos:

El tema de la corrupción política y administrativa o corrupción pública no era relevante en el mundo a pesar de que durante miles de años de historia había existido este flagelo y había sido generalizado en algunos países durante algunos periodos. Posiblemente, se aceptaba la corrupción como un mal imposible de erradicar, pero que podía limitarse o controlarse. Actualmente, hay dos posiciones extremas frente al problema, la primera, arraigada en el pensamiento funcionalista norteamericano, es la de aceptar la corrupción como se acepta el delito, combatiéndolo, pero reconociendo que todas las sociedades y en todas las épocas

éste ha existido. La normalidad descrita por Durkheim no puede existir sin tener, permanentemente, elementos de anormalidad como es el caso del suicidio frente a la tendencia universal de protección de la vida humana, de la misma manera, la corrupción era considerada como un mal imposible de erradicar. (p.3).

2.6.2. TEMPLANZA.

La templanza se caracteriza por ser reconocida al mencionar, verbos tales como: procurar, moderar, mantener, asegurar, orientar y guardar. Claramente, con ello se busca que el servidor público desarrolle una moral orientada a conducirse de la mejor manera, este conocimiento le da la oportunidad de poder ser capaz de juzgar y elegir con prontitud y seguridad lo que es bueno y correcto.

El Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos en Panamá sobre el principio ético de la templanza, manifiesta que (Decreto Ejecutivo 246-2004): “Artículo 6: TEMPLANZA. El servidor público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios a su cargo.” (p. 4).

Siempre se hace mención a la exigencia de mejorar la manera en que las instituciones públicas desarrollan sus actividades, sin embargo, para que eso sea posible, es necesario elevar la moral de los servidores públicos por medio de una pertinente formación en base a principios éticos, como es el caso de la templanza. Este adiestramiento en cualquier Entidad perteneciente al poder público es vital debido a que, estos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de un Estado.

2.6.3. TRANSPARENCIA.

Cuando hablamos de transparencia pública inmediatamente se debe tener presente la existencia de controles de tipo administrativo y judicial; cuya función es fiscalizar, ordenar, regular, comprobar, verificar e intervenir. Tomando en cuenta que la transparencia es una obligación para la gestión pública, en todos los niveles; ya sean local, provincial, comarcal o nacional, creando de esta manera un escenario en donde el servidor público esté forzado a pensar y reflexionar antes de realizar acciones o se tomen decisiones desde la figura pública.

Ruíz (2017) al hablar de la transparencia nos ha dicho lo siguiente:

La cuestión de la transparencia como temática, tiene detrás suyo su propia historia. Fomentada como objetivo desde los organismos internacionales, se ha convertido

en misión y objetivo a requerir a los Estados nacionales. A partir del diagnóstico de la corrupción que dichos organismos afirman, como mal endémico de las instituciones gubernamentales, enquistada en ellas desde tiempos coloniales, toda mejora del sistema de control en apariencia resultaría insuficiente para hacer frente a tal diagnóstico. Por otro lado, la cuestión de la transparencia como problemática, nos invita a pensar la naturalización de la corrupción en la política y la consecuente necesidad del control, como un aspecto propio de la dinámica de la política y del accionar de los políticos. Naturalizar la corrupción como parte indivisible de la vida política en todo caso, la política mal entendida si la comparamos con su razón de ser: la consecución del bien común, es la primera estocada en el corazón mismo del sistema de control. No habrá entonces propuesta ni reforma alguna que sea capaz de terminar con la causa que fomenta y reproduce las muchas maneras de llevar adelante prácticas de corrupción en el ámbito público. El abuso de autoridad de un funcionario público, la violación de sus deberes como funcionario, el cohecho, la malversación de fondos públicos, negociaciones incompatibles entre el interés privado y la función pública, el enriquecimiento ilícito, el encubrimiento y la falta de Políticas Públicas necesarias, por inacción u omisión, son tan sólo algunas de las temáticas al analizar el control de Políticas Públicas en los distintos niveles de gobierno. (p.23).

El Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos en Panamá sobre el principio ético de la transparencia, determina que (Decreto Ejecutivo 246-2004): “Artículo

8: TRANSPARENCIA. El servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares. También garantizará el uso y aplicación transparente y responsable de los recursos públicos, absteniéndose de ejercer toda discrecionalidad respecto de los mismos.” (p.4).

Las entidades estatales por mandato legal requieren de la divulgación de información, la cual debe ser de obligatoria observancia de todos sus miembros; sobre este contexto (Vargas 2011) nos dice que existen tres elementos que al hablar de transparencia se deben tomar en consideración: “**Claridad de roles y responsabilidades:** a este respecto, el Código sugiere que debe ser posible distinguir claramente al Gobierno del resto del sector, deben existir responsabilidades bien definidas en la formulación de políticas y su administración, y deben existir marcos legales claros para la administración. **Disponibilidad pública de información:** debe existir información pública comprensiva respecto de las actividades pasadas, corrientes y proyectadas, y los Gobiernos deben comprometerse a publicar la información de manera periódica. **Garantías de integridad en la información:** a este respecto, se estipula que la información debe cumplir requisitos mínimos de calidad y deben existir mecanismos que aseguren la integridad de la misma.” (p.158).

2.6.3.1. RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas en los últimos tiempos se ha convertido en una herramienta para medir la transparencia y la democracia de un país, ya que es una obligación de los representantes de las administraciones públicas mantener informados a sus administrados sobre todas las actividades que realizan y como ejercen el poder que se les fue otorgado.

Fonseca (2022) en relación con la figura de la rendición de cuentas nos ha dicho que debemos tomar en cuenta que:

Unido a la forma de expresión de la rendición de cuentas, el Estado dio lugar a la división de poderes a fin de evitar su concentración, haciendo posible entre éstos un juego de pesos y contrapesos, así como de vigilancia del ejercicio del poder público, que hace posible la rendición de cuentas horizontal. En tiempos más recientes, la evolución de la idea de democracia ha conducido hacia la inclusión de los planteamientos de la democracia participativa, de tal manera que en el último cuarto del siglo xx el fenómeno de la participación ciudadana dio lugar a lo que se denomina como la rendición de cuentas social o societal. Este tipo de rendición de cuentas permite, a través de diversos mecanismos, la incidencia directa del ciudadano individual u organizado en procesos de esta naturaleza. (p.17).

A través de este panorama, la rendición de cuentas se ha convertido en un elemento donde no solo se vigila el actuar de los servidores públicos, sino que se consolida en un pilar fundamental que afianza la división de los poderes, mejorando con ellos todos los procesos de gobierno, potenciando la participación ciudadana en todos los asuntos de naturaleza pública, como es el caso de la toma de decisiones en beneficio de la colectividad.

Por lo que sobre este entorno Fonseca (2022) afirma que “...en América Latina, el fenómeno de la rendición de cuentas no ha sido ajeno a la lucha por la construcción de la democracia a partir de proyectos políticos distintos. Por un lado, el proyecto neoliberal orientado a la búsqueda del redireccionamiento del Estado hacia las necesidades de un nuevo momento de acumulación capitalista en el contexto de la globalización, en el que la rendición de cuentas persigue fundamentalmente la modernización y la eficiencia del Estado en el marco de los ajustes recomendados por los organismos internacionales; y, por otro lado, el proyecto democrático-participativo que privilegia una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual la defensa de lo público pasa por el reconocimiento efectivo del acceso a la información y la participación ciudadana en la rendición de cuentas.” (p.18).

Bajo estos preceptos, la rendición de cuentas en una contextualización general, incorpora la participación ciudadana directa como acciones democráticas tendientes a fortalecer la igualdad de derechos, buscando que cada día los gobernantes se hagan muchos más responsables frente al patrimonio público, así como el reconocimiento del derecho que tiene la ciudadana a ser informados en que se invierte o se usa el recurso de todos. Siendo

las cosas así, la rendición de cuentas presupone una estructuración en donde las instituciones públicas hacen posible la práctica de la verdadera democracia, es decir, la misma es desarrollada en un estricto apego al Estado democrático de derecho.

2.6.4. RESPONSABILIDAD DESDE LA ÉTICA PÚBLICA.

La preocupación por que la gestión pública se realice con apego a los principios éticos, no debe quedar solo en un enfoque decorativo o de una reflexión basada en la discrecionalidad, permisiva en que el funcionario decida si quiere o no cumplir con los códigos basados en la definición de las buenas conductas, sino el pasar a la práctica compuesta, por un lado, en la promoción de acciones educativas, mejorando las comunicaciones y promoviendo relaciones interpersonales que vayan en beneficio de las instituciones públicas, y por el otro, la sensibilización que frente a su incumplimiento se van a generar responsabilidades vistas de la ética pública.

La ética ha sido un tema que ha estado presente en las administraciones públicas a nivel preventivo; no obstante, a lo largo del tiempo se ha hecho necesario lograr una normativización para su obligatorio cumplimiento, por parte de cualquier operario público, por lo que al incumplir principios y lineamientos éticos esto genera una serie de responsabilidades de tipo administrativo, hablando propiamente del derecho disciplinario,

pero también, del incumplimiento de estos preceptos éticos se pueden producir responsabilidades de tipo penal.

Por esta razón, podemos encontrar en el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central” especialmente en su artículo 44, nos dice que: “El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente decreto, será sancionado administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo y destitución.” (p.15). Por otro lado, el Código Penal de Panamá indica en su artículo 351, lo siguiente: “El servidor público que, abusando de su cargo, ordene o cometa en perjuicio de alguna persona un hecho arbitrario no calificado específicamente en la ley será sancionado con prisión de uno a dos años o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana.” (p.72). Además, en su artículo 352, mandata que: “el servidor público que, ilegalmente, rehusé, omita o retarde algún acto propio a su cargo será sancionado con prisión de seis meses a un año o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana.” (p.73). Lo anterior sin dejar a un lado que, el Código Penal panameño tiene un Título X destinado exclusivamente para la tipificación de los delitos cometidos contra la administración pública.

2.7. NOMBRAMIENTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN BASE AL MÉRITO Y TRAYECTORIA.

En este apartado se debe partir por mencionar lo establecido por la Constitución Política de Panamá, al decirnos en su artículo 300 que "... Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio." (p.95).

Sobre esta ordenanza constitucional se puede analizar como siempre para el Estado panameño ha sido una prioridad que los servidores públicos que componen las distintas Entidades públicas, sean escogidos en base al mérito, idoneidad y trayectoria, esto con la finalidad que el servicio estatal sea brindado bajo los mejores estándares de calidad y competencia.

En otras palabras, la selección o concurso público en base a los presupuestos de mérito y trayectoria, es el trámite que debe realizar toda institución del Estado, a través de un procedimiento previamente establecido por el ordenamiento jurídico vigente, la cual tiene como finalidad escoger de manera imparcial, neutral y transparente al candidato que mayores puntajes obtuvo para el cargo público por el cual se aspira.

Con la medición de la trayectoria en algunos puestos públicos que ameritan de un alto perfil profesional, se requiere evaluar lo siguiente: visión estratégica, comunicación efectiva, gestión y logro, gestión de medios telemáticos, manejos de crisis y contingencias, liderazgo y gestión de personas, innovación y mejora continua.

PARTE C.

LAS PERSPECTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

2.8. REPORTE GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PANAMÁ.

La responsabilidad patrimonial en la República de Panamá ha sido un tema que poco interés se le ha dado en comparación a otras figuras jurídicas como la legalidad o el debido proceso, esto debido a que al hacer una verificación de las normas constitucionales todavía las bases con relación a las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en un encuentro ocasional con el administrado y le causen un perjuicio, es un tema que requiere de mayor regulación jurídica. En otras palabras, es cuando el Estado por conducto de sus operarios públicos generan mediante una actividad extracontractual daños o lesiones a los bienes o derechos de los ciudadanos.

Sobre las pocas investigaciones que se han realizado en Panamá sobre este escenario, podemos resaltar lo dicho por Flórez (2018), cuando sobre la responsabilidad patrimonial ha manifestado que: “En materia de responsabilidad extracontractual al no encontrarse establecido dentro de la legislación administrativa, se trata de una figura cuya referencia es traída del Código Civil, pero ello no exonera al Estado Panameño de su compromiso de resarcir los daños ocasionados por hechos que no se originan del cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni por actos u operaciones administrativas, más bien por la negligencia de los servidores públicos que hayan perjudicado a los administrados.” (p.6).

En Panamá, la Jurisprudencia emanada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Panamá, ha plasmado en sus fallos diversos análisis contundentes sobre el tema de la responsabilidad del Estado frente al daño que le pudiese ocasionar a un particular, sin embargo, la debilidad en este tema radica en que aún se requiere de un soporte sustentado en la constitucional nacional y en el nacimiento de una legislación reguladora de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y específicamente cuando dolo, culpa o negligencia le causen una lesión o daños a los particulares.

Dentro de este orden de ideas, es esencial comentar que luego de muchas indagaciones e investigaciones de campo, nos encontramos actualmente con un desequilibrio entre las administración pública y los administrados, toda vez que, el tener

que acudir a la Corte Suprema de Justicia a reclamar un derechos subjetivo presuntamente vulnerado le resulta muy difícil para el ciudadano común o sin recursos económicos, situación que genera que el servidor públicos se vuelva impune y arbitrario en el ejercicio de sus funciones, sin mayores consecuencias cuando le causa un daño o lesión a los particulares debido a sus malas acciones y a esto se suma la burocracia jurídica que limita la accesibilidad a la justicia. Por lo que oportunamente Flórez (2018: p.130) recomendaba la creación de un Tribunal Administrativo de Responsabilidad Patrimonial.

2.8.1 TIPOS DE RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

2.8.1.1. CONTRACTUAL.

La responsabilidad de tipo contractual en Panamá también es conocida como la responsabilidad civil contractual, toda vez que, aún se siguen utilizando las normas contenidas en el Código Civil (Panamá) para definir responsabilidades generadas del compromiso entre la administración y el administrado. Estos sujetos, se vinculan por medio de un documento que tiene carácter legal, teniendo efectos jurídicos para los que suscribieron de manera voluntaria este compromiso; claro está, luego del cumplimiento de los parámetros establecidos por la ley.

La responsabilidad contractual tiene dos elementos esenciales como requisitos para su existencia; la primera, es el nacimiento de un contrato que certifique la vigencia de la relación jurídica consensuada y, la segunda, que los daños causados se originen del incumplimiento de lo pactado.

González (2013) en su obra responsabilidad extracontractual y contractual ha dicho que:

La STS de 22 de diciembre de 2008 contempla la distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual, la responsabilidad debe considerarse contractual cuando a la preexistencia de un vínculo o relación jurídica de esa índole entre personas determinadas se une la producción, por una a la otra, de un daño que se manifiesta como la violación de aquél y, por lo tanto, cuando concurren un elemento objetivo, el daño ha de resultar del incumplimiento o deficiente cumplimiento de la reglamentación contractual, creada por las partes e integrada conforme al art. 1258 CC y otro subjetiva la relación de obligación en la que se localiza el incumplimiento o deficiente cumplimiento ha de mediar, precisamente, entre quien causa el daño y quien lo recibe. Es aplicable el régimen de responsabilidad extracontractual, aunque exista relación obligatoria previa, cuando el daño no haya sido causado en la estricta órbita de lo pactado por tratarse de daños ajenos a la naturaleza del negocio, aunque hayan acaecido en la ejecución del mismo. Por el contrario, es aplicable el régimen contractual cuando en un

determinado supuesto de hecho la norma prevé una consecuencia jurídica específica para el incumplimiento de la obligación. No cabe excluir la existencia de zonas mixtas, especialmente cuando el incumplimiento resulta de la reglamentación del contrato, pero se refiere a bienes de especial importancia, como la vida o integridad física, que pueden considerarse objeto de un deber general de protección que puede traducirse en el principio llamado a veces doctrinal y jurisprudencialmente de unidad de la culpa civil. (p.4).

Para el sistema tradicional, al generarse producto a la materia contractual, un incumplimiento de obligaciones y deberes, la parte afectada goza de algunas herramientas que vale la pena mencionar: primero, un derecho principal para la obtención de manera voluntaria o coercitiva del cumplimiento de lo prometido. Segundo, un derecho secundario y supletorio para la obtención de una determinada prestación, donde al vencimiento de la fecha límite de ejecución, se solicita el resarcimiento de los daños o indemnización de los perjuicios causados. Tercero, una serie de derechos enfocados en mantener un equilibrio entre las partes contratantes.

2.8.1.2. EXTRA CONTRACTUAL.

Históricamente en el engranaje gubernamental se han visualizado panoramas múltiples, identificados por mantener el control y dominio ante la ciudadanía con

actuaciones u omisiones exentas de responsabilidades; como en el caso de la monarquía cuando el Rey ordenaba sin piedad cualquier mandato y debía cumplirse sin reproches y sin preocuparse por los daños que pudiesen originarse frente a una determinada intervención, o como en la antigüedad, cuando los dioses y la divinidad se adoraban y eran sus fuerzas superiores las que proclamaban leyes de estricto cumplimiento.

Sobre este postulado Ruiz, W. (2007), nos da unas bases históricas interesantes, cuando de responsabilidad extracontractual se hace referencia, veamos:

Como se trataba de una responsabilidad indirecta y basada en la culpa, la administración podía exonerarse aduciendo cuidado y diligencia en la elección y vigilancia de sus agentes. Posteriormente se desarrolla, el régimen o tesis de responsabilidad directa con base en la noción de servicio público, fue cediendo en forma progresiva la posición del Estado liberal o abstencionista para transformarse en la moderna administración intervencionista. Para esta etapa, se constituye en un referente histórico el polémico Fallo Blanco de 1873, del Tribunal de Conflictos Francés, el cual abrió la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado independiente de que estuviera consagrada expresamente o de que su actividad fuera de poder o de gestión, puesto que, en esta controvertida decisión se concibió al Estado como prestador de servicios públicos.

Lo rescatable del Fallo Blanco es que si bien no logró cambiar el orden de cosas anterior de manera radical, en la medida en que no instituyó la responsabilidad del

Estado como regla general, si permitió replantear conceptos y ampliar la visión tradicional del Estado, pues se trascendió a considerar el Estado como prestador de servicios, podía ser declarado responsable no solamente frente a las situaciones previamente establecidas por la ley sino también en aquellos en que actuara bajo los postulados de actividad de gestión o como prestador de servicios públicos. (p.15-16).

Mediante la Sentencia de 30 de noviembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización R.F.Q.U. c Estado Panameño (Procuraduría General de la Nación), la Corte Suprema de Justicia de Panamá, sobre este escenario de la responsabilidad extracontractual, se establece que:

En la jurisprudencia nacional y en la doctrina, el daño ha de entenderse como una lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente titulado de una persona y para que sea objeto de reparación debe ser antijurídico, en consecuencia, será indemnizable, si cumple con una serie de requisitos como son: personal, cierto y directo. (p.124).

Por otro lado, mediante la Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización S.C.G. c Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la máxima corporación de justicia de Panamá, sobre este escenario puntualiza sobre lo siguiente:

En ese sentido, se ha reiterado que, para acceder a las indemnizaciones por responsabilidad civil extracontractual, deben comprobarse los siguientes elementos: la conducta comisiva u omisiva ejecutada por el sujeto causante de la lesión patrimonial, el daño causado y la relación de causalidad o nexo causal entre el daño y la conducta lesiva del autor del hecho o acto jurídico. (p.244).

En definitiva, la responsabilidad extracontractual es una obligación por culpa o negligencia de una persona, y en el caso que nos ocupa la de un servidor público, hacia el administrado, en donde no existía una relación contractual, simplemente el vínculo surge debido a una acción u omisión producto de la actividad administrativa, obligando al causante de la lesión a reparar el daño.

2.9. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, y sobre todo la de sus agentes públicos, es un tema que requiere ser tratado con urgencia en Panamá, debido a que se requiere la consolidación de bases sólidas, para poder de esta manera fortalecer un sistema de garantías en donde el servidor público a nivel administrativo pueda hacerse responsable de los daños causados en el ejercicio de sus funciones, ante los ciudadanos.

Sobre la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial, es de mucho calado, analizar la experiencia de Nicaragua, cuando Modales (2020), incorpora en su obra literaria lo dicho por María Elena y Héctor Flavia, cuando en lo medular dicen que: “Nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 131 de la Constitución Política, lo regula, al señalar que: El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado exigirá las responsabilidades legales correspondientes a los funcionarios o empleados públicos causantes de la lesión. Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. Como se podrá apreciar, tal previsión constitucional, configura este principio centrándose en la actuación u omisión de los funcionarios públicos y no en la noción del funcionamiento de los servicios públicos, además, no concede elementos que permitan determinar si el tipo de régimen es de corte objetivo o subjetivo, si es imputable el daño solo por funcionamiento anormal de los servicios públicos o si también lo es en supuestos de funcionamiento normal. Sin estos elementos en el texto constitucional solo podríamos encontrar respuesta en la legislación vigente, sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico administrativo la responsabilidad patrimonial solo es abordada en la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (2000), pero su contenido pone énfasis en aspectos jurisdiccionales, no en los normativos, entonces ¿En qué tipo de sistema nos encontramos? Y más importante aún

¿Qué sistema elegir ante una posible regulación sobre la materia? Actualmente no se cuenta con una ley que regule los elementos, características y fundamentos que la doctrina y el Derecho Comparado han atribuido a esta figura, solo así se podría hablar de un régimen de responsabilidad patrimonial que no se confunda con la responsabilidad extracontractual en materia civil, tomando en cuenta que nuestra Constitución somete a que necesita que la responsabilidad patrimonial se erija como uno de sus pilares. ¿Es acaso la regulación legal actual insuficiente para poner en marcha el instituto de la responsabilidad patrimonial en Nicaragua? Desde el punto de vista procedimental no se tiene un procedimiento administrativo previo que permita a los administrados exigir primero la indemnización a la Administración y solo en caso que esta no satisfaga sus pretensiones indemnizatorias acudir a la jurisdicción administrativa. Este procedimiento podría activar el sistema de responsabilidad y con ello una cultura de actuación administrativa apegada al principio de legalidad.” (p. 25-26).

Sin lugar a dudas la experiencia de los países vecinos a Panamá, deja una gran enseñanza que permite conocer sus avances, reflexiones y limitaciones cuando se trata de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el desarrollo de sus actividades por conducto de sus servidores estatales. Esto hace que se puedan generar ideas desde un enfoque nacional, pero mirando iniciativas previamente desarrolladas en otros Estado de la región latinoamericana.

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado y más aún la generada por los funcionarios públicos, es relativamente reciente dentro del derecho administrativo, esto con relación a que este agente debe responsabilizarse de sus actuaciones que por falta o culpa cause lesiones o daños antijurídicos a la ciudadanía y de la cual la administración pública debe hacer frente a la obligación de reparar el daño causado. Por lo que ante estos eventos este operario al servicio del Estado, también debe responder de manera contundente por sus actuaciones, a la administración; situación que en los últimos tiempos se ha venido desarrollando a nivel constitucional y legal, con la finalidad de simplificar los tiempos de respuestas que se brindan a los administrados frente a estos escenarios, haciendo responsables a todos los intervinientes y generando una confianza ciudadana.

2.9.1. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

Un verdadero Estado social y democrático de derecho es aquel en donde no sólo se genera la creación de leyes o normativas jurídicas por parte de un poder del Estado, en la cual los que gobiernan controlan el actuar de la administración pública y de la ciudadanía en general, en otras palabras, con esto se puede producir la impermeabilidad de los gobiernos y el sometimiento de la población a un supuesto ejercicio de la legalidad o supremacía de la ley. Sino que el ordenamiento jurídico creado, esté pensado en el interés de la mayoría; cuando esto suceda, entonces realmente estaremos en presencia de un Estado

social y democrático cuyo sostente estructural es el respeto a los derechos individuales y colectivos.

Bajo este contexto se pretende evitar la dominación absoluta y la anarquía de las personas que ejercen el poder público, garantizando la seguridad social de los gobernados. En cuanto a este apartado Rodríguez (2016), nos dice que “Hemos dicho antes que toda sociedad, por muy elemental que sea, posee un sistema de normas legales que permite la convivencia ordenada de sus miembros. Además, hemos explicado esto dando por supuesto que los hombres obedecen las normas sin poner objeción. Sin embargo, ahora tenemos que incluir el tema de la obligación de cumplir las leyes, el cual requiere algunas consideraciones históricas. El problema de la obligación está íntimamente vinculado a las respuestas que podamos dar a las preguntas sobre el origen y la supremacía de las leyes y, por lo tanto, a la del derecho de gobernar que éstas definen.” (p.25).

Vigo (2016) en su intervención fue categórico al explicarnos como operan los poderes del Estado frente a: “Definición del Estado desde la ley: uno de los modos exitosos de definir el EDL era precisamente a partir de la ley, en tanto el Poder Legislativo era el encargado de hacerla, el Poder Ejecutivo de ejecutarla sin alterar su espíritu y el Poder Judicial de aplicarla. Sin duda que en esa caracterización quedaba reconocida la prevalencia del Poder Legislativo en tanto los otros funcionaban de una manera subordinada o subsidiaria, y así el trabajo a cumplir por los otros dos poderes del Estado venía después de la ley, pero respetándola y aportando su eficacia.” (p.11).

Sobre todo, lo explicado si es fundamental comprender que la construcción de un ordenamiento jurídico sólido, contribuye al fortalecimiento de un Estado social y democrático de derecho, toda vez que propicia el desarrollo de un ambiente de respeto y de tolerancia en la sociedad y a su vez ayuda al mejoramiento de una convivencia armónica en todos los niveles. En base a ellos surgen 4 pilares esenciales, que de verse presentes estaríamos consolidando un verdadero Estado social y democrático de derecho, las cuáles son:

- **La democracia como ejemplo de igualdad y soberanía.** La ley debe proporcionar mecanismos formales en donde todos los ciudadanos tengan la posibilidad de participar en la creación, elaboración y modificación del ordenamiento jurídico nacional y también en la supervisión de la justa ejecución e implementación.

- **Custodia de los derechos humanos.** El ordenamiento jurídico debe establecer resguardos y protecciones a los derechos individuales y colectivos considerados irrenunciables por los miembros de la sociedad.

- **Aplicación del ordenamiento jurídico en igualdad de condiciones.** Las leyes deben ser aplicadas a todas las personas por igual y de manera equitativa sin importar la situación económica, política o social. En un gobierno democrático, también se aplica la ley a ricos, funcionarios del gobierno y los que están bien relacionados, en donde la amistad no ofrece una excepción a la aplicación de la ley.

● **Se hace cumplir siempre.** Las leyes se crean para ser cumplidas en donde las violaciones al ordenamiento jurídico vigente, generan un sancionamiento.

2.9.2. GARANTÍAS FUNDAMENTALES.

Sobre las garantías fundamentales se debe indicar que las mismas son establecidas a nivel constitucional, ósea plasmadas en la máxima norma interna de un Estado, atendiendo a un tema de respeto y de cumplimiento a los derechos humanos; por ello las corrientes contemporáneas hablan sobre la universalización de los derechos, en otras palabras, el reconocimiento de garantías atribuidas a las personas siendo irrenunciables ya que son adquiridas por el solo hecho de su condición humana.

Para Rolla (2002) catedrático de la universidad de Siena en Italia sobre las garantías fundamentales, es de la opinión que “Los derechos son tales si pueden ser garantizados, si son en última instancia justiciables. Esa es una visión que, partiendo de esquemas kelsenianos, da cuenta de una realidad palmaria: la inutilidad de las fórmulas constitucionales que no tienen medios de protección para el caso de ser violadas. Pero junto a esa visión otro autor importante, Luigi Ferrajoli, ha sostenido la necesidad de distinguir entre los derechos y sus garantías. Esta distinción permite, que la ciencia jurídica no se limite a constatar la inutilidad de un derecho no justiciable, sino que se convierta en una palanca de denuncia del incumplimiento de los poderes públicos que no han establecido o

bien las correspondientes obligaciones para los sujetos a los que se dirigen los derechos, o los remedios procesales para el caso de que esos sujetos no den cumplimiento a tales obligaciones.” (p.22-23).

En definitiva, sobre las garantías fundamentales se deviene unas de las tareas más importantes de las ciencias jurídicas, la cual radica en denunciar la presencia de lagunas existentes en la redacción de los derechos inalienables, a las posiciones subjetivas recogidas en los textos constitucionales, pero no garantizadas por ningún mecanismo de tutela. Sobre esto Rolla (2002) nos dice que “Las garantías jurisdiccionales de los derechos, para ser efectivas, han de proyectarse al menos sobre un triple ámbito de actuación: a) sobre todos los poderes públicos (incluyendo desde luego al poder legislativo) y sobre todos los poderes privados (lo que desata la controversia sobre los efectos horizontales de los derechos fundamentales); b) sobre todos los derechos, con independencia de que se trate de derechos de libertad o de derechos sociales; y c) hacia los espacios internacionales, de modo que los tribunales supranacionales puedan obligar también a los Estados a proteger los derechos de sus habitantes o a reparar las violaciones que ya hayan ocurrido.” (p.24).

2.10. DAÑOS CAUSADOS AL ADMINISTRADO.

Las actuaciones de la administración pública generan para con la ciudadanía un sinnúmero de consecuencias, en donde en algunas ocasiones son positivas para la sociedad,

no obstante, en otras, como es el tema que nos ocupa, son perjudiciales para los particulares. En relación con esto, las actividades desarrolladas por los servidores públicos en muchos casos producen daños extracontractuales que requieren ser reparados ya sea porque han sido cometido sin culpa, pero con la obligación de igual manera de solucionarlo o que por el contrario se cometió con dolo, culpa o negligencia.

En base a lo previamente expresado Ortega (1995) nos manifiesta que “La institución de la responsabilidad civil de las Administraciones Públicas constituye, sin duda, uno de los elementos de cierre de la actuación administrativa en un sistema de Estado de Derecho. En este sentido cabe decir que la progresiva implantación del principio de responsabilidad extracontractual corre paralela, en gran medida, con el perfeccionamiento de las técnicas generales del Derecho Administrativo para el sometimiento de los poderes públicos a las reglas del Derecho. Este mismo proceso evolutivo ha provocado una diferenciación de los sistemas de responsabilidad acorde a las distintas tradiciones de los ordenamientos nacionales y, al mismo tiempo, un distinto grado de evolución en cuanto a los sistemas de protección de los derechos e intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de los poderes públicos.” (p.17).

Dentro de este marco es esencial mencionar sobre que causas se genera responsabilidades para la administración pública:

- Los daños causados ilegal y culpablemente, donde los afectados directos sean los administrados.
- Los daños causados por acciones u omisiones individuales ilegales, con una visible culpa subjetiva.
- Los daños producidos por acciones individuales ilegales y culpables, estrechamente apegados al círculo de derechos o intereses privados específicamente protegidos por el deber público cuya infracción ha cometido la autoridad o funcionario encargado.
- Los llamados daños anónimos, imputables al funcionamiento de la organización o del servicio administrativo en su conjunto, y con una clara regulación de la personalización en la conducta individual.
- Los daños debidos a fallos o defectos en el servicio brindado o la falla de aquellos aparatos técnicos dispuestos por la administración pública para el desarrollo de operaciones administrativas en la esfera de los servicios públicos.

2.10.1. NEGLIGENCIA.

La negligencia por conducto de la administración pública, es cuando un servidor al servicio del Estado teniendo conocimiento de sus funciones, se descuida en su labor y a la vez omite procedimientos que dan como resultado el incumplimiento de sus obligaciones; provocando con ello, un daño inminente al ciudadano. Una conducta negligente en el desarrollo de la actividad administrativa, va a generar un escenario desfavorable para los

miembros de la sociedad y sobre todo porque este tipo de actuaciones se realizan sin tener en cuenta, las consecuencias que puede traer consigo su comportamiento negligente.

La negligencia en el ámbito jurídico se usa para lograr una indemnización por los daños ocasionados. Esto producto a que no se tomaron las previsiones encaminadas al desarrollo de una conducta debida para prever y evitar agravios a los particulares. Una vez reconocida y comprobada la negligencia en la prestación de un servicio público lo correcto es realizar el resarcimiento del daño o reparación de la lesión causada con dolo o culpa.

2.10.2. DOLO.

En palabras de Varela (2016) el dolo es un tema que ha despertado mucho interés en su análisis y reflexión, veamos un extracto de lo comentado por este autor “La cuestión sobre la definición del dolo, su posible clasificación, su valoración e imputación forma parte de uno de los temas, que desde las primeras épocas ha suscitado entre filósofos y juristas un innegable interés y apasionado debate. A decir verdad, ya la sola discusión sobre la definición podría llenar una modesta biblioteca, de modo que plantear un trabajo en donde, además, se analice dicha discusión desde la teoría de las normas y de las reglas de imputación hace todavía más interesante y compleja la labor. Como en todos los planos de la vida, también en la discusión científica, existen temas sobre los cuales siempre se habla, opina y teoriza, quizás no porque se tenga nada nuevo por aportar o algo por resolver

inmediatamente, sino, simplemente, porque hablar de esos temas causa una curiosa fascinación. Y esto es lo que caracteriza al dolo, una especie de atracción irresistible sobre su teoría y no sólo por su innegable trascendencia práctica, sino también porque, en sí, el debate teórico va abriendo nuevos frentes de argumentación de una serie de cuestiones bien distintas, que en ocasiones se resuelven del mismo modo sin mayores razones.” (p.19).

Siendo las cosas así, el dolo está llamado a corresponderse con los elementos subjetivos de la falta o delito, esto debido a que el servidor público es consciente de lo que hace, y a su vez, lo planifica para llevarlo a cabo, siendo un sujeto capaz de comprender lo que hace y de querer hacerlo. Con relación a la figura jurídica del dolo, son 3 los elementos que se encuentra presentes frente su análisis, entre estos están: la personificación de la acción pública generadora de una causalidad entre la decisión y el resultado. La responsabilidad directa comprobada del agente público y la intencionalidad en el sentido estricto de la cual se requiere la consciencia y la voluntad de cometer la falta o delito.

Por tal motivo, para determinar si un servidor público ha realizado una conducta típica y de ella se le puede imputar o señalar a título de dolo, habrá que determinar que comportamiento dio como resultado la lesividad a los bienes jurídicamente protegidos. Para hacer responsable a un agente estatal han de darse una serie de requisitos, presupuestos o condiciones necesarias de legitimidad, que operan como criterios limitadores el *ius puniendi*. Estas características deben ser las siguientes: la acción, la lesión, la culpabilidad, que se corresponde con el principio de materialidad y de responsabilidad personal.

2.11. LA ACCIÓN DE REGRESO O REPETICIÓN.

La acción de regreso o de repetición consiste en crear el ambiente constitucional y legal para que exista la posibilidad de que la administración pública exija a sus propios servidores públicos, el reembolso de la indemnización que se hubiese pagado a los ciudadanos por los daños causados dolosamente o por negligencia.

En Panamá se requiere crear las bases constitucionales para el legislador pueda traer a la vida jurídica por primera vez en el territorio istmeño, la posibilidad que la administración ejerza la acción de regreso o repetición contra los servidores públicos que por dolo, culpa o negligencia les causen un daño o perjuicio patrimonial a los particulares.

En cuanto a este requerimiento nacional, es oportuno ver como en la legislación española por ejemplo en el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que cuando los daños sean producidos por dolo o culpa grave del funcionario o funcionarios encargados del servicio, la Administración podrá repetir contra los mismos, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados, sin perjuicio y con independencia de la responsabilidad penal en que hubieren podido incurrir los culpables. Dicha responsabilidad se exigirá unilateralmente por la Administración a través del ministro o de los organismos competentes en las corporaciones locales o Entidades institucionales, que harán la declaración de su derecho y su valoración económica, previo expediente, en el que deberá

darse audiencia a los interesados y aportarse cuantas pruebas conduzcan a la ponderación de la responsabilidad del funcionario.

Veamos lo normado en el Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo “Por el cual se aprueba el reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial”: con este contexto, podemos decir que la responsabilidad es la capacidad jurídica que tiene el Estado y/o los servidores públicos, para responder por sus actos y de los efectos o consecuencias, derivados por los daños y perjuicios ocasionados en la prestación de servicios públicos o sufrir estos agentes públicos penas pecuniarias por delitos o faltas cometidas contra la administración, bien sea por dolo, negligencia o inobservancia de leyes, reglamentos, resoluciones, órdenes emanadas por autoridad competente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y penal, que tenga lugar.

Por tal razón Moreira (2010) en su obra de derecho público, determinó que:

Los servidores públicos relacionados con la administración del Estado, en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus deberes, son responsables por los daños y perjuicios causados en los organismos y entidades del sector público. Es por ello que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus deberes, deben cumplir en forma eficiente las normas jurídicas que rigen la administración pública y evitar ser responsables de una

sanción. Administrativa, civil o penal. Si, por el contrario, el servidor público actúa en forma incorrecta, contraria al orden jurídico, deberá responsabilizarse por los efectos o errores cometidos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones. La responsabilidad equivale a reparar el daño causado, ya sea personal o pecuniariamente. No hay servidor público exento de responsabilidad. Los servidores públicos de las diferentes instituciones del Estado, que tengan a su cargo funciones administrativas, responden hasta por culpa leve. Las obligaciones de los servidores públicos para con los particulares, nace como consecuencia de haber inferido daño o perjuicio en la prestación de un servicio público, responsabilidad que puede ser administrativa, civil o penal, dependiendo de la gravedad de la falta. (p.8).

2.12. FACTORES POLÍTICOS QUE IMPIDEN LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Cuando se crean los escenarios para hablar y debatir sobre la construcción de nuevas y novedosas políticas públicas, siempre se tiende a mezclar y confundir con las políticas partidarias, siendo estas últimas a lo largo de la historia de Panamá, un elemento obstaculizador en el fortalecimiento del ordenamiento jurídico nacional, toda vez que, el interés particular de los gobernantes siempre impera sobre el interés general.

Lamentablemente la administración pública, con el pasar de los años está siendo sometida de manera abrupta al interés particular de los que ejercen el poder que se le fue confiado, en un periodo de tiempo determinado. Esto trae consigo que el tema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en general, que mediante dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones, le causen un daño o lesión a los ciudadanos, sea un asunto engavetado; debido a la envergadura que implicaría hacer responsables de manera directa a los que actualmente están acostumbrado a operar en entera impunidad, y más aún cuando producto a sus actuaciones sean el Estado, de la cual lo somos todo, repare el daño causado por este servidor público.

Dentro de los factores políticos que impiden la regulación de la responsabilidad patrimonial están los siguientes:

- El dinero y el poder desvía de manera drástica la voluntad del pueblo.
- El autoritarismo permite el control de las decisiones y el sometimiento de la voluntad particular.
- La manipulación para lograr la pérdida de condiciones igualitarias.
- Distorsión de la agenda política una vez se llega al poder.
- El vuelco de las decisiones públicos hacia quien tiene más recurso y capacidad para influir.
- Llevar ciertas políticas a favorecer intereses económicos de las minorías.
- Las actuaciones públicas generar una poderosa fuente de corrupción.

2.13. ¿POR QUÉ SE HACE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL?

Se hace Responsabilidad Patrimonial porque a pesar de los logros y avances que ha tenido el derecho administrativo en los últimos años, los ciudadanos de las diferentes naciones sienten un desinterés, despreocupación o autoritarismo de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, dando como resultado en algunas ocasiones que por acción u omisión se les cause un daño o lesión patrimonial, con su actuar doloso, culposo o negligentes. Siendo las cosas así, se ha hecho necesario regular este escenario y permitir a los administrados reclamar en sede administrativa, es decir, a la Administración Pública el resarcimiento o reparación de los daños ocasionados y esta a su vez, exigir a él o los servidores públicos que ocasionaron este perjuicio, hacerse responsable y poder así recuperar de cierta manera lo pagado por la administración en concepto de indemnización.

2.14. ¿POR QUÉ HAGO RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL?

En los últimos tiempos, se ha visto cómo la impunidad en el actuar de los servidores públicos se ha convertido en un tema del diario vivir; resultando evidente como se requiere con urgencia poder incorporar a nivel constitucional y legal, normativas reguladoras de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en representación del Estado panameño, ya que con ello, se logrará crear conciencia a lo interno de las entidades públicas, sobre lo importante que es brindar un servicio público de calidad, eficiente y

confiable y sobre todo, apegados a los principios de la Axiología, legalidad y el debido proceso, evitando así causar un daño o lesión en el patrimonio de los particulares.

Hago Responsabilidad Patrimonial, porque ya es hora que Panamá logre avanzar como ya lo han hecho otros países de la región y de una vez por todas, se legisle en este tipo de temática que tanto el pueblo aclama; alcanzando así la construcción y el respeto de un verdadero Estado democrático de derecho y sobre todo en la protección permanente de la democracia de este país.

2.15. ¿CÓMO HAGO RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL?

Con el adecuado análisis del estado actual, en la que se encuentra la Responsabilidad Patrimonial en Panamá por el mal funcionamiento de la Administración Pública, causado por los servidores públicos que la integran, se podrán hacer propuestas sólidas y contundentes, con la finalidad de crear un balance entre las entidades gubernamentales y los administrados.

Hago Responsabilidad Patrimonial, cuando mediante esta investigación científica pongo de cara a la realidad en la que se encuentra este país a nivel constitucional y legal, haciendo reflexionar a la colectividad, que para poder lograr un verdadero Estado democrático de derecho se debe corregir, eliminar y castigar la impunidad.

PARTE D.

ESPACIOS PARA LA AXIOLOGÍA, LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO.

2.16. LA AXIOLOGÍA.

En la vida en sociedad las personas se ven obligadas a valorar unas situaciones más que otras, según sus preferencias, de acuerdo a preceptos morales o convicciones personales. El comportamiento moral, además de formar parte de la vida, tiene para los sujetos un valor, lo cual no solo significa considerar la buena conducta, digna de aprecio, desde el punto de vista moral, representa también el ser malo o condenable. En uno u otro caso, se valora o se juzga como tal, en términos axiológicos.

El objetivismo axiológico, representa las cosas buenas en sí mismas, donde los individuos solo se limitan a reconocerla como tal. Los valores son independientes de los bienes y de los sujetos que valoran. Ellos se hallan presentes en todo el entorno social, como por ejemplo una sociedad igualitaria donde se dé el respeto a los derechos individuales y colectivos, independiente del sujeto que la percibe; la utilidad radica en la satisfacción de ver a los ciudadanos atendidos por la administración pública, aunque una persona no sea la directamente beneficiada.

La Axiología se ha transformado en un campo específico del saber, lo cual sería inviable si se valora mediante apreciaciones subjetivas. El problema reside en la

constitución de los valores, que, al ser cualidades de sentido, se relacionan con una conciencia. Sin embargo, esta relación no es caprichosa, sino que obedece a una estructura lógico-emotiva, propia del siquismo humano, poseídas por todos.

Es por esto que la Axiología es una rama de la filosofía que estudia la naturaleza de los valores y juicios valorativos, su término fue empleado por primera vez por Paul Laupie en 1902 y posteriormente por Eduard Von Hartman en 1908, ésta no sólo trata de los valores positivos, sino también de los negativos, analizando los principios permitidores en considerar si algo es o no valioso, considerando los fundamentos de tal juicio.

Es así que, la investigación de una teoría de los valores ha encontrado una aplicación especial en la ética y en la estética, ámbitos donde el concepto de valor posee una relevancia específica. Siendo la Axiología desde el punto de vista ético una de las principales fundamentaciones de la ética.

En definitiva, el análisis filosófico de los valores es vital para poder tomar conciencia de la llamada (crisis de los valores) y de los incontables problemas. Acompañante de las decisiones humanas en condiciones límites en las que no todo lo que se puede hacer se debe hacer. A pesar de los innumerables logros de la razón y del humanismo, la mayoría de las sociedades se siguen plegando al poder y no al deber, y esto es altamente preocupante.

Ahora bien, es importante hablar de valores presentes cuando de servicio público se habla, en donde la Axiología puede dar aportes fundamentales; en este enfoque Villalón y Barciela (2009) ha resaltado que los valores se forman a lo largo de la vida del ser humano y en ese proceso interviene la familia, la escuela, la universidad y la sociedad por lo que su existencia fuera de las relaciones sociales no existiría. (p. 16).

Por lo tanto, los valores deben formarse como un sistema desarrollado del quehacer cotidiano fundamentalmente llevado de la mano por los gobiernos.

La educación basada en valores de los servidores públicos, debe ser realizada en el contexto de su formación como individuo, siendo responsabilidad de todas las entidades del Estado y de sus autoridades, su incorporación a través de todas las actividades académicas realizadas, incluyendo el aspecto sociopolítico.

2.16.1. FILOSOFÍA DE LOS VALORES.

La filosofía de los valores entra en el análisis profundo que permite determinar la marcada diferencia que existe en la manera en que cada persona entiende la relación del ser y el valer. Mientras que en la antigüedad históricos como Platón establecían el valor desde la realidad misma, para la filosofía de los valores la realidad se encuentra

desvinculada entre el ser y el valor, siendo dimensiones distintas y en principio independientes.

Para Martínez (2005) el juicio de valor es un tema que está íntimamente relacionado con la aceptación o rechazo que ejercen las personas sobre un tema determinado, sobre este punto nos dice que:

Los juicios de valor aparecen una relación entre una conciencia subjetiva y el objeto del que se trata, es decir, se trata de un predicado de enjuiciamiento, de una relación que hace referencia a una conciencia teológica, por la que añadimos a un objeto que nos representamos un predicado por el que expresamos el sentimiento de aprobación o reprobación con la conciencia de enjuiciadora se pronuncia acerca del objeto representado. Éste es el espacio que corresponde a la filosofía, y no la tarea de describir el origen o la evolución de los juicios de valor, que corresponde a la psicología o a la historia de la cultura; de manera que lo que le corresponde particularmente a la filosofía crítica es verificar o analizar sus esos juicios de valor tienen un valor absoluto, aunque empíricamente no hayan llegado a obtener un reconocimiento de modo general. (p.67).

El fenómeno de los valores no debe ser explicado por una manera distinta o extraña a su verdadera esencia, sino a partir de lo que se muestra. Por eso el camino adecuado no debe consistir en abordar el problema desde supuestos irreales. Toda vez que, en nada

puede ayudar una teoría general del conocimiento, sino que lo recomendado es el entendimiento específico, pero, desde la axiología.

Von (2007), al hablar de la filosofía de los valores nos dice que:

El valor es algo que puede servir para mí y para otro, y, si hablamos del sujeto humano, algo que significa para él goce y una elevada alegría y, por tanto, un cumplimiento vital. Esta cuestión, precisamente, no interesa en la consideración ontológica. La pregunta decisiva por el valor, es entonces, la de si hay algo valioso en sí, algo que sea ambicionado, como dice Kant, por sí mismo. ¿Se trata, de acuerdo con esto, algo que nos atrae, nos eleva y que en el más alto sentido nos es adecuado, algo que se nos presenta íntimamente, de un modo tal que tratamos de cumplirlo existencialmente, identificándonos con ello? En el dominio de lo ético vemos como un médico que se sacrifica por el enfermo lo cual bueno en sí, siente en ese acto su propia satisfacción como valor de relación. (p. 356).

2.16.2. DIFERENTES INTERPRETACIONES DEL CONCEPTO VALOR.

Existen diversas interpretaciones que a lo largo de la historia se le ha dado al concepto valor, debido a que como es un término tan subjetivo, cada persona le puede dar su propia definición; sin embargo, existen corrientes sólidas que han perdurado con el pasar

del tiempo; dando definiciones al valor, tales como: aquella escala ética y moral que el individuo posee a la hora de actuar; se relaciona estrechamente con la educación que cada uno ha recibido desde sus primeras interacciones sociales. Ésta es la que nos ayuda a discernir lo bueno de lo malo y la que, consecuentemente, fijará los valores de cada uno de los individuos que integran la sociedad.

Cuando hablamos de valores se trata de alcanzar un significado más amplio como el sentido de la lealtad, la justicia o la tolerancia. Por eso se afirma que los valores motivan y definen las decisiones de las personas y aquí aparece un tema de discusión permanente; se tiene por un lado los valores y por el otro las valoraciones, ambas difieren. Éstas últimas pueden ser consecuencia de los valores, es decir, se dice que un servicio público nos gusta porque resalta la idea de justicia, la cual es parte de mis valores. Estos últimos son virtudes, si consideramos la justicia con un valor principal, entonces quiere decir que la justicia en nuestra personalidad es una virtud. Otra de las afirmaciones de la definición de valor es que poseen una dimensión subjetiva; para muchos su escala puede estar precedida por el trabajo, la familia y los amigos; mientras que para muchos otros la familia es el valor principal, luego vienen los amigos y por último el trabajo. Ninguna de ellas está mal, ya que cada uno aplica el criterio que cree conveniente.

La definición de valor afirma que los de tipo personal no tiene que coincidir necesariamente con los de tipo social; y, de hecho, en ocasiones esto sucede. Las relaciones entre estos dos valores son complejas ya que discrepan, ambos coexisten, se interrelacionan

y se influyen mutuamente. Este conflicto posee dos dimensiones: una social donde cada individuo puede pensar y actuar de forma distinta a los demás; y otra personal, aquí lo que sucede es que algunos valores de la persona entran en conflicto con otro valor, también personal, éste es el que lo mueve a actuar de acuerdo a los criterios de la sociedad en la que se desenvuelve. Es muy común compartir ciertas discrepancias con los que nos rodean.

2.16.3. LA AXIOLOGÍA JURÍDICA.

La axiología jurídica centra su total atención, en los valores que se encuentran presentes en un determinado ordenamiento jurídico, entrando en un análisis profundo sobre cuáles son los valores que permitirán que un modelo normativo sea el correcto y a la hora de materializarlo, su aplicación sea tomando en cuenta a través del análisis previo a su nacimiento legal.

En otras palabras, la axiología jurídica se encarga del estudio de los valores que serán utilizados en la creación y posterior ejecución de las normas jurídicas. De esta manera se pretende lograr la comprensión de la esencia del derecho y del porqué de su creación y aplicación.

En la evolución de una sociedad, definitivamente para lograr la construcción de un orden social, se requiere de componentes jurídicos de regulación, estos elementos están en un constante cambio, por lo tanto, los mismos deben estar reforzados bajo valores jurídicos determinantes para una convivencia social igualitaria y basada en derecho. Por consiguiente; la axiología jurídica, también ha sido conocida como teoría del derecho justo, siendo una parte de la filosofía que procura descubrir los valores en los cuales se debe inspirar el orden jurídico positivo, dilucidando un modelo que vendrá a sentar sus bases en la justicia.

En este sentido, la Axiología es la ciencia que trata de los valores. La filosofía del derecho, como fundamento de su existencia, teniendo una doble finalidad: por un lado, indagar sobre los orígenes del derecho en la búsqueda del concepto más adecuado y, por el otro, en lo relativo a sus valores; esto último comprende la axiología jurídica, dedicada a tratar los fines valorativos del derecho, encontrarlos, analizarlos, calificarlos y hasta jerarquizarlos.

2.16.3.1. LA AXIOLOGÍA JURÍDICA COMO UN DEBER.

Frente a la axiología jurídica surge la interrogante de cómo se va a obtener la tan anhelada seguridad jurídica, la cual para ello se deben tomar en cuenta los siguientes dos postulados: a). La certeza teórica o del conocimiento, siendo este punto comprendido como

el entendimiento sin dudas del ordenamiento jurídico y b). La certeza práctica o de cumplimiento, haciendo especial referencia a una certidumbre fundamentada y garantizada en que la norma legal será cumplida. Siendo las cosas así, se utiliza la palabra deber para designar a lo que es considerado una obligación, en el sentido de lo que tiene que ver con lo que es apropiado o adecuado hacer en determinado momento y no respecto a lo que la persona quiera hacer o realizar.

Para Gómez (2010) la axiología jurídica asociada al deber de cumplimiento, a dicho lo siguiente:

Durante mucho tiempo, lo que retrospectivamente se pueda considerar como antecedente de la desobediencia, ejemplos paradigmáticos de un conflicto renovado en diferentes formas y circunstancias, se solía amparar en el concepto de leyes divinas o naturales que, aunque no escritas, están por encima de las proclamadas por los hombres. Las leyes positivas han de concordar o, al menos, no oponerse a aquéllas, si quieren ser legítimas, por lo que, en caso de discrepancia, la ley natural goza de prioridad ética. Estas tensiones y estos planteamientos sirvieron de base a muchas discusiones durante la Edad Media y el mundo moderno, como, por ejemplo, las mantenidas a propósito de la legitimidad, en determinadas circunstancias, del derecho de rebelión frente al opresor e, incluso, el tiranicidio. Pero, como decíamos, es a mediados del siglo pasado cuando se acuña el término, asociado desde entonces a la vida y obra de Thoreau. (p.23).

2.17. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El principio de legalidad está desarrollado en la legislación panameña, a través de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, específicamente en su artículo 34, veamos “Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.” (p.27-28).

Con relación a este principio, la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha dicho por ejemplo en la Sentencia de 16 de julio de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Partes: Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería contra Ministerio de Salud, lo siguiente: “De lo anterior se desprende que, lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas

previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.” (p.172).

También la máxima corporación de justicia de Panamá, mediante Sentencia de 11 de junio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Danis Montemayor c/ Ministerio de Gobierno y Justicia. Acto: Frase “CERRO CASA”, contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 194, de 25 de agosto de 1999. Magistrado ponente: Adán Arnulfo Arjona, ha sido clara al referirse al principio de legalidad de la siguiente manera:

Siguiendo el hilo conductor, existe una vinculación ineluctable entre la facultad de reglamentar las leyes y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina iusadministrativista que todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad.” (p. 520).

Sobre las bases del principio de legalidad surgen preguntas tales como: ¿cuál es el fin del Estado?, ¿Por qué existe la organización estatal?, siendo oportuno indicar que, su fin general es permitir a los miembros de una sociedad ya sea que ostente el poder público

o que participen en la toma de decisiones (ciudadanía) realizar acciones jurídicas en beneficio de la mayoría de sus integrantes. Para ello, se deben desarrollar una serie de funciones que consisten básicamente en el establecimiento de uniformidades de conducta por medio de normas de derecho y otros tipos de reglas sociales. El Estado es la clave principal del orden social. Por lo tanto, es fundamental que ese pequeño número de hombres cuyas decisiones son vinculantes legalmente para la comunidad, estén conscientes de su rol como servidores del Estado.

2.17.1. CARACTERÍSTICAS DE LA LEGALIDAD.

Dentro de las características que se encuentran presentes en el principio de legalidad, están las siguientes:

- Garantizar la protección y ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
- La supremacía constitucional es un pilar esencial en la construcción del ordenamiento jurídico nacional.
- La legalidad representa la articulación constitucional de las fuentes del derecho.
- Rige todas las actuaciones de la Administración Pública, en especial su poder sancionador.
- Sobre el principio de legalidad, se encuentran presentes los principios de jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad y seguridad jurídica.

- No puede aplicarse un procedimiento, sanción o multa que no esté previsto en la ley.
- Las sanciones deben ceñirse a un desarrollo normativo específico.
- La sociedad debe conocer todas las leyes y normas de carácter general con la finalidad de construir una cultura de legalidad.
- La ciudadanía puede tener la posibilidad de proponer leyes que los rigen.
- La jurisprudencia debe estar alineada a la normativa legal de un país.
- La legalidad es la base estructural de la seguridad jurídica.

Estas características, están enmarcadas dentro de un ordenamiento jurídico que debe ser cumplido y que genera la aprobación a ciertas acciones, actividades públicas o circunstancias, y a la vez desaprueba a otras que afectan las normas establecidas y vigentes. Debido a ello, estos elementos presentes en el principio de legalidad tienen consecuencias directas en el respeto de los derechos y garantías individuales y colectivas, esenciales en la coexistencia de una sociedad.

2.17.2. LA LEY SOBRE EL PODER PÚBLICO.

El principio de legalidad en muchas ocasiones también es conocido o anunciado como la supremacía de la ley; en otras palabras, es la superioridad de las normas legales frente a cualquier acción, omisión o actividad que ejerce el poder público. Lo que quiere decir que nada se podrá realizar sin un control previo del ordenamiento jurídico nacional.

Por lo tanto, todo lo que surge del ejercicio público o de la actividad estatal debe estar sometido o regido por la ley y no por la discrecionalidad absoluta de los servidores públicos; por esta razón, el Estado está estructurado de manera tal que impide que los gobernantes puedan oponerse a las normas fundamentales y las medidas que reglamentan sus actuaciones, mientras se encuentren en su cargo público.

Dentro de este orden de ideas, se requiere precisar que la supremacía de la ley sobre el poder público también está íntimamente relacionada a la supremacía constitucional, toda vez que, es la norma rectora y fundamental de un Estado, nacida del poder constituyente que se le fue otorgada a una nación libre y democrática. De la carta magna, se desprenden todos los lineamientos legislativos o parlamentarios que se deben seguir, así como también las directrices procedimentales para la creación de la ley y los valores vigentes en una sociedad determinada que se deben promover y proteger legislativamente.

2.17.3. RESTRICCIONES EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS.

Sobre este apartado es importante hacer alusión que el ordenamiento jurídico de una nación, representa un sólido pilar en la regulación de los procedimientos jurídicos y administrativos, orientados a encuadrar la conducta realizada en el ejercicio público, estos instrumentos permiten conocer con exactitud cuáles son los deberes y derechos de cada

funcionario al servicio del Estado; generando la posibilidad de normatizar de manera específica restricciones que reducen significativamente la extralimitación de funciones públicas y la vulneración de una norma constitucional o legal.

En la Constitución Política de Panamá, en su Artículo 17, consagrado en las garantías fundamentales, nos dice que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley, los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.” (p.14). Como se puede observar, está es la norma constitucional base para limitar o restringir el ejercicio de la función pública, condicionando al servidor público a estar atento del ordenamiento jurídico nacional.

Por otro lado, Panamá cuenta con una Ley que regula el procedimiento administrativo general, aplicable a todas las entidades públicas (Ley 38 de 31 de julio de 2000), dentro del cual ordena a los servidores públicos a enmarcar todas sus actuaciones bajo los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada. Además, esta misma norma mandata al operario estatal panameño a enfocar todas sus actuaciones, en el debido proceso y en estricto apego al principio de legalidad.

2.18. EL DEBIDO PROCESO.

El concepto de debido proceso tiene una historia interesante, ya que el mismo tiene sus orígenes en la descripción de las reglas básicas a las que debía someterse la administración pública (el Estado) donde se puede observar nítidamente en las constituciones americanas; donde siguió su desarrollo en las innovaciones que introdujeron las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América.

Con el debido proceso como principio fundamental de todo Estado democrático de derecho, se trató de que, bajo un constitucionalismo claro y eficaz, se garantizara que todo proceso ejecutado o desarrollado por los servidores públicos de los diferentes niveles jerárquicos, debieran sustanciarse bajo un procedimiento previamente establecido en la norma legal.

En el derecho administrativo panameño el debido proceso está definido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, específicamente en el artículo 201 numeral 31, veamos: “Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho de proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (p.76).

En la jurisprudencia nacional el debido proceso es definido en la Sentencia de 10 de septiembre de 2021. Demanda de Inconstitucionalidad contra artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario y dicta otras disposiciones, de la siguiente manera:

El debido proceso, el más trascendental, significativo y sustancial de los derechos constitucionales, además de la Tutela Judicial Efectiva y el Acceso a la Justicia, por ser aplicable en las actuaciones administrativas, tiene una importante repercusión en la potestad sancionadora de la Administración. De manera tal, que se garantice la existencia de un procedimiento que asegure los derechos inherentes al debido proceso; es decir, a ser juzgado por autoridad competente, conforme a los trámites legales y no más de una vez (cosa juzgada), a la defensa, a ser oído, a aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, a la doble instancia y a la Tutela Constitucional. En consecuencia, en cada una de las etapas, básicas del proceso administrativo sancionador, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal. (p.135).

Por lo tanto, el debido proceso es el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, con miras a garantizar un tratamiento justo, evitando dilaciones indebidas.

2.18.1. QUE PROTEGE EL DEBIDO PROCESO.

Dobras (2018) en su obra de jurisprudencia sobre derechos humanos, manifiesta que el debido proceso es una garantía que tiene una consolidada existencia en el Estado de derecho, gravitante en seis puntos básicos a considerar:

1. El acceso a la justicia sin restricciones. 2. El derecho a tener jueces independientes e imparciales. 3. El derecho a contar con un abogado o a una defensa idónea. 4. El derecho a la prueba. 5. El derecho a tener una sentencia motivada, y que ella pueda ser ejecutada rápidamente. 6. El derecho a la sustanciación del proceso en un plazo razonable, bajo apercibimiento de hacer responsables a jueces, magistrados y al Estado mismo por las dilaciones injustificadas. (Pleno. Sentencia de 13 de mayo de 2016. Amparo de garantías constitucionales. Órgano Judicial. Registro. Mayo de 2016, p.163). (p.72-73).

El debido proceso legal, siendo un conjunto de formalidades esenciales y de obligatoria observancia, asegura que los derechos y libertades de toda persona sean protegidos en todo momento. Con ello se garantiza condiciones en un escenario de igualdad frente a la actividad administrativa.

El debido proceso es un derecho humano complejo que se encuentra en una constante evolución de tipo bioético y jurídico, por lo cual no tiene una definición clara en

la legislación nacional o internacional. No obstante, el debido proceso legal es un derecho fundamental visto desde tres dimensiones: la primera, fuera del procedimiento jurisdiccional, es un derecho fundamental sustantivo de carácter público y subjetivo con un fin en sí mismo, la de pertenecer a todas las personas por igual, dándoles la posibilidad de una oportuna y adecuada defensa de sus derechos ante las actuaciones del Estado. Segundo, como criterio interpretativo, siendo un principio de optimización para la aplicación de las normas jurídicas; y una dimensión como garantía jurisdiccional, que adquiere cuando se ejerce como medio o instrumento dentro de un procedimiento determinado. Tercero, las autoridades administrativas de cualquier nivel, tienen el deber de promover la observancia y protección de derechos sustantivos, es decir, se trata de las garantías para obtener del Estado la eficacia de esos derechos.

2.18.2. EL DEBIDO PROCESO Y LOS DERECHOS HUMANOS.

El debido proceso está íntimamente ligado a la justicia, la cual sienta sus bases en el respeto de los derechos humanos de cada persona. Así lo proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos en su preámbulo, veamos: “La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. (p.1).

Este principio constitucional está estrechamente ligado con los derechos humanos debido a que, cada individuo dentro de una sociedad tiene el derecho a participar de procedimientos dirigidos por personas con cualidades y funciones concretas, desarrolladas de conformidad con las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico, en lo que se debe decidir conforme al derecho sustancial preexistente, siempre y cuando se de la oportunidad de oír o escuchar a todos los sujetos que puedan ser afectados con las decisiones que en una determinada situación se adopten.

2.18.3. EL DEBIDO PROCESO VISTO DESDE LA IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

En la actividad administrativa el debido proceso es un pilar esencial cuando de imparcialidad y neutralidad se hace referencia, ya que las autoridades locales, provinciales o nacionales deben conducirse de acuerdo a lo que establece la ley, cumpliendo sus funciones de forma objetiva, prohibiéndose cualquier acto culposos, doloso, negligente o indebido, emanado del servidor público, que ponga en riesgo la dignidad humana y sus derechos fundamentales.

La Neutralidad, objetividad e imparcialidad presentan en el lenguaje usual, a pesar de sus concomitancias, diferencias sustanciales que es preciso señalar; según el diccionario de la Real Academia española, neutralidad es la cualidad o actitud de neutral, definiéndose

neutral, en su primera acepción, como aquello que no interfiere en favor de ninguna de las situaciones que generen un conflicto, no toma parte de esta, además se abstiene de realizar cualquier acto que deteriore la imagen de lo que significa un verdadero debido proceso legal. La objetividad por su parte es considerada una cualidad, definiéndose objetiva, también en su primera acepción, como aquello perteneciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir. Por último, imparcialidad se define como falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

CAPITULO III.

MARCO METODOLÓGICO.

3.1. ENFOQUE, TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.

El rumbo metodológico de esta investigación, va dirigido a estampar en el papel la importancia que juega la Administración Pública, en el desarrollo de un país democrático y participativo, aunado al respeto de los derechos individuales y sociales por parte de los diversos engranajes gubernamentales. Además, sin lugar a dudas uno de los protagonistas principales mencionados en este estudio, es el servidor público, quien es el recurso humano que puebla a nuestras entidades estatales, locales o municipales; la cual debe tener un margen de comportamiento y un perfil actitudinal y aptitudinal para el ejercicio de sus funciones. Con ello, se evita incurrir en responsabilidades patrimoniales, resultantes de las lesiones o daños causados a los particulares; por consiguiente, ante este panorama metodológico, lograr consolidar los criterios antes plasmados y correlacionar los modelos teóricos mencionados, con la axiología, la legalidad y el debido proceso, pilares fundamentales en el desarrollo de la actividad administrativa, estaremos presentando una de las bases de esta investigación.

3.1.1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo y cuantitativo, porque a través de la recolección empírica de los datos, se podrá obtener un diagnóstico y a su vez, cifras numéricas que serán de mucho valor al momento de analizar los datos obtenidos, siendo la

formulación de las variables que se encuentran plasmados en la presente investigación, traductores de indicadores cuantificables.

3.1.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN.

También se puede indicar que esta investigación es de tipo descriptiva, porque va encaminada a causar un impacto en la vida de los ciudadanos; donde esta investigación tiene como premisa fundamental, llegar a conocer la situación actual del sector objeto de estudio, sus derechos y garantías predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, deberes, principios y personas, porque la meta no es solo la recolección de datos, sino también la identificación de las relaciones que existen entre las variables planteadas. Además, es de tipo inferencial ya que permite realizar o establecer generalidades exactas o precisas sobre una población a partir de una muestra.

3.1.3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

El diseño de la investigación es no experimental porque no se tiene un control de las variables, sobre todo porque hay que limitarse a las observaciones dadas por los participantes, sin manipular la información por parte de quienes recogen la muestra; donde los logros de esta investigación se dan no por la manipulación directa sino, por medio de

la selección de unidades de análisis donde las variables estudiadas tienen presencia. La investigación, de acuerdo a su temporalidad, es transversal y longitudinal, toda vez que, el tiempo de estudio será desarrollado en un período de 3 años.

3.2. SISTEMA DE HIPÓTESIS Y VARIABLES.

3.2.1. DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS.

Esta investigación establece dos hipótesis, la afirmativa y la cobertura o negativa:

- Hipótesis Alternativa, H_1 : La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos es pertinente para minimizar el mal funcionamiento de las entidades públicas panameñas.

- Hipótesis Nula, H_0 : La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos no es pertinente para mejorar el mal funcionamiento de las entidades públicas panameñas.

3.2.2. DEFINICIÓN DE VARIABLES.

Variable No. 1: La Administración Pública.

- ✓ Definición Conceptual: es el conjunto de organismos o dependencias estatales que forman parte de los diversos órganos del Estado y de la cual brindan un servicio público a los administrados.
- ✓ Definición Operacional: respecto a la variable, Administración Pública se tomaron en cuenta indicadores, tales como: entidades públicas, calidad del servicio público, reingeniería, gobernanza y gobernabilidad, limitaciones jurídicas, políticas públicas, planificación, control y fiscalización de la gestión pública, gestión de riesgo y ética pública.
- ✓ Definición Instrumental: la variable, Administración Pública, se ha evaluado a través de una encuesta que cuenta con 33 ítems, donde la mayoría de las respuestas fueron cerradas, igualmente se empleó una Escala de Lickert, cuyas opciones de respuesta son: siempre, casi siempre, algunas veces, nunca. Por lo que a través de esa encuesta aplicada a 20 profesionales que laboran en los Departamentos Legales de las entidades públicas (10 hombres y 10 mujeres), 20 profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público (10 hombres y 10 mujeres) y 20 personas pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado (10 hombres y 10 mujeres), y 2 entrevistas aplicadas a profesionales con experiencia en el Derecho Público, se

pudo obtener información suficiente para resolver las interrogantes que plantea la investigación objeto de estudio. Se aplicó una entrevista compuesta de 23 preguntas, a una abogada con años de experiencia en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, licenciada Leysi Santamaría y a un exfiscal Adjunto de la Fiscalía General de Cuentas de la República de Panamá, doctor Danis Castillo, donde la mayoría de las preguntas fueron abiertas, para obtener la mayor cantidad de información posible.

Variable No. 2: El servidor público.

- ✓ Definición Conceptual: es la persona nombrada de manera temporal o permanente en cualquier institución del Estado de la cual perciben una remuneración proveniente del erario pública.
- ✓ Definición Operacional: respecto a la variable, el servidor público, se tomaron en cuenta indicadores, tales como: evaluación de desempeño, conducta profesional, nombramiento público por mérito, compromiso, motivación, rendición de cuentas, transparencia pública, actuaciones administrativas, impunidad, dolo, culpa, negligencia y competencia en el ejercicio de funciones públicas.
- ✓ Definición Instrumental: La variable, el servidor público, se ha evaluado a través de una encuesta que cuenta con 33 ítems, donde la mayoría de las respuestas fueron cerradas, igualmente se empleó una Escala de Lickert, cuyas opciones de respuesta son: siempre, casi siempre, algunas veces, nunca. Por lo que a través de esa encuesta

aplicada a 20 profesionales que laboran en los Departamentos Legales de las entidades públicas (10 hombres y 10 mujeres), 20 profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público (10 hombres y 10 mujeres) y 20 personas pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado (10 hombres y 10 mujeres), y 2 entrevistas aplicadas a profesionales con experiencia en el Derecho Público, se pudo obtener información suficiente para resolver las interrogantes que plantea la investigación objeto de estudio. Se aplicó una entrevista compuesta de 23 preguntas, a una abogada con años de experiencia en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, licenciada Leysi Santamaría y a un exfiscal Adjunto de la Fiscalía General de Cuentas de la República de Panamá, doctor Danis Castillo, donde la mayoría de las preguntas fueron abiertas, para obtener la mayor cantidad de información posible.

Variable No. 3: La Responsabilidad Patrimonial.

- ✓ Definición Conceptual: es aquel que analizado dentro del derecho administrativo es visto o entendido como el tipo de responsabilidad extracontractual donde pueden estar presentes los elementos de la culpa o la negligencia. En otras palabras, es cuando el administrado no tiene el deber jurídico de soportar un daño ocasionado.
- ✓ Definición Operacional: respecto a la variable, La responsabilidad patrimonial, se tomaron en cuenta los indicadores tales como: asamblea constituyente, derecho

administrativo, perjuicio patrimonial al administrado, consecuencias, mal funcionamiento, acción de repetición, daño causado, lesión, autoritarismo, bienestar colectivo, axiología, legalidad y debido proceso.

- ✓ Definición Instrumental. la variable, La responsabilidad patrimonial, se ha evaluado a través de una encuesta que cuenta con 33 ítems, donde la mayoría de las respuestas fueron cerradas, igualmente se empleó una Escala de Lickert, cuyas opciones de respuesta son: siempre, casi siempre, algunas veces, nunca. Por lo que a través de esa encuesta aplicada a 20 profesionales que laboran en los Departamentos Legales de las entidades públicas (10 hombres y 10 mujeres), 20 profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público (10 hombres y 10 mujeres) y 20 personas pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado (10 hombres y 10 mujeres), y 2 entrevistas aplicadas a profesionales con experiencia en el Derecho Público, se pudo obtener información suficiente para resolver las interrogantes que plantea la investigación objeto de estudio. Se aplicó una entrevista compuesta de 23 preguntas, a una abogada con años de experiencia en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, licenciada Leysi Santamaría y a un exfiscal Adjunto de la Fiscalía General de Cuentas de la República de Panamá, doctor Danis Castillo, donde la mayoría de las preguntas fueron abiertas, para obtener la mayor cantidad de información posible.

3.3. POBLACIÓN ESTUDIADA.

La población total para el presente estudio, estará constituida por un grupo selecto de servidores públicos que laboran en los departamentos legales de las entidades públicas, profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público y personas de la Sociedad Civil, ya que resulta complejo abarcar la totalidad de la población de este amplio escenario de estudio, por lo que se decidió trabajar con una muestra representativa de cada sector anunciado.

3.3.1. DETERMINACIÓN DEL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN (N).

La población, objeto de estudio, fue la selección de un total de 60 personas, donde la muestra fue tomada de servidores públicos que laboran en los despachos legales de las entidades públicas, de profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público y de personas pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado. La distribución de la muestra se conforma de la siguiente manera:

- Primera distribución: 20 personas (10 hombres y 10 mujeres) que laboran en los departamentos legales de las diversas entidades públicas. Esta primera distribución representa el 33.3% de la población objeto de estudio.

- Segunda distribución: 20 personas (10 hombres y 10 mujeres) que laboran como profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público. Esta segunda distribución representa el 33.3% de la población objeto de estudio.

- Tercera distribución: 20 personas (10 hombres y 10 mujeres) pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado. Esta tercera distribución representa el 33.3% de la población objeto de estudio.

La muestra permite analizar la situación actual de la Responsabilidad Patrimonial de los servidores públicos que por dolo o negligencia en el ejercicio de sus funciones le causen un daño o lesión a los administrados.

3.4. FUENTES DE INFORMACIÓN.

3.4.1. PRIMARIAS.

Las fuentes primarias utilizadas para el presente estudio, serán los libros, capítulo de libros, artículos, monografías, tesinas, los trabajos de tesis doctorales, magistrales y de licenciaturas, que han realizado profesionales relacionados con la presente investigación. Dichos trabajos brindan un aporte significativo y de mucho valor al momento de reflexionar sobre lo que se desea lograr con este estudio.

3.4.2. SECUNDARIAS.

Las fuentes secundarias serán las obras que han auxiliado a la investigación. Entre los que se pueden mencionar: los diccionarios, directorios, enciclopedias e internet. Existen documentos e información tanto impresas como digitales que se han tomado de referencia por ser un material causante de un impacto positivo a sus lectores y personas involucradas en el mismo, adicional a ello, han sido consultados por problemáticas similares en los diferentes países de América. La documentación brindada por la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) es de mucho valor para el análisis e interpretación de la información suministrada y, a su vez, para tener cifras concretas del sector estudiado. Dentro de las fuentes documentales están las bibliográficas compuestas por:

- Fuentes de información: la biblioteca.
- Instrumento de recolección: la ficha bibliográfica.

Las fuentes de campo serían la observación activa, a partir de la cual, el investigador interpreta los fenómenos *in situ*, tal como se presentan en escenarios naturales, que comprende las fuentes de información y los instrumentos, y las técnicas que se utilizaran. La interrogación que cubre la entrevista, siendo un instrumento muy valioso en esta investigación, y como tal contribuye a recopilar la mayor cantidad de información necesaria para sustentar con fundamentación científica y pruebas sólidas e importantes a través de un cuestionario de preguntas.

Para el análisis documental y bibliográfico se consultarán libros y trabajos publicados, relacionados con la teoría básica, así como también manuales que se relacionan con los pilares básicos de administración pública, servidor público, legalidad, debido proceso y responsabilidad patrimonial. De igual forma se emplearán técnicas de investigación documental:

● Fuentes documentales:

- Documental Bibliográfica.
- Documental Hemerográfica: Folletos y Manuales.
- Documental Escrita.

● Fuentes de campo:

- Observación.
 - Herramientas computacionales: se tendrá el uso continuo de los programas incluidos en el Paquete de Office, ambiente Windows.
 - Recursos físicos: cámara fotográfica, blog de notas, lapicero, computadora e impresora y equipo de protección personal.
- Interrogación.

- Entrevistas: se realizarán entrevistas estructuradas y no estructuradas a las personas, siendo éstas las fuentes de información directamente involucradas con la problemática.

3.5. DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS.

Para el desarrollo del estudio se han utilizado dos instrumentos: la entrevista y la encuesta. Las entrevistas fueron dirigidas a una abogada con años de experiencia en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, licenciada Leysi Santamaría y a un exfiscal Adjunto de la Fiscalía General de Cuentas de la República de Panamá, doctor Danis Castillo. El objetivo de las entrevistas, era con la finalidad de recolectar información acerca de la situación actual de la Responsabilidad Patrimonial de los servidores públicos en la república de Panamá y saber si las administraciones públicas en el territorio panameño en los últimos años, han brindado aportes significativos en atención al objeto de esta investigación y, por otro lado, conocer la opinión de personas que trabajan o han trabajado en la Fiscalía General de Cuentas sobre el tema propuesto. La entrevista contó con la cantidad de 23 ítems siendo las variables de categorías nominales y de intervalo. La encuesta fue dirigida a un grupo selecto de profesionales que laboran en los diversos departamentos legales de las entidades públicas, profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público y personas de la Sociedad Civil. El objetivo de la encuesta,

era recolectar información acerca de la percepción que tiene esta muestra seleccionada acerca de la Responsabilidad Patrimonial de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. La encuesta se realizó con un total de 23 ítems siendo las variables de categorías nominales y de intervalo. Las variables que se estudiaban eran: Administración Pública, Servidor Público y Responsabilidad Patrimonial, donde dichos resultados serán mediante respuestas cerradas y de Escala Likert, cuyas opciones de respuesta son: siempre, casi siempre, algunas veces, nunca.

3.6. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.

La entrevista es un instrumento muy valioso en esta investigación, y como tal contribuye a recopilar la mayor cantidad de información necesaria para sustentar con fundamentación científica y pruebas sólidas e importantes. La entrevista será realizada a los profesionales que están relacionados con el Derecho Público y a un ex funcionario de la Fiscalía General de Cuentas que trabajó en la provincia de Chiriquí. La encuesta fue el instrumento de recolección de datos más utilizado, y en la cual estaba dirigido a personas que laboran en los departamentos legales de las diversas entidades públicas, a profesionales de la abogacía especializados en este sector y a personas de la sociedad civil que han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado. Con el objetivo de saber el criterio de este grupo de personas sobre la Responsabilidad Patrimonial de los servidores públicos y como se puede contribuir a través de recomendaciones e iniciativas

constitucionales y parlamentarias en el mejoramiento de la Administración Pública y el respeto de las garantías fundamentales de los administrados. La aplicación del instrumento (encuesta) fue aplicada a 20 personas (10 hombres y 10 mujeres) que laboran en los departamentos legales de las diversas entidades públicas, a 20 personas (10 hombres y 10 mujeres) que laboran como profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público y a 20 personas (10 hombres y 10 mujeres) pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado.

Por ser esta investigación de enfoque cuantitativo se empleó, fundamentalmente, el método estadístico de tratamiento de información denominado Alfa de Cronbach (medidas en escalar tipo Likert), toda vez que, el mismo es un método de consistencia interna que permite estimar la fiabilidad de un instrumento de medida a través de un conjunto de ítems donde se espera que se midan las mismas dimensiones teóricas.

La validez del instrumento que se aplicó, se refiere al grado en que el instrumento mide aquello que pretende medir, y la fiabilidad de la consistencia interna del instrumento se puede estimar con el alfa de Cronbach. Es importante indicar que la confiabilidad, la validez y la objetividad con la que se ha llevado esta investigación no se ha tratado de forma separada, sino conjuntamente. De igual forma, la fiabilidad de la escala debe obtenerse, siempre, con los datos de cada muestra para garantizar la medida fiable del constructo en la muestra concreta de investigación, el cual posibilitará el análisis e

interpretación de la información recogida a través del uso de variadas técnicas e instrumentos.

3.7. TRATAMIENTO ESTADÍSTICO.

El análisis de los datos que se obtendrán se hará a través de una estadística descriptiva, una vez, recolectadas, ordenadas, interpretadas y representadas en un conjunto de datos, con la finalidad de describir, apropiadamente, las características de la información. Tomando un muestreo para determinar las posibles tendencias del sector vinculado al derecho público, donde la presentación de los datos analizados será por medio de la herramienta denominada Distribución de Frecuencias y Representaciones Gráficas, a través de Polígonos de frecuencia, cuadros y gráficas circulares.

Igualmente se debe resaltar que se utilizará la herramienta estadística denominada Chi cuadrado o Ji cuadrado (tratamiento estadístico basado en la misma distribución teórica: la distribución χ^2) con la finalidad de establecer una prueba de independencia, consistente en comprobar si dos características cuantitativas están relacionadas entre sí. Este tipo de contrastes se aplica cuando deseamos comparar una variable en dos situaciones o administración pública y administrado. Por lo que se desea estudiar si existen correlaciones entre la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos con relación a cómo opera la Administración Pública, respecto a la variable de estudio.

La elección de la muestra se hace con la intención de, a partir de la información que ella proporciona, extender sus resultados a toda la población representada. De igual forma el estudio se apoyará con el programa (software) estadístico SPSS, versión 20.0, para verificar los resultados obtenidos en la significancia asintótica, correspondiente a la prueba de Chi-cuadrado de Pearson realizada.

3.7.1. ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA.

Con la utilización de la estadística descriptiva se pudo recolectar, ordenar, analizar y representar un conjunto de datos, con el fin de describir apropiadamente las características del sector objeto de estudio.

3.7.2. ESTADÍSTICA INFERENCIAL.

Con esta estadística se plantearon los métodos y procedimientos que por medio de la inducción, se determinaron propiedades de una población estadística, a partir de una pequeña parte de la misma.

CAPÍTULO IV.

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.

4.1. DE LA ENCUESTA APLICADA.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO, MAESTRÍAS Y DOCTORADO
DOCTORADO EN DERECHO
ENCUESTA

“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: EL RÉGIMEN JURÍDICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ”

El periodo comprendido en la aplicación de la encuesta
Es del 1 de febrero al 30 de agosto de 2023.

No.	Cuestionario de selección múltiple formulado a profesionales del derecho público, servidores públicos-abogados que laboraron en los departamentos legales de las Entidades Públicas y la sociedad civil.	Cantidad	Porcentaje
1.	¿Actualmente usted estudia?		
	Si 52	52	87%
	No 8	8	13%
2.	¿Actualmente está trabajando?		
	Si 48	48	80%
	No 12	12	20%

3.	Indique su nivel de escolaridad universitaria.			
	Licenciatura	40	40	67%
	Posgrado	10	10	17%
	Maestría	7	7	12%
	Doctorado	3	3	4%
4.	¿Su estado civil es?			
	Casado (a)	21	21	35%
	Soltero (a)	30	30	50%
	Separado (a)	7	7	12%
	Viudo (a)	2	2	3%
5.	¿Actualmente usted es?			
	Abogado	10	10	17%
	Docente	10	10	17%
	Funcionario Administrativo	20	20	33%
	Particular	20	20	33%
6.	¿Cuál de las siguientes áreas del derecho le gusta más?			
	Penal	20	20	33%
	Civil	15	15	25%
	Laboral	0	0	0%
	Administrativo	20	20	33%
	Comercial	0	0	0%
	Agrario	0	0	0%
	Familia	5	5	9%
7.	¿Sabe qué es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública?			
	Si	15	15	25%
	No	45	45	75%

8.	¿Considera que los servidores públicos deben actuar en estricto apego a la Constitución Política y la Ley?			
	Si	60	60	100%
	No	0	0	0%
9.	¿Está usted de acuerdo en que se debe revisar las sanciones en relación con el actuar de los servidores públicos?			
	Si	53	53	88%
	No	7	7	12%
10.	¿Cree usted que la Administración Pública en Panamá, en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos?			
	Siempre	0	0	0%
	Casi siempre	0	0	0%
	Algunas veces	19	19	32%
	Nunca	35	41	68%
11.	¿Cree usted que debido a los desafíos públicos que enfrenta Panamá, es necesario hacer una reingeniería de la Administración Pública?			
	Si	58	58	97%
	No	2	2	3%
12.	¿Considera usted que actualmente la Administración Pública de Panamá está enfocada en fortalecer aspectos como la Axiología, gobernabilidad y la gobernanza?			
	Si	3	2	3%
	No	57	57	97%
13.	¿Considera que la Administración Pública en la actualidad tiene pocos controles jurídicos en relación con sus actuaciones?			
	Si	54	54	90%

	No	6	6	10%
14.	¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo?			
	Si	60	60	100%
	No	0	0	0%
15.	¿Le gustaría conocer más sobre cómo operan las entidades gubernamentales en nuestro país?			
	Si	60	60	100%
	No	0	0	0%
16.	¿Estarán los gobernantes de nuestro país preocupados por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a las actuaciones de sus servidores públicos?			
	Si	0	0	0%
	No	60	60	100%
17.	¿Se requiere de una urgente revisión en la forma en que la Administración Pública se desempeña?			
	Si	56	56	93%
	No	4	4	7%
18.	¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel?			
	Siempre	0	0	0%
	Casi siempre	0	0	0%
	Algunas Veces	35	35	58%
	Nunca	25	25	42%
19.	¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?			

	Siempre	0	0	0%
	Casi siempre	0	0	0%
	Algunas Veces	35	35	58%
	Nunca	25	25	42%
20.	¿Existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público?			
	Siempre	10	10	16%
	Casi siempre	25	25	42%
	Algunas Veces	25	25	42%
	Nunca	0	0	0%
21.	¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culposo o negligente de los servidores públicos que brindan un servicio a los administrados?			
	Siempre	9	9	15%
	Casi siempre	24	24	40%
	Algunas Veces	25	25	42%
	Nunca	2	2	3%
22.	¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio de sus funciones administrativas?			
	Siempre	0	0	0%
	Casi siempre	5	5	8%
	Algunas Veces	55	55	92%
	Nunca	0	0	0%
23.	¿Considera usted que es necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado?			

	Si	60	60	100%
	No	0	0	0%
24.	Requiere nuestro país dejar de utilizar las normas existentes en nuestro Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los Administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo como base jurídica para ello.			
	Si	60	60	100%
	No	0	0	0%
25.	¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?			
	Si	55	55	92%
	No	5	5	8%
26.	¿Puede el Estado verse beneficiado cuándo pueda recuperar a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público?			
	Si	56	56	93%
	No	4	4	7%
27.	¿Este escenario generaría mayor compromiso y responsabilidad en el ejercicio de la función pública?			
	Si	56	56	93%
	No	4	4	7%
28.	¿Ha escuchado si actualmente existe alguna iniciativa jurídica con relación a la Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios que, al servicio del Estado, por un mal funcionamiento les causen una lesión o daño a los particulares?			

	Si	0	0	0%
	No	60	60	100%
29.	¿El servidor público tiene claro cuáles son los principios y valores éticos que debe poner en práctica en todas sus actuaciones?			
	Si	10	10	17%
	No	50	50	83%
30.	¿La ética pública es la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas?			
	Si	50	50	83%
	No	10	10	17%
31.	¿Se tiene claro por parte de los servidores públicos cuáles son los parámetros del principio de legalidad?			
	Si	5	5	8%
	No	55	55	92%
32.	¿La legalidad en las actuaciones públicas es un elemento fundamental en una administración confiable, eficiente y eficaz?			
	Si	60	60	100%
	No	0	0	0%
33.	¿Se cumple en Panamá con el principio del debido proceso legal?			
	Si	4	4	7%
	No	56	56	93%
34.	¿Los servidores públicos cumplen con cada una de las etapas procesales en determinada actuación administrativa?			
	Si	4	4	7%
	No	56	56	93%

35.	¿Se fiscaliza en debida forma el cumplimiento de la legalidad y el debido proceso en Panamá?			
	Si	0	0	0%
	No	60	60	60%
36.	¿El administrado tiene amplias posibilidades de defenderse ante las arbitrariedades de la Administración Pública?			
	Si	3	3	5%
	No	57	57	95%

En la encuesta aplicada a los servidores públicos que laboran en los departamentos legales de las diversas entidades públicas, a profesionales independientes en el ejercicio del Derecho Público y a personas pertenecientes a la Sociedad Civil en la cual han tenido o tienen vinculados con la actividad administrativa del Estado, se les preguntó lo siguiente:

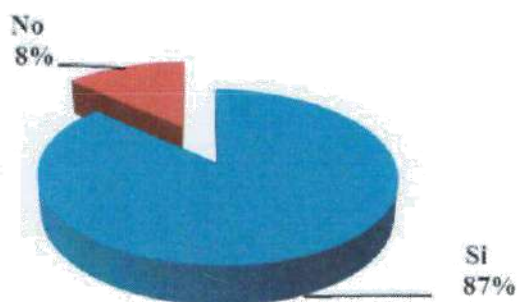
ITEM N° 1

¿Actualmente usted estudia?

Respuesta	Cantidad	porcentaje
Si	52	87%
No	8	13%

FIGURA No. 1

¿Actualmente usted estudia?



Resultado de la Frecuencia.

El 87% de los encuestados contestaron que actualmente se mantienen estudiando.

El otro 13% indicaron que actualmente no se mantienen estudiando.

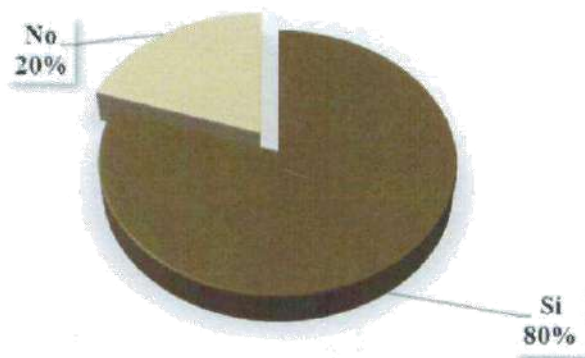
ITEM N° 2

¿Actualmente está trabajando?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Sí	48	80%
No	12	20%

Figura No. 2

¿Actualmente está trabajando?



Resultado de la frecuencia.

El 80% de los encuestados contestaron que Sí, se encuentran trabajando tanto de manera privada como en el sector público.

El 20% de los encuestados contestaron que No, por dificultades para reubicarse en el sector laboral.

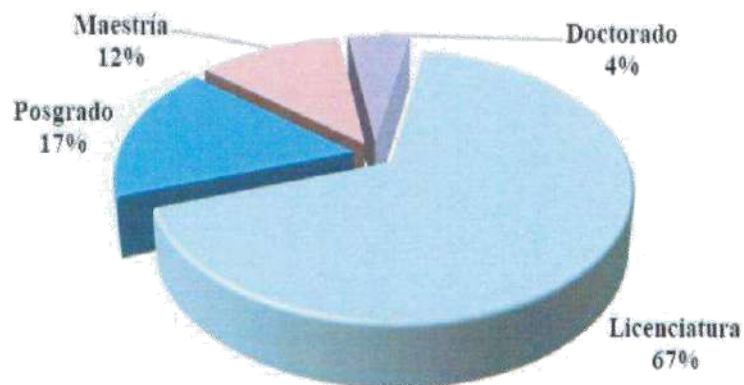
ITEM N° 3

¿Indique su nivel de escolaridad universitaria?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Licenciatura	40	67%
Posgrado	10	17%
Maestría	7	12%
Doctorado	3	4%

Figura No. 3

Indique su nivel de escolaridad universitaria



Resultado de la frecuencia.

Un 67% de los encuestados contestaron que son de un grado académico de licenciatura, el 17% son de Posgrado, un 7% adicional son de Maestría y un 3% son de Doctorado.

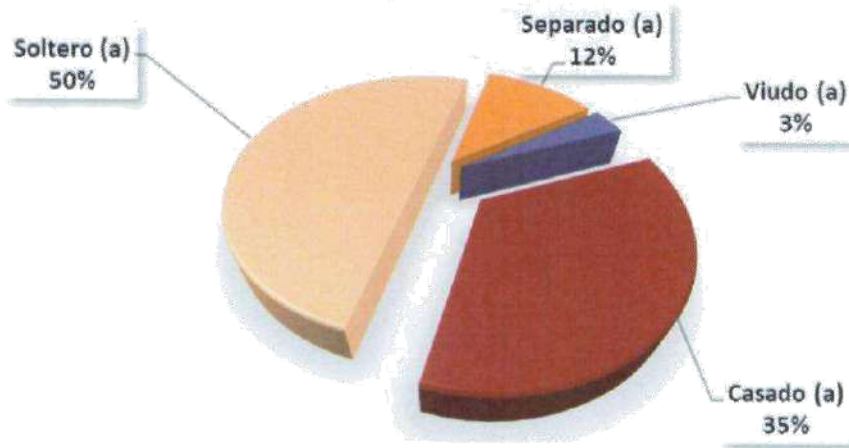
ITEM N° 4

¿Su estado civil es?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Casado	21	35%
Soltero	30	50%
Separado	7	12%
Viudo	2	3%

Figura No. 4

¿Su estado Civil es?



Resultado de la frecuencia.

El 35% de los encuestados son Casados, un 50% son Solteros, un 12% son Separados y un 3% son Viudos, esto como datos generales de la muestra encuestada.

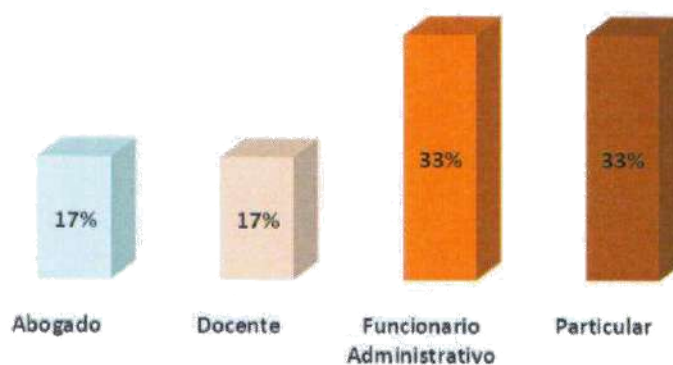
ITEM N° 5

¿Actualmente usted es?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Abogado	10	17%
Docente	10	17%
Funcionario Administrativo	20	33%
Particular	20	33%

Figura No. 5

¿Actualmente usted es?



Resultado de la frecuencia.

El 17% de los encuestados son abogados dedicados al derecho público, mientras que otro 17% se identificaron como docentes de la rama del derecho público, un 20% trabajan como servidores públicos en los departamentos legales de diversas entidades del Estado y un 33% son personas de la sociedad civil que tienen un contacto directo con el servicio público panameño.

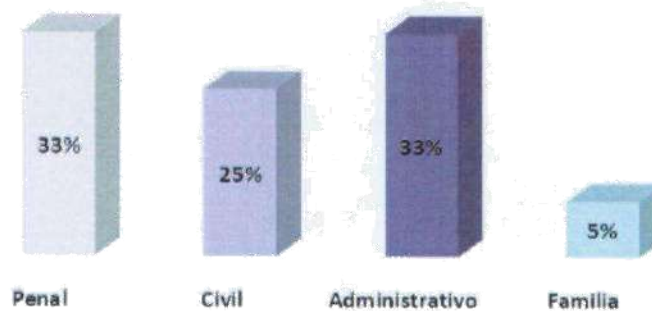
ITEM N° 6

¿Cuál de las siguientes áreas del derecho le gusta más?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Penal	20	33%
Civil	15	25%
Laboral	0	0%
Administrativo	20	33%
Comercial	0	0%
Agrario	0	0%
Familia	5	9%

Figura No. 6

¿Cuál de las siguientes áreas del derecho le gusta más?



Resultado de la frecuencia.

Un 33% de los encuestados les gusta el derecho penal, mientras que otro 33% le gusta el derecho administrativo, un 25% el derecho civil y un 5% el derecho de familia.

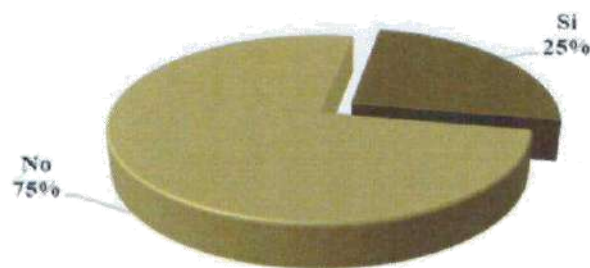
ITEM N° 7

¿Sabe qué es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Sí	15	25%
No	45	75%

Figura No. 7

¿Sabe qué es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública?



Resultado de la frecuencia.

El 25% de los encuestados contestaron que Sí han escuchado sobre la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, pero que, es un tema que aún en Panamá no está desarrollo ni en la Constitución Política ni en una Ley.

El 75% de estos encuestados desconocen sobre el desarrollo jurídico relacionado al tema.

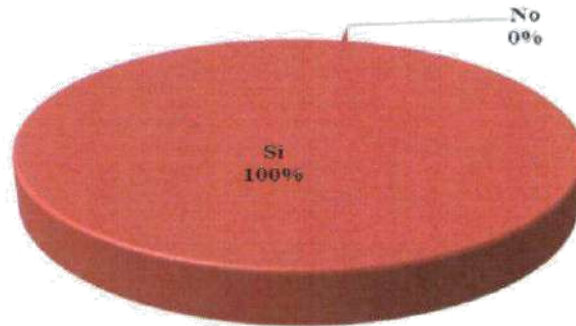
ITEM N° 8

**¿Considera que los servidores públicos deben actuar en estricto apego a la
Constitución Política y la Ley?**

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	60	100%
No	0	0%

Figura No. 8

¿Considera que los servidores públicos deben actuar en estricto apego a la Constitución Política y la Ley?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados respondieron que todos los servidores públicos deben actuar en el ejercicio de sus funciones públicas apegados a la Constitución Política y a la Ley.

ITEM N° 9

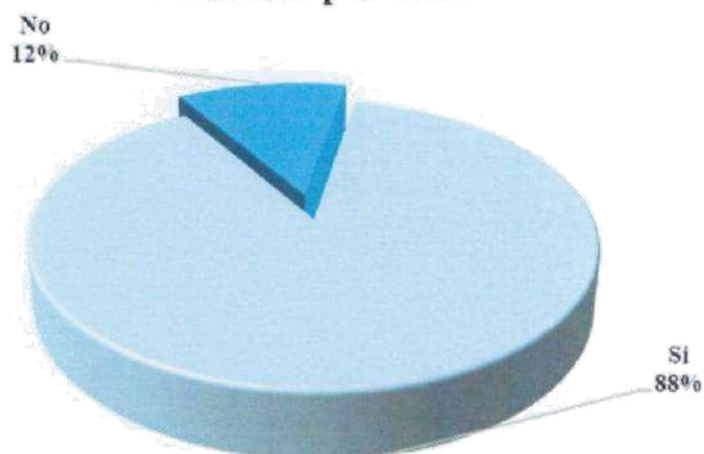
¿Está usted de acuerdo en que se debe revisar las sanciones en relación con el actuar de los servidores públicos?

Respuesta	Cantidad	porcentaje
Sí	53	88%

No	7	12%
----	---	-----

Figura No. 9

¿Está usted de acuerdo en que se debe revisar las sanciones en relación con el actuar de los servidores públicos?



Resultado de la frecuencia.

El 88% de los encuestados contestaron que Sí, toda vez que, actualmente los servidores públicos actúan bajo la figura de la impunidad. Mientras que un 12% contestaron que No, debido a que existen normas que lo regulan, el problema es que no se aplican.

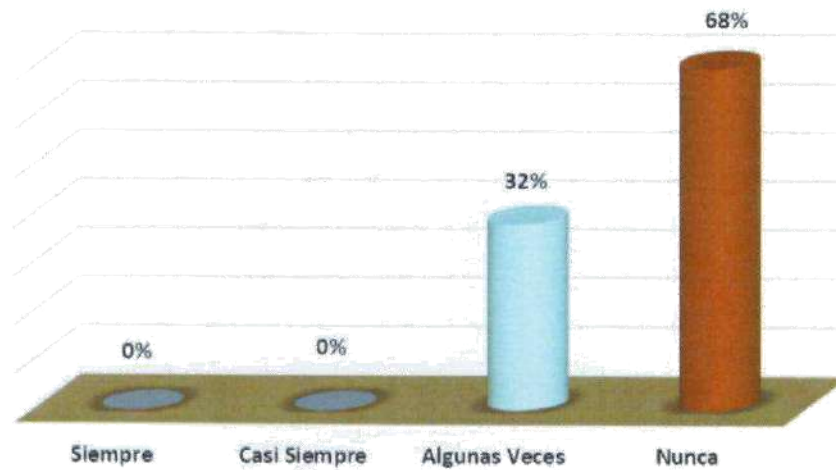
ITEM N° 10

¿Cree usted que la Administración Pública en Panamá, en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Siempre	0	0%
Casi Siempre	0	0%
Algunas Veces	19	32%
Nunca	35	68%

Figura No. 10

¿Cree usted que la Administración Pública en Panamá, en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos?



Resultado de la frecuencia.

El 68% de los encuestados consideran que la Administración Pública en Panamá Nunca se enfoca en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mientras que un 32% consideran que Algunas Veces, esto dependiendo de la Entidad Pública a la que se haga referencia. En la escala de Siempre y Casi Siempre recibió 0% de ponderación.

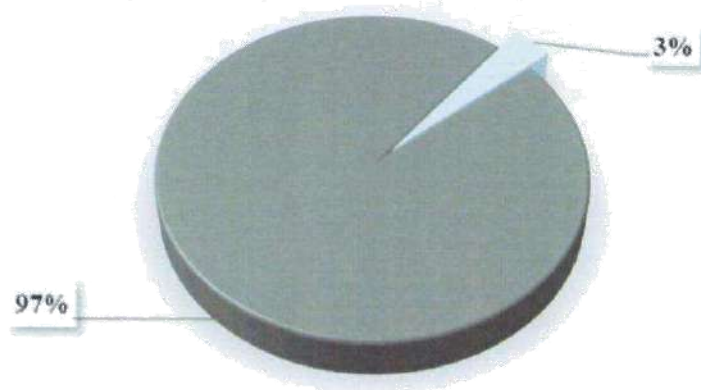
ITEM N° 11

¿Cree usted que debido a los desafíos públicos que enfrenta Panamá, es necesario hacer una reingeniería de la Administración Pública?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	58	97%
No	2	3%

Figura No. 11

Cree usted que debido a los desafíos públicos que enfrenta Panamá, es necesario una reingeniería de la Administración Pública?



Resultado de la frecuencia.

El 97% de los encuestados contestaron que, Si se requiere de una reingeniería inmediata, sobre todo porque hay muchas instituciones públicas creadas en Panamá que tienen las mismas funciones.

Un 2% manifestaron que No es necesario por el momento.

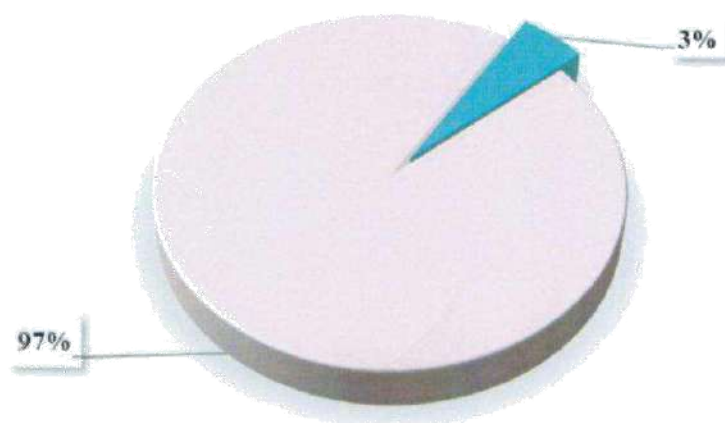
ITEM N° 12

¿Considera usted que actualmente la Administración Pública de Panamá está enfocada en fortalecer aspectos como la Axiología, gobernabilidad y la gobernanza?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	3	97%
No	57	3%

Figura No. 12

Considera usted que actualmente la Administración Pública de Panamá está enfocada en fortalecer aspectos como la Axiología, gobernabilidad y la gobernanza?



Resultado de la frecuencia.

El 97% de los encuestados contestaron que No se está pensando en el fortalecimiento de la Axiología, gobernabilidad y gobernanza de Panamá. Mientras que un 3% considera que Si se trabaja en ello.

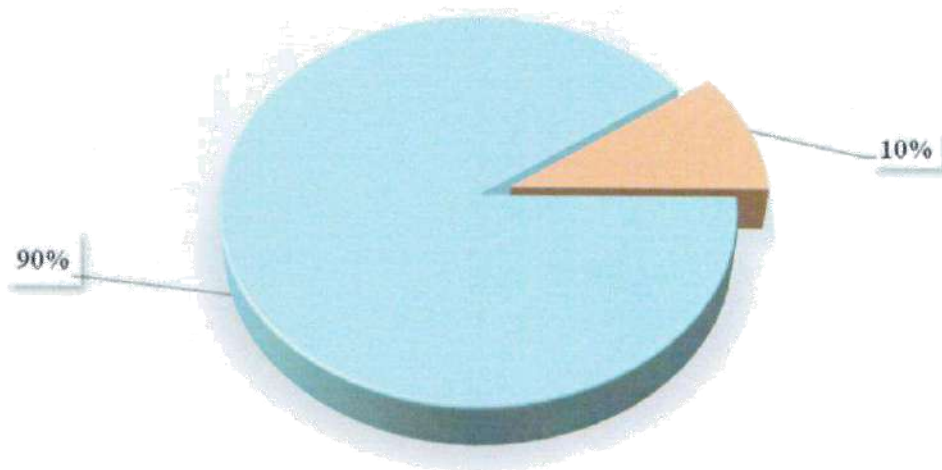
ITEM N° 13

¿Considera que la Administración Pública en la actualidad tiene pocos controles en relación con sus actuaciones?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	54	90%
No	6	10%

Figura No. 13

¿Considera que la Administración Pública en la actualidad tiene pocos controles jurídicos en relación con sus actuaciones?



Resultado de la frecuencia.

El 90% de los encuestados contestaron que en la actualidad la Administración Pública Si tiene pocos controles en relación con sus actuaciones.

Un 10% manifestaron que No es que no se tienen controles, la situación es la no aplicación de los mismos.

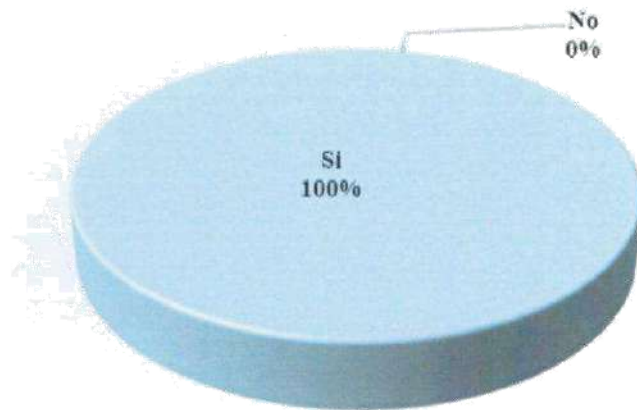
ITEM N° 14

¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	60	100%
No	0	0%

Figura No. 14

¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados contestaron que Si estarían de acuerdo con una nueva normativa jurídica que ayude a mejorar la manera en que actúa la Administración Pública en Panamá.

ITEM N° 15

¿Le gustaría conocer más sobre cómo operan las entidades gubernamentales en nuestro país?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	60	100%
No	0	0%

Figura No. 15

¿Le gustaría conocer más sobre cómo operan las entidades gubernamentales en nuestro país?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados contestaron que Si les gustaría conocer más sobre cómo operan las entidades gubernamentales.

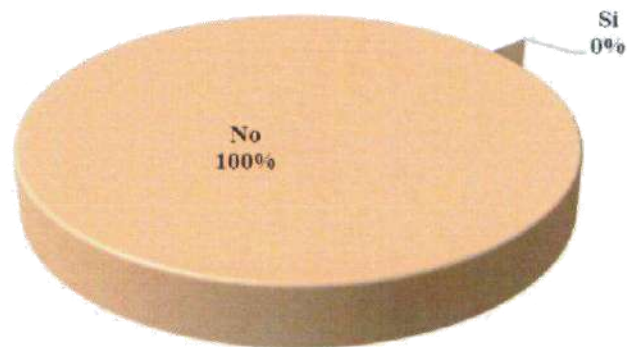
ITEM N° 16

¿Estarán los gobernantes de nuestro país preocupados por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a las actuaciones de sus servidores públicos?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	0	0%
No	60	100%

Figura No. 16

¿Estarán los gobernantes de nuestro país preocupados por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a las actuaciones de sus servidores públicos?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados contestaron que los gobernantes de los diversos quinquenios de por lo menos 30 años no han estado ni están preocupados por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a las actuaciones de sus servidores públicos.

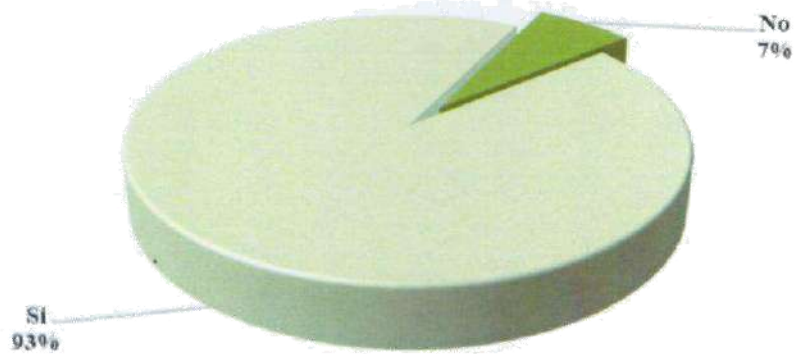
ITEM N° 17

¿Se requiere de una urgente revisión en la forma en que la Administración Pública se desempeña?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	56	93%
No	4	7%

Figura No. 17

¿Se requiere de una urgente revisión en la forma en que la Administración Pública se desempeña?



Resultado de la frecuencia.

El 93% de los encuestados contestaron que, Si se requiere de una revisión y mejor fiscalización, mientras que un 7% contestó que no se requiere.

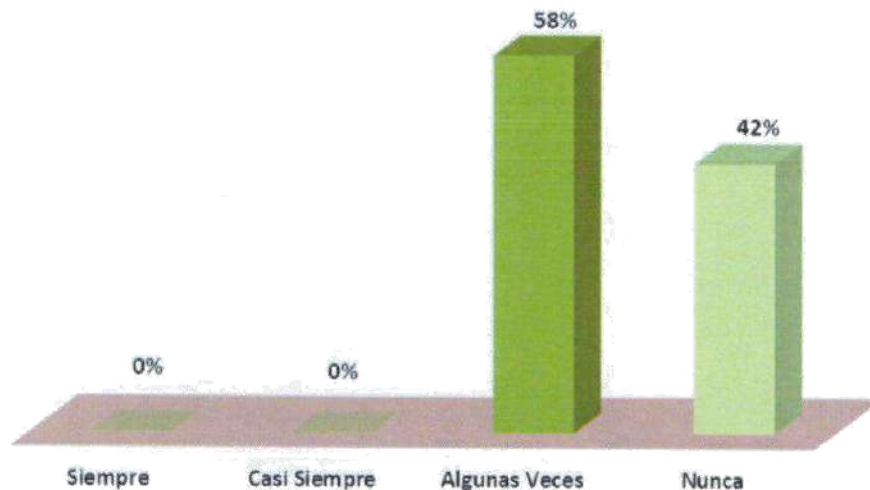
ITEM N° 18

¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Siempre	0	0%
Casi Siempre	0	0%
Algunas veces	35	58%
Nunca	25	42%

Figura No. 18

¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel?



Resultado de la frecuencia.

El 58% de los encuestados contestaron que Algunas Veces, mientras que un 42% contestó que Nunca. En cuando a Siempre o Casi Siempre no se dio una ponderación a estos dos apartados.

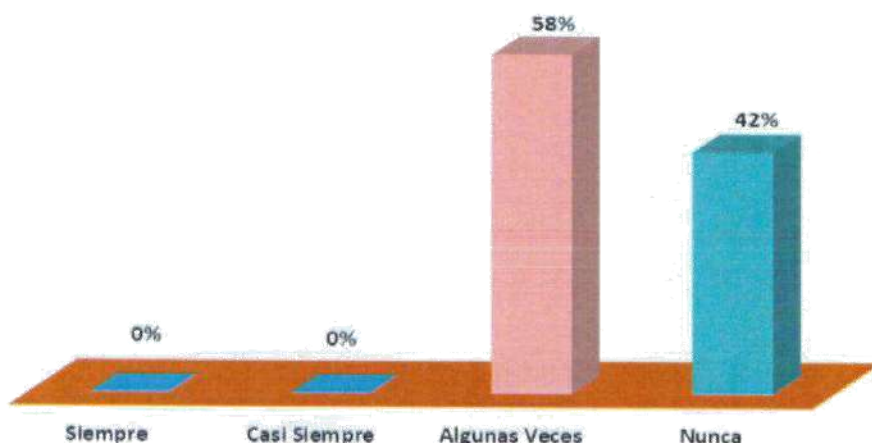
ITEM N° 19

¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Siempre	4	0%
Casi Siempre	0	0%
Algunas veces	35	58%
Nunca	25	42%

Figura No. 19

¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?



Resultado de la frecuencia.

El 58% de los encuestados contestaron que Algunas Veces, mientras que un 42% contestó que Nunca. En cuando a Siempre o Casi Siempre no se dio una ponderación a estos dos apartados.

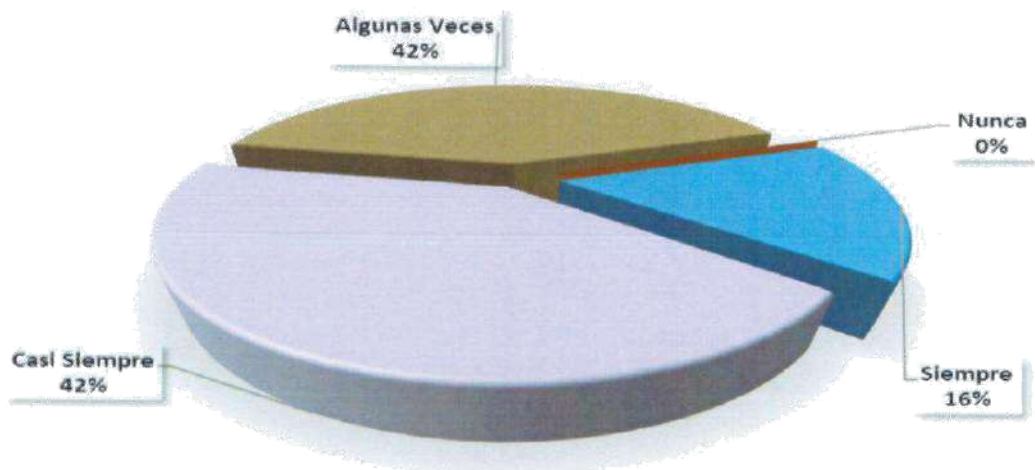
ITEM N° 20

¿Existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Siempre	10	16%
Casi Siempre	25	42%
Algunas veces	25	42%
Nunca	0	0%

Figura No. 20

¿Existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público?



Resultado de la frecuencia.

El 42% de los encuestados contestaron que Casi Siempre, un 42% Algunas Veces, un 16% Siempre y un 0% Nunca. Polígono que refleja la percepción existente frente al indicador de la impunidad en el sector público.

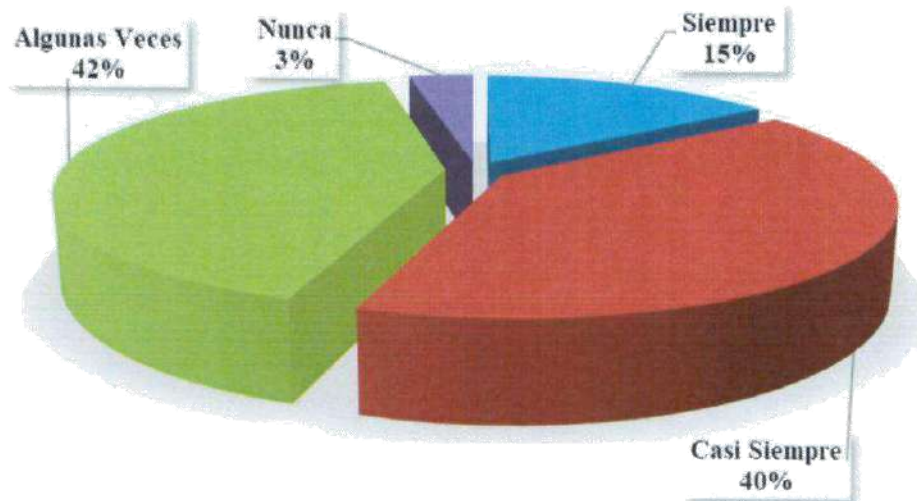
ITEM N° 21

¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culposo o negligente de los servidores públicos que brindan un servicio a los administrados?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Siempre	9	15%
Casi Siempre	24	40%
Algunas veces	25	42%
Nunca	2	3%

Figura No. 21

¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culposo o negligente de los servidores públicos que brindan un servicio a los administrados?



Resultado de la frecuencia.

El 42% de los encuestados contestaron que Casi Siempre, un 40% Algunas Veces, un 15% Siempre y un 3% Nunca.

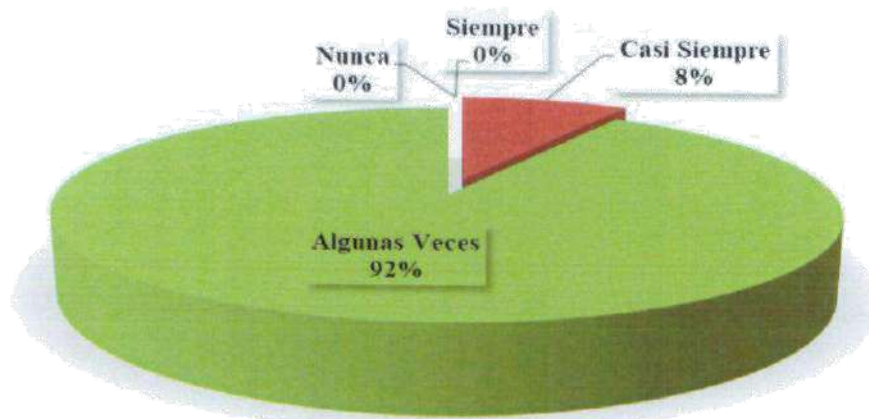
ITEM N° 22

¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio de sus funciones administrativas?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Siempre	0	0%
Casi Siempre	5	8%
Algunas veces	55	92%
Nunca	0	0%

Figura No. 22

¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio de sus funciones administrativas?



Resultado de la frecuencia.

El 92% de los encuestados contestaron que Algunas veces, un 8% Casi Siempre y un 0% en Siempre y en Nunca.

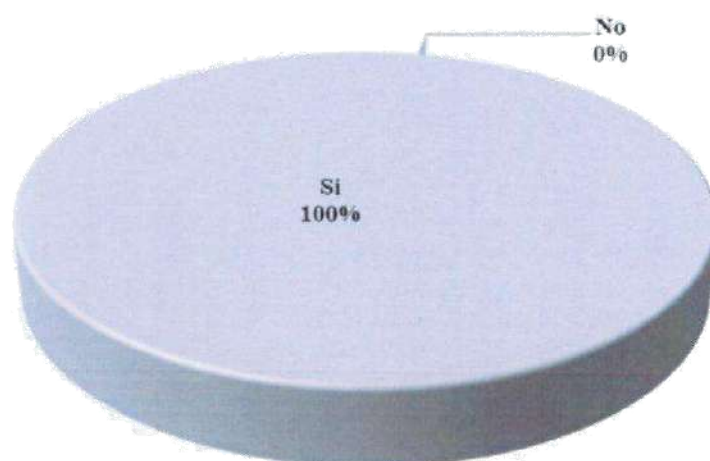
ITEM N° 23

¿Considera usted que es necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	60	100%
No	0	0%

Figura No. 23

¿Considera usted que es necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados contestaron que Si es necesario e imprescindible que en una asamblea constituyente se incorpore este tema.

ITEM N° 24

¿Requiere nuestro país dejar de utilizar las normas existentes en nuestro Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los Administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo como base jurídica para ello?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	60	100%
No	0	0%

Figura No. 24

¿Requiere nuestro país dejar de utilizar las normas existentes en nuestro Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los Administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo como base jurídica para ello?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados contestaron que Si se requiere dejar de utilizar el Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los Administrados.

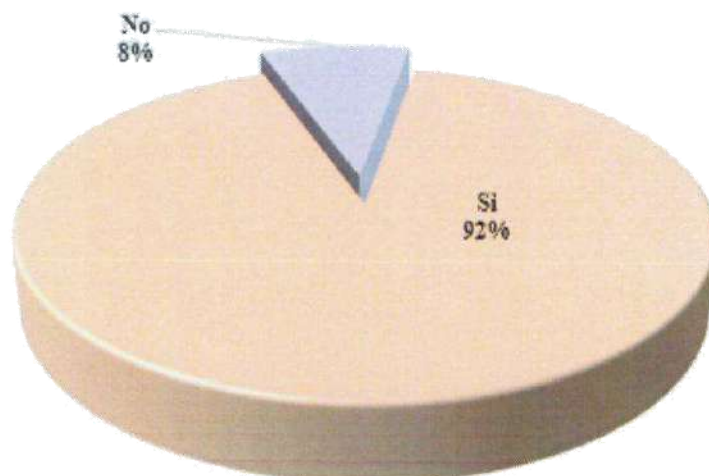
ITEM N° 25

¿Al regularse jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	55	92%
No	5	8%

Figura No. 25

¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?



Resultado de la frecuencia.

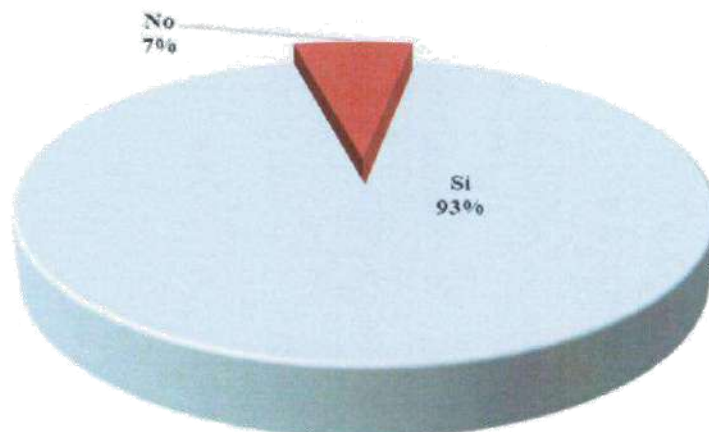
El 92% de los encuestados contestaron que Si se disminuyen los daños y lesiones cuando la responsabilidad patrimonial se regule jurídicamente. Un 8% opina que, aunque se regule a través de una norma especial, el servidor público seguirá siendo el mismo.

ITEM N° 26

¿Puede el Estado verse beneficiado cuándo pueda recuperar a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	56	93%
No	4	7%

Figura No. 26
¿Puede el Estado verse beneficiado cuándo pueda recuperar a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que han generado un servidor público?



Resultado de la frecuencia.

El 93% de los encuestados contestaron que Si es posible. Un 7% indicó que No, porque resulta muy complicado para la administración pública ejercer dicha acción.

ITEM N° 27

¿Este escenario generaría mayor compromiso y responsabilidad en el ejercicio de la función pública?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	56	93%
No	4	7%

Figura No. 27

¿Este escenario generaría mayor compromiso y responsabilidad en el ejercicio de la función pública?



Resultado de la frecuencia.

El 93% de los encuestados contestaron que Si se generaría mayor compromiso en el ejercicio de la labor pública. Un 7% indicó que No.

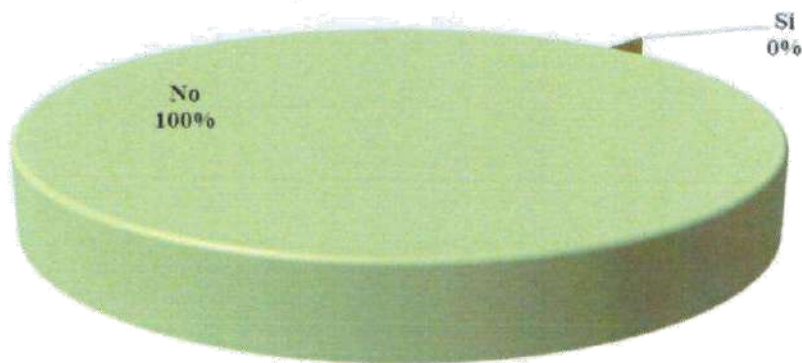
ITEM N° 28

¿Ha escuchado si actualmente existe alguna iniciativa jurídica con relación a la Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios que, al servicio del Estado, por un mal funcionamiento les causen una lesión o daño a los particulares?

<i>Respuesta</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Si	0	0%
No	60	100%

Figura No. 28

¿Ha escuchado si actualmente existe alguna iniciativa jurídica con relación a la Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios que, al servicio del Estado, por un mal funcionamiento les causen una lesión o daño a los particulares?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados contestaron que No han escuchado de alguna iniciativa relacionada al tema objeto de estudio.

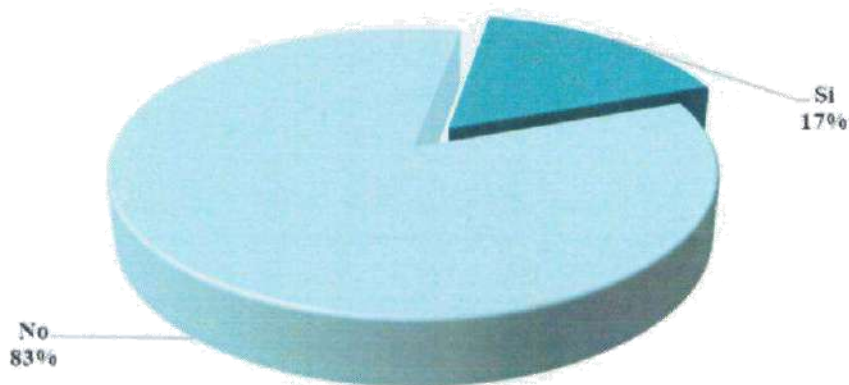
ITEM N° 29

El servidor público tiene claro cuáles son los principios y valores éticos que debe poner en práctica en todas sus actuaciones.

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	10	17%
No	50	83%

Figura No. 29

¿El servidor público tiene claro cuáles son los principios y valores éticos que debe poner en práctica en todas sus actuaciones?



Resultado de la frecuencia.

El 83% de los encuestados consideran que los servidores públicos no tienen claro los principios y valores éticos al realizar sus funciones públicas. Mientras que un 17% considera que una gran parte de los servidores públicos si los tienen claro.

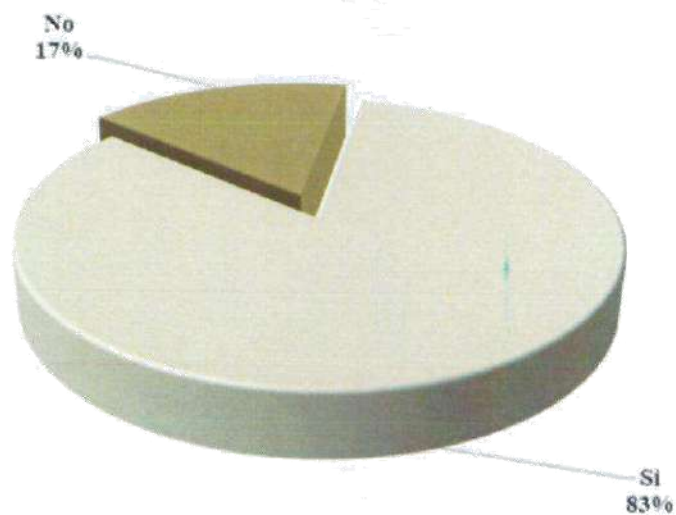
ITEM N° 30

¿La ética pública es la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	50	83%
No	10	17%

Figura No. 30

¿La ética pública es la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas?



Resultado de la frecuencia.

El 83% de los encuestados consideran que las Administraciones Públicas de lo que menos hablan es de la ética pública. Mientras que un 17% considera que hay instituciones que tienen la obligación de capacitar a los servidores públicos en temas éticos.

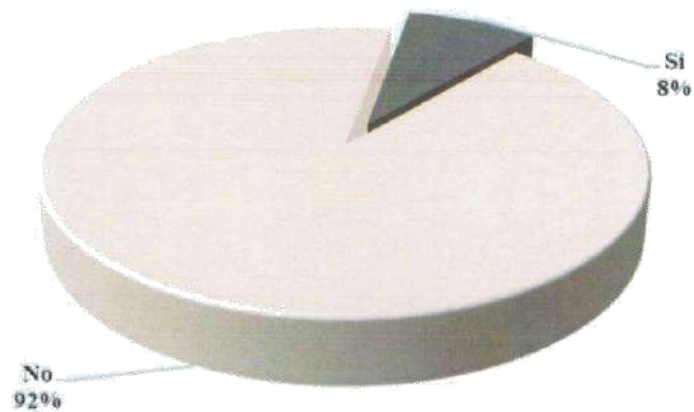
ITEM N° 31

¿Se tiene claro por parte de los servidores públicos cuáles son los parámetros del principio de legalidad?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	5	8%
No	55	92%

Figura No. 31

¿Se tiene claro por parte de los servidores públicos cuáles son los parámetros del principio de legalidad?



Resultado de la frecuencia.

El 92% de los encuestados contestaron que No tiene claro los parámetros del principio de legalidad. Un 8% contestó que si se tiene claro este principio.

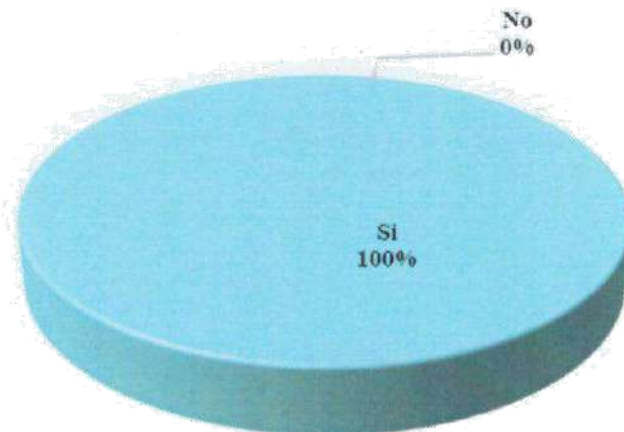
ITEM N° 32

¿La legalidad en las actuaciones públicas es un elemento fundamental en una administración confiable, eficiente y eficaz?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	38	84%
No	16	16%

Figura No. 32

¿La legalidad en las actuaciones públicas es un elemento fundamental en una administración confiable, eficiente y eficaz?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados consideran que la legalidad en las actuaciones públicas incrementa la confianza y la satisfacción ciudadana.

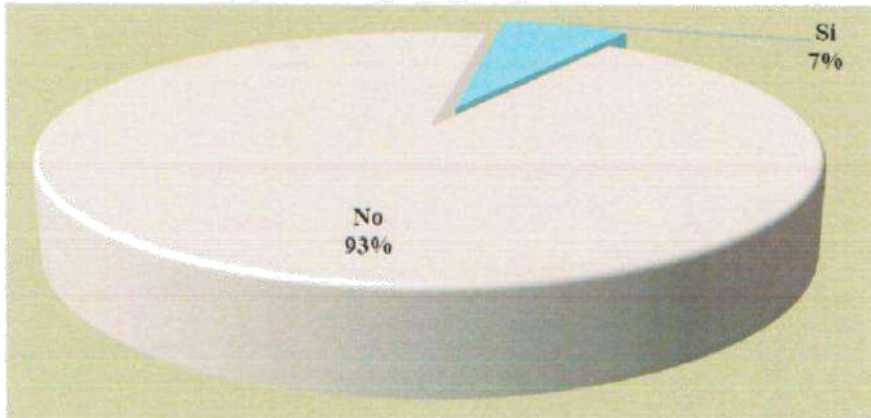
ITEM N° 33

¿Se cumple en Panamá con el principio del debido proceso legal?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	4	7%
No	56	93%

Figura No. 33

¿Se cumple en Panamá con el principio del debido proceso legal?



Resultado de la frecuencia.

El 93% de los encuestados No, se cumple con el principio del debido proceso legal. Un 7% considera que si se cumple.

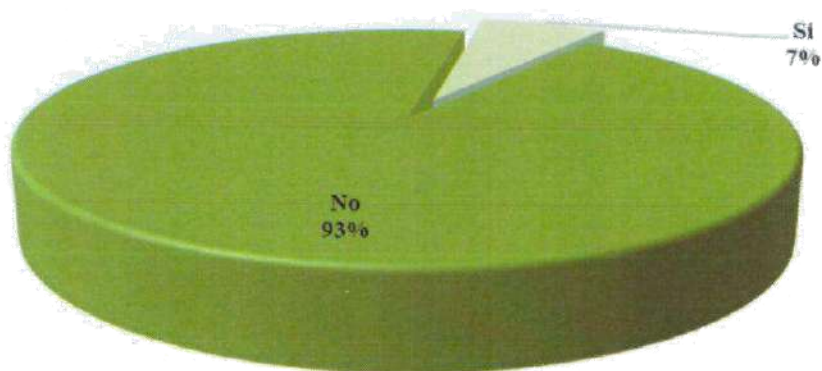
ITEM N° 34

¿Los servidores públicos cumplen con cada una de las etapas procesales en determinada actuación administrativa?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	4	7%
No	56	93%

Figura No. 34

¿Los servidores públicos cumplen con cada una de las etapas procesales en determinada actuación administrativa?



Resultado de la frecuencia.

El 93% de los encuestados contestaron que No, mientras que un 7% contestó que Si se cumplen con las etapas procesales en Panamá.

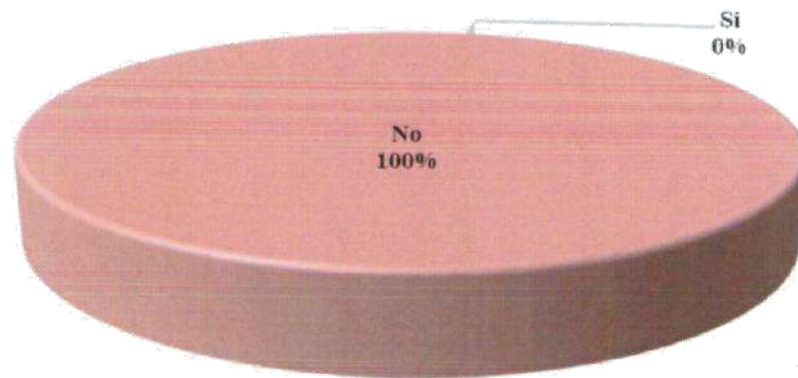
ITEM N° 35

¿Se fiscaliza en debida forma el cumplimiento de la legalidad y el debido proceso en Panamá?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	0	0%
No	60	100%

Figura No. 35

¿Se fiscaliza en debida forma el cumplimiento de la legalidad y el debido proceso en Panamá?



Resultado de la frecuencia.

El 100% de los encuestados consideran que en Panamá no se fiscaliza como debería hacerle, el cumplimiento al principio de legalidad y debido proceso.

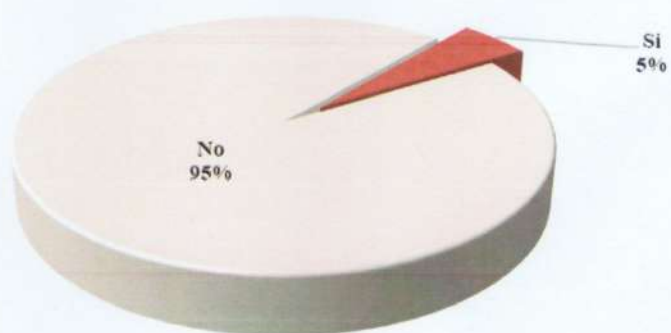
ITEM N° 36

¿El administrado tiene amplias posibilidades de defenderse ante las arbitrariedades de la Administración Pública?

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Si	3	5%
No	57	95%

Figura No. 36

¿El administrado tiene amplias posibilidades de defenderse ante las arbitrariedades de la Administración Pública?



Resultado de la frecuencia.

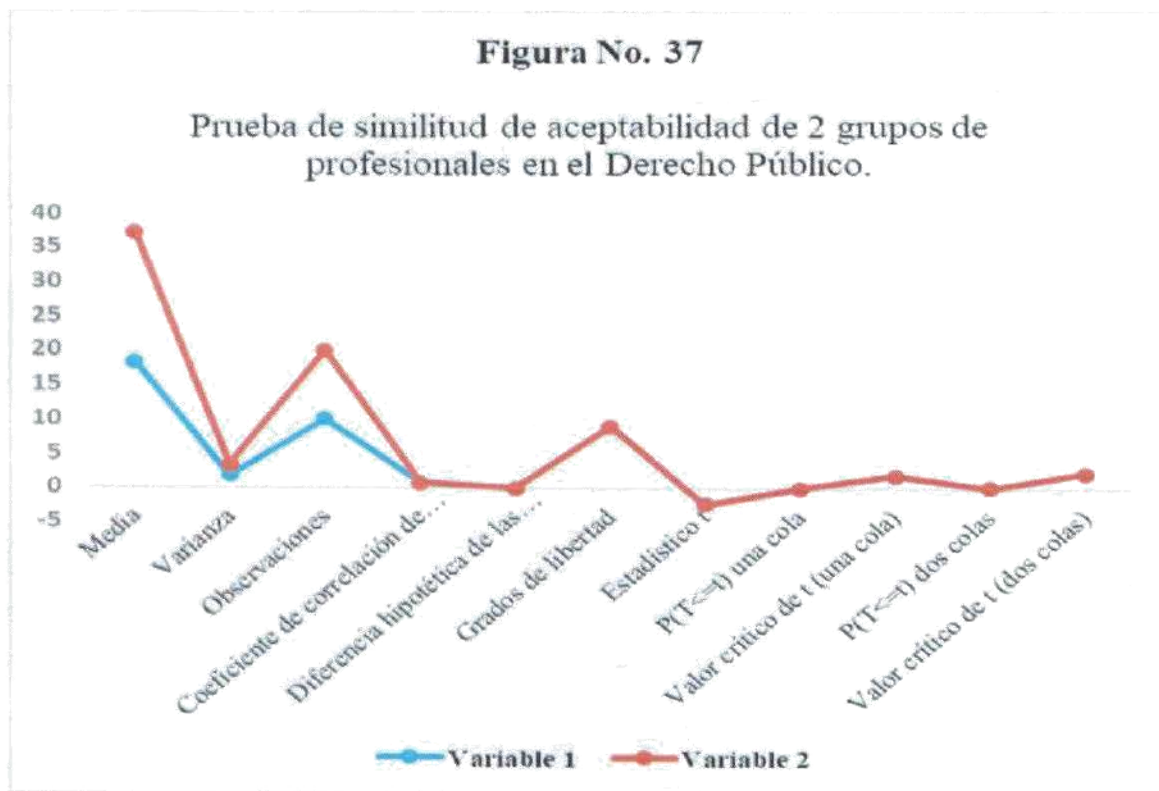
El 75% de los encuestados indican que los administrados no tiene la posibilidad de reclamar sus derechos frente a las arbitrariedades de la Administración Pública. Un 5% considera que Sí a través de los recursos administrativos y judiciales.

Análisis de 2 muestras emparejadas.

Listado de ITMS	Respuestas- Grupo 1. Profesionales en el ejercicio del derecho público. Muestra de 20 personas.	Respuestas- Grupo 2. Servidores públicos de los departamentos legales de las Entidades del Estado. Muestra de 20 personas.
9	19	18
10	18	17
13	20	19
14	20	20
16	19	19
17	20	17
20	19	18
23	20	20
24	19	19
26	18	16

Prueba t para medias de dos muestras emparejadas

	<i>Variable 1</i>	<i>Variable 2</i>
Media	18.3	19
	1.7888888	
Varianza	89	1.55555556
Observaciones	10	10
	0.7326823	
Coefficiente de correlación de Pearson	49	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	9	
	-	
	2.3333333	
Estadístico t	33	
	0.0222517	
P(T<=t) una cola	69	
	1.8331129	
Valor crítico de t (una cola)	33	
	0.0445035	
P(T<=t) dos colas	37	
	2.2621571	
Valor crítico de t (dos colas)	63	



Resultado.

En la representación gráfica se puede observar que mediante la presente prueba estadística inferencial, arrojó como resultado una relación significativa, referente a la necesidad de desarrollar jurídicamente en el territorio panameño, el tema de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado. Por lo que, tanto los profesionales en el ejercicio del derecho público, como los que laboran en los diferentes departamentos legales de las instituciones del Estado, tienen una similitud en sus respuestas, siendo un dato confiable debido a que el valor arrojado en la prueba de T de 2 colas ($P(T \leq t)$ dos colas) es de 0.044503537, ósea menor a 0.05.

4.2. DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.



UNACHI
Hombre y cultura para el porvenir

Universidad Autónoma de Chiriquí

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO, MAESTRÍAS Y DOCTORADO
DOCTORADO EN DERECHO

ENTREVISTA No. 1

Fecha: 07/11/2023

Hora: 2:27 p.m.

Entrevista dirigida al Doctor Danis Castillo, exfiscal adjunto de la Fiscalía General de Cuentas, de la República de Panamá.

Este instrumento permitirá recoger información con referencia al tema investigado “La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos: el régimen jurídico en el funcionamiento de las entidades públicas de la República de Panamá”.

Parte A. Opiniones generales.

1. ¿Cree usted que en la actualidad la Responsabilidad Patrimonial de los servidores Públicos es un tema de interés para sus gobernantes, explique?

R. Si miramos los recientes hallazgos relacionados con el mal uso de los recursos del Estado, lamentablemente encontramos que en su mayoría, las malversaciones de fondos, la cual tienen entre sus autores o partícipes a ciertas figuras gubernamentales; por lo que a groso modo, sería dable considerar que al grupo político, sustancialmente, no le es muy atractivo atender los temas de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos; no siendo sino, a otras figuras (no de corte político), en tanto servidores públicos, a quienes, aparentemente, les ha llamado la atención arribar al control de dicha responsabilidad patrimonial de sus pares o del resto de servidores.

2. ¿Qué opina usted sobre la ética de los servidores públicos en Panamá?

R. En un gran número de servidores públicos, los principios éticos prevalecen hasta nuestros días; sin embargo, cuando la cúpula gubernamental deja de lado la ética y mira en otro sentido en cuanto a su comportamiento, esa situación va permeando hacia el resto de los servidores públicos y lamentablemente, son más los que se suman a las filas del personal ajeno a comportamientos éticos, que los que actúan en un sentido distinto.

3. ¿Requiere Panamá, mejorar la gestión pública a través de una reingeniería de cómo está integrada y como opera la Administración del Estado?

R. Sin lugar a dudas, necesitamos más que nada, un componente educativo a nivel de todos los estratos sociales; sentir pertenencia a esta patria que a muchos nos ha visto nacer y crecer; pero, lamentamos un gran número de nosotros, busca sólo sacar provecho, agravándose más cuando se forma parte del sector público. No basta ponderar la educación académica, sino empezar por mejoras en la educación que viene de casa que es el pilar fundamental para garantizar que la educación académica, realmente lleve a realizar cambios positivos y mejores.

4. ¿Según su experiencia, la Administración Pública en Panamá en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y, a su vez, ¿es garante y respetuosa de los derechos individuales y sociales?

R. De forma sectorizada, existe facciones interesadas en la mejoría de la calidad de vida en Panamá, lo que me dificulta pensar es que, esa mejoría se encuentre enfocada a la totalidad de los panameños, pues la realidad nos informa que la mejoría se destina a un grupo selecto de panameños.

5. ¿Desde su punto de vista cómo ve la gobernabilidad y la gobernanza de nuestro país?

R. El pueblo panameño tiende a ser bastante leseferista, mientras recibe beneficios o no es atacado frontalmente por los gobernantes, se tiende a permitir que esos mismos gobernantes se conduzcan sin obstáculos en su gestión; sin embargo, existen detonantes que en ocasiones tienden a colmar la paciencia de los panameños y es entonces que se producen reacciones masivas que de forma popular tienden a lograr grandes movilizaciones de luchas sociales.

6. ¿Realmente existen buenos controles administrativos y entes fiscalizadores robustecidos, que vigilen el actuar de los servidores públicos, explique?

R. Los controles existen, pero en la utilización de los mismos, a menudo los que buscan quebrantar esos controles, encuentran fisuras en el sistema buscando sacar provecho negativo a su favor.

7. ¿Qué proyecto legislativo propondría usted para evitar que los servidores públicos queden impunes ante la mala prestación de un servicio público?

R. Pienso que si la permanencia en el cargo y eventuales promociones económicas y ascensos dirigidos a los servidores públicos, dependiese de la calidad del servicio, muchos estarían más interesados en brindar un servicio óptimo, por lo que propondría un proyecto enfocado en la estabilidad del servidor público y su escogencia en base al mérito.

8. ¿Qué le parecería la idea de incorporar en nuestro país la figura de la acción de regreso o repetición la cual consiste en que la Administración Pública le exija al servidor público el pago de los dineros que Estado tuvo que pagar en concepto de indemnización por los daños o lesiones patrimoniales causados por él?

R. Cualquier mecanismo destinado a la recuperación de los dineros estatales, dados a consecuencias de las malas gestiones de los funcionarios públicos, resulta un avance en pro del Estado.

9. ¿Qué recomendaciones daría al respecto?

R. El tema a analizar, sería el de garantizar que los dineros pagados por las malas actuaciones de los servidores públicos puedan ser recuperados aunado a la efectividad en la reparación del daño patrimonial ocasionado.

10. ¿Qué limitaciones encontraría en la implementación de esta figura?

R. Una falta de supervisión y fiscalización eficiente de la labor pública que se realiza, dando como resultado que no se pueda tener un control en las actuaciones por parte de los servidores públicos.

11. ¿Qué sería lo primero que regularía si esta acción se implementa?

R. Reglamentaría el procedimiento a seguir con la finalidad que frente a este proceso administrativo todas las fases o etapas se produzca con transparencia, otorgando a la vía

informática mayor difusión para que la ciudadanía se mantenga pendiente de la gestión de sus servidores.

12. ¿Qué organismos estarían involucrados según su parecer en la implementación de esta propuesta?

R. La Contraloría General de la República, el MEF, la Defensoría del Pueblo.

13. ¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culpo o negligente de los servidores públicas que brindan un servicio a los administrados?

R. Pienso que no hay impedimento legal, mientras que la falta de acciones jurisdiccionales, más que nada, resultan de la estructura en que se designan los funcionarios de la cúpula judicial y seguido de ello, de los problemas que asimismo derivan de una inestabilidad en sus cargos, tanto de los funcionarios judiciales, encargados de asumir la responsabilidad de decidir las diferentes causas.

Parte B. Servidores Públicos.

14. ¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel, que opina?

R. No. En Panamá, es común que los servidores públicos, pasen a ser designados en sus cargos, para cumplir con compromisos políticos, económicos, por el financiamiento de campañas electorales y debido a múltiples circunstancias, entre las que inciden minoritariamente, el mérito, la trayectoria, la experiencia y demás.

15. ¿Según su experiencia considera usted que actualmente existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público que brindan?

R. Lastimosamente, debemos responder afirmativamente, porque la historia nos ha mostrado que las vías de superación y promoción económica en Panamá, no alcanza niveles tan exitosos entre el común de los panameños, como ocurre entre los políticos; y si confrontamos el nivel de los ingresos de estos últimos con el nivel de vida que exhiben una vez ingresan al medio político, todo indica que sus crecientes fortunas, no provienen de sus ingresos salariales.

Por otro lado, al observar que las arcas del Estado, cada vez presentan mayores percances y que las necesidades y obras sociales, cada vez son menos respaldadas con los dineros del erario público; no nos queda margen de dudas de que, no sólo existe malversación de fondos por parte de los servidores públicos encargados de manejar dichos fondos; sino que los mismos permanecen impunes frente a su comportamiento, bien sea, por la falta de intervención jurisdiccional; o bien, por la ausencia de sanciones al respecto.

16. ¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio sus funciones administrativas?

R. En muchas ocasiones, los servidores públicos llegan a sus puestos de trabajo a seguir el patrón de lo que miran que hace el resto de servidores públicos en el área y a menudo, desconocen sus competencias en el cargo.

17. ¿Se capacita en debida forma los servidores públicos de nuestro país?

R. No en todas las dependencias estatales existe una adecuada capacitación de su personal; sin embargo, existen dependencias estatales en las que debo reconocer, que la capacitación está a disposición de la mayoría de sus funcionarios.

18 ¿En Panamá para ocupar un cargo público se escoge al mejor preparado profesionalmente y con mejor perfil ético?

R. Lamentablemente, eso no ocurre comúnmente en Panamá.

Parte C. Axiología, Principio de Legalidad y Debido Proceso.

19. ¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?

R. En el contexto judicial, dentro de los niveles inferiores, a menudo los servidores judiciales, se ocupan de emitir criterios que soporten no sólo las críticas de los usuarios que resultan perdedores en el proceso; sino también, la opinión dispensada por los superiores jerárquicos frente a los posibles recursos. Sin embargo, la común queja de los usuarios es que a medida en que el poder de decisión responde a menos influencia de un superior jerárquico, existe menos preocupación por adherirla a derecho.

Por otro lado, en materia administrativa, en cuanto mayor politización del cargo exista, mayormente voluble tienden a ser las respuestas que los servidores públicos ofrecen a los usuarios frente a sus cargos.

22. ¿Será la ética pública la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas de Panamá?

R. Hay un gran olvido, o más bien, descuido de la ética pública en materia de servidores públicos.

23. ¿Será la legalidad en las actuaciones públicas un elemento fundamental para la construcción de una administración pública confiable, eficiente y eficaz?

R. No sólo la legalidad, sino la certeza del castigo; el mirar que rendir cuentas, realizar apropiadamente la función pública y prestar un buen servicio, rinde buenos frutos y no de forma contraria.



UNACHI
Hombre y cultura para el porvenir

Universidad Autónoma de Chiriquí

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO, MAESTRÍAS Y DOCTORADO
DOCTORADO EN DERECHO

ENTREVISTA No. 2

Fecha: 24-11-2023

Hora: 9:30 a.m.

Entrevista dirigida a la licenciada Leysi Santamaría, abogada y oficial de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá (Las opiniones dadas son a título personal).

Este instrumento permitirá recoger información con referencia al tema investigado “La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos: el régimen jurídico en el funcionamiento de las entidades públicas de la República de Panamá”.

Parte A. Opiniones generales.

1. ¿Cree usted que en la actualidad la Responsabilidad Patrimonial de los servidores Públicos es un tema de interés para sus gobernantes, explique?

R. En mi opinión siento que quizás un sector minúsculo tenga algún tipo de interés sobre el tema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos; no obstante, a nivel legislativo este es un tema del cual no se habla y mucho menos en materia de política de Estado. En lo personal siento que, debemos empoderarnos más del tema.

2. ¿Qué opina usted sobre la ética de los servidores públicos en Panamá?

R. Bueno siento que hablamos más del tema de la ética pública en la actualidad, producto a la generación de normas jurídicas, como por ejemplo las normas de carrera administrativa y el propio Código Uniforme de Ética Pública; sin embargo, considero que en los últimos tiempos los servidores públicos están muy mal visto por la sociedad en general, especialmente sobre las actuaciones que estos realizan. Quizás una de sus causas es que los servidores públicos sobrepasan los límites de las cosas que pueden o deben hacer y, por otro lado, desconocen cuáles son sus atribuciones y competencias y si las conocen, no les interesa ceñirse a preceptos éticos o conductas adecuadas en el ejercicio de sus funciones públicas.

Para ser honesta en Panamá requerimos de un fortalecimiento de la administración pública en temas éticos, es una realidad que la ciudadanía ha perdido la confianza de la labor

pública, esto debido a que, el servidor público lo que le interesa es satisfacer su interés particular y no satisfacer el interés general.

3. ¿Requiere Panamá, mejorar la gestión pública a través de una reingeniería de cómo está integrada y como opera la Administración del Estado?

R. A Panamá le hace falta abocarse a un proceso de reingeniería de la administración pública, hemos pasados por eventos críticos que nos hacen reflexionar de la extrema necesidad de mejorar la gestión pública de nuestro país.

4. ¿Según su experiencia, la Administración Pública en Panamá en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y, a su vez, ¿es garante y respetuosa de los derechos individuales y sociales?

R. El problema radica en la cultura institucional que existe actualmente en Panamá, las personas que integran la administración pública del Estado, no les interesa brindar aportes para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y mucho menos están comprometidas en proteger los derechos de los ciudadanos.

5. ¿Desde su punto de vista cómo ve la gobernabilidad y la gobernanza de nuestro país?

R. Existe una falta de voluntad de nuestros gobernantes, esto producto a que una vez se llega al poder, el pueblo ya no les interesa, situación que con el pasar de los años se agrava más.

6. ¿Realmente existen buenos controles administrativos y entes fiscalizadores robustecidos, que vigilen el actuar de los servidores públicos, explique?

R. En actualidad pocas instituciones tienen la función de realizar controles no jurisdiccionales, en algunos escenarios de la labor pública. No obstante, puedo decirle en base a estos 23 años que tengo de servicio público, que hasta la fecha no existen controles eficaces y efectivos que nos permitan medir el trabajo que ejercen los diferentes servidores públicos, generando con ello un desorden institucional que va en detrimento de una gestión pública de calidad.

7. ¿Qué proyecto legislativo propondría usted para evitar que los servidores públicos queden impunes ante la mala prestación de un servicio público?

R. Es importante manifestar que cada institución pública tiene sus normativas internas, por lo tanto, los servidores públicos se manejan de diferentes formas, tanto actitudinal como procedimentalmente hablando; por ejemplo, lo que si existe en las entidades del Estado, es un fiscalizador de la Contraloría General de la República de Panamá, pero, solo para vigilar las arcas públicas del Estado, sin embargo hasta la fecha no existe un ente supervisor o

auditor externo con oficinas en cada entidad del Estado que vigile la labor pública que se realiza.

Por esta razón y bajo mi humilde criterio considero que cuando se tocas el dinero de las personas se logra una corrección en su actuar, por lo que una iniciativa legislativa que sancione monetariamente al servidor público por una mala actuación administrativa ya sea porque fue negligente o actuó de mala manera frente al ciudadano y le causó un daño, este servidor público aprenderá y no volverá hacerlo porque sabrá que si lo hace le tocaran el bolsillo privado.

8. ¿Qué le parecería la idea de incorporar en nuestro país la figura de la acción de regreso o repetición la cual consiste en que la Administración Pública le exija al servidor público el pago de los dineros que Estado tuvo que pagar en concepto de indemnización por los daños o lesiones patrimoniales causados por él?

R. Sería ideal incorporar en nuestro país una figura jurídica para recuperar los dineros pagados por el Estado en concepto de indemnización por los daños o lesiones causadas por el servidor público, porque habría un triple beneficio: la seguridad jurídica al ciudadano, la recuperación total o parcial del dinero público y la garantía de un alto porcentaje de que el servidor público no lo volverá hacer. Y prueba de ello la vemos cuando se legisló sobre el habeas data y la facultad de la ANTAI para sancionar con hasta el 50% del salario de un servidor público que se niegue a entregar una información de carácter público.

9. ¿Qué recomendaciones daría al respecto?

R. Como anteriormente lo he dicho, recomendaría el nacimiento de una Ley que supervise la labor pública de cada entidad del Estado y otro lado que se cree un organismo independiente encargado de esta labor, con funciones de atender a los ciudadanos y que se pueda sancionar económicamente en caso de daños causados a las personas, por las malas prácticas administrativas sin necesidad de acudir a la vía judicial.

10. ¿Qué limitaciones encontraría en la implementación de esta figura?

R. Que cuando se gobierna con corrupción no conviene a los políticos que tienen tentáculos en las instituciones del Estado que se legisle sobre este tema, ya que limitaría sus actuaciones antijurídicas.

11. ¿Qué sería lo primero que regularía si esta acción se implementa?

R. Si la acción de regreso o repetición se implementará lo primero que haría es que la misma fuese en efecto retroactivo, por ser de orden público y de interés social.

12. ¿Qué organismos estarían involucrados según su parecer en la implementación de esta propuesta?

R. Pienso que todas aquellas entidades independientes al poder ejecutivo como la Defensoría del Pueblo, Procuraduría de la Administración, Fiscalía y Tribunal de Cuentas,

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, Contraloría General de la República de Panamá.

13. ¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culpo o negligente de los servidores públicas que brindan un servicio a los administrados?

R. El problema quizás no está en las leyes que tenemos, sino en lo que la administración pública se ha convertido. En un escenario político primordialmente, si se aplicara la Ley como debe ser, las cosas fuesen diferentes.

Parte B. Servidores Públicos.

14. ¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel, que opina?

R. En su gran mayoría no, y esto debido a que los servidores públicos no pertenecen a la carrera administrativa, dando paso al libre nombramiento y remoción de servidores públicos con años de experiencia, para nombrar a personas por compromisos políticos. Si se aplicara la Constitución y se nombrara por trayectoria y merito aunado a una estabilidad laboral, la historia institucional fuese otra. Esto debido a que se requiere una evaluación integral del desempeño del servidor público.

15. ¿Según su experiencia considera usted que actualmente existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público que brindan?

R. A nivel penal se requiere fortalecer la labor de las fiscalías y los tribunales con la finalidad de tener certeza del castigo por actuaciones que cometa los servidores públicos y que son tipificadas penalmente, sin embargo, a nivel administrativo todavía hay mucho que hacer en este escenario, la impunidad es muy alta, servidores públicos haciendo lo que les antoja sin una legítima sanción. Panamá debe de manera urgente adoptar medidas anticorrupción acorde a los escenarios actuales.

16. ¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio sus funciones administrativas?

R. Regularme los servidores públicos que más tiempo tienen en un cargo, si tienen claro sus funciones y competencias; el problema radica en los nombramientos de a dedo y sin preparación para ocupar un determinado cargo público.

17. ¿Se capacita en debida forma los servidores públicos de nuestro país?

R. Las entidades públicas no tienen como pilar fundamental, el de capacitar a sus colaboradores de manera permanente. El adiestramiento se da con la labor diaria entre ensayo y error.

18 ¿En Panamá para ocupar un cargo público se escoge al mejor preparado profesionalmente y con mejor perfil ético?

R. Lamentablemente no se da, en Panamá la mayoría de las veces la escogencia es debido a una recomendación o imposición política.

Parte C. Axiología, Principio de Legalidad y Debido Proceso.

19. ¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?

R. Esto depende si el servidor público actúa con independencia de criterio o está dominado por una autoridad superior del Estado panameño. Lo ideal es que todo servidor público actúe apegado a la ley y al procedimiento establecido en ella, pero no todas las veces ocurre, sobre todo cuando se pretende beneficiar o perjudicar a alguien por temas de interés individual.

22. ¿Será la ética pública la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas de Panamá?

R. Pienso que si en la administración pública de Panamá, hubiese altos valores éticos, no veríamos estas malas conductas por parte de los servidores públicos, las cuales son reprochadas por la sociedad en general.

23. ¿Será la legalidad en las actuaciones públicas un elemento fundamental para la construcción de una administración pública confiable, eficiente y eficaz?

R. Definitivamente que sí, si la labor pública se hiciera totalmente apegada a la Ley, lograríamos un servicio público de calidad, pero sobre todo lograríamos la confianza de la ciudadanía.

4.3. PRUEBA DE HIPÓTESIS.

Para esta investigación se realizó la prueba de hipótesis a partir de la elaboración de una tabla de contingencia, utilizando el apoyo del sistema estadístico SPSS, versión 20.0. Es muy importante verificar los resultados obtenidos en la significancia asintótica, correspondiente a la prueba de Chi-cuadrado de Pearson realizada.

La regla de decisión establece que:

- Si el nivel de significancia es mayor a 0.5, se acepta la hipótesis negativa (H_0).
- Si el nivel de significancia es menor o igual a 0.5, se rechaza la hipótesis negativa (H_0).

Si se rechaza la hipótesis negativa (H_0), se acepta la hipótesis de afirmativa (H_1).

Resultados de la prueba de hipótesis.

El resultado que arrojó la significancia asintótica realizada a partir de la prueba de Chi-cuadrado de Pearson, obtenida mediante la elaboración de la tabla de contingencia, creada con el apoyo del SPSS, versión, 20.0., es:

¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo? - ¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?

Tabla de contingencia

Recuento

	¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo?		Total
	Si	No	
¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados?	Si 60	No 0	60
	No 55	5	60
Total	115	5	120

Pruebas de chi-cuadrado

Chi-cuadrado de Pearson

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	10.039 ^a	1	.002		
Corrección por continuidad	7.879	1	.005		
Razón de verosimilitudes	8.077	1	.004		
Estadístico exacto de Fisher				.005	.005
Asociación lineal por lineal	9.974	1	.002		
N de casos válidos	154				

a. 1 casillas (25.0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 2.62.

b. Calculado sólo para una tabla de 2x2.

Conclusión de la prueba de hipótesis

Los criterios de decisión para aceptar o rechazar la hipótesis producto de la significancia asintótica de la prueba de Chi-cuadrado de Pearson, obtenida a través de la tabla de contingencia dada por el sistema estadístico SPSS, versión 20.0, fueron menores a 0.05.

Por ello, concluimos que hay suficiente evidencia estadística para inferir que la hipótesis nula es falsa y por ende, se rechaza.

Por tal motivo, y dado el rechazo de la hipótesis negativa, se acepta la hipótesis de investigación, la cual establece que:

H_i: La hipótesis afirmativa (H_i) correspondiente;

La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos es pertinente para minimizar el mal funcionamiento de las entidades públicas panameñas.

Con ello, se puede afirmar que, dado los resultados obtenidos, la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado, es pertinente para disminuir las lesiones o daños causados producto de la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados.

CAPÍTULO V.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.1. CONCLUSIONES.

Sin lugar a dudas, legislar sobre la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos es sinónimo de progreso del ordenamiento jurídico nacional, y fuente de equilibrio para el bienestar individual y colectivo de las personas que integran una sociedad; repercutiendo positivamente en la calidad de vida, en la equidad, en las normas y buenas prácticas en la convivencia cotidiana, en la vitalidad de los sistemas democráticos con bases en los derechos humanos; influyente en el desarrollo del país, principalmente en la eficacia, eficiencia y credibilidad de las administraciones públicas, y por supuesto, de las personas que las integran. Por estas razones, en la actualidad los países de la región han reconocido el papel crucial que juega la regulación normativa de la responsabilidad patrimonial, no solo por un aspecto sancionatorio, sino para beneficio general, aportando y formando parte del progreso social y cultural de Panamá.

Definitivamente, el Estado panameño requiere de transformaciones y adaptaciones jurídicas que se ajusten a la época, contemplando la inclusión de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, y más necesario aún se ha hecho en los últimos años, el deber que tienen los servidores públicos de realizar su trabajo con probidad, idoneidad y apegados a los principios de legalidad y debido proceso en todas sus actuaciones públicas. Por tal razón se requiere de manera urgente, lograr un cambio en la manera en que proceden los funcionarios al servicio del Estado panameño, situación que empeora con el pasar de los años, debido a la impunidad con relación a sus actuaciones, la

cual en muchas ocasiones son con dolo, culpa o negligencia, causándole daños o lesiones patrimoniales a los particulares, sin ninguna consecuencia al respecto, debido a la burocracia estatal y el deterioro del sistema de administración de justicia.

Por otra parte, hasta esta época se ha visto muy poco el interés de los gobernantes por incorporar en el escenario jurídico la figura de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y la acción de regreso o de repetición contra estos, en caso de comprobación de responsabilidades en sus actuaciones, la cual van en detrimento de los administrados. Situación que no es cónsona con la necesidad urgente de poblar a las Entidades públicas de hombres y mujeres comprometidos con una visión de Estado. Encaminada al fortalecimiento de la administración; dicho en otras palabras, la medición por conducto del latino-barómetro, indica que actualmente Panamá pasa por los peores momentos de la historia, cuando se habla de su administración pública.

Es por ello, que las distintas generaciones deben exigir a sus gobernantes regulaciones jurídicas que realmente lleguen a construir un mejor Panamá, en donde la convivencia y relaciones surgidas entre la administración pública y sus administrados cada día sea mejor, y apegados a los mejores estándares de excelencia.

En las investigaciones de campo realizadas se pudo descubrir que la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), específicamente en la Facultad en Derecho y Ciencias

Políticas aún no se han realizado investigaciones de esta naturaleza, debido al desconocimiento sobre las profundidades del derecho administrativo.

Otro de los puntos interesantes evidenciados en la investigación, es que la ética pública es la gran olvidada en la actualizada por las administraciones públicas, pese a la existencia de algunas Entidades del Estado, como por ejemplo: la Procuraduría de la Administración o la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, la cual capacitan a los servidores públicos en temas éticos y realizan talleres de reflexión sobre el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, la cultura institucional sigue siendo la misma; y esto, ha sido debido producto a que en Panamá la gran mayoría de los funcionarios al servicio del Estado, no son escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar un determinado cargo público, siendo esta afirmación comprobada en el presente estudio.

A lo anterior, se suma el hecho de que el servidor público no tiene claro cuáles son sus competencias y atribuciones en el ejercicio de la actividad administración; y peor aún, le interesa muy poco que sus decisiones y actuaciones estén siempre basadas en el interés general, la legalidad y el debido proceso. Agravándose aún más, por la falta de controles y fiscalización efectivas de un sin número de conductas antijurídicas.

Es de imperiosa necesidad que el 100% de la población objeto de estudio, resaltó la necesidad de proponer una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración

Pública, fortaleciéndose aún más cuando Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado.

Sobre este escenario, el ex fiscal adjunto de la Fiscalía General de Cuentas, doctor Danis Castillo, comentó en la entrevista realizada, que lamentablemente cada día son más los servidores públicos que se suman a las filas de las personas que actúan alejados de un comportamiento ético adecuado. Por otro lado, el entrevistado afirmó que si la permanencia en un cargo público y posterior ascenso, dependiese de la calidad del servicio que este brinda, muchos estarían más interesados en dar un servicio óptimo, por lo que sugirió trabajar de manera permanente en la estabilidad del servidor público y en una escogencia en base al mérito. Esto tomando como referencia que el 58% de los encuestados dijeron que casi nunca y 42% manifestó que nunca los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel.

Siendo las cosas así, el doctor Castillo manifestó que lamentablemente en la actualidad, se ve marcada una impunidad en cuanto al mal actuar de los servidores públicos, volviéndose más complejo, entre más alto es el cargo público que se ocupa, por esta razón es fundamental lograr traer a la vida jurídica mecanismos destinados a la recuperación de los dineros estatales dados a consecuencias de las malas actuaciones de estos agentes públicos, siendo un avance en pro del Estado panameño.

Finalmente, en la entrevista realizada a la Leysi Santamaría, planteó que es esencial legislar sobre la responsabilidad de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones; esto permitiría erradicar las malas actuaciones institucionales, siendo esta opinión de alta significancia debido a que tomando como referencia el hecho de que el 100% de los encuestados considera necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado, adicional a que el 92% de estos mismos encuestados manifestaron que al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, se disminuirían las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados.

En este mismo contexto, podemos también observar la complejidad que involucra implementar en Panamá la acción de regreso o repetición la cual consiste en recuperar lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público. Sobre ello, es interesante indicar que un 58% de los encuestados entre la denominación de siempre y casi siempre, consideran que existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público.

Dentro de las evidencias recolectadas en campo se pudo determinar que un 93% de los encuestados manifestó que el Estado puede verse beneficiado cuándo pueda recuperar

a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público.

Toda la información expuesta fue validada por expertos como el ex fiscal adjunto de la Fiscalía General de Cuentas, doctor Danis Castillo, y por la licenciada Leysi Santamaría, abogada y oficial de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

El problema de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio de la esfera pública, debe ser un tema tratado como una política de Estado; por lo que es de imperiosa necesidad atender a las recomendaciones planteadas en la presente investigación. Por lo que, ante las razones expuestas previamente, podemos concluir finalmente diciendo que los aportes teóricos, conceptuales y la propuesta constitucional y legal ofrecida en el presente estudio, serán la puerta que dará paso a solucionar las malas actuaciones en el ejercicio público, dándole al pueblo panameño el país que se merece, y lograr ser ejemplo a seguir por otros países de la región latinoamericana.

5.2. RECOMENDACIONES.

El tema de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y los funcionarios que las integran, es un asunto complejo, generando con ello que varios países de la región latinoamericana hayan realizado avances significativos sobre el tema; siendo necesario para Panamá, que se realicen diversos estudios relacionados con esta figura jurídica, con la finalidad de presentar propuestas en beneficio del fortalecimiento del ordenamiento jurídico panameño.

Se es consciente de las limitaciones que presenta el estudio con relación al tema de responsabilidad patrimonial y un abordaje población total resulta muy complicado. Por ello, la primera recomendación sería realizar un estudio, más amplio, que involucre a todos los sectores de la sociedad. La segunda recomendación sería, que las universidades e institutos adopten estrategias de capacitación o formación educativa en cuanto al tema propuesto.

Finalmente, es de mucha importancia enlistar las siguientes recomendaciones:

- Es imprescindible pensar en realizar una asamblea constituyente para tratar muchos temas de relevancia para el país y entre ellos el de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.

- Se requiere que nuestro país deje de utilizar las normas existentes el Código Civil panameño para regular las relaciones jurídicas entre la administración pública y los administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo.
- Al existir la regulación sobre responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, la actividad de la administración pública desarrollará mayor eficacia, eficiencia y confiabilidad.
- Fortalecer los principios éticos y valores institucionales a lo interno de las entidades públicas.
- Dentro de las políticas internas de las entidades públicas se debe tomar el tiempo para sensibilizar a los funcionarios sobre los principios jurídicos de la legalidad y el debido proceso.

CAPÍTULO VI.

PROPUESTA.

6.1. INTRODUCCIÓN.

Sin lugar a dudas una de las garantías fundamentales a juicio de esta investigación y a su vez, consideradas en la actualidad como una de las más relevantes, con relación a los particulares frente a la actividad que ejerce la administración pública, se llama la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

En países como México, República Dominicana, Colombia, Nicaragua o España la responsabilidad patrimonial de la administración pública se ha configurado de manera objetiva, en otras palabras, ha sido incorporada de manera directa en el ordenamiento positivo, debido a que estas naciones reconocieron la imperiosa necesidad de regular y a la vez minimizar la culpa, el dolo o la negligencia que ejercen los servidores públicos hacia los ciudadanos, en el ejercicio diario de sus funciones. Dichas regulaciones surgen debido a la constitucionalización de esta figura jurídica.

Como se puede apreciar en diversas naciones de nuestro entorno se produce el mismo elemento o denominador común: la responsabilidad protege a los ciudadanos frente al mal funcionamiento de las entidades públicas en las numerosas actividades que éstas desarrollan. Esto debido a que ya estos países han reconocido que la actividad de la administración pública de una u otra manera lleva consigo inevitables secuelas o consecuencias incidentales de daños en algunas ocasiones residuales, resultantes de una constante creación de riesgos que se incrementan cuando el funcionario público no está

comprometido con la labor pública que se realiza. Siendo preciso evitar este escenario para que no se genere una percepción de impunidad o injustificable privilegio de exoneración de la justicia.

Desde este enfoque de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, elaboramos una propuesta que pretende garantizar el derecho de los ciudadanos a no tener que soportar el mal funcionamiento de las entidades públicas en el territorio panameño.

Por las razones antes expuestas, un novedoso sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio de la administración pública, daría lugar al fortalecimiento de nuestro sistema de derecho público panameño; en otras palabras, estaríamos dando vida a una figura integrada al derecho administrativo, permitiendo la inclusión de un contexto que sería distinto e independiente de la responsabilidad civil. Por otro lado, se trata de una responsabilidad directa, es decir, la persona pública debe asumir directamente las consecuencias dañosas de la actividad de sus órganos y agentes, sin perjuicio de la acción de repetición, también llamada de regreso, que pueda iniciar contra ellos. Situación que es avalada por la teoría del órgano, la cual obliga a que las consecuencias lesivas o dañosas de los funcionarios adscritos a la Administración Pública se atribuyan siempre a la propia organización titular del servicio público brindado a la ciudadanía.

La finalidad del planteamiento de esta investigación, es que sea integral. En otras palabras, basta que el daño o lesión patrimonial causada o sufrida por el ciudadano sea consecuencia del funcionamiento carente o ausente de normalidad, en una relación inmediata de causa y efecto lesivo. De esta manera se hace alusión a que no sólo se incluyan los daños ilegítimos que se generan por la consecuencia de una actividad culpable de la Administración y de sus agentes, sino también los daños producidos por una actividad perfectamente lícita (funcionamiento normal), lo cual supone, a su vez, la incorporación dentro del ámbito de la cobertura patrimonial de los daños causados de manera involuntaria. Ciertamente el fundamento del deber de resarcimiento de los daños ocasionados por consecuencia de la actividad administrativa y, más específicamente, del carácter objetivo de la responsabilidad, podría encontrarse en el principio de igualdad ante la Ley. Fundamento que debe ser recogido tanto en la propuesta constitucional como en la propuesta de Ley que se pretende presentar.

Para la viabilidad de estas propuestas es necesario el auspicio y sobre todo del compromiso de la cámara de diputados (Asamblea Nacional) para que se acoja mediante la figura de iniciativa ciudadana una propuesta de Ley, y que a nivel constitucional sea un punto incorporado en una posible asamblea constituyente.

A nivel de la norma constitucional.

Se propone una redacción inspirada en la Constitución Política de nuestros países hermanos, para que la misma en una asamblea constituyente sea incorporada, veamos:

Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos:

Los servidores públicos nombrados temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, los que perciban remuneración del Estado, responden ante la ciudadanía por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo.

El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo y bajo un régimen subjetivo y objetivo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión. Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones.

También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo. La Ley determinará la creación y funcionamiento de esta figura jurídica.

A nivel de la legislación Nacional.

Mediante iniciativa legislativa ciudadana, se propone la siguiente Ley de Responsabilidad Patrimonial:

DISPOSICIONES GENERALES:

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales.

CAPÍTULO II. De los órganos de las Administraciones Públicas.

Sección 1. De los órganos administrativos.

Sección 2. Competencias.

Sección 3. Órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas.

Subsección 1. Funcionamiento.

Subsección 2. De los órganos colegiados en la Administración General del Estado.

Sesión 4. Abstención y recusación.

CAPÍTULO III. Principios de la potestad sancionadora.

CAPÍTULO IV. De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Sección 1. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Sección 2. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO V. Fases del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Sección 1. *Iniciación del procedimiento.*

1. Clases de iniciación.

2. Iniciación de Oficio.

2.1. Por propia iniciativa.

2.2. Como consecuencia de orden superior.

2.3. A petición de otros órganos.

2.4. Por denuncia.

3. Solicitudes de iniciación.

4. Subsanación y mejora de la solicitud.

5. Medidas provisionales.

6. Acumulación.

7. Formularios de la fase: iniciación del procedimiento.

A. Decreto acordando la iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

B. Solicitud a instancia de parte interesada para que se instruya el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

C. Acuse de recibido de la solicitud sobre reclamación de responsabilidad patrimonial que presenta el interesado ante la administración.

D. Información previa.

E. Oficio dirigido al interesado para que subsane los defectos o mejore los términos de la solicitud.

F. Acta para hacer constar los términos en que se mejora la solicitud.

G. Resolución acordando la acumulación de expedientes administrativos.

Sección 2. ***Ordenación del Procedimiento.***

1. Impulso.

2. Celeridad.

3. Cumplimiento de trámites.

4. Cuestiones incidentales.

5. Formularios de la fase: Ordenación del procedimiento.

A. Resolución acordando la alteración del orden de tramitación de algunos expedientes.

B. Requerimiento de subsanación de trámites.

C. Escrito de recusación del instructor del expediente.

Sección 3. Instrucción del procedimiento.

1. Actos de instrucción.

2. Alegaciones.

3. Pruebas.

3.1. Medios y período de pruebas.

3.2. Práctica de pruebas.

4. Informes.

4.1. Petición.

4.2. Emisión de informes.

5. Participación de los interesados.

5.1. Trámite de audiencia.

5.2. Información pública.

5.3. Formularios de la fase: instrucción del procedimiento.

A. Escrito de alegaciones del interesado en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia.

B. Escrito alegando defectos de tramitación.

C. Acuerdo del instructor por el que se procede a la apertura de un período a prueba.

D. Requerimiento de anticipo de gastos que implica la práctica de las pruebas propuestas por los interesados.

E. Solicitud de informe del servicio causante del daño o lesión.

F. Solicitud de informe del órgano, servicio o funcionario distinto al que está instruyendo.

G. Requerimiento al interesado concediéndole el trámite de audiencia.

H. Escrito de alegaciones en la fase de audiencia y vista del expediente.

I. Propuesta de resolución que formula el instructor del expediente.

Sección 4. Finalización del procedimiento.

1. Terminación.

2. Terminación convencional.

3. Resolución. Contenido.

4. Desistimiento y renuncia.

5. Formularios de la fase: finalización del procedimiento.

A. Resolución por la que se declara la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo.

B. Convenio fijando la indemnización por responsabilidad patrimonial, que suscribe el interesado y la administración terminando convencionalmente el procedimiento.

C. Acuerdo resolviendo definitivamente el procedimiento para la determinación de responsabilidad patrimonial.

D. Escrito formalizando el desistimiento.

E. Desistimiento o renuncia hecha compareciendo personalmente el interesado ante el órgano administrativo.

F. Notificación del desistimiento o la renuncia a los demás interesados en el procedimiento administrativo.

G. Escrito de los interesados que no han renunciado ni desistido, instando la continuación del procedimiento.

H. Resolución por la que se declara la terminación del procedimiento a causa del desistimiento del interesado.

I. Resolución por la que se declara la terminación del procedimiento a causa de la renuncia del interesado.

J. Advertencia del órgano competente para resolver por la que se declara la caducidad de un procedimiento administrativo.

6.2. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA.

El Estado panameño, requiere con urgencia que la Administración Pública esté comprometida en la prestación de un servicio público de calidad, confiable y eficiente; sobre todo, que los servidores públicos realicen sus actividades con probidad y prudencia, apegados a los principios éticos y las normas jurídicas.

Nuestro país requiere dejar de utilizar la normativa vigente en el Código Civil panameño para entrar a legislar bajo el derecho administrativo, las relaciones existentes entre la administración pública y los administrados. Por esta razón, el legislador debe implantar el principio de la exigencia directa de la responsabilidad a las administraciones y sus agentes; este principio nos lleva a responder en todo caso de los daños o lesiones causadas en el ejercicio o actividad pública. Por lo tanto, la responsabilidad directa otorgará el derecho a los ciudadanos a ser resarcidos directamente por la administración pública sin necesidad de reclamar en la vía judicial.

Sobre este panorama es importante tener presente lo siguiente: primero, para que se pueda hacer efectiva la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial dentro de los parámetros propuestos por esta investigación se requiere de un precepto constitucional sólido y de una Ley especializada que desarrolle la materia. Segundo, la administración correspondiente, cuando hubiese indemnizado a los lesionados o perjudicados, exigirá de oficio por la vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa instrucción del correspondiente procedimiento. Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso o lesivo producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las administraciones públicas y la relación con la producción del resultado dañoso.

6.3. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.

Esta propuesta se justifica toda vez que, el Estado panameño puede verse enormemente beneficiado, por un lado, en la recuperación de los dineros dados en concepto de indemnización por medio de la acción de regreso o repetición, y por el otro, en la construcción de servidores públicos más comprometidos por la labor pública que realizan.

En los últimos años la percepción que tienen los ciudadanos de las administraciones públicas, ha dado como resultado una falta de credibilidad de las políticas públicas, ya que la impunidad, el dolo, la culpa y la negligencia no son reguladas como se debería; por lo tanto, da la oportunidad al servidor público de realizar la actividad administrativa sin esmero y sin preocupación de las consecuencias de sus malas acciones, en perjuicio de los ciudadanos.

6.4. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.

Establecer un régimen jurídico de responsabilidad patrimonial para las administraciones públicas y sus agentes. Garantía fundamental en la relación existente entre la administración y los administrados.

6.5. COSTO BENEFICIO DE LA PROPUESTA.

Cuadro No. 1.

Divulgación Nacional	Costo
Divulgación a través de encuentros presenciales con los servidores públicos institucionales y municipales de todo el país.	B/.24,262.00
Divulgación a la ciudadanía por radio y televisión.	B/.25,500.00
Total	B/.50,462.00

6.6. PRESUPUESTO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA.

Cuadro No. 2.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESUMEN DE LAS INVERSIONES

No	DETALLE	MONTO	SUBSIDIO	APORTES DEL GOBIERNO CENTRAL (ÓRGANO EJECUTIVO)

ACTIVO FIJO			
1	Alquiler de locales por Provincia y Comarca (B/.400.00)	6,400.00	6,400.00
2	Limpieza de locales por mes (B/.100.00)	1,600.00	1,600.00
3	Equipos tecnológicos y mobiliarios	5,100.00	5,100.00
4	Transporte	5,250.00	5,250.00
5	Alimentación y gastos adicionales	5,912.00	5,912.00
Total Activo Fijo		24,262.00	
OTROS ACTIVOS			
6	Gastos de Organización	400.00	400.00
7	Depósitos de Garantía	300.00	300.00
Total de Otros Activos		700.00	
ACTIVO CORRIENTE			
8	Divulgación por Radio al ciudadano	5,000.00	5,000.00
9	Divulgación por televisión al ciudadano	15,500.00	15,500.00
Total Activo Corriente		25,500.00	
Total de las Inversiones		50,462.00	11,162.00
10	Costo del proponente	8,000.00	
Composición de las Inversiones		100%	20%
			80%

1. Instalaciones. Se necesita de un lugar apropiado para poder convocar a los servidores públicos y poder realizar talleres interactivos. Por lo que se ha dispuesto el precio de 400.00 balboas por cada Provincia y Comarca, aproximadamente para el alquiler de un área cerrada por un periodo de día y medio.

2. Limpieza del Local. Se requiere de la limpieza del área utilizada. Precio de 100.00 balboas por Provincia y Comarca.

Cuadro No. 3.

INSTALACIONES Y LIMPIEZA

Cifras expresadas en balboa

Detalle	Precio estimado	Precio Total
Instalaciones	6,400.00	6,400.00
Limpieza del Local (B/. 100.00 por mes)	1,600.00	1,600.00
TOTAL		8,000.00

3. Equipo. Es necesaria el mantenimiento de los equipos tecnológicos utilizados como de los laboratorios especializados. Precio de 700.00 balboas por año.

4. Mobiliario. Se requiere de 20 mesas y 100 sillas apropiadas, para el desarrollo de las jornadas. Precio de 3,000.00 balboas.

Cuadro No.4.

EQUIPOS TECNOLÓGICOS Y MOBILIARIOS

Cifras expresadas en balboa		
Detalle	Precio de cobertura	Precio Total
Equipos tecnológicos	2,550.00	2,550.00
Mesas y sillas	2,550.00	2,550.00
TOTAL		5,100.00

5. Transporte. Movilización de algunos servidores públicos que no cuenten con un transporte para movilizarse al lugar del evento. Precio. 328.12 balboas por Provincia y Comarca.

6. Alimentación. Es importante que en el desarrollo de estas jornadas los participantes tengan un refrigerio. Precio 269.50 balboas por Provincia y Comarca.

7. Gastos adicionales. Con el objetivo de mantener segura el área donde se desarrollarán los eventos, se tomó en consideración la atención médica en el caso de requerirse. Precio 1,600.00 balboas de cobertura total.

8. Gastos de organización. Es importante la sensibilización, el volanteo, para dar a conocer la realización de los eventos presenciales. Precio 400.00 balboas.

Cuadro No. 5.

GASTOS DE ORGANIZACIÓN

Cifras expresadas en balboa		
Detalle	Precio	Precio Total
Volanteo	200.00	200.00
Sensibilización	200.00	200.00
TOTAL		400.00

9. Depósito de garantías. Es necesario tener en cuenta los imprevistos surgidos y los pagos adicionales que puedan surgir. Precio 300.00 balboas.

Cuadro No. 6.

DEPÓSITO DE GARANTÍAS

Cifras expresadas en balboa		
Detalle	Precio	Precio Total
Depósito de Garantías	300.00	300.00
TOTAL		300.00

10. Divulgación de la propuesta a toda la ciudadanía del país a través de la radio y la televisión. Para la puesta en funcionamiento de esta divulgación por medios de comunicación masiva se ha designado un precio de 25,500.00 balboas por año.

Cuadro No. 7.

DIVULGACIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN

Cifras expresadas en balboa		
Detalle	Precio por área	Precio Total
Divulgación en Radio	5,000.00	5,000.00
Divulgación en Televisión	15,500.00	15,500.00
TOTAL		25,500.00

6.6.1. SEGUIMIENTO DE LA PROPUESTA.

Es importante al momento de dar el seguimiento respectivo de la propuesta, tener en cuenta que es fundamental que se logró materializar una asamblea constituyente y que se considere de mucho valor la incorporación del apartado propuesto en relación con la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y sus agentes. También es relevante tomar en cuenta que estamos tratando con un tema que debe ser acogido por la asamblea nacional al momento de traer a la vida jurídica el proyecto de ley presentado en esta investigación. Finalmente, la propuesta debe ser verificada en todo su diseño, redacción y su planeación para que su puesta en marcha sea todo un éxito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Libros.

Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Editorial FCE- Fondo de Cultura Económica. México. 383 págs.

Braibant, G. (2017). *Jurisprudencia Administrativa del Concejo de Estado Francés*. 27 págs.

Barrera, R. (2012). *La Política y la Administración Pública*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 296 págs.

Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. 3ra Edición, Colombia, Editorial Pearson, 305 págs.

Brígido, A. (2006). "El Sistema Educativo Argentino". *Elementos conceptuales, metodología y empíricos para el análisis*. Segunda edición, editorial Brujas. Pág. 20.

Bonnin, CH-J. (2004). *Principios de la administración Pública*. Editorial FCE- Fondo de Cultura Económica. México. 514 págs.

Camargo, D. (2012). *Funcionario Público: evolución y prospectiva*. Editorial B-EUMED.

Colombia. 224 págs.

Cienfuegos, I., Penalgia F. (2016). *Manual de Administración Pública*. Editorial RiL editores. Santiago, Chile. 430 págs.

Cobo, T. (2009). *El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad a las administraciones públicas*. 7ma edición, Editorial Wolters Kluwer España S.A., España. 416 págs.

Delgadillo, L. (2012). *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa S.A. México, 102 págs.

Díaz, B. (2007). *La responsabilidad patrimonial de la administración en el ámbito educativo*. Editorial Reus. Madrid, España. 305 págs.

Echevarría, M. (2019). *Delitos de los funcionarios públicos*. Editorial Dykinson. Madrid, España. 262 págs.

Esparza, I. (1995). *El principio del proceso debido*. Barcelona, España. Editorial J. M. BOSCH. Editor, S.A. 261 págs.

Fernández, J. y Gasnell, C. (2018). *Derecho Procesal Contencioso Administrativo*. Centroamérica y México. Equipo Editorial, INEJ. 270 págs.

García de Enterría, E., Fernández, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (12va ed.).

Bogotá: Temis. 350 págs.

González, R. (2017). *La Asamblea Constituyente*. Primera Edición. Litho Editorial Chen,

S.A. Panamá. 39 págs.

Guerrero, A. (1995). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. 139 págs.

Jordana De Pozas, L. (1951). *El problema de los fines de la actividad administrativa*.

Editorial CEPC- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. España. Pág. 19.

Laubadère, A.J. (1990). *Traite de Droit Administratif*. Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990. 817 págs.

Luhmann, N. (1998). "*Sistema social*", *Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría*

general. Centro editorial de Javeriano, España. Pág. 62.

Márquez Gómez, D. (2020). *Manual de derecho administrativo*. 1era Edición, México,

Editorial Fondo de Cultura Económica, 302 págs.

Martín, Elena; Martínez F. (2009). *Avances y Desafíos en la evaluación educativa*.

Editorial fundación Santillana. España. 181 págs.

Meyer Lorenzo y Reyna J. (2005). *Los Sistemas Políticos en América Latina*. Editorial

Siglo XXI de España Editores, S.A. Pág 15 -17.

Monsalvo, J. (1988). *El sistema político concejil*. Primera edición, ediciones Universidad de Salamanca, España. Pág.8.

Morales, O. y Medina JP. (2020). *Fundamento y Límites de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública y la responsabilidad penal de la persona jurídica en Nicaragua*. Managua, Nicaragua. 94 págs.

Quintana, J.M. (2009). *La axiología como fundamentación de la filosofía*. Editorial. UNED. Madrid, España. 140 págs.

Sheffer, J (2007). *Régimen jurídico de la responsabilidad del Estado y de los servidores públicos en Panamá*. Universidad Externado de Colombia. 27 págs.

Robles, S. (2013). *El Servidor Público*. Quito, Ecuador. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones. 124 págs.

Torres, F. (2009-2010). *Estructura Social. Departamento de Sociología y Antropología Social*. Universidad de Valencia, España. Editorial Open Course Ware. 25 págs.

Villalón, M. y Barciela, M. (2009). *La formación de valores de los estudiantes universitarios*. Editorial, El cid Editor - apuntes. Págs. 1-16.

Referencias Electrónicas de Autor.

Bello Janeiro, D. (2009) *Responsabilidad civil del médico y responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria*.

Editorial Reus. <https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/46372>

Botassi, C. (2010). *Ensayos de derecho administrativo*. Librería Editora Platense S.R.L.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/66599>

Caldera, O. (2012). *De la administración pública a las políticas públicas: ensayos desde las ciencias políticas* (ed). Editorial Miguel Ángel Parrúa.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/38543>

Cienfuegos, I. (2016). *Manual de administración pública*. RIL editores.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/67557>

Cuesta, M. D. L. y Cueto, C. (2019). *La administración pública de la responsabilidad social corporativa*. UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/122019>

Espinosa, C. Jiménez, A. y Espinosa, C. (2012). *La gestión de personas en la*

administración pública. Ediciones Díaz de Santos.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/62697>

Fierro, A. E. (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos: del castigo a la confianza*. FCE - Fondo de Cultura Económica.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/109938>

Márquez Gómez, D. (Coord.). (2020). *Manual de derecho administrativo*. FCE - Fondo de Cultura Económica. <https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/130941>

Pérez, E. (2020). *Manual de derecho administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/145743>

Andrade Martínez, V. (2018). *La administración pública en la Constitución mexicana: del anhelo a la ley*. FCE - Fondo de Cultura Económica.

<https://elibro.net/es/lc/procuradpa/titulos/109399>

Referencia de Normas Jurídicas.

Declaración Universal de los Derechos Humanos Adaptada y Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948.

Constitución Política de Panamá de 1941, 1946, 1972 y sus reformas constitucionales de 1978, 1983, 1994 y 2004 publicada en la Gaceta Oficial 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Constitución Política de Nicaragua de 1987 y sus reformas constitucionales de 2014.

Código Civil de Panamá. Ley No. 2 de 22 de agosto de 1916, publicada en la Gaceta Oficial 2,418 de agosto de 1916.

Código Judicial de Panamá mediante Resolución No. 1 de 2001, mediante el cual se adopta el Texto Único del Código Judicial.

Código Penal de Panamá. Ley No 14 de 2007, segundo Texto Único, modificado por la Ley No. 1 de 2011.

Jurisdicción de Cuentas. Ley No. 67 de 14 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial 26,169 de 22 de noviembre de 2008.

Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946, por la cual se reforma la Ley No. 135 de 1943.

Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

Régimen Jurídico del Sector Público (España). Ley No. 40 de 1 de octubre de 2015. Jefatura del Estado número 236, de 02 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-10566.

Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “Que Descentraliza la Administración Pública”.

Ley 66 No. de 29 de octubre de 2015 “Que Reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones”.

Decreto Legislativo No. 4 de 28 de junio de 1945, Sobre funciones del Poder Judicial, del Ministerio Público y de lo Contencioso Administrativo.

Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo “Por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.”.

Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos. Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, publicado en la Gaceta Oficial 25,199 de 20 de diciembre de 2004.

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Fallo de fecha 27 de julio de 2022 “Demanda Contencioso Administrativa de indemnización presentada por el licenciado Edwin H. González G. actuando en nombre y presentación de Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Haou, para que se condene a la Caja del Seguro Social (Estado panameño) al pago de B/. 2,000,000.00 en concepto de indemnización por daños y perjuicios causados”, magistrada María Cristina Chen Stanziola. Expediente 564-19.

Sentencia de 30 de noviembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización R.F.Q.U. c Estado Panameño (Procuraduría General de la Nación).

Sentencia de 31 de marzo de 2021. Demanda de Indemnización por Reparación Directa, para que se condene al Estado Panameño, por conductos de la Autoridad del Canal de Panamá, por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Sentencia de 30 de noviembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización R.F.Q.U. c Estado Panameño (Procuraduría General de la Nación).

Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización S.C.G. c Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Sentencia de 13 de diciembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción D.D.A. c Patronato del Instituto Oncológico Nacional.

Sentencia de 16 de julio de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Partes: Asociación nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería contra Ministerio de Salud.

Sentencia de 24 de marzo de 2015. Caso: Juan E. Lombardi c/ Correos y Telégrafos de Panamá.

Sentencia de 11 de junio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Danis Montemayor c/ Ministerio de Gobierno y Justicia. Acto: Frase “CERRO CASA”, contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 194, de 25 de agosto de 1999. Magistrado ponente: Adán Arnulfo Arjona.

Pleno. Sentencia de 12 de agosto de 1994. Caso. Magistrada del Primer Tribunal Superior de Justicia vs. último párrafo del artículo 200 del Código Judicial.

Auto de 13 de febrero de 2020. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción F.A.M. c Caja de Seguro Social.

Sentencia de 9 de julio de 2020. Proceso Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización interpuesta por Eulalio Ernesto Espinoza Jiménez para que se condene al Estado Panameño (Servicio Nacional de Fronteras).

Sentencia de 21 de diciembre de 2009. Proceso: Reparación directa, indemnización. Caso: Margarito Córdoba C., Bienvenida Rueda y otros c/ Estado panameño. Magistrado ponente: Hipólito Gil Suazo.

Sentencia de 5 de abril de 2017. Proceso: Indemnización. Caso: Shyan Mohandas c/ Autoridad Nacional de Aduanas. Magistrado: Abel Augusto Zamorano.

Sentencia de 26 de abril de 2016. Caso: Samuel Núñez c/ Patronato del Hospital santo Tomás. Registro Judicial, abril de 2016, pp. 1455-1456. –

Sentencia de 10 de septiembre de 2021. Demanda de Inconstitucionalidad contra artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario, p. 135.

Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Contencioso de indemnización presentado por el licenciado Leonel Urriola, en nombre de Olmedo Lezcano Pitti, para que se condene al Estado panameño.

Auto de 21 de mayo de 2008. Resoluciones de Registro Judicial de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Auto de 28 de enero de 2011. Contencioso de reparación directa presentado por el licenciado Nelson Carreyó, en nombre de Gilberto Arosemena, para que se condene al Estado panameño.

BIBLIOGRAFÍA.

Blanchard, K. (2010). *Ayúdale a la Gente a Ganar en el Trabajo*. Bogotá, Colombia.

Editorial Buena Semilla. Págs. 171.

Bautista, S. (2008). *Habilidades de dirección del servidor público*. México. Editorial Grupo

Eumednet. 224 págs.

Caldera, A. (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas*. México.

Editorial Miguel Ángel Porrúa. 295 págs.

Calderón, J. (2011). *La participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo local*. El

Salvador. 181 págs.

Cienfuegos, I. y Penaglia, F. (2016). *Manual de administración pública*. Chile. Editorial

RiL editores. 430 págs.

Cobo, T. (2017). *El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las administraciones públicas*. España. Editorial Walters Kluwer, S.A. 273 págs.

De La Torre, C. (2005). *La recepción de la filosofía de los valores en la filosofía del derecho*. México. Editorial Instituto de Investigaciones Autónoma de México. 375 págs.

Dobras, D. (2018). *Jurisprudencia sobre Derechos Humanos*. Panamá. Editorial Sibauste S.A. 229 págs.

Fonseca, M. (2022). *Rendición de cuentas de la teoría a los modos de implementación*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 158 págs.

Flórez, Cl. (2018). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la legislación panameña*. Panamá. Editorial Repositorio Institucional Digital de la Universidad de Panamá. 167 págs.

Gabini, S. (2018). *Potenciales Predictores del Rendimiento Laboral*. Argentina. Editorial

UAI. 368 págs.

Gallego, A. (1961). *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la*

administración. España. Editorial CEPC. Centro de Estudios Políticos y

Constitucionales. 43 págs.

García, A. (2002). *Identidades y representaciones sociales: la construcción de las*

minorías. España. Editorial. Servicio de publicaciones, universidad Complutense de

Madrid. P.p. 1-13.

García, D. y González E. (2014). *Ética*. España. Editorial Universitat Jaume I. Servei de

Comunicació i Publicacions. 184 págs.

Garrido, H. (2013). *Participación y democracia digital a nivel local (Estudio de casos:*

Ciudad de Jun en Andalucía y Torre laguna en Madrid). Universidad Complutense

de Madrid. Departamento de Sociología IV. España. 493 págs.

Gaytán, F. (2010). *Sociología cultural, formas de clasificación en las sociedades*. México.

Editorial, el colegio de México, AC. P.p. 1-6.

Gómez, C. (2010). *El deber y la ilusión: ética, política, literatura*. Madrid, España.

Editorial Dykinson. 401 págs.

González, M. (2009). *La motivación en el proceso de enseñanza aprendizaje en:*

Estrategias de aprendizaje en la nueva universidad de Cuba. Editorial Universitaria.

Cuba. P.p. 1-9.

González, R. (2013). *Responsabilidad Extracontractual y Contractual: barrera entre*

ambas. España. Editorial Anuario Jurídico y Económico Escorialense. 12 págs.

Gordillo, A. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Buenos Aires:

Fundación de Derecho Administrativo. 757 págs.

Guerrero, O. (1995). "*Implementación de políticas como gobernabilidad*", en *IAPEM Revista: Democracia y gobernabilidad en América Latina*, núm. 26, Instituto de Administración Pública del Estado México". P.p. 33-48 y 139.

Isaza, A. (2012). *Sistema de Control Interno y de Gestión de Calidad*. Bogotá. Editorial Ediciones de la U. 290 págs.

Ivanega, M. (2014). *Principios de los procedimientos administrativos*. Panamá. Editorial impresiones Carpal. P.p. 115-132.

Jean, Ch. (2010). *Principios de la administración pública*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 514 págs.

Laveaga, G. (1999). *La cultura de legalidad*. México. Editorial Instituto de Investigaciones

Jurídicas UNAM. 113 págs.

Lázaro, C. (2011). *La concurrencia de responsabilidad civil contractual y extracontractual en el contrato de arrendamiento: del Derecho Romano al Derecho Civil histórico valenciano*. Madrid, España. Editorial Dykinson S.L. 141 págs.

Lorenzo, P. (2010) *Ética y Servicio Público*. España. Editorial Plaza y Valdés, S.L. 458 págs.

McShane, G. y Beton, A. (2013). *Introducción al pensamiento crítico*. Editorial Plaza y Valdés, S.L. 258 págs.

Martín, M. (2008) *La teoría de las Generaciones de Ortega y Gasset: una lectura del Siglo XXI*. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Bio Bio. Chile p. 1-12.

Mayo, J. y Rodríguez, A. (2014). *La eficacia organizacional como constructo social*. Cuba.

Editorial universitario. 71 págs.

Míguez, M. (2010). *Los públicos en las relaciones públicas*. España. Editorial UOC. 195 págs.

Moreira, C. (2010), *La responsabilidad de los servidores públicos*. Ecuador. Editorial Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. 59 págs.

Nolasco, E. (2006). *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 256 págs.

Núñez, J. (2011). *Ética Pública y su Responsabilidad*. Panamá. Editorial Repositorio Institucional de la Universidad de Panamá. 242 págs.

Ollavaría, M. (2022). *Historia y Políticas Públicas. Formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena*. Chile. Editorial RiL editores. 272 págs.

Orellana, P. (2003). *Corrupción y probidad: problemas y soluciones*. Argentina. Editorial

El Cid Editor. 67 págs.

Orellana, P. (2004). *Probidad y corrupción en Chile*. Editorial Polis Revista Académica

Universidad Bolivariana. 34 págs.

Ortega, L. (1995). *La responsabilidad civil de la administración pública*. España. Editorial

Universidad de Castilla- La Mancha. 17-22 págs.

Padilla, P. (2016). *Gestión del empleo público. Evaluación del desempeño en la mejora de*

la eficiencia administrativa. España. Editorial Dsch Editor. 496 págs.

Peña, J. Marcías, N. y Morales F. (2011). *Manual de prácticas básicas: motivación y*

emoción (2ª. Ed.). México Editorial El manual Moderno. 101 págs.

Picón, G. (2002). *“Regionalismo, universalismo, tecnocracia, tres escollos de la cultura*

latinoamericana". Voz y Escritura. Revista de estudios Literarios, Vol. 12.

Venezuela. Editorial Red Universitaria de Los Andes. P.p. 64-82.

Ramírez, L. (2018). *El debido proceso como un derecho humano*. Nicaragua. Editorial

Instituto Jurídico de Nicaragua. Págs 352.

Reverté, E. (Il.) y Merino Gómez, B. (Trad.) (2018). *Mejora tu productividad*. Barcelona,

España. Editorial Reverté S.A. 256 págs.

Ricord, H. (2004). *Constitución Política de Panamá*. Editorial Pérez & Pérez. 102 págs.

Rodríguez, M. (2006). *Tres economistas del siglo XX: sus percepciones sobre la*

transformación del sistema económico. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 134 págs.

Rodríguez, E. (2016). *Planificación Estratégica. Fundamentos y Herramientas de*

actuación. Argentina. Editorial Brujas. 232 págs.

Rodríguez, J. (2016). *Estado de derecho y democracia*. México. Editorial Instituto Nacional Electoral. 92 págs.

Rollo, G. (2002). *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. 183 págs.

Rosales J. y Del Milagro B. (2013). *Habilidades Sociales*. Madrid, España. Editorial McGraw - Hill España. 191 págs.

Rubio, F. y Soría R. (2006). *La construcción social de la diferencia*. Madrid, España. Editorial Red Nómadas. P.p. 1-8.

Ruiz, C. (2017). *Control de Políticas Públicas. La cuestión de la Transparencia y la Transparencia en cuestión*. Argentina. Editorial Flacso. 192 págs.

Ruiz, O. (2017). *Liderazgo*. México. Editorial Servicios Editoriales S.A. 301 págs.

Ruiz, W. (2008). *Responsabilidad Extracontractual*. Bogotá, Colombia. Editorial Ecoe

Ediciones. 258 págs.

Sacristán, F. (2006). *Las competencias en el Instituto Latinoamericano de la comunicación*

educativa. México. Editorial El Cid Editor. P.p. 1-11.

Sáez, J. (2000). *Educación y aprendizaje en las personas mayores*. Editorial Dykinson.

292 págs.

Sánchez, C. (2015). *Formación y desarrollo profesional del educador social en contextos*

de intervención. Madrid, España. Editorial UNED- Universidad Nacional de

Educación a Distancia. 267 págs.

Silva, Cl. (2000). *Modernidad, modernizaciones y exclusión social*. Chile. Editorial Red

Última Década. P.p. 1-13.

Tamayo, M. (2020). *La gestión de riesgos: Herramientas estratégicas de gestión*. Editorial

Universo Sur. Ecuador. 253 págs.

Varela, G. (2010). *Ética*. México. Editorial Instituto Politécnico Nacional. 206 págs.

Varela, L. (2016). *Dolo y error. Una propuesta para una imputación auténticamente subjetiva*. España. Editorial Bosch Editor. 734 págs.

Vargas, C. (2011). *La globalización del gobierno y la transparencia de la información pública*. España. Editorial Delta Publicaciones. 200 págs.

Véliz, F. (2014). *Resiliencia organizacional: el desafío de cuidar a las personas, mejorando su calidad de vida*. España. Editorial Gedisa. 241 págs.

Vigo, R. (2016). *El Estado de derecho constitucional y democrático*. Ecuador. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones. 155 págs.

Villalón, M. y Barciela, M. (2009). *La formación de valores de los estudiantes universitarios*. Editorial, El cid Editor - apuntes. P.p. 1-16.

Von, F. (2007). *Filosofía actual de los valores*. España. Editorial Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. P.p. 351-381.

ANEXOS.



UNACHI
Hombre y cultura para el porvenir

Universidad Autónoma de Chiriquí

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO, MAESTRÍAS Y DOCTORADO
DOCTORADO EN DERECHO
ENCUESTA**

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:
EL RÉGIMEN JURÍDICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE LA
REPÚBLICA DE PANAMÁ.”**

Investigador: Giuliano Mazzanti A.

Fecha: ____|____|____

Instrumento dirigido a: profesionales en el ejercicio del derecho público, servidores públicos- abogados que laboran en los departamentos legales de las Entidades Públicas y miembros de la sociedad civil.

Objetivo de la Encuesta: Recoger información con referencia al tema investigado “La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos: el régimen jurídico en el funcionamiento de las entidades públicas de la República de Panamá”.

Estimado (a) señor (a): Sírvase llenar la presente encuesta marcando con un gancho la respuesta seleccionada. La información será manejada confidencialmente. Agradezco su valiosa cooperación.

I PARTE. DATOS GENERALES DEL ENCUESTADO

Sexo

Masculino

Femenino

Edad

18 a 25 años

De 26 a 30 años

De 31 a 35 años

De 36 a 40 años

De 41 a 50 años

Más de 50 años

¿Actualmente usted estudia?

Sí

No

¿Actualmente está trabajando?

Sí

No

Indique su nivel de
escolaridad Universitaria

Licenciatura
 Posgrado

Maestría
 Doctorado

Su estado civil es:

- | | |
|--------------------------|--------------|
| <input type="checkbox"/> | Casado (a) |
| <input type="checkbox"/> | Soltero (a) |
| <input type="checkbox"/> | Separado (a) |
| <input type="checkbox"/> | Viudo (a) |

Actualmente usted es:

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Abogado |
| <input type="checkbox"/> | Docente |
| <input type="checkbox"/> | Funcionario Administrativo |
| <input type="checkbox"/> | Particular |

¿Cuáles de las siguientes áreas del derecho le gusta más?

Penal

Comercial

Civil

Agrario

Laboral

Familia

Administrativo

Otros. Especifique _____

1. ¿Sabe qué es la responsabilidad patrimonial de la
Administración Pública?

SI NO

2. ¿Considera que los servidores públicos deben actuar en
estricto apego a la Constitución Política y la Ley?

SI NO

3. ¿Está usted de acuerdo en que se debe revisar las sanciones en relación con el actuar de los servidores públicos? SI NO

II. PARTE. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4. Mencione alguna (as) situación (es) en la que considere que la Administración Pública le ha brindado un mal servicio público.

1. _____

2. _____

5. Donde recibe mejor atención.

<input type="checkbox"/>	Instituciones Públicas.
<input type="checkbox"/>	Empresas Privadas.

6. Especifique donde:

- | | Siempre | Casi siempre | Algunas Veces | Nunca |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 7. ¿Cree usted que la Administración Pública en Panamá, en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 8. ¿Cree usted que debido a los desafíos públicos que enfrenta Panamá, es necesario hacer una reingeniería de la Administración Pública? | <input type="radio"/> SI | <input type="radio"/> NO | | |

9. ¿Considera usted que actualmente la Administración Pública de Panamá está enfocada en fortalecer aspectos como la Axiología, gobernabilidad y la gobernanza? SI NO
10. ¿Considera que la Administración Pública en la actualidad tiene pocos controles jurídicos en relación con sus actuaciones? SI NO
11. ¿De proponerse una Ley que mejore la manera en que actúa la Administración Pública usted estaría de acuerdo? SI NO
12. ¿Le gustaría conocer más sobre cómo operan las entidades gubernamentales en nuestro país? SI NO
13. ¿Estarán los gobernantes de nuestro país preocupados por mejorar la transparencia y rendición de cuentas en cuanto a las actuaciones de sus servidores públicos? SI NO
14. ¿Se requiere de una urgente revisión en la forma en que la Administración Pública se desempeña? SI NO

III. PARTE. SERVIDOR PÚBLICO

- | | Siempre | Casi Siempre | Algunas
Veces | Nunca |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 15. ¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 16. ¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 17. ¿Existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

18. ¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culposo o negligente de los servidores públicos que brindan un servicio a los administrados?
19. ¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio sus funciones administrativas?

IV. PARTE. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

20. ¿Considera usted que es necesario e imprescindible que Panamá en una asamblea constituyente incorpore dentro de sus reformas constitucionales el tema de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos al servicio del Estado? SI NO
21. Requiere nuestro país dejar de utilizar las normas existentes en nuestro Código Civil para regular las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados y dar paso a la utilización del derecho administrativo como base jurídica para ello. SI NO
22. ¿Al regular jurídicamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos al servicio del Estado, disminuirán las lesiones y daños causados en la actividad administrativa que por culpa o negligencia le causen un perjuicio patrimonial a los administrados? SI NO
23. ¿Puede el Estado verse beneficiado cuándo pueda recuperar a través de la acción de regreso o repetición lo pagado a un particular a consecuencia de un servicio público negligente o culposo que ha generado un servidor público? SI NO
24. ¿Este escenario generaría mayor compromiso y responsabilidad en el ejercicio de la función pública? SI NO

25. Ha escuchado si actualmente existe alguna iniciativa jurídica con relación a la Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios que, al servicio del Estado, por un mal funcionamiento les causen una lesión o daño a los particulares. SI NO

V. PARTE. AXIOLOGÍA, LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO

26. El servidor público tiene claro cuáles son los principios y valores éticos que debe poner en práctica en todas sus actuaciones. SI NO
27. La ética pública es la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas. SI NO
28. Se tiene claro por parte de los servidores públicos cuáles son los parámetros del principio de legalidad. SI NO
29. La legalidad en las actuaciones públicas es un elemento fundamental en una administración confiable, eficiente y eficaz. SI NO
30. Se cumple en Panamá con el principio del debido proceso legal. SI NO
31. Los servidores públicos cumplen con cada una de las etapas procesales en determinada actuación administrativa. SI NO
32. Se fiscaliza en debida forma el cumplimiento de la legalidad y el debido proceso en Panamá. SI NO
33. El administrado tiene amplias posibilidades de defenderse ante las arbitrariedades de la Administración Pública. SI NO



UNACHI
Hombre y cultura para el porvenir

Universidad Autónoma de Chiriquí

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO, MAESTRÍAS Y DOCTORADO
DOCTORADO EN DERECHO**

ENTREVISTA

Fecha: _____

Hora: _____

Entrevista dirigida al doctor Danis Castillo ex fiscal adjunto de la Fiscalía General de cuentas, República de Panamá y a la licenciada Leysi Santamaría, abogada y oficial de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

Este instrumento permitirá recoger información con referencia al tema investigado "La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos: el régimen jurídico en el funcionamiento de las entidades públicas de la República de Panamá".

Parte A. Opiniones generales

1. ¿Cree usted que en la actualidad la Responsabilidad Patrimonial de los servidores Públicos es un tema de interés para sus gobernantes, explique?
2. ¿Qué opina usted sobre la ética de los servidores públicos en Panamá?
3. ¿Requiere Panamá, mejorar la gestión pública a través de una reingeniería de cómo está integrada y como opera la Administración del Estado?
4. ¿Según su experiencia, la Administración Pública en Panamá en la actualidad está comprometida en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y, a su vez, ¿es garante y respetuosa de los derechos individuales y sociales?
5. ¿Desde su punto de vista cómo ve la gobernabilidad y la gobernanza de nuestro país?
6. ¿Realmente existen buenos controles administrativos y entes fiscalizadores robustecidos, que vigilen el actuar de los servidores públicos, explique?
7. ¿Qué proyecto legislativo propondría usted para evitar que los servidores públicos queden impunes ante la mala prestación de un servicio público?
8. ¿Qué le parecería la idea de incorporar en nuestro país la figura de la acción de regreso o repetición la cual consiste en que la Administración Pública le exija al servidor público el pago de los dineros que Estado tuvo que pagar en concepto de indemnización por los daños o lesiones patrimoniales causados por él?

9. ¿Qué recomendaciones daría al respecto?
10. ¿Qué limitaciones encontraría en la implementación de esta figura?
11. ¿Qué sería lo primero que regularía si esta acción se implementa?
12. ¿Qué organismos estarían involucrados según su parecer en la implementación de esta propuesta?
13. ¿Actualmente cree usted que existen barreras legales que imposibilitan poder responsabilizar civil y administrativamente el actuar doloso, culpo o negligente de los servidores públicas que brindan un servicio a los administrados?

Parte B. Servidores públicos.

14. ¿Considera que realmente los funcionarios públicos al servicio del país (Panamá) han sido escogidos en base al mérito, trayectoria y experiencia para ocupar cargos de alto nivel, que opina?
15. ¿Según su experiencia considera usted que actualmente existe impunidad en relación al actuar de los servidores públicos en la prestación de un servicio público que brindan?
16. ¿El Servidor Público tiene claro cuáles son sus competencias en el ejercicio sus funciones administrativas?
17. ¿Se capacita en debida forma a los servidores públicos de nuestro país?

18 ¿En Panamá para ocupar un cargo público se escoge al mejor preparado profesionalmente y con mejor perfil ético?

Parte C. Axiología, Principio de Legalidad y Debido Proceso.

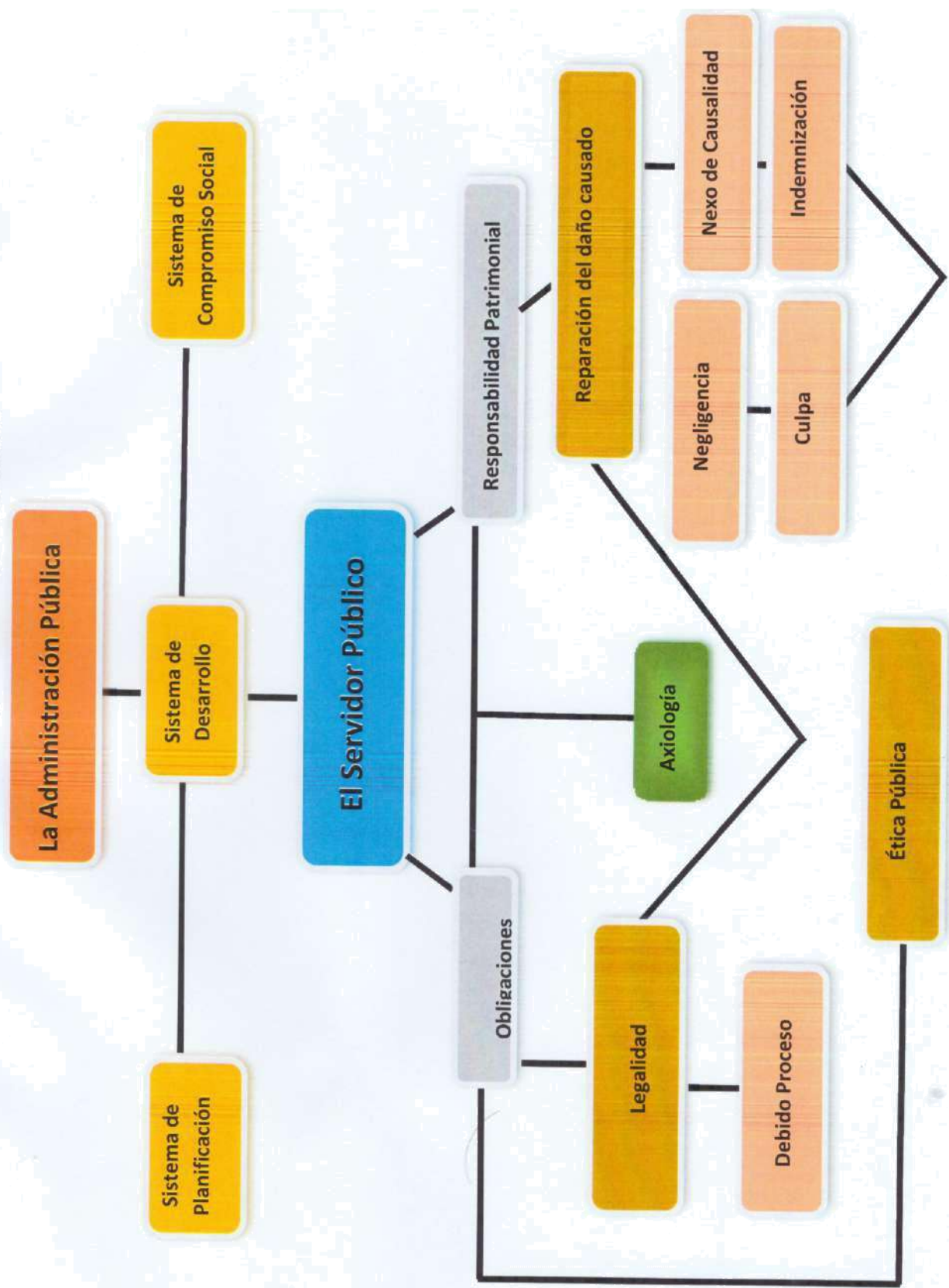
19. ¿Existe un compromiso de parte de los servidores públicos tomadores de decisiones, para que sus actuaciones siempre estén basadas en los principios de legalidad y debido proceso?

22. ¿Será la ética pública la gran olvidada por parte de las Administraciones Públicas de Panamá?

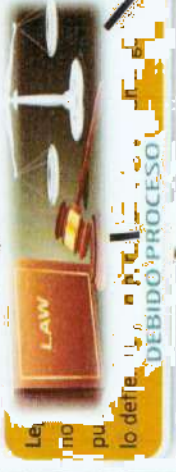
23. ¿Será la legalidad en las actuaciones públicas un elemento fundamental para la construcción de una administración pública confiable, eficiente y eficaz?

La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos:
el régimen jurídico en el funcionamiento
de las entidades públicas de la República de Panamá

Autor: Giuliano Mazzanti A. A



La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.
del régimen jurídico en el funcionamiento
de las entidades públicas de la República de Panamá



Principio de principio: cumplir y respetar en todas las actividades realizadas en el servicio público.

