



Calle 34, Ave. Cuba, La Exposición - Antiguo Palacio de Artes, Panamá, República de Panamá
Central Telefónica: (507) 500-3350 / Telefax: (507) 500-3309
www.procuraduria-admon.gob.pa

GESTIÓN



Edición Nº 2 junio, 2007

PÚBLICA

Revista de la Procuraduría de la
Administración de la República de Panamá

en esta edición

Bernardo Kliksberg

5

Danilo Toro Lozano

12

Oscar Ceville

16

Ricaurte Vásquez Morales

21

Oscar Vargas Velarde

25

Jorge R. Arosemena Román

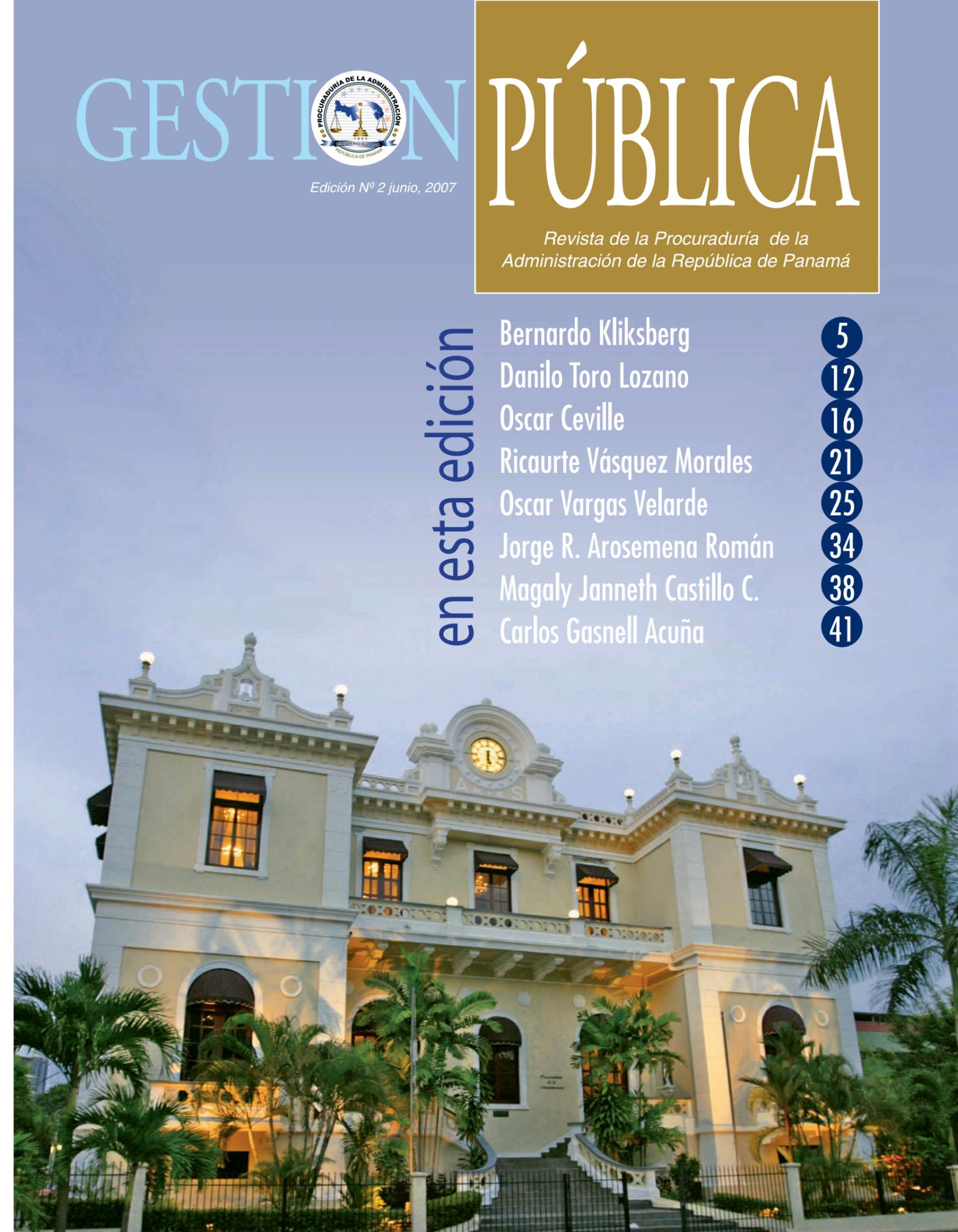
34

Magaly Janneth Castillo C.

38

Carlos Gasnell Acuña

41



Presentación	3
Medios Masivos, Corrupción, y un Buen Gobierno Bernardo Kliksberg	5
Aproximación a una política de Estado de Seguridad Ciudadana Danilo Toro Lozano	12
Mediación Comunitaria Oscar Ceville	16
La estructura de peajes en la operación del Canal de Panamá Ricaurte Vásquez Morales	21
El Tribunal de Cuentas Oscar Vargas Velarde	25
CIUDAD DEL SABER: Una experiencia de gestión Privada de un proyecto de Estado en Panamá Jorge R. Arosemena Román	34
Participación de la Sociedad Civil panameña en la promoción de la Reforma Judicial Magaly Janneth Castillo C.	38
Hacia la Revisión de la Ley de Concesión de Obra Pública Carlos Gasnell Acuña	41
Lanzamiento de la primera edición de la Revista "GESTIÓN PÚBLICA" Oscar Ceville	48

GESTIÓN PÚBLICA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

OSCAR CEVILLE
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

NELSON ROJAS ÁVILA
SECRETARIO GENERAL

ALINA VERGARA de CHÉRIGO
SUB SECRETARIA GENERAL

EDITH ESQUIVEL
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

ERNESTINA TORRES de CASTILLO
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN
Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ENCARGADA

EDICIÓN DE LA REVISTA GESTIÓN PÚBLICA

CÉSAR IVÁN CASTILLO
DIRECTOR DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS

JULIO BERMÚDEZ VALDÉS
EDITOR

FOTOGRAFÍA
OMAR BATISTA

DISEÑO E IMPRESIÓN
EDITORIA SIBAUSTE, S.A.

GESTIÓN PÚBLICA

POR UN MEJOR ESTADO

Gestión Administrativa pone en circulación su segunda edición, con la seguridad de que el debate franco y abierto de los temas cardinales de la coyuntura constituye un aporte irremplazable para una sociedad que, como la panameña, trata de darse así misma un modelo organizacional y funcional que dé cabida a todas las formas de pensamiento, pero sobre todo a aquellas que en América Latina y el mundo van marcando pauta en el perfeccionamiento de las relaciones entre ciudadanos.

Sacudido por drásticos cambios administrativos, significativos descubrimientos científicos e inventos tecnológicos, el mundo ve con aprensión, asimetrías que en más de una nación cuestionan paradigmas, proponen otros y expresan preocupación por diferencias abismales entre grupos sociales, no sólo en la tan recurrida distribución de la riqueza, sino también en las oportunidades de participación y aportes, en momentos en que el inicio del siglo XXI parece marcado por una competencia cada vez más intensa de mayorías ciudadanas en los destinos de sus países respectivos y el mundo.

Por eso, en esta edición **Gestión Administrativa** ha escogido y solicitado una temática colocada en la cúspide del debate, nacional e internacional. La corrupción, los medios de comunicación y la rendición de cuentas o el tema de la seguridad ciudadana hacen parte de esa agenda. De hecho en el instante en que parece esta edición, la región es sacudida por un debate que pone en un lado a quienes creen excesivo o desfasado el papel de los medios y, del otro, a los que estiman que la libertad de expresión se ve afectada como mecanismo fiscalizador de eventuales excesos oficiales. ¿Qué está pasando? Bajo el título de **Medios Masivos, Corrupción, y Buen Gobierno**, el asesor principal del PNUD para América Latina, Bernardo Kliksberg, afirma que: **“Los medios de comunicación son un poder efectivo y real en una sociedad democrática. En realidad no son más ‘el cuarto poder’, su influencia es mucho mayor que ello”**, y por lo mismo preponderante su rol en la lucha contra corrupción, por la equidad y la transparencia. Es un artículo que, por su importancia y aportes, ha circulado profusamente, generando debates y aportes que no se deben ignorar.

Precisamente, a partir de la equidad y la transparencia, en los dos últimos años el Estado Panameño ha sido sometido a una serie de cambios en su estructura legal de la que escapan quizá pocos temas. Uno de ellos es abordado por Carlos Gasnell Acuña, un abogado que actualmente concluye su doctorado en la Universidad Complutense de Madrid y quien al evaluar la Ley 5 de 1988, informa como la evolución de esta materia en Europa ha permitido un auge importante en la colaboración público-privada; y afirma que aunque la ley 5 de 1988 presenta un marco que **pareciese permitir el desarrollo de una gama muy distinta de infraestructuras, no es suficientemente claro respecto al planteamiento teórico de la concesión y presenta incentivos insuficientes para la inversión y la seguridad jurídica.**”

Gestión Administrativa se ocupa también en esta edición del tema de la seguridad ciudadana. De acuerdo a cifras oficiales para el trimestre de 2007 unos 70 mil panameños habían solicitado permisos para portar armas de fuego, argumentando la necesidad de protección personal. Es innegable que, de acuerdo a las informaciones internacionales, este tema trasciende las fronteras nacionales. No se trata de algo que aqueje sólo a Panamá y hay quienes hablan de la existencia de un poderoso crimen organizado transnacional, cuyos efectos se han visto en distintos países, pero con particularidad desde diciembre del año pasado hasta la fecha en países como México y Brasil, donde las autoridades han debido movilizar a fuerzas militares para enfrentar el ilícito. Por eso, solicitamos al director Ejecutivo del programa de Seguridad Integral del Ministerio de Gobierno y Justicia, Danilo Toro Lozano, una **Aproximación a una Política de Estado de Seguridad Ciudadana**. Toro Lozano describe la estrategia trazada por la actual administración, a partir de **“la seguridad ciudadana como una prioridad a atender”**.

Una de las iniciativas más trascendentales que ha tenido el país en su última década ha sido sin dudas, **La Ciudad del Saber**. Jorge R. Arosemena Román, director Ejecutivo de esta Fundación destaca la experiencia de gestión privada de un proyecto de Estado, los progresos alcanzados desde 1994 cuando surge por propuesta de los empresarios Fernando Eleta Almarán y Gabriel Lewis Galindo (q.d.e.p). **“Esta fórmula permitió concebir a la Ciudad del Saber como un proyecto de Estado al que cabía dotar de herramientas para lograr sus objetivos y metas, más allá de los períodos administrativos resultantes de las elecciones populares cada cinco años y con la decisiva y comprometida participación de los diversos sectores de la sociedad”**, explica Arosemena Román en su escrito para esta edición.

En abril de 2005 la opinión pública trasladó su atención a los temas del sector judicial, al término que fue construido un espacio para la reflexión y producción de propuestas que se ha conocido en el país como **Pacto de Estado por la Justicia**. Una de sus participantes, la licenciada Magaly Janneth Castillo C. escribe y analiza la **Participación de la Sociedad Civil Panameña en la Promoción de la Reforma Judicial**. Castillo indica que **hoy el país tiene la oportunidad de colocar el tema de la modernización de la administración de justicia en la Mesa de Concertación Nacional para el Desarrollo e involucrar a otros sectores de la vida nacional**.

Esta edición es completada por dos interesantes artículos de Oscar Vargas Velarde y Ricaurte Vásquez Morales; el primero, Magistrado Presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) y el segundo, exministro del Canal, expresidente de la Junta Directiva del Canal de Panamá y exsubadministrador de esa importante vía.

Vargas Velarde aporta un documento artículo donde expone los orígenes del **Tribunal de Cuentas** desde principios

de la República, extinguido a finales de la década del diez, reaparecido en 1984, extinguido nuevamente y otra vez reinstalado en 1990 bajo el nombre de Dirección de Responsabilidad Patrimonial para **juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades, formule la Contraloría General de la República**.

Los fundamentos, los principios, el tribunal, la fiscalía y el proceso de cuentas, todos son explicados en su formulación y aplicación por Vargas Velarde.

Ricaurte Vásquez Morales, entre tanto, expone **La Estructura de Peajes en la Operación del Canal de Panamá**, tema crucial si se considera que hace menos de ocho meses la ciudadanía panameña fue convocada para un referéndum en el que aprobó la ampliación de la vía interoceánica mediante la construcción de un tercer juego de esclusas. Pero lo cierto es que, además de esa decisión, el Canal de Panamá ha estado sometido a una serie de cambios después de diciembre de 1999, cuando pasó a manos panameñas. De una estructura administrada por Estados Unidos de América, mediante lo que Alberto Alemán Zubieta ha llamado “el balance cero”, la vía acuática experimenta hoy una administración empresarial donde su operación y servicio son categorías adscritas a un concepto de rentabilidad. Cómo está concebida la estructura de Peajes en la Operación de un Canal que por 83 años nada o poco tenía que ver con la vida misma de los panameños, como no fuera el reclamo sostenido de su devolución. Vásquez Morales atiende a esta preocupación, con una autoridad surgida de años de vínculo al estudio y administración de nuestro principal recurso natural.

Al final el procurador, Oscar Emilio Ceville, aborda un problema que por su cotidianidad pareciera normal, o destinado a acostumbrarnos a su existencia. Desde una óptica jurídica Ceville aborda la Mediación Comunitaria, una vía destinada a involucrar a los actores en la solución de los conflictos de los que hacen parte. Ceville advierte que los conflictos alteran la armonía entre actores sociales, y si corregirla es un acto de justicia, entonces lo es igualmente la mediación en la que los propios actores tratan de dar una salida al problema que los enfrenta, sin necesidad de llegar a instancias superiores de justicia. **“si la justicia es una manera de restaurar la armonía -señala Ceville en una de sus conclusiones- y la mediación sirve a los propósitos de restaurar la armonía deshecha por el conflicto; más que un proceso alternativo a la justicia, la mediación viene a ser una variante de justicia, es decir, otra forma de hacer justicia”**.

Nuestra mayor satisfacción sería saber que la temática escogida para esta ocasión ayuda a complementar los estudios y balances que nuestros lectores tienen sobre esa agenda que seguramente está en la preocupación de muchos.

Medios Masivos, Corrupción, y Buen Gobierno

Algunas reflexiones sobre el caso de América Latina

I. UN RECLAMO COLECTIVO

Las consultas de opinión como el LatinBarómetro (2005), y el Informe sobre la Democracia del PNUD (2004) son terminantes. La ciudadanía latinoamericana ubica en los

primeros lugares de sus demandas a la falta de trabajo, las dificultades para acceder a salud y educación, los males de la pobreza, y enseguida a la corrupción. El repudio a la corrupción es un gran consenso hoy en la región. Ha pasado a formar parte de lo que es “políticamente correcto”.

Ello es importante porque ha abierto las puertas de par en par a debatirla activamente. Desde todas las áreas de la sociedad hay el pedido de encontrar los medios para poner freno a la corrupción. Los Gobier-

nos sienten que no encarar el problema traería costos políticos y electorales gravísimos, las empresas que después de Enron la ciudadanía es muy sensible a la corrupción corporativa, las universidades que deben investigar y enseñar sobre el tema, los medios masivos de comunicación que es uno de los temas sobre los que más quiere saber la ciudadanía, los organismos internacionales en otra época distantes del tema lo han incorporado en primera fila en sus agendas.



BERNARDO KLIKSBERG

Asesor Principal del PNUD para América Latina. Autor de numerosas obras de extendido uso internacional. La más reciente el best seller: “Más ética, más desarrollo” (Editorial Temas, 2006).

El reclamo de la sociedad tiene bases muy firmes. Las prácticas corruptas sustraen recursos preciosos a sociedades asediadas por la pobreza, recargan los costos de toda la economía, repelen inversiones, generan ingobernabilidad, y sobre todo minan la cohesión social, la confianza, y la calidad ética de la sociedad. Ello genera desesperanza, escepticismo, y hasta nihilismo. Su efecto es corrosivo en las generaciones jóvenes que pierden confianza en la sociedad en la que viven, y se refugian en el individualismo, y la apatía.

No se trata de un problema menor. El Banco Mundial ha estimado que la corrupción cuesta el 5% del Producto Bruto a nivel mundial. Por

otra parte episodios de este tipo pueden desequilibrar a cualquier sociedad. Ha sucedido con la economía más poderosa del planeta. La quie-

bra fraudulenta de Enron, la séptima empresa de los Estados Unidos con ventas anuales de 100.000 millones de dólares causó daños enormes. Las maniobras delictivas de sus directivos llevaron a que los inversionistas perdieran 60.000 millones de dólares, robaron a los 20.000 empleados sus fondos jubilatorios, y crearon pánico en los mercados financieros. Ante ello, el Congreso sancionó por unanimidad una ley durísima de control Sarbanes-Oxley, se creó una unidad especial de investigaciones sólo para este caso y los 30 responsables fueron procesados y enjuiciados, se disolvió la empresa de auditoría Arthur Andersen, la número 1 del mundo que firmó los balances falsos, y ante las demandas sociales los principales Master en Business Administration de los Estados Unidos revisaron sus currículums para reforzar la enseñanza de la ética.

Los jueces terminan de condenar al Presidente de la empresa, y a su Gerente General. Sin embargo, muchas voces entienden que el problema no se resuelve allí. Que debe haber un enfrentamiento a fondo con las prácticas corruptas en las grandes corporaciones que pueden causar tanto daño a la sociedad. Un periódico líder el Washington Post editorializa al respecto diciendo: “Hay un riesgo en este veredicto que algunos arguyan que el problema de la América corporativa es sólo producto de unas pocas manzanas podridas. Los escándalos empresariales de esta década no son sólo por algunas manzanas en mal estado y ponerlas en la cárcel no los va a cambiar”. Efectivamente más de 1000 ejecutivos fueron enjuiciados en los últimos 10 años, y 250 empresas cotizantes en Bolsa tuvieron que rectificar sus balances.

La sociedad a través de editoriales como los del Post, y la campaña persistente que los principales medios masivos de Estados Unidos hacen al respecto se están defendiendo de la corrupción que puede ponerla en peligros agudos.

Diversos países latinoamericanos figuran en puestos altos en las tablas de corrupción de organizaciones como Transparency International, y otras. Esa figuración indeseable está vinculada a los repetidos episodios de corrupción en el campo público. Atentan directamente contra el buen gobierno, y contra la misma gobernabilidad democrática. A ellos deberían sumarse los múltiples casos de corrupción en gran escala en empresas privadas. Algunos causaron daños gigantescos a pequeños países como las quiebras fraudulentas de grandes bancos privados en República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en la región como en otras no es posible pensar en términos unilaterales. Muchos de los casos más importantes de corrupción provienen de redes entre intereses de los dos sectores público y privado. Un connotado especialista en el tema Gerald Caiden (2005) resalta que con frecuencia hay un doble standard, la sensibilidad está puesta especialmente en el sector público. Explica que “en países en desarrollo el sector privado a diferencia del público no opera a la vista pública. Se

puede esconder más, y los posibles denunciadores tienen menor protección, y pueden ser perseguidos. Si es difícil comprobar la corrupción en el sector público es más difícil aun verificarla en el sector privado”.

Otra confusión significativa sobre el tema viene de uniformar los diversos tipos de corrupción. Todos son condenables, pero tienen diversos impactos. No es similar la coima para acelerar un expediente, que el vaciamiento de un gran banco. No es igual el soborno exigido por una infracción de tránsito a privatizar una gran empresa pública otorgando condiciones fuera de los standards para beneficiar a determinados intereses. Es preciso distinguir entre los diversos tipos de corrupción, priorizarlos, y diseñar estrategias de respuesta adecuadas para cada uno.

Otra distinción importante es la de diferenciar la corrupción individual de la institucional. La individual o de pequeñas mafias limita el ámbito a las posibilidades de acción de dichos actores. La institucional significa la integración a la cultura de la organización de la legitimación de la corrupción. Es de extrema gravedad porque sesgará toda la organización en esa dirección. Parece haber predominado por ejemplo, en el caso Enron, caso arquetipo para la historia de la corrupción. Paul Krugman (2006) entre otros, sostiene que hay un Estados Unidos preEnron, y otro postEnron.

La incidencia en la cultura corporativa se mostró con claridad en el juicio en California a uno de los responsables de haber producido bloqueos sistemáticos de energía eléctrica en el Estado para hacer su-

bir los precios a favor de Enron que la vendía. Los *blackouts* produjeron choques en las carreteras, paralizaron los hospitales, dejaron miles de personas encerradas en ascensores, interrumpieron la producción, llevaron a pérdidas de vidas y a cuantiosas pérdidas para California. Ante las evidencias incontestables, el abogado defensor argumentó que su cliente aceptaba su culpa pero que tenía un atenuante, la compañía los entrenaba para eso, esa era la cultura propia de la empresa.

La corrupción es por ende en la región tanto pública como privada. Ambas afectan el buen gobierno, la pública obviamente en forma directa. Las prácticas corruptas más importantes son aquellas que se producen en las alturas del poder económico, son las que causan daños más severos a las sociedades. El punto más riesgoso es cuando se transforman en cultura institucional, son legitimadas.

¿Qué hay tras la corrupción? ¿Cuáles son los incentivos que la promueven, las condiciones que la hacen más propicia? La pregunta es clave para poder hablar de respuestas de mediano y largo plazo. También para examinar a su luz el papel que los medios masivos entre otros actores podrían desempeñar en la lucha por enfrentarla.

II. EL CÍRCULO PERVERSO: DESIGUALDAD- CORRUPCIÓN- DESIGUALDAD

Un estudio de dos investigadores de Harvard, You Jong-Sung y Sanjeev Khagram (2004) aporta evidencia nueva, y abre caminos innovadores para pensar estrategias anticorrupción. Es particularmente relevante para América Latina.

Examinaron ecométricamente las relaciones entre corrupción y desigualdad en más de 100 países. Encontraron una correlación robusta entre ambas.

Cuanto más polarizada es una sociedad peores son sus índices de corrupción.

En realidad ello corrobora una tesis muy aceptada en los análisis sobre corrupción, que indica que la misma esta fuertemente ligada a la motivación y la oportunidad.

Cuando las sociedades son muy asimétricas, con altas desigualdades, ello se refleja en el acceso al poder. Así lo indica el informe anual 2006 del Banco Mundial centrado en las desigualdades. Habrá un grupo reducido que controla el poder, bien organizado, con grandes influencias legales y extralegales, con manejo pleno de información, con vastas redes de contactos y muchas posibilidades de cooptar a quien le convenga. Del otro lado de la estructura social se presentan amplios sectores desarticulados, sin influencia, sin acceso a la toma de decisiones, con escasa información, y todo orden de dificultades para poder controlar al grupo dominante. La situación para ellos no es transparente, y en los hechos aunque tengan voto, la asimetría determina que su poder real es muy reducido.

Un contexto de este orden dispara los incentivos para practicas corruptas. La impunidad está casi asegurada. La rendición de cuentas es mínima y la posibilidad de encubrir las acciones corruptas es muy amplia.

En estas condiciones las prácticas corruptas se suceden. Pueden afectar la estructura del gasto público, el funcionamiento de los mercados, favorecer la monopolización o la oligopolización, y adquirir múltiples modalidades. Ellas harán aumentar la desigualdad, fortaleciendo y reproduciendo este cuadro de conjunto.

Gupta (1998) estimó que un aumento de un punto en el índice de corrupción hace subir nada menos que 5.4 puntos el coeficiente Gini que mide la distribución del ingreso.

Desigualdad y corrupción no son por tanto dos ámbitos separados, son absolutamente interdependientes a través del círculo perverso descrito.

La investigación de Harvard introduce otra variable de alto peso. Halló cuantitativamente que los mayores índices de corrupción se daban en los gobiernos pequeños y no en los grandes como se ha afirmado superficialmente con frecuencia. Los pequeños tienen escasa recaudación fiscal, y pocas transferencias y subsidios. Los grandes muchas veces significativa recaudación y una extendida red de cobertura social.

Un ejemplo es el de los países escandinavos que lideran los índices de baja corrupción internacionales. Sus Gobiernos son muy activos, tienen los mayores niveles de presión fiscal, el Estado representa un porcentaje considerable del producto bruto, y tienen una amplísima red social. Todo ello favorece la equidad, que a su vez facilita el empoderamiento de todos los sectores de la población, y resta espacio a la motivación y oportunidad para prácticas corruptas. En Noruega por ejemplo, el 10% más rico de la pobla-

ción gana sólo 1.5 veces más que el 50% más pobre.

Las constataciones de Harvard son de gran importancia para América Latina desde ya con las especificidades propias de cada realidad nacional de la región.

Este es el Continente más desigual de todos. Según los datos del Banco Mundial el 10% más rico tiene el 48% del ingreso nacional y el 10% más pobre sólo el 1.6%. La brecha es aun mayor que en África donde esas cifras son 42,2 y 2,1.

Los indicadores Gini de la región son los peores a nivel internacional como puede verse en el cuadro siguiente:

La polarización social de la región es mucho mayor que la de otras áreas

del mundo como lo indican los siguientes datos:

Indicadores de desigualdad para algunos de los países de América Latina, Estados Unidos e Italia

	<i>Coficiente de Gini</i>	<i>Porcentaje del 10% superior en el ingreso total</i>	<i>Porcentaje del 10% inferior en el ingreso total</i>	<i>Relación entre los ingresos del décimo decil y el primer decil</i>
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8%	2,4%	63,3
Colombia (1999)	57,6	46,5%	2,7%	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Jamaica (1999)	52,0	40,1%	3,4%	36,5
República Dominicana (1997)	49,7	38,6%	4,0%	28,4
Costa Rica (2000)	46,5	34,8%	4,2%	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4

Fuente: Banco Mundial (2004). Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC.

Desigualdad de Ingreso en Regiones Mundiales



Como se observa mientras la distancia en América Latina llega a ser superior a 50 veces entre el 10% más rico y el 10% más pobre, en Italia es de 14 veces y en Estados Unidos el más desigual de los países desarrollados de casi 17 veces.

Las desigualdades latinoamericanas abarcan no sólo la distribución del ingreso sino muchas otras dimensiones (1). El coeficiente Gini de distribución de la tierra es todavía más desigual que el de ingresos. Hay profunda inequidad en el acceso al crédito. Las pequeñas y medianas empresas que significan el 95% de las empresas de la región y son el mayor empleador, sólo cuentan con el 5% del crédito que otorga el sistema financiero que prefiere prestar a las grandes.

El acceso a la educación es desigual. Aunque la democracia ha logrado el acceso universal a primaria, la deserción y la repetición son muy altas en los sectores pobres porque los niños y jóvenes se ven obligados a trabajar desde temprana edad, sus familias no pueden apoyar sus estudios porque se hallan empeñadas en sobrevivir, a veces están desnutridos (la desnutrición afecta por ejemplo, al 48% de los niños menores de 5 años en Guatemala, y es alta en los otros países centroamericanos a excepción de Costa Rica, y Panamá). La consecuencia es que en el 20% más pobre de la población sólo el 12% termina la secundaria. Un estudio reciente de la ONU (2006) señala que hay en 29 países analizados 95 millones de adultos mayores de 15 años sin primaria, y que a pesar de los progresos el analfabetismo es en 6 de ellos del 20%.

La Universidad meta natural en el siglo XXI para poder insertarse en el mercado de trabajo está fuera del alcance de los pobres aun cuando sea pública y gratuita. De cada 100 jóvenes del 20% más pobre menos de 1, el 0.9% logra finalizar una carrera universitaria.

También son marcadas la inequidad en la calidad de la educación en los diversos tipos de escuelas, como lo resaltaron las recientes protestas por ese motivo en una de las sociedades más avanzadas de la región Chile, y la inequidad en el acceso a salud tema que viene enfatizando en sus trabajos la Organización Panamericana de la Salud.

A ellas se suma la brecha digital. En un país como la Argentina por ejemplo, según CEPAL (2004), en el 10% más rico el 80% tiene acceso a internet, en el 30 más pobre solo el 30%, y en el 10% más pobre solo el 10%. Estas desigualdades se refuerzan unas a otras y van creando “trampas de pobreza”, destinos marcados, de donde es muy difícil salir salvo que haya políticas públicas afirmativas vigorosas, respaldadas por el conjunto de la sociedad. Los niños que nacen en hogares pobres, trabajan, no completan estudios, después será difícil consigan un empleo estable, y tenderán a constituir familias similares. CEPAL estima que el 80% de los jóvenes que vienen de padres sin primaria no logran tampoco terminar la primaria.

El análisis de Harvard parece hacer mucho sentido en América Latina. La desigualdad crea desequilibrios en el poder, la información, y el control, que pueden actuar de estímulos para la corrupción, al abrir gruesas brechas de impunidad.

Por otra parte también parece cumplirse la segunda argumentación relativa al Estado. Cuando hay Estados activos, bien gerenciados, buena recaudación fiscal, y amplias redes sociales, ello juega a favor de la equidad, y la corrupción se reduce. Son los casos de los dos países con mejor coeficiente Gini de la región Uruguay y Costa Rica. En esta última frente a los importantes casos de corrupción recientes, la sociedad demostró tener un nivel de respuesta y capacidad de movilización muy importante que inmediatamente logro su repudio social colectivo y las sanciones legales correspondientes.

La idea predominante en los 90 de que cuanto menos Estado, menos corrupción resultó fuertemente desmentida por los hechos en América Latina. En la Argentina de los 90 entre otros, la reducción del Estado a casi la mitad de sus agentes en pocos años, la privatización generalizada de los activos públicos, el recorte de la red social, no llevaron a reducir la corrupción.

Por el contrario todo indica que los incentivos subieron y se elevó aun mucho más. Un Estado débil, vaciado de cerebros, vulnerable a las presiones, no logró hacer funcionar mecanismos de regulación y monitoreo razonables de las privatizaciones. El círculo perverso funciona a plena marcha. El coeficiente Gini saltó de 1992 a 1997 a cinco puntos más. Los estratos medios baluarte del control de la corrupción se vieron acorralados. La pequeña y mediana industria y comercio, y los profesionales su base vieron cerradas las oportunidades económicas. La clase media se redujo significativamente creándose “los nuevos pobres”, clase media en descenso. En ese cuadro, los incentivos de impunidad crecieron, la corrupción se elevó, y ello retroalimentó la desigualdad.

De todo ello surge una directriz clara. A nivel estratégico un buen gobierno tiene que estimular el mejoramiento de la inequidad, para tener bases firmes, para enfrentar la corrupción. Su mejor aliado será una ciudadanía articulada, movilizadora y participativa. Una ciudadanía que no solo vote, sino que tenga condiciones económicas para ejercer la ciudadanía social, la ciudadanía cultural, y diríamos hoy la ciudadanía digital.

III. EL ROL DE LOS MEDIOS

Los medios masivos de comunicación son un poder efectivo y real en una sociedad democrática. En realidad no son más “ el cuarto poder”, su influencia es mucho mayor que ello. El proceso de democratización de América Latina, esperanzador proceso en pleno desarrollo ha fortalecido y realzado su rol clave.

Los medios tienen un gran papel en fijar la agenda de la sociedad. Con sus énfasis señalan que temas son los realmente más importantes. Lo que no está en ellos deja de formar parte de la agenda.

Inciden seriamente en la calidad del debate. Si aportan información rigurosa y probada, pluralismo, datos comparados, la suben. Si la información es superficial, y no verificada, hay muchos sesgos, y no se compara con otras realidades la bajan.

Su rol es decisivo en promover respuestas a los problemas. Si exaltan por ejemplo, en una región tan necesitada de ello una conciencia cívica de trabajo voluntario en la lucha contra la pobreza como lo han hecho en muchos países desarrollados, ello tendrá impactos en la población particularmente en los jóvenes. Si son indiferentes a temas como la solidaridad, y el voluntariado, lo desestimulan y debilitan.

Su papel en enfrentar la corrupción puede aportar mucho al conjunto de políticas legislativas, sistemas de control, fortalecimiento del sistema

judicial, y muchas otros cursos de acción que se requieren.

Por una parte deberían colocar el tema en el centro de la agenda. Deben mostrar la indignidad de que pueda haber corrupción en sociedades donde cerca de la mitad de la población o más de ella es pobre, y enfatizar la necesidad de combatirla colectivamente.

Por otra deberían contribuir a enriquecer la calidad del debate, mostrando los diversos tipos de corrupción pública y corporativa, diferenciando entre sus pequeñas formas igual injustificables, y las grandes que dañan la vida de amplios sectores.

Su papel puede ser especialmente estratégico en la lucha contra la institucionalización cultural e institucional de la corrupción. La crítica más aguda que se ha hecho a la Argentina de los 90 en la sociedad argentina, y lo mismo ha sucedido en otros países, es que la corrupción llegó a reclamar su legitimidad.

Bajo la presión de los malos ejemplos, y los mensajes ambiguos, algunos sectores de la ciudadanía llegaron a percibirla como una especie de modo normal de vida y a calificar de “viveza criolla” a los que robaban cubriéndose las espaldas. En cambio aquel funcionario público probo, que se negaba a toda corruptela, aparecía para esos sectores como un “idiota”. Era la internalización cultural de los peores valores.

La jueza Eva Joly (2003) excepcional luchadora anticorrupción, recuerda que el termino idiota fue

acunado por los atenienses y que significaba aquel que piensa solo en sí mismo, en sus intereses privados. En cambio “un hombre libre” era aquel “que se consagraba al bien común”. Lo inverso a lo que implica la legitimación de los valores corruptos.

Los medios son fundamentales en dar esa batalla, la cultural. En construir pacientemente una opinión pública que rechace toda forma de corrupción por principio. Una ciudadanía que haga difícil la vida para los corruptos, rechazándolos de todos los ámbitos.

Los medios junto con el sistema educativo son los grandes ámbitos en donde se debe librar la lucha ética que está en juego en todo esto.

Apoyar consecuentemente y sistemáticamente desde ellos el fortalecimiento de la transparencia, la información permanente de los actos públicos, y los corporativos, el establecimiento

de sistemas de control social, el fortalecimiento del poder judicial, denunciar las prácticas corruptas, y educar en valores anticorrupción, pueden ser contribuciones trascendentales de los medios al buen gobierno de la sociedad, y al bienestar colectivo.

A ello debe sumarse como se infiere de lo visto el apoyo activo de los medios a generar conciencia proequidad en la región más inequitativa del planeta, ello fortalecerá la democracia, y a través de ella la acción contra la corrupción.

Muchos medios están en esa senda, y hacen aportes muy significativos a pesar de las dificultades, de la falta de protección legal, e incluso de las amenazas. Sin embargo,

es muy amplio el camino que falta por recorrer. El círculo perverso desigualdad-corrupción funciona a diario, la corrupción resta recursos en una región con una deuda social tan grande, la lucha por los valores es cotidiana. Todos los actores de la sociedad gobiernos, empresa privada, sindicatos, universidades, sociedad civil en su conjunto deben exigirse mucho más. Los medios masivos tienen el privilegio de una influencia considerable, su obligación es por tanto muy importante.

Jong-Sung y Khagram los investigadores de Harvard dicen al final de su trabajo que “Después de todo la corrupción no es un destino”. No debe serlo en América Latina. Los medios masivos pueden aportar mucho a ello.

NOTAS

(1) El autor trata detalladamente el tema de las desigualdades en sus obras “Hacia una economía con rostro humano” (Fondo de Cultura Económica, 8va. Edición 2005), y “Más ética, más desarrollo” (Editorial Temas, Buenos Aires, 6ta. Edición, 2006).

REFERENCIAS

- LatinBarometro (2005). Consulta de opinión. Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). Una democracia de ciudadanos y ciudadanas. New York.
- The Washington Post (junio, 2006) Editorial.
- Caiden Gerald (2004). A cautionary note: ten major flaws in combating corruption. University of Southern California.
- Krugman, Paul (Mayo 2006). The New York Times.
- Jon-Sung, You y Sanjeev Khagram (2004). Inequality and corruption. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Faculty Research. Working Paper series.
- Banco Mundial (2006). Informe Anual.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme (1998). Does corruption affect income inequality and poverty?. IMF working paper, No.98/76.
- Naciones Unidas (2006). El derecho a la educación.
- CEPAL (2004). La juventud en América Latina.
- Joly, Eva (2003). Impunidad. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Aproximación a una Política de Estado de Seguridad Ciudadana



Danilo Toro Lozano.

Una política de seguridad ciudadana se desprende de una visión estratégica que tenga muy claramente establecidos los valores claves a preservar en la nación, sin los cuales o con cuyo menoscabo, ésta (la nación) se encuentra afectada por graves debilidades o amenazas. Y dentro del marco de esa gran estrategia, tal política de seguridad ciudadana debe hacer sinergia con otras políticas fundamentales, en favor del desarrollo nacional.

Cabe entonces preguntarse ¿Qué es lo que debe mantenerse en condiciones de seguridad? ¿Por qué hay que establecer medidas de seguridad? ¿Cuáles son los planes de acción y las medidas de seguridad a establecer? ¿A quién o a quiénes deben favorecer dichas medidas y por qué? ¿Qué o Quiénes deben ser considerados amenazas para la seguridad ciudadana y por qué?

Con anterioridad estas preguntas fueron respondidas en el ámbito latinoamericano desde la perspectiva de una doctrina que exaltó al Estado, y de paso a su administrador, el gobierno, como baluarte máximo a ser protegido, sobre todo, frente a la acción de los propios ciudadanos. Dicha doctrina, conocida como Ideología de la Seguridad Nacional, sirvió de premisa mayor para definir a las

fronteras ideológicas como los límites para separar a los enemigos de los amigos del Estado, de la sociedad y de la ciudadanía. Hoy la cuestión es diametralmente otra. La Doctrina de Seguridad Humana, promulgada por Naciones Unidas, identifica como sujeto de máxima atención o preocupación, al ser humano, frente al cual, incluso el Estado, y por consiguiente, su administrador, el gobierno, puede convertirse en una amenaza.

Panamá cuenta en este momento, con un cuerpo doctrinal que parte de las claras disposiciones constitucionales y se desarrolla con los principios plasmados en los “Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña”. Esta última elaboración, lograda en virtud de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, toma la doctrina de Seguridad Humana como basamento para lo que debe ser una política de seguridad ciudadana en Panamá.

En 2004, con la llegada de un gobierno que fijó el tema de la seguridad ciudadana como una prioridad a atender, se retoma un asunto pendiente desde que los Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña fueron aprobados mediante Decreto de Gabinete No. 34 de 21 de junio de 2000.

Actualmente, con los trabajos de diseño y ejecución de una política de seguridad ciudadana, el Gobierno escogió un término que califica la seguridad que debe brindarse con el objetivo de proteger a los seres humanos que viven en el país y de proporcionar mejores ambientes para una convivencia pacífica. Así, no resulta caprichosa, ni antojadiza la denominación de una Política de Seguridad INTEGRAL. Ya que los referidos “Fundamentos” utilizan el concepto de *integral*, junto a otros cuatro términos, para definir la seguridad que el Estado debe proveer a sus ciudadanos. Bajo esta formulación se establecen objetivos, se reconocen nuevas formas de acción y nuevos actores a fin de abordar las complejidades de la seguridad ciudadana.

A partir de estos planteamientos doctrinales se entiende que la exigencia de mayor seguridad por parte de los ciudadanos no implica una concesión o afectación en el respeto a los derechos humanos. Vale destacar así que, “un adecuado diseño de una política de seguridad ciudadana que contribuya a la reducción de los niveles de violencia, formulada desde la perspectiva del derecho al desarrollo”¹, ayuda, entre otras cosas, a la mejor prevención de las violaciones a los derechos humanos en una sociedad democrática. El derecho a la seguridad ciudadana es una condición indispensable para que los habitantes de una nación en la que esté instituido un Estado Democrático y de Derecho puedan disfrutar de todos sus demás derechos.

¹Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Seguridad Ciudadana en América Latina”. Santiago de Chile, diciembre de 2006.

La pertinencia y eficacia de una política de seguridad ciudadana depende también de cuánta vinculación existe entre su formulación y el contexto real social que se vive y se aspira a vivir en un Estado. De allí que se ha hecho obligatorio identificar con mayor **precisión** en la sociedad, grupos humanos por edad, sexo, localización geográfica, escolaridad, etc., que demandan o exigen servicios públicos de seguridad. Con ello se pueden producir y administrar mejor los recursos necesarios para la protección de la población y favorecer más la convivencia pacífica. Es decir, a la vez que una política debe ser **abarcadora** en función de las grandes mayorías, debe también **precisar** en públicos objetivos, para que no se diluya en generalidades coyunturales.

Por ejemplo, el hecho de que la edad promedio de los más de once mil individuos que conforman la población privada de libertad en el país es de 30 años, revela el peso específico que la población joven tiene en medio del fenómeno de la inseguridad ciudadana. Igualmente, el conocimiento de que las primeras manifestaciones de incidentes que bordean el conflicto con la ley se da, en términos mayoritarios, a los 12 años, obliga a fijar una especial atención a grupos que están dentro de un rango de edad más específico.

Los dos ejemplos arriba señalados sirven para demostrar que la estrategia del Estado en lo referente a la seguridad ciudadana, debe ser capaz de abordar grupos específicos de la población, sin perder de vista el marco social general, al que esté dirigida dicha estrategia. No debe perderse de vista que las condicio-

nes sociales, económicas, políticas e históricas definen, en buena medida, los requerimientos de seguridad que demanda las personas, conforme la realidad que viven o experimentan.

De lo anterior se colige que sin **planificación** no es posible diseñar ni ejecutar una adecuada política de seguridad ciudadana. Así como existen un sistema de educación y un sistema de salud, la seguridad ciudadana debe estar dentro del ámbito de un sistema que implique la integración de toda una gama de operadores estatales y sociales, capaces de interactuar **coherentemente**, que garanticen el cumplimiento de los objetivos constitucionales y, en este caso, de los Fundamentos de la Política Panameña en materia de seguridad ciudadana.

Una política de seguridad ciudadana debe, igualmente, tener **planes de acción pertinentes**. El carácter de integral le asigna a cada institución participante responsabilidades incuestionables. La delincuencia y la violencia son fenómenos causados por una diversidad de factores que actúan de manera simultánea y acumulativa, y así deben ser confrontados por parte de instituciones fortalecidas en su capacidad de gestión, actualizadas y con mecanismos adecuados de supervisión y control interno de manera continua.

Pero si bien es cierto debe haber ámbitos de acción claramente identificados para los distintos actores, esto no es razón para que impere la desvinculación y el aislamiento institucional. El protagonismo individual de las instituciones sólo causa desproporción, parcialidad en la atención de los hechos y derroche de recursos, y suele, además, lanzar

una carga de expectativas que incrementan la confusión, la ansiedad colectiva y, de no materializarse, la frustración en los ciudadanos.

En este orden de ideas es necesario señalar que debe vencerse la visión unidimensional que le asigna, atribuye o responsabiliza únicamente o casi totalmente a las instituciones de la Fuerza Pública, la atención o la solución al problema de la inseguridad y la violencia. La construcción de ambientes de convivencia pacífica y de condiciones en las que los ciudadanos puedan desarrollar sus potencialidades, gozar de sus derechos y cumplir con sus deberes debe ser producto de la acción de diversas instituciones del gobierno central, de los operadores de justicia, de los gobiernos municipales y de la propia sociedad organizada, desde sus estructuras más sencillas. El aisla-

miento de las instituciones, producto de una visión fragmentaria, el celo particular y la discrecionalidad en el ejercicio de un poder público, representa el primer riesgo que, dentro de la esfera del Estado, posibilita el fracaso.

Igualmente, la vigencia de una política de seguridad ciudadana de naturaleza integral, eficaz y duradera, debe ser concebida más allá de una administración política. De allí la necesidad de contar con un adecuado origen técnico, social y político, en el que la **legitimidad** se garantice con maniobras de participación de sectores, búsqueda de consenso y aprobación ciudadana, con el fin de que se alcance éxito a mediano y largo plazo, que es cuando realmente se incide sobre los factores sociales que causan la criminalidad y la violencia.

Consecuentemente, se fija como un principio estratégico, el de la Prevención de la delincuencia y la violencia. En el caso de Panamá, este aspecto no fue considerado en el pasado por el Estado y desafortunadamente fue dejado sólo a las iniciativas de buena fe que diversos actores privados (fundaciones, ong's, etc.) comenzaron a asumir ante tan grave faltante. Ello no significa poner en segundo plano de interés la intervención para perseguir a los delincuentes e instigadores de inseguridad ciudadana.

Las acciones de intervención ante cualquier peligro, amenaza o riesgo a la seguridad de individual o colectiva nunca dejarán de ser requeridas y deben estar apropiadas de una creciente eficacia, producto del mejoramiento continuo de la capacitación y de la incorporación de la tecnología en las instituciones encargadas de combatir la delincuencia. Pero lo que sí debe tenerse presente es que se establece el carácter preventivo para que disminuya el ingreso de individuos a la actividad delictiva o violenta, principal garantía que hace sostenible el éxito de una política de seguridad ciudadana, en este caso, integral. Al final, la prevención es siempre el camino menos riesgoso, menos costoso y más abarcador para el Estado.

Una política, para que sea efectiva, debe ser susceptible de **mediciones** con índices e indicadores debidamente sustentados a partir de la realidad social e institucional diagnosticada. Esto sólo puede suceder, si en la ejecución de la política de seguridad ciudadana intervienen el **profesionalismo y la especialización**. Ello dará cuenta del impacto y la efectividad de las acciones que se ejecuten. En materia de Seguridad Integral, deberá precisarse cuáles beneficios se deben producir, lo mismo que cuándo y cómo deben producirse. Este mecanismo de **evaluación**, entre otras cosas, trae la ventaja de aportar flexibilidad a la política, capacidad de ajustarla de conformidad a las cambiantes condiciones reales y disminuye los riesgos de rigidez que pueden conducir a una ruptura con la sociedad, con lamentables consecuencias tanto para gobernados, como para gobernantes.

El escenario internacional no resulta ajeno a una política de seguridad ciudadana. La capacidad de transgresores de la ley para traspasar fronteras, el papel homogeneizador de los medios de comunicación social como transmisores de fenómenos foráneos y la globalización de una serie de condiciones económicas y sociales, demandan la existencia de mecanismos de integración y marcos de referencia externos, que coadyuvan a una mayor eficacia y sentido de oportunidad en la prevención y persecución de la delincuencia.

Finalmente, si una política pública debe tener claramente establecidos sus **plazos** de acción, más aún debe ocurrir en materia de seguridad ciu-

dadana, y sobre todo si ésta se define como integral. No hay soluciones instantáneas ni mágicas al problema de la inseguridad que afecta a la sociedad actualmente. En la gestión pública es enorme la tentación de improvisar ante la presión ciudadana, las encuestas de opinión y la crítica de los medios de comunicación, y con frecuencia se sucumbe ante dicha tentación. Con frecuencia también, las medidas así asumidas generalmente terminan exacerbando el problema, tal y como ha ocurrido con los llamados ejercicios de “manos duras”.

Sin embargo, la necesidad de establecer plazos no significa que las políticas no corren el riesgo de perder significado útil.

El delicado tema de la asignación de recursos necesarios o suficientes, sólo logra manejarse de manera conveniente, una vez se reconocen y asignan las prioridades que merecen las acciones que resulten de la política de seguridad ciudadana.

Como todas las políticas, la de seguridad ciudadana debe ser oportuna. Es decir, la inercia y la postergación, sólo se traducen en costos mayores, complejidad y profundización de situaciones críticas. En este sentido, cabe señalar que el actual gobierno ha iniciado un trabajo, en el que los demás actores nacionales cuentan con espacios para asumir posiciones, con el objetivo final de que hagan propia una estrategia, que más allá de la presente administración, deje de ser una política de gobierno para desarrollarse como una Política de Estado.

Mediación Comunitaria

TEORÍA DEL CONFLICTO

Vivimos en una sociedad cuya cultura es el conflicto, contrapuesto a una cultura de paz como anhelo universal.

El conflicto es tan antiguo como la humanidad y alrededor de este concepto se tejen teorías que van desde concebirlo como una enfermedad social hasta reconocerlo como un elemento indispensable para el desarrollo de la humanidad.



OSCAR CEVILLE

Procurador de la Administración

Sea cual fuere nuestro criterio, los conflictos no solo existen sino que aumentan con el tiempo, lo que nos plantea el dilema de cómo prevenirlos y enfrentarlos.

En nuestro país la manera tradicional de enfrentarlos ha sido a través de la justicia formal de los tribunales jurisdiccionales o la justicia de policía, administrada por corregidores, regidores y alcaldes; métodos que han resultado ineficaces desde el momento que entran al sistema más procesos de los que salen y cuya duración casi siempre va más allá de plazos razonables.

Según William Ury, un sistema de resolución de conflictos es eficiente sólo cuando cuenta con numerosas instituciones y procedimientos que permiten prevenir las controversias y resolverlas, con el menor costo posible, partiendo de las necesidades e intereses de las partes, sobre la base del principio de subsidiariedad; principio que expresa que “las cuestiones deberán ser tratadas al más bajo nivel posible, en forma descentralizada y que al más alto nivel, al nivel del sistema judicial, sólo deben ser tratados los conflictos, cuando sea absolutamente necesario”¹.

JUSTICIA Y MEDIACIÓN

La justicia es un concepto abstracto que tiene tantas interpretaciones como corrientes de pensamiento. Para Platón por ejemplo, justicia es aquella que mantiene la unidad, el acuerdo y la armonía, mientras que para Aristóteles, la justicia impone a cada uno respetar el bien de los demás².

Este último en su teoría acerca de la justicia como medida axiológica para el Derecho y el Estado, distingue entre la justicia distributiva y la justicia correctiva. La primera, afirma el principio de la igualdad y apunta a que cada asociado reciba bienes y honores en proporción adecuada a sus méritos; y la segunda, tiende a que

¹ URY, William. Cit. por HIGHTON Elena I. y ÁLVAREZ Gladis S. *Mediación para Resolver Conflictos*; ed. AD-HOC, primera reimpresión, Buenos Aires, 1998. p. 24-25

² CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*; ed. Heliasta; Buenos Aires, 2003; tomo V, p.65

haya igualdad entre lo que se da y lo que se recibe³.

Dentro de la justicia correctiva, Aristóteles distinguía dos subespecies: la conmutativa y la justicia judicial. La primera aplicable a las relaciones voluntarias de cambio, en el que exista igualdad entre lo que se da y lo que se recibe, y la segunda, la judicial, que hace la relación entre daño y reparación, y entre delito y pena⁴.

Lo expuesto nos conduce a dos conclusiones: la primera es que existen distintas formas de hacer justicia, y la segunda es que si la justicia es una manera de restaurar la armonía y la mediación sirve a los propósitos de restaurar la armonía deshecha por el conflicto; más que un proceso alternativo a la justicia, la mediación viene a ser una variante de justicia, es decir, otra forma de hacer justicia.

ANTECEDENTES DE LA MEDIACIÓN

Como antecedente remoto los autores ubican el nacimiento de este proceso alternativo en Roma en las 12 Tablas, o en la civilización agrícola del Valle del Nilo de la antigüedad o en Grecia donde se hablaba de los EIDOS como costumbre, como experiencia o nueva forma de arreglo de los conflictos a voluntad de las partes⁵.

Muchos conflictos internacionales han sido resueltos a través de la mediación. España, por ejemplo, ha resuelto sus controversias con ultramar por vía de la mediación por más de trescientos años. En China por más de mil años, se han resuelto problemas de casi toda índole utilizando la mediación⁶.

Como antecedente más inmediato de la mediación, Marinés Suares señala que ésta nació en Estados Unidos a mediados de la década del 70, como una nueva institución encaminada a la resolución alternativa de conflictos, que luego fue incorporada al sistema legal y en algunos estados como California se impuso de forma obligatoria para poder acceder al sistema jurisdiccional⁷.

CONCEPTO DE MEDIACIÓN

Soler Mendizábal, define el concepto como un sistema de negociación asistida, mediante la cual las partes

involucradas en un conflicto intentan resolverlo por sí mismas con la ayuda de un tercero imparcial, que actúa como conductor de la sesión, ayudando a las personas que participan en la mediación a encontrar una solución que sea satisfactoria para ambas partes⁸.

Por su parte, la abogada Karen Palacios en sus apuntes sobre “introducción a la mediación”, luego de describir las características comunes encontradas en las definiciones de varios autores sobre el tema de la mediación, ensaya la propia y nos expresa que “es un método no adversarial de solución de conflictos, a través del cual dos o más partes participan de un proceso confidencial a cargo de un tercero neutral e imparcial llamado mediador o mediadora, que facilitará la comunicación entre ellos, a través de técnicas específicas que les permitan llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto o diferencia, en forma rápida y amigable”.

De la anterior definición, Palacios extrae cinco principios rectores de la mediación, a saber: la participación voluntaria; la equidad o igualdad en la oportunidad de participación; la neutralidad del mediador; la confidencialidad de la información; la economía del proceso en tiempo y costos; y, la obligatoriedad del cumplimiento de los acuerdos.

³ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Ed, Driskill S.A., Buenos Aires, 1978, tomoXVII, p.657

⁴ IBIDEM

⁵ CRISTANCHO MOYANO, Juan Pablo. La conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Ediciones Librería del Profesional, segunda edición, Bogotá, 2002, p.55

⁶ DAVIS, William E. Introducción a una antología sobre Resolución Alternativa de Controversias en América Latina; p.5

⁷ SUARES, Marinés. Mediación; ed. Paidós, tercera reimpression, Buenos Aires, 2002, p.47-48

⁸ SOLER MENDIZÁBAL, Ricaurte. El Arbitraje, La Conciliación y la Mediación; ed. Universal Books, Panamá, 2002, primera edición; p.58

CLASIFICACIÓN

De acuerdo con la Ley, la mediación puede ser pública o privada, institucional o independiente. Será pública si ésta se lleva a cabo por un mediador o mediadores al servicio del Estado y privada si se realiza a nivel particular.

Será institucional si el mediador o mediadores pertenece a un centro o instituciones establecidas conforme a la Ley e independiente si se ejerce de manera autónoma. (ver artículo 54 del Decreto Ley 5 de 1999)

La Ley también clasifica la mediación en judicial y extrajudicial. Entendiéndose la primera como aquella que se realiza durante el curso de un proceso judicial, en cualquiera de sus etapas, y la extrajudicial cuando el conflicto objeto de la mediación no ha sido llevado a la esfera judicial.

A nuestro juicio, la mediación comunitaria puede clasificarse como pública e institucional, en virtud que el mediador presta sus servicios a la comunidad en la que habita, a través de un centro de mediación del que forma parte y que ha sido establecido por una institución pública.

CONCEPTO DE MEDIACIÓN COMUNITARIA

La mediación comunitaria es un proceso informal para la solución de conflictos, que surgen en el ámbito comunitario entre dos o más partes, con la intervención de un tercero imparcial, que vive en esa comunidad, llamado mediador o mediadora, que facilita la comunicación entre ambos a través de técnicas específicas para

propiciar un acuerdo que ponga fin al conflicto o controversia.

En consecuencia, la mediación comunitaria es la incorporación del mecanismo de la mediación a la vida comunitaria. Implica la organización de la población de los corregimientos y regimientos, para que, sensibilizados y capacitados, y con el apoyo de las autoridades locales, puedan hacer uso de este proceso para la solución de sus conflictos individuales (entre vecinos) o colectivos (entre comunidades o grupos de vecinos de una misma comunidad).

MOTIVOS QUE JUSTIFICAN DE LA MEDIACIÓN COMUNITARIA

La falta de acceso a la justicia por parte de la gran mayoría de ciudadanos; la falta de mecanismos ágiles que den respuesta a los litigios que a diario se surten en el sistema de administración de justicia; la percepción negativa que tienen los ciudadanos del sistema judicial; la falta de tolerancia; y la escalada de violencia que genera la criminalidad; son motivos más que suficientes para justificar la puesta en marcha de un programa de mediación comunitaria a nivel nacional ⁹.

Y es que los hechos descritos nos obligan a crear espacios de solución alternativa de conflictos en las propias comunidades para atender las controversias cotidianas que inciden directamente en la vida de la mayoría de las personas y que son generalmente del conocimiento de las autoridades de policía y de las autoridades judiciales. A juicio nuestro, estos espacios serán una alternativa inmediata y eficaz al servicio del

ciudadano que contribuirá con la justicia y propiciará una cultura de paz ¹⁰.

De lo expresado en los dos párrafos anteriores podemos concluir que la mediación comunitaria sirve a tres propósitos básicos, a saber: crear una cultura de paz en las comunidades a través del dialogo y la comunicación; contribuye a elevar la autoestima de las personas en particular y de la comunidad en general; y, contribuye también a descongestionar el sistema judicial y el de policía, al evitar que los conflictos trasciendan los límites de la vecindad.

LA MEDIACIÓN COMUNITARIA EN PANAMÁ

La mediación comunitaria es una alternativa de resolución de conflictos que en la República de Panamá se encuentra en una etapa de construcción. Fue impulsada inicialmente por la Alianza Ciudadana Pro Justicia en el año 2003 a través de una experiencia piloto denominada “corregiduría modelo”, que tenía como meta contribuir a la eficacia y eficiencia del servicio público que

⁹ Procuraduría de la Administración. Op. Cit. p.2

¹⁰ IBIDEM

presta la Corregiduría de Parque Lefevre, que fue la escogida para esta experiencia.

El objetivo incluía la capacitación de los corregidores en los temas de su competencia y en técnicas de mediación, formar mediadores voluntarios y promover la práctica de la mediación dentro del corregimiento, para mejorar el servicio de justicia de policía, en una corregiduría modelo.

Participaron en apoyo al proyecto, el municipio de Panamá, la Junta Comunal de Parque Lefevre, el Centro de Mediación del Órgano Judicial, la Asociación de Mediadores de Panamá y el Representante de Corregimiento.

Según informe de la Alianza Ciudadana Pro Justicia, entre 2003 y 2005 se efectuaron 150 mediaciones y premediaciones en las que hubo 95% de acuerdos. La mayoría de los casos atendidos se relacionaban con temas relativos a servidumbres, paredes medianeras, riñas, intrusos, deudas menores, prestación de servicios profesionales deficientes y pensiones alimenticias, entre otros. Entre los problemas más frecuentes que tuvo que enfrentar este proyecto se mencionan el alto nivel de rotación de los corregidores y la falta de un mayor apoyo de la sociedad civil.

Posteriormente, el Pacto de Estado por la Justicia estableció como una actividad relevante dentro de una de sus áreas prioritarias denominada “acceso a la Justicia”, la creación de centros de mediación comunitarias itinerantes adscritos a la Procuraduría de la Administración.

En el mes de noviembre de 2006, la Procuraduría de la Administración firmó un convenio de colaboración

con el Ministerio de Gobierno y Justicia y la Alianza Ciudadana Pro Justicia, dando inicio así al proyecto piloto de mediación comunitaria cuyo objetivo es constituir diez centros de mediación comunitaria que brinden asistencia gratuita a los ciudadanos para la resolución de sus conflictos vecinales y de esta manera mejorar el acceso a la justicia.

Para cumplir con este objetivo se escogieron cinco corregimientos pilotos, a saber: Chepo (cabecera), Portobelo (cabecera), Soná (cabecera), Llano Bonito en Chitré y San Pablo Viejo en David. Este proyecto deberá extenderse a cinco corregimientos adicionales que serán: Penonomé (cabecera), Santa Fe, Darién, Amelia Denis de Icaza, Parque Lefevre y Pedregal.

Basados en los resultados de esta experiencia, se ampliará la cobertura de la mediación comunitaria a través de la constitución de centros de mediación en otros corregimientos y se impulsará la modalidad de la mediación comunitaria itinerante en comunidades donde no existan centros de mediación.

A la fecha, se han realizado cinco jornadas de sensibilización, una en cada uno de los primeros cinco corregimientos arriba señalados, explicándole a la población las características y beneficios de la mediación comunitaria y han sido capacitados como mediadores ochenta y seis líderes comunales.

En la actualidad nos encontramos coordinando con las autoridades locales los sitios donde estarán ubicados los Centros de Mediación Comunitarios, al tiempo que organizamos la segunda fase de capacitación para los mediadores dentro de un programa de capacitación continua para ellos.

También se ha constituido en la Procuraduría de la Administración un equipo técnico interdisciplinario de apoyo a los mediadores comunitarios, integrado inicialmente por dos abogados, una psicóloga y una trabajadora social.

De manera paralela se coordina con el Ministerio de Gobierno y Justicia un reglamento para la mediación comunitaria que incluya entre otros temas, los requisitos para ser mediador comunitario y el nivel de obligatoriedad en el cumplimiento de los acuerdos que se alcancen.

Este proyecto será evaluado en forma continua, principalmente a través del registro de casos atendidos y de una auditoría ciudadana.

De todo lo expresado llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Frente a una cultura litigiosa y al aumento de los conflictos, se hace necesario crear las condiciones para propiciar una cultura de paz.
2. El sistema judicial al igual que la justicia de policía han sido ineficientes en la solución de conflictos desde el momento que entran al sistema más procesos de los que salen resueltos y cuya duración va más allá de plazos razonables.

3. La mediación como un proceso de resolución alternativa de conflictos, es un método no adversarial, que permite prevenirlos y resolverlos con el menor costo posible, tomando en cuenta las necesidades de las partes y sobre la base del principio de subsidiariedad y la autocomposición.
4. La mediación comunitaria implica extender la mediación al ámbito de los corregimientos, organizar y capacitar a la comunidad en el tema, empoderándolos para que ellos resuelvan sus conflictos individuales y grupales.
5. Mediante la mediación comunitaria se desarrolla una cultura de paz en la comunidad y se alivia al sistema formal de justicia de una carga de conflictos que no ingresarían al sistema al ser resueltos en la base (comunidad o vecindad).
6. La mediación comunitaria contribuirá a fortalecer los mecanismos de convivencia de manera particular en aquellas áreas donde es más notorio el crecimiento de la violencia y la intolerancia.
7. Si una de las características principales de la justicia es restaurar la armonía, la mediación comunitaria al resolver los conflictos de la comunidad reestableciendo la armonía, califica como una forma de justicia más cercana al ciudadano.





Vista panorámica del Canal de Panamá

La estructura de peajes en la operación del Canal de Panamá

DR. RICAURTE VÁSQUEZ MORALES

UN REPASO SOBRE TEORÍA DE LOS PRECIOS

La ciencia económica reconoce el precio como la señal más importante que utiliza el mercado para asignar sus recursos. Por lo general, disponemos de una cantidad inferior de recursos que los que requerimos para satisfacer nuestras necesidades. Este principio de carestía es el fundamento del pensamiento económico y los precios relacionados con éstos, esta es la señal que nos permite decidir la asignación de los recursos escasos.

El precio no es necesariamente lo mismo que el valor. El precio lo señala el mercado, por lo general es externo a la persona. El valor, sin embargo, es algo personalísimo. De hecho, dos personas pueden ser dueños de objetos similares, por ejemplo automóviles

idénticos y tener valores absolutamente distintos sobre éstos. Cuando una persona vende algo que le pertenece lo hace porque el precio que puede lograr supera el valor personal que le ha asignado a dicho objeto. Por el contrario, para aquel que compra, el precio es generalmente inferior al valor que el personal le asigna al mismo.

El modelo económico ideal asigna al mercado la responsabilidad de fijar los precios, donde todos los compradores y todos los vendedores, en virtud del valor que le asignan a las cosas y la capacidad (el ingreso) de participar en el mercado, activan las fuerzas invisibles de la oferta y la demanda para hacer operativos y funcionales los mercados.



Ricaurte Vásquez ex ministro de Economía y Finanzas y expresidente de la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

LA ESTRUCTURA DE PRECIOS DEL CANAL DE PANAMÁ

El precio de referencia sobre el cual opera el Canal de Panamá se conoce como el peaje. Como todo precio, el mismo se encuentra relacionado con alguna unidad física. Por ejemplo, balboas por galón en la gasolina o dólares por onza en el caso de ciertos metales preciosos. La unidad de medida tradicional del Canal de Panamá es la tonelada del Canal o CP/SUAB – Canal de Panamá – Sistema Universal de Arqueo de Buques, que corresponde a 100 pies cúbicos de volumen.

El peaje, el precio relevante del Canal, tiene como unidad de referencia

una medida de capacidad o volumen. Se cobra por la capacidad que tiene el buque de llevar carga. No se cobra por la carga que lleva o que puede llevar el buque. El riesgo del movimiento de carga es del naviero, el Canal de Panamá cobra por brindar la alternativa de acortar las distancias. Al igual que en una autopista de peajes, se paga por vehículo aunque vaya solo el conductor o lo haga con su familia.

Lo anterior explica la razón por la cual los ingresos del Canal de Panamá dependen directamente del volumen o la capacidad de carga que lo

utiliza y en menor grado del número de tránsitos que utiliza la vía. Si los buques son de gran tamaño, el ingreso por cada tránsito es mayor que el ingreso que resulta del tránsito de buques pequeños. Es por ello que en la presentación de la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá mediante la Construcción de un Tercer Juego de Esclusas, la razón primordial de la propuesta es aumentar la capacidad operativa del Canal, de aproximadamente 330 millones de toneladas del Canal por año a 680 millones de toneladas del Canal por año. La referencia primaria y me-

dular fue la capacidad en términos volumétricos y no en términos de número de buques que utiliza la vía acuática. Durante los últimos años el crecimiento en el número de tránsitos se ha mantenido con un crecimiento discreto.

Al fijar los precios, es posible que no todos los que participan en un mercado en particular tengan la misma capacidad de afectar el precio de dicho mercado. En el caso del Canal de Panamá, indudablemente que la Autoridad del Canal de Panamá tiene un decir mayor sobre la estructura de peajes que un usuario ocasional. El Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá establece en su artículo III, 1 (c) que “Los peajes y otros derechos por servicio de tránsito y conexos serán justos, razonables, equitativos y consistentes con los principios del Derecho Internacional”; sin embargo, el procedimiento de fijación de peajes considera la llamada a una audiencia pública internacional donde se escuchan y consideran los comentarios y opiniones de partes interesadas. Sin embargo, la diferencia más importante del proceso de fijación de peajes es el hecho que no se limita a lograr el equilibrio entre ingresos y gastos del Canal (incluyendo aquellos de capital) como lo hizo en su momento la Comisión del Canal de Panamá, sino que deben estar determinados sobre su valor económico: a sus usuarios, a la Autoridad del Canal (incluyendo su capital humano y físico) y no menos importante a sus accionistas representados por el Estado.

Es en este sentido que desde el inicio de la administración panameña del Canal de Panamá, la política de peajes ha estado encaminada a lograr un nivel de ganancias importante las cuales en buena parte constituyen ingresos significativos del Gobierno Central. Por otra parte, a lo largo de los años y aún antes de la transferencia a Panamá, las inversiones en planta, equipo, capital humano y mejoras fue cubierta de forma directa de los ingresos del Canal sin recurrir a endeudamiento o transferencias de los gobiernos responsables de su administración.



BREVE HISTORIA DEL IMPACTO EN PEAJES

La historia del Canal panameño en materia de peajes presenta por lo menos dos eventos importantes: los cambios incorporados en el año 2001 donde se abandona el concepto de un peaje único aplicable a prácticamente la totalidad de los buques que utilizan la vía, en favor de una estructura segmentada de mercado donde se reconoce el hecho que el valor de la ruta por Panamá es diferente según el tipo de carga que lleva el buque, y que la forma de aproximar tal concepto es mediante el tipo de buque. De allí surge entonces una estructura de peajes diferenciada entre los distintos tipos de buques.

La estructura adoptada en 2001 permitió mantener el principio de equidad o igual trato dentro de cada una de las categorías o segmentos de mercado, pero claramente diferenciados entre los distintos segmentos.

Desde el análisis económico propiamente dicho, los productos manufacturados gozan de un precio mayor por unidad que el correspondiente a igual volumen de trigo, hierro o cualquier otra materia prima. Durante los últimos diez años, la carga que transita por el Canal de Panamá ha cambiado radicalmente su estructura y composición. Históricamente, en 1995 el Canal de Panamá manejaba

el 36.3 % del tonelaje transitado correspondió a graneles secos, mientras que los buques de contenedores representaban el 14.8% del tonelaje que transitó el Canal ese año.

En el año fiscal 2006, los números se invirtieron y los graneles secos representaron el 19.9% del tonelaje mientras que los portacontenedores representaron el 38.2% del mismo. Este cambio en la estructura de clientes del Canal de Panamá tiene un impacto profundo sobre sus operaciones, sobre el manejo de la capacidad instalada y las necesidades de capacidad adicional; pero más importante aún sobre el valor económico del negocio.

Al transitar por el Canal carga de mayor valor con requisitos altísimos de entrega a tiempo, el costo de mover el mismo inventario por una ruta más larga o menos confiable aumenta el costo de oportunidad, o sea, el costo resultante de que las cosas no salgan como se planifican. El inventario a bordo del buque, por mayor razón, no puede ser realizado o vendido salvo que llegue a tiempo a su comprador final. El cambio en el patrón de comercio que resulta de la globalización ha favorecido el valor del Canal como ruta al asignar un mayor valor a la carga por unidad de volumen que el que resulta de un patrón de comercio previo a la globalización.

El resultado inequívoco ha sido que en el tiempo los precios de los peajes del Canal han aumentado, el crecimiento del volumen ha continuado en aumento y los ingresos se han duplicado en el período de administración panameña del Canal: B/.568 millones al cierre de 1999 versus B/.1,026 millones al cierre del 2006.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La administración panameña del Canal ha considerado por primera vez desde el inicio de sus operaciones el valor económico del recurso en el proceso de fijación de peajes. Resulta evidente que el Canal no debe ni puede aumentar sus peajes de manera arbitraria y que existe un límite superior al precio que puede cargar por el tránsito, el cual lo dicta el valor que cada cliente le otorga a la meta, lo que permite la formulación.

El Tribunal de Cuentas



OSCAR VARGAS VELARDE

Magistrado Presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial
Contraloría General de la República

I. FUNDAMENTOS

El Tribunal de Cuentas es una entidad de la administración de justicia patrimonial con arraigo en nuestro acontecer legislativo desde que Panamá se constituyó en República el 3 de noviembre de 1903, aunque sus antecedentes mediatos se remontan a la época colonial y después al período de unión a Colombia.

En efecto, apenas se fundó la República de Panamá, los constructores del nuevo Estado crearon dicho Tribunal para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, institución de singular importancia para la buena salud de las finanzas públicas, que lamentablemente desapareció a finales de la década del diez del siglo pasado, resurgió en 1984, aunque nunca fue puesta en funcionamiento y se extinguió en los primeros meses de 1990 cuando se creó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial dentro de la Contraloría General de la República, con características diferentes y mayores atribuciones que aquel Tribunal, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares.

Luego de diecisiete años de experiencias con la *Dirección de Responsabilidad Patrimonial*, surgida a raíz de la intervención militar estadounidense en Panamá de 1989, la reforma constitucional promulgada en el 2004 instauró la nueva Jurisdicción de Cuentas para conocer las causas contra los empleados y los agentes de cuentas, al igual que el *Tribunal de Cuentas*, que sustituye esa institución administrativa revestida de funciones jurisdiccionales, como el organismo central de dicha jurisdicción, de modo que por primera vez en nuestra historia republicana centenaria, este Tribunal quedó articulado coherentemente en el rango supremo de las disposiciones de nuestra Constitución Política.

A este Tribunal de Cuentas, que gozará de todas las garantías constitucionales y legales, le corresponderá privativamente juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades,

formule la Contraloría General de la República, entidad independiente de los tres órganos del Estado, cuya función consiste en fiscalizar los fondos y los bienes públicos.

II. PRINCIPIOS

Edificio de la Contraloría General de la República



La nueva Jurisdicción de Cuentas, desarrollada mediante el Proyecto de Ley que cursa desde el 12 de diciembre del 2005 en la Asamblea Nacional, elaborado en función de los artículos 280, numeral 13 y 281 de la Constitución Política y cuyos aspectos más relevantes son la creación del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía de Cuentas, así como la configuración de un proceso de cuentas ágil y eficaz, se nutre intrínsecamente de los principios siguientes:

1. ***Lucha contra la corrupción y preservación de los fondos y los bienes públicos.*** El compromiso asumido por el Gobierno Nacional de fortalecer los organismos orientados al combate frontal contra la corrupción, obliga a perfeccionar la Jurisdicción de Cuentas al convertir a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en un Tribunal de Cuentas independiente, para surtir los procesos tendientes a determinar las lesiones patrimoniales cometidas en contra del Erario y deslindar las responsabilidades de los servidores públicos o de los particulares que estuvieren involucrados en tales hechos.

El Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que constituyen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes públicos. Correctivo porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas que menoscaben el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos.

2. **Independencia judicial.** El Tribunal de Cuentas, uno de los tres tribunales con jerarquía constitucional, está estructurado de tal forma que disfruta de independencia indiscutible tanto en su función de administrar justicia, como en sus asuntos funcionales, administrativos y presupuestarios.

Así, el Tribunal de Cuentas no será una dependencia administrativa de la Contraloría General de la República, tal como estaba previsto en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 para el Tribunal de Cuentas creado por esta excerta legal y tal como sucede hoy con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial; por el contrario, este Tribunal será autónomo, es decir, no formará parte de esa institución fiscalizadora ni de ninguno de los órganos del Estado.

3. **Imparcialidad.** El Tribunal de Cuentas será juez imparcial en el proceso patrimonial dirigido a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares que lesionen los caudales y los recursos estatales.

La institución juzgadora estará separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora. El Tribunal que se creará se desentenderá de las tareas investigativas, que en la esfera administrativa corresponderá a la Contraloría General de la República y en la esfera jurisdiccional a la Fiscalía de Cuentas. Esta será una oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal. Tiene la misión de instruir el proceso, recabar todas las pruebas a favor del Estado y ejercer la acusación pública.

Las causas patrimoniales serán juzgadas al tenor de las pruebas aportadas por el Fiscal de Cuentas y por los investigados o los procesados, o practicadas de oficio cuando hubiere asuntos que requieran esclarecimiento.

4. **Justicia expedita.** Como en el actual proceso patrimonial, la fase de investigación no tiene términos y luego el procedimiento propiamente dicho es a veces complicado, todo esto resultado de las normas legales y reglamentarias que rigen la institución, se presentan situaciones que pudieran ser antagónicas a la justicia expedita pregonada por la Constitución y a la seguridad jurídica, ambas pilares imprescindibles del Estado de Derecho.

El Proyecto de Ley tiene como propósito la celeridad de la investigación, sin sacrificar la labor efectiva del Fiscal de Cuentas, la celeridad del proceso y la celeridad de la decisión, sin sacrificar la búsqueda de la verdad material. Los plazos de la investigación, de la fase intermedia y de la fase plenaria del proceso de cuentas son breves, comparados con el sistema actual que carece de términos para que se concluya la investigación y prevé términos dilatados en cuanto al propio proceso patrimonial en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

5. **Garantía del debido proceso legal.** El Proyecto de Ley consagra claramente la garantía constitucional del debido proceso con alcance indiscutible en el juicio de cuentas.

En efecto, el instrumento establece el derecho elemental de los investigados o de los procesados a ser oídos, de modo tal que puedan defenderse debidamente, mientras dure la etapa de la investigación o durante la tramitación del proceso, sea personalmente cuando se inicia la instrucción del sumario, sea a través de apoderado judicial en la fase intermedia y en la fase plenaria, que estarán a cargo del Tribunal de Cuentas, organismo jurisdiccional determinado previamente por esta ley, competente, independiente e imparcial.

Se garantiza el principio de la igualdad ante la ley, puesto que tanto el Fiscal de Cuentas como los procesados gozarán de iguales derechos y oportunidades en cuanto a la posibilidad de pronunciarse, contradecir u oponerse a las pretensiones y las manifestaciones que cada uno de ellos en el curso del proceso. Igualmente, se garantiza el derecho de aportar todas las pruebas lícitas indicadas por el Proyecto de Ley y el Código Judicial, que sean pertinentes al proceso de cuentas y el derecho de contradecirlas u objetarlas.

Finalmente, se instituyen los medios de impugnación dentro del propio proceso de cuentas y se abre la vía para que se acuda a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Recurso Extraordinario de Casación, sujeto al requisito de la cuantía del daño causado al Estado por la lesión patrimonial.

III. EL TRIBUNAL Y LA FISCALÍA DE CUENTAS

La *Jurisdicción de Cuentas* se ejercerá de manera permanente en todo el territorio nacional y su esfera de competencia comprenderá el juzgamiento por las irregularidades, que impliquen pérdida o menoscabo de los fondos y los bienes públicos, en vista de acciones u omisiones de todas aquellos servidores públicos o particulares que, en su caso, los reciban, los recauden, los manejen, los inviertan, los paguen, los administren, los cuiden, los custodien o los controlen, los aprueben, los autoricen, los paguen o los fiscalicen.

En este sentido, el artículo 3 del Proyecto indica:

“La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

1. *Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.*
2. *Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría*

General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.

3. *Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.*

4. *Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido de los servidores públicos o de las personas naturales o jurídicas que los reciban a cualquier título, los recauden o los paguen, o los tengan bajo su administración, su cuidado, su custodia, su control, su distribución, su inversión, su autorización, su aprobación o su fiscalización.*

5. *Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido en empresas estatales o empresas mixtas y en todas aquellas en que tenga participación económica el Estado, una institución autónoma o semiautónoma, un municipio o una Junta Comunal.*

6. *Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos que tengan el carácter de subvenciones, subsidios, créditos, avales, donaciones, ayudas o contribuciones, y que hayan sido entregados a personas naturales o jurídicas para fines públicos”.*

Para los efectos de juzgar tales causas, el Proyecto de Ley instaura el **Tribunal de Cuentas**, premunido de absoluta independencia funcional, administrativa y presupuestaria, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y sede permanente en la ciudad capital.

Estará integrado por tres *Magistrados de Cuentas* y sus respectivos suplentes, que serán nombrados por los tres órganos del Estado y por un período de diez años. Los primeros Magistrados serán designados, de tal forma, que garanticen periodos escalonados. Para ocupar el cargo deben cumplir con los mismos requisitos que se le exigen a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y además, que el candidato no haya sido condenado por delito doloso ni lesión patrimonial en contra del Estado.

Por la relevancia constitucional del Tribunal y por la naturaleza de las funciones de sus Magistrados, estos tendrán los derechos, los deberes y las incompatibilidades de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y les serán aplicables también las reglas contenidas en los artículos 205, 208, 210, 211, 212, 213 y 216 de la Constitución Política y válidas para éstos. Sólo el Pleno de la Corte

Suprema de Justicia podrá removerlos o suspenderlos, debido a faltas o delitos perpetrados en el ejercicio de sus funciones.

Para el cumplimiento de su labor, el Tribunal de Cuentas contará con un Secretario General, un Secretario Administrativo y con el personal de carácter técnico, preparado en las ramas del Derecho y de la auditoría, que sea indispensable, nombrado en Sala de Acuerdo por los Magistrados que lo conforman. Estos servidores públicos serán receptores de los derechos, los emolumentos, los deberes, las responsabilidades y las incompatibilidades de que están investidos los servidores públicos del Órgano Judicial. Podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos, en vista de la comisión de delito o falta grave, de acuerdo con el reglamento que los Magistrados de Cuentas adopten.

Para preservar su independencia, el Tribunal de Cuentas quedará facultado para elaborar su proyecto de presupuesto que, con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía de Cuentas, será considerado en el proyecto de Presupuesto General del Estado.

Para que sea posible el funcionamiento inmediato de esta jurisdicción, una vez se promulgue la ley, se establece que el presupuesto, los bienes y los equipos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República se trasladarán al Tribunal de Cuentas.

El Proyecto de Ley así mismo crea la Fiscalía de Cuentas con sede en la ciudad de Panamá y funciones en todo el territorio nacional, bajo la responsabilidad de un Fiscal de Cuentas, que será nombrado, al igual que su suplente, por el Órgano Ejecutivo y por un período de diez años, siempre que cumpla los mismos requisitos que se le requieren a los Magistrados de Cuentas.

Al Fiscal de Cuentas también le son aplicables los cánones de conductas previstos en los artículos 205, 208, 210, 211, 212, 213 y 216 de la Constitución Política y únicamente podrá ser suspendido o removido de su cargo por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Este servidor público ejercerá la acción de cuentas y, por lo tanto, ha de instruir la investigación patrimonial apenas la Contraloría General de la República formule los reparos a las

cuentas o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes, y de llevar adelante la acusación pública en el proceso que se tramite ante el Tribunal de Cuentas.

Las funciones específicas de este servidor público, al tenor del artículo 28 del Proyecto, son las siguientes:

“1. Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez que la Contraloría General de la República, formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.

2. Practicar todas las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos haya realizado la Contraloría General de la República.

3. Solicitar a la Contraloría General de la República cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen, del informe o del auditorio que sirvió de fundamento a los reparos.

4. Remitir al Tribunal de Cuentas, luego de concluida la investigación patrimonial, una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende.

5. Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas.

6. Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas.

7. Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas.

8. Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la Ley.

9. Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, del posible delito cometido por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte la Contraloría General de la República o cometido por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos”.

La Fiscalía de Cuentas estará integrada por un Secretario General y los demás servidores públicos subalternos necesarios para su funcionamiento, tendrán los mismos derechos, deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Tribunal de Cuentas. El Fiscal de Cuentas podrá suspenderlos o removerlos de sus cargos cuando cometan delito o falta grave, en conformidad con el reglamento que se adopte.

IV. EL PROCESO DE CUENTAS

El proceso de cuentas experimentará tres fases, a saber: la **fase de la investigación**, la **fase intermedia** y la **fase plenaria**.

La investigación formal comienza cuando la Contraloría General de la República remita a la Fiscalía de Cuentas un examen, un informe o una auditoría que denote reparos o irregularidades vinculados a bienes o fondos públicos, susceptibles de lesión patrimonial en contra del Estado y este funcionario de instrucción profiere la resolución destinada a determinar claramente los hechos y deslindar las responsabilidades que han de imputarse a los servidores públicos o los particulares.

Acto seguido, el Fiscal de Cuentas citará a los presuntos responsables para que rindan, sin apremio ni juramento, su declaración en torno a los hechos que se investigan y, además, suministren, si los tuvieren, los elementos de juicio o los documentos que estimen pertinentes para aclarar tales hechos y sus circunstancias.

El Fiscal de Cuentas debe obtener las pruebas lícitas que sean menester para establecer la existencia de la lesión patrimonial y su monto, así como la identificación de los involucrados y su grado de responsabilidad.

La **fase de la investigación** debe concluirse dentro un término de cuatro meses, contado desde su inicio, o de seis meses si son varios los involucrados.

El sumario será enviado con la Vista Fiscal correspondiente al Tribunal de Cuentas. Si el Fiscal de Cuentas no finaliza la investigación dentro del término señalado, tendrá que solicitar un término adicional.

La *fase intermedia* ocurre entre la fecha en que el Tribunal de Cuentas recibe el expediente y se ejecutoria la Resolución de Reparos, la que equivale al auto de enjuiciamiento.

En esta etapa el investigado, a través de su abogado, puede presentar los escritos o memoriales indicando los vicios o las fallas del expediente u oponiéndose a los argumentos y a las conclusiones del Fiscal de Cuentas. Es evidente que nada impide que constituya apoderado judicial en la fase de la investigación para ejercer los derechos correspondientes.

Los Magistrados del Tribunal de Cuentas deben revisar el expediente para establecer si se han cumplido con los trámites o las formalidades legales. Si los hubiese, ordenará se subsanen los vicios. En caso de que no los hubiese, dictarán la resolución correspondiente, mediante la cual, según los elementos de convicción que militen, ordenará la corrección, la ampliación o la complementación para los propósitos de perfeccionar la investigación; el llamamiento a juicio de los investigados, si existiere motivo para ello; el cierre del expediente, si las irregularidades fueren infundadas; o el cese del procedimiento contra cualquiera de los investigados, cuando no se les derivare responsabilidad patrimonial.

La Resolución de Reparos, que admite el recurso de reconsideración, será notificada personalmente al Fiscal de Cuentas y al procesado. Cuando se desconociere el paradero de éste, se publicará un edicto de notificación por cinco días consecutivos en un diario de amplia circulación nacional y se le nombrará un defensor de ausente, que será remunerado por el Estado. Cuando se conociere el domicilio del procesado se harán las diligencias para su notificación personal. Si el interesado no se encontrare, se le fijará un edicto en puerta para que comparezca al proceso dentro del término de tres días. Vencido este término sin que hubiere comparecido al proceso, se realizará la notificación por edicto emplazatorio de acuerdo a las formalidades antes mencionadas.

La *fase plenaria* empieza con la ejecutoria de la Resolución de Reparos y culmina con la ejecutoria de la Resolución de Cargos o la Resolución de Descargos, que le pone fin al proceso.

Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en términos cortos, claros y categóricos. Durante cinco días hábiles el Fiscal de Cuentas y los procesados pueden aducir las pruebas. Luego, dentro de un período de cinco días hábiles, ambos pueden aportar contrapruebas.

Después en el período de tres días hábiles pueden objetar las pruebas y las contrapruebas. Finalmente, se establece un período de treinta días hábiles para practicar las pruebas. El Tribunal tiene la facultad para practicar pruebas de oficio cuando tuviere dudas o necesitare esclarecer puntos oscuros.

Al vencerse el término para desahogar las pruebas y hasta que se dicte la Resolución de Cargos o Descargos, tanto el Fiscal de Cuentas como los procesados pueden presentar por escrito sus alegatos.

El Tribunal de Cuentas debe entonces dictar la resolución que decide la causa. Se llamará Resolución de Cargos cuando se condene o declare de la responsabilidad patrimonial de los involucrados y se llamará Resolución de Descargos cuando se les absuelva o se declare la inexistencia de tal responsabilidad. Cuando fueren varios los procesados, la resolución final puede ser mixta, según resulte de los elementos probatorios. En cualquier caso, cabe interponer el recurso de reconsideración.

Después de ejecutoriada esta resolución, se enviará copia a la **Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas** para los efectos de que proceda a hacerla efectiva, mediante los trámites del proceso por jurisdicción coactiva y el Estado panameño recupere el patrimonio del cual fue privado por la lesión causada.

El proceso de cuentas es de única instancia. El Proyecto de Ley prevé la posibilidad de que los servidores públicos o los particulares que hayan sido condenados promuevan, en contra de la Resolución de Cargos, dentro del término de ley, el **Recurso Extraordinario de Casación ante la Sala Tercera de la Corte Suprema**

de Justicia, fundados en causales de fondo y siempre que la cuantía de la condena proferida no sea inferior a veinticinco mil balboas. El Fiscal de Cuentas podrá, igualmente, en caso de que se emita Resolución de Descargo a favor de los procesados, interponer tal Recurso de Casación cuando la responsabilidad imputada en la Resolución de Reparos y por la cual se les llamó a juicio, no sea inferior a la cantidad antes mencionada.

Las **medidas cautelares** con el objeto de evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios serán dictadas por el Tribunal de Cuentas, a solicitud del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de investigación o de oficio durante la etapa intermedia o la plenaria. Los vacíos de la ley serán llenados con las disposiciones del Código Judicial.

Toda persona afectada por medidas cautelares podrá, en cualquier momento, solicitar al Tribunal, con motivo valedero, que se dejen sin efecto. Por causa justificada, el Fiscal de Cuentas podrá también formular petición al respecto. El Tribunal de Cuentas, cuando considere de igual modo que hay causa justificada, podrá decretar el levantamiento de tales medidas cautelares.

Para evitar las medidas precautelares *sine die*; pero, sobre todo, sin control jurisdiccional, el Proyecto indica que las adoptadas por la Contraloría General de la República, con base en el artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, deberán declinarse en un término de cinco meses, contado desde su adopción, ante el Tribunal de Cuentas para que éste pueda decidir lo que sea de rigor.

Finalmente, este Proyecto de Ley aborda el *problema de la prescrip-*

ción. En este sentido, expresa que la acción de cuentas prescribe, al igual que las infracciones fiscales, en un plazo de diez años, que comienza a correr desde que ocurrieren los actos lesivos al patrimonio estatal. Este plazo se interrumpirá desde el momento en que la Contraloría General de la República realice la primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación o desde que la Resolución de Reparos quede ejecutoriada. La prescripción se cataloga de previo y especial pronunciamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL. Proyecto de Ley N°174, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas prevista en los artículos 280, numeral 13 y 281 de la Constitución Política. Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. Panamá, 2005. Versión digital: <http://www.asamblea.gob.pa/>.
- INSTITUTO COLOMBO PANAMEÑO DE DERECHO PROCESAL. II Congreso Panameño de Derecho Procesal (Memoria). David, Chiriquí, 2005.
- VARGAS VELARDE, Oscar. Los Principios de la Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2005.



CIUDAD DEL SABER: Una experiencia de gestión Privada de un proyecto de Estado en Panamá



JORGE R. AROSEMENA ROMÁN

Director Ejecutivo
Fundación Ciudad del Saber

En diciembre de 1994, en el contexto de una Cumbre de Presidentes del continente americano el mandatario panameño, Ernesto Pérez Balladares, anunció que Panamá proponía a la comunidad internacional la futura transformación de una base militar en un centro para la educación, la investigación científica, la innovación y la tecnología: la Ciudad del Saber. La propuesta se presentó como la sustitución de soldados y armas por estudiantes, investigadores y libros. Esta idea fuerza captó el interés de múltiples actores particularmente en el escenario internacional.

La iniciativa fue concebida por dos destacados empresarios panameños, cuya trayectoria incluía además una amplia experiencia de servicio al país en el campo de las relaciones exteriores, Fernando Eleta Almarán y Gabriel Lewis Galindo. Ambos, desde sus perspectivas personales, coincidieron en que en Panamá, a partir de su estratégica ubicación geográfica, su histórica tradición de lugar de encuentro e intercambio, y en el marco de la recuperación de la integridad de su soberanía sobre todo su territorio consecuencia de los Tratados Torrijos-Carter, sur-

gía la oportunidad de dedicar una antigua base militar de los Estados Unidos y generar un espacio para la generación, difusión y aplicación del conocimiento en función del desarrollo humano, con una clara vocación internacional.

Ante lo ambicioso y visionario de la propuesta, se emprendió la tarea de indagar sobre las formas de viabilizar su realización. En ese contexto, se entendió por todas las partes la necesidad de encontrar un esquema de funcionamiento que garantizase el surgimiento, consolidación y continuidad de la Ciudad del Saber. Un primer consenso apuntó en el sentido de que el proyecto debería ser administrado por una Fundación Privada sin fines de lucro, la cual debería ser organizada de forma tal que propiciase una armónica interacción entre los diversos sectores de la sociedad panameña y en comunicación y colaboración con el ámbito internacional, como un mecanismo que evitara las comunes interrupciones y cambios de rumbo que se experimentan en la administración pública de nuestros países en la América Latina.

Esta fórmula permitió concebir a la Ciudad del Saber como un Proyecto de Estado al que cabía dotar de herramientas para lograr sus objetivos y metas, más allá de los períodos administrativos resultantes de las elecciones populares cada cinco años y con la decisiva y comprometida participación de los diversos secto-



res de la sociedad. Con ese propósito, se concibió una instancia superior en la Fundación, la Junta de Síndicos, en cuya conformación se estableció la representación de los sectores académico, científico, empresarial, laboral, legislativo y gubernamental.

Una vez creada la Fundación Ciudad del Saber, el paso siguiente se concretó por medio de la suscripción de un Contrato Ley entre el Estado y la Fundación, el cual, luego de la aprobación por el órgano ejecutivo y el respaldo por consenso del órgano legislativo, se materializó en el Decreto-Ley No. 6 de 10 de febrero de 1998. Dicho instrumento jurídico se constituyó en un marco que, además de establecer con claridad el respaldo del Gobierno Nacional a

la Ciudad del Saber, definió los deberes de la Fundación y le otorgó a ésta un valioso patrimonio de tierras y edificaciones, además de incentivos fiscales y migratorios a ser ofrecidos a los actores de los sectores científico-académicos, empresariales, organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales que se incorporasen al proyecto en concordancia con sus fines y objetivos.

Se inició de esta manera una experiencia inédita que trasladó a una entidad privada sin fines de lucro la responsabilidad de hacer realidad un proyecto de Estado, cuya realización demanda la decisiva coordinación sinérgica de capacidades y recursos nacionales e internacionales para la búsqueda de las metas identificadas. Este ejercicio



Instalaciones de la Ciudad del Saber

ha dado paso a una experiencia que se ha traducido en la potenciación que surge de las alianzas entre universidades, centros e institutos de investigación, empresas innovadoras, organismos no gubernamentales, organismos internacionales, con instituciones gubernamentales y con el mundo exterior.

A siete años de haber ocupado en las riberas del Canal lo que fuera por décadas la base militar que albergó la sede del Comando Sur del ejército de los Estados Unidos, hoy se consolida una nueva instancia que se ilustra por la presencia de múltiples universidades internacio-

nales prestigiosas que ofrecen programas de excelencia, centros de investigación, laboratorios, un parque científico y tecnológico en que interactúan más de medio centenar de empresas de alta tecnología, una incubadora de empresas y varias decenas de sedes regionales de las Naciones Unidas y de Organismos No gubernamentales, todos ellos comprometidos con el conocimiento y las formas de aplicarlo en función del desarrollo humano.

En el contexto de estas consideraciones es importante subrayar como un auténtico logro el que tres administraciones públicas sucesivas han

brindado su respaldo a las gestiones de la Fundación. Ello es aún más relevante cuando constatamos que en cada una de las sucesiones por vía de las elecciones populares y democráticas los sectores de oposición han accedido al poder público. Estos hechos confirman la identificación del carácter de Proyecto de Estado, lo que a su vez envía un fuerte mensaje de solidez a los usuarios nacionales e internacionales de la Ciudad del Saber.

Una gestión caracterizada por la colaboración entre los sectores empresarial, científico-académico, de organismos internacionales y ONGs

internacionales, en estrecha relación con sus pares nacionales ha permitido potenciar ese espacio de gestión del conocimiento al que llamamos Ciudad del Saber.

Los beneficios que se derivan de esta relación de cooperación entre el sector gubernamental y la Fundación se multiplican. En el terreno de la promoción internacional, las instancias de la Cancillería panameña con las respectivas representaciones en los distintos países, se convierten en aliados para promover el país y la Ciudad del Saber. A la inversa, las más diversas avenidas de relación con entidades empresariales y académicas internacionales a las que accede la Fundación se traducen en oportunidades de alianzas con los actores nacionales tanto gubernamentales como académicos y empresariales.

Otro ejemplo puntual que permite ilustrar los beneficios de la acción conjunta son los préstamos otorgados por organismos financieros en los que la parte contratante es el gobierno nacional, y la ejecución y pago de capital e intereses es de absoluta responsabilidad de la Fundación. Este tipo de relación, que se sanciona por acuerdos formales entre la instancia de gobierno correspondiente y la Fundación ha permitido, por ejemplo, acceder en los casos de préstamos a las tasas de interés más convenientes, siempre con la debida rendición de cuentas. Por otra parte la juiciosa ejecución de donaciones

y préstamos por parte de la Fundación ha propiciado la ampliación de los espacios de cooperación con el país. Se constatan de esa manera múltiples beneficios que se derivan de una acción mancomunada.

Consecuencia del esquema operativo basado en alianzas y debida ren-

dición de cuentas, el camino recorrido ha sido reconocido y respaldado por Organismos Internacionales, entre los que se destacan la UNESCO, el BID, el Banco Mundial, la Unión Europea, USAID, la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA).

A lo interno de la sociedad, la fórmula de la Fundación Ciudad del Saber ha resultado en una participación efectiva y sostenida de representantes de los ámbitos empresarial, académico, profesional que se expresa en la colaboración ad honorem de decenas de especialistas que aportan sus conocimientos y experiencias al desarrollo de la Ciudad del Saber. Se consolida así, un modelo en que la sociedad civil en sus variadas expresiones participa en la conformación en el caso que nos ocupa de esta nueva plataforma de intercambio basada en la gestión del conocimiento.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL PANAMEÑA EN LA PROMOCIÓN DE LA REFORMA JUDICIAL



Peatonal de la Avenida Central



Magaly Janneth Castillo C.

Directora Ejecutiva de la Alianza
Ciudadana Pro Justicia

En los últimos quince años, la sociedad panameña ha sido testigo de varios diagnósticos y reformas parciales al ordenamiento jurídico y cada día ha sido mayor la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el debate sobre los problemas de la justicia y la búsqueda de soluciones a estos problemas.

Uno de estos esfuerzos por analizar la situación de la administración de justicia desde la perspectiva de la sociedad civil, fue el estudio realizado por la Comisión de Justicia y Paz en el año 1997 sobre la situación de los presos sin condena en Panamá, donde se señala la necesidad de reformar la justicia penal

y adoptar medidas para agilizar y descongestionar el sistema de justicia penal.

Igualmente en el año 1998 el Centro de Asistencia Legal Popular y la Asociación Española de Jueces para la Democracia, realizó el estudio conocido como el *“Libro Blanco sobre la independencia del poder judicial y la eficacia de la administración de justicia en Centro América”*, un documento base que ofrece medidas concretas a cada país para lograr la independencia del poder judicial.

Estos esfuerzos aislados, por traer al debate público los problemas de

la administración de justicia, se ven fortalecidos en el año 2000, cuando se crea la Alianza Ciudadana Pro Justicia, integrada inicialmente por cinco organizaciones, con la finalidad de unificar los esfuerzos de la sociedad civil en promover la reforma judicial, debatir sobre el tema de la independencia del poder judicial, despolitizar el proceso de escogencia de magistrados y mejorar la acción de la administración de justicia para enfrentar el crimen y la impunidad.

La Alianza logró motivar a otras organizaciones y, el 16 de octubre del 2001 más de 25 organizaciones firmaron una declaración denominada: ***“Un compromiso de Estado: Organo Judicial Independiente”***, en el que se dejaba claro el descontento por la politización en la escogencia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Del 2002 al 2005, la Alianza Ciudadana Pro Justicia se dedicó a organizar foros y debates sobre las deficiencias del sistema de justicia, en especial lo relacionado con la escogencia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el tema de la mora judicial y el excesivo número de presos sin condena, paralelamente se visualizaron las deficiencias del sistema de justicia en la persecución de los delitos de corrupción.

Durante el año 2003 la Alianza realizó un “Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá”, que se ha convertido en el punto de partida de un proceso de monitoreo permanen-

te de la sociedad civil panameña. El audito ciudadano concluye que el proceso penal panameño contiene figuras jurídicas que agravan la percepción ciudadana de impunidad y debilitan fundamentales principios garantes de un sistema democrático, que existe un exceso de funciones de carácter judicial que la normativa concede al Ministerio Público, sin control jurisdiccional y otras deficiencias del sistema tales como rezago judicial y abuso en el uso de la detención preventiva. Estas conclusiones que aparecen reflejadas en el audito crearon el escenario propicio para el impulso de una reforma judicial integral.

En el caso de Panamá, la discusión sobre una reforma integral del sector justicia inicia, según el Audito Ciudadano de la Justicia, por tres puntos centrales: Primero, reformas integrales al sistema de justicia penal que responda a una política criminal de Estado. Segundo, centralización y modernización del sistema de estadísticas criminales y judiciales. Tercero, medidas de rendición de cuentas y transparencia del sistema de justicia.

Esta transformación del sector justicia, requiere de la construcción de consensos, dirigido a fortalecer y dimensionar adecuadamente el papel de la justicia en el proceso de consolidación democrática en Panamá. Por ello, la recomendación más importante de este audito fue la creación de la Comisión de Estado por la Justicia, que propuso una agenda para la reforma judicial en Panamá; solicitud que fue presentada a los tres candidatos presidenciales en el año 2004, mediante una ***“Petición ciudadana por la justicia”***, firmada por más de 25 organizaciones en el marco de CADE-Centenario organizado por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa.

En febrero del 2005, nuevamente la Alianza Ciudadana Pro Justicia realizó acciones tendientes a lograr un compromiso de Estado para la reforma judicial; y así se realiza el Foro denominado ***“La Reforma procesal penal en Panamá- Hacia un sistema garantista”***, donde los tres Órganos del Estado se comprometieron con la pronta definición de un acuerdo de Estado, que tuviese como punto central la reforma del sistema de enjuiciamiento penal hacia un sistema garantista.

En marzo del 2005, luego de una escandalosa denuncia de corrupción a lo interno de la Corte Suprema de Justicia, señalada por uno de los magistrados, varias organizaciones ciudadanas pidieron la renuncia de todos los magistrados de la Corte Suprema. Frente a este panorama, el Presidente de la República anunció la firma de un Pacto de Estado por la

Justicia y la creación de la Comisión de Estado por la Justicia en la que participó la Alianza Ciudadana Pro Justicia, convencida de que era el escenario apropiado para definir la agenda de la reforma judicial y para lograr un compromiso de los tres Órganos del Estado.

En septiembre del 2005, la sociedad panameña contaba con una agenda para la reforma judicial y el compromiso de cada uno de los Órganos del Estado. Por otra parte, se nombró la Comisión Codificadora de los Códigos Penal y Procesal Penal como punto de partida a la reforma integral de la justicia. Pero es importante que durante todo este proceso de discusión de leyes los ciudadanos no seamos simples espectadores.

A la Alianza Ciudadana Pro Justicia le corresponde la tarea de divulgar todas las propuestas de reformas e involucrar a más ciudadanos y organizaciones en la discusión de las leyes y otras medidas encaminadas a la reforma judicial, además de monitorear y pedir cuentas a los actores del sector justicia sobre el cumplimiento de las metas trazadas.

En estos últimos seis años de activismo ciudadano en materia de anticorrupción y reforma judicial, hemos logrado mejorar la capacidad de propuestas de la sociedad civil y se ha colocado el tema de la reforma judicial en la agenda de diversos sectores de la sociedad panameña. Sin embargo, no ha cambiado la



Ciudad de Panamá

percepción ciudadana con respecto a que la justicia es lenta, selectiva, poco eficiente y poco accesible. Esta opinión ciudadana sobre la justicia será mejorada en la medida en que se cumplan los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia y que los ciudadanos participen del monitoreo.

Por otra parte, hoy el país tiene la oportunidad de colocar el tema de la modernización de la administración de justicia en la mesa por la Concertación Nacional para el Desarrollo e involucrar a otros sectores de la vida nacional como lo son los partidos políticos y los sectores productivos, en el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos del Pacto.

Hacia la revisión de la Ley de Concesión de Obra Pública

(como instrumento de colaboración público-privada en la financiación de obras/infraestructuras públicas)

Carlos Gasnell Acuña*

* El autor es abogado y actualmente estudiante del doctorado "Problemas Actuales del Derecho Administrativo" de la Universidad Complutense de Madrid.

La Ley 5 de 1988 nació a la vida jurídica producto de la necesidad de buscar alternativas para la ejecución de obras públicas, principalmente carreteras, sin acudir a la financiación a través del presupuesto del Estado. No obstante a casi 20 años, desde su promulgación, la Ley no ha actuado como un mecanismo que brinde un verdadero impulso a la inversión nacional y extranjera en materia de obras públicas declaradas de "interés público", de acuerdo a la denominación utilizada por la propia normal.

Muchas son las razones que pueden servir para explicar las causas de la subutilización de la figura de la concesión de obra pública en Panamá. En este breve estudio analizaremos algunas de ellas y propondremos, a partir de otras experiencias, reformas a la actual Ley de Concesión de Obras Públicas.

La Concesión de Obra Pública, ante las limitaciones presupuestarias de los Estados, en los últimos años contenidas en normas de responsabilidad fiscal² para el control del endeudamiento público, juega un papel fundamental en el desarrollo económico y social de los pueblos. El Estado tiene múltiples responsabilidades y la satisfacción de los intereses colectivos de todo tipo (económicos, sociales, culturales, sanitarios, educativos, etc) requiere de infraestructuras que le sirvan de soporte. De este modo la modificación de la Ley 5 de 1988 "por la cual se establece y regula el sistema de ejecución de obras públicas por el sistema de concesiones administrativas y se adoptan otras disposiciones" se muestra como uno de los instrumentos idóneos para que el Estado siga cumpliendo con la cada vez mayor exigencia de servicios públicos de calidad y la dotación de obras de uso público, sin que estas inversiones repercutan en el déficit público ni que se tenga que recurrir a la alza o creación de nuevos impuestos.

La vuelta hacia la cultura concesional busca que en el contrato de concesión de obra pública el concesionario asuma el riesgo de la construcción, conservación y explotación de la obra (en el nuevo esquema concesional este último incluye el riesgo por la utilización o frecuentación de la obra o riesgo de demanda y el riesgo de disponi-

bilidad de la obra garantizando la calidad de la misma y del servicio, así como la adecuación de la misma a los cambios tecnológicos, lo cual es conocido como cláusula de progreso) con relativa independencia de quien retribuye al concesionario (los terceros usuarios o la Administración o la combinación de ambos).

¹ La Ley 22 de 27 de junio de 2006 "Que Regula la Contratación Pública y dicta otra disposición" establece en su artículo 1 que la misma se aplica a las concesiones y cualquier otro contrato no regulado por Ley Especial. La Ley 5 de 1988 es la Ley especial en materia de concesión de obras públicas declaradas de interés público en virtud de la cual el concesionario de la construcción de la obra tiene derecho a su explotación como forma de retribución. La Ley 5 de 1988 contiene el catálogo completo de normas para la calificación de los licitantes y la adjudicación del contrato (incluso cuenta con su propia reglamentación), de forma tal que la Ley de contratación pública podría actuar en cualquier caso como norma supletoria ante vacíos. La nueva Ley de Contratación Pública en su artículo 132, contiene la derogación expresa de normas anteriores sobre contratación, no incluyendo dentro de estas a la Ley de Concesión de Obra Pública (Ley 5 de 1988), tampoco puede considerarse la derogatoria tácita indicada en este artículo (que deroga cualquier Ley que le sea contraria) como aplicable a la Ley de Concesión de Obra Pública por ser esta una Ley Especial para un tipo de contratación muy particular.

² En Panamá la Ley 20 de 2002, estableció medidas de responsabilidad fiscal estableciendo topes anuales al endeudamiento público, sin embargo a través de la Ley 51 de 2004, se suspendieron los efectos de esta Ley relacionados con la responsabilidad fiscal (título II) durante la vigencia 2004 y 2005, por lo que en el 2007, debe dictarse una Ley reestableciendo sus efectos.



Dado que se trata de un contrato de larga duración, cuyo comportamiento no es posible predecir con un margen razonable de error y que dadas las experiencias, tampoco puede transformarse el contrato en un negocio demasiado aleatorio, si se quiere atraer la participación del capital y la iniciativa privada es necesario que se moderen los límites del riesgo asumiéndolo de forma compartida el sector público y el privado.

En Europa, dadas las limitaciones presupuestarias relacionadas con

el control del déficit público im-puestas por organismos de la Unión Europea, la colaboración público privada³ (public-private partnership o mejor conocidas como fórmulas PPP'S por su origen inglés) en la última década ha tenido un gran auge, utilizándose como principal vehículo la concesión de obra pública (ya que existen otras fórmulas como el arrendamiento operativo⁴), para la construcción, mantenimiento, operación y explotación no solamente de carreteras, sino también de instalaciones hospitalarias, prisiones, centros comunitarios integrados,

³ Los modelos Public Private Partnership (PPP's) son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPP's generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública "adquiera" el servicio al contratista durante un período de tiempo determinado. Acerete Gil, José. "Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos. Asociaciones Público-Privadas". Editado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, págs. 20 y ss.

⁴ Es una forma de Colaboración Público-Privada para la financiación de una obra pública e incluso la gestión del servicio público a través del cual la Administración Pública cede un bien inmueble a un particular a cambio de un canon, para que este construya una obra y la entregue a la Administración en condiciones de operabilidad, también a cambio de un canon anual que servirá para amortizar la deuda de la Administración a largo plazo. La figura tiene su origen en Inglaterra. En España el concepto está ligado a lo que se denomina "cesión de derecho de superficie" lo cual sirve de base para el "contrato de arrendamiento operativo". Es decir son dos contratos distintos que se perfeccionan en dos momentos distintos. El primer contrato de cesión de derecho de superficie tiene su amparo en el Código Civil y el segundo contrato: arrendamiento operativo, se perfecciona una vez se concluye la infraestructura. El primer contrato tiene naturaleza pública y el segundo naturaleza privada.

polideportivos, colegios, juzgados, entre otras obras públicas.

Actualmente la Ley 5 de 1988, presenta un marco que aunque pareciese permitir el desarrollo de una gama muy distinta de infraestructuras, no es suficientemente claro respecto al planteamiento teórico de la concesión y presenta incentivos insuficientes para la inversión y la seguridad jurídica. Es necesario recordar que la concesión tiene unos rasgos característicos como el riesgo y ventura de los concesionarios, el equilibrio contractual, la posibilidad de explotación económica de la obra, la retribución del concesionario a partir de esta posibilidad de explotación, entre otros, que tienen que cumplirse para que hablemos de concesión y no de un simple contrato de obra con pago aplazado o de un contrato llave en mano⁵.

El marco jurídico-conceptual de la Concesión de Obra Pública en la Ley 5 de 1988 se encuentra básicamente en los siguientes artículos:

“Artículo 1. Establécese el sistema de concesión administrativa para la ejecución de obras públicas de interés público, aplicable a la construcción, mejora, mantenimiento, conservación, restauración y explotación de carreteras, autopistas, y otras obras que el Consejo de Gabinete califique como de interés público.

Artículo 2. Mediante el sistema de concesión administrativa, una persona jurídica o entidad se obliga, por su cuenta y riesgo, a realizar cualquiera de las actividades susceptibles de concesión a que se refiere esta Ley, bajo el control y fiscalización de la entidad concedente, a cambio de una retribución que puede consistir en los derechos o tarifas que, con aprobación del Órgano Ejecutivo, el primero cobre a los usuarios de tales

obras, por el tiempo que se determine en el acto que otorga la concesión, mediante la utilización o enajenación de bienes del Estado en favor del concesionario, incluyendo la facultad de rellenar tales bienes, o por cualquier otra forma que se convenga.

En el caso de rellenos sobre bienes de dominio público, las áreas rellenadas constituirán bienes patrimoniales del Estado.

Artículo 3. Sólo podrán ser calificadas de interés público, aquellas obras que redunden en beneficio e interés de la colectividad nacional, que signifiquen una mejora de carácter permanente y de uso público, que vayan a construirse en terreno de la nación o a ser expropiados o adquiridos por la nación, y que al final de la concesión puedan revertir a la nación libre de costos, gravámenes o reclamaciones y en buen estado de uso y reparación, que garanticen una vida útil y costos de mantenimiento a satisfacción de la entidad concedente.

Artículo 4. Los concesionarios podrán ser personas jurídicas o sociedades de economía mixta. En este último caso, el pacto social, cuya expedición se autoriza por la presente Ley, será el que corresponda al de una sociedad anónima y si el Estado es accionista minoritario, deberá garantizarse una efectiva representación en la Junta Directiva, a través del sistema de voto acumulativo para la designación de los directores, o cualquier otro sistema que tenga la misma finalidad. “(Lo resaltado en negrita es nuestro)

Como se puede observar la Ley tiene como objetivo primordial incentivar la inversión en materia de infraestructuras de transporte pero no excluye otras posibilidades, siempre que guarden relación con la construcción, mejora, mantenimiento, conservación, restauración y explotación de obras que sean declaradas por el Consejo de Gabinete como de interés público. En consecuencia, ¿podría decirse que la Ley permite ejecutar cualquier obra a través del sistema concesional, siempre que

sea declarada de interés público por el Consejo de Gabinete?

La respuesta es negativa. El espíritu de la Concesión basado en el riesgo y ventura, exige que la obra sea construida por el concesionario y este quede a cargo de su mejora, mantenimiento, conservación, restauración en caso de daños, y de su explotación para poder resarcirse a través de las tarifas que se cobren a los usuarios de las obras tal como lo indica el artículo 2 de la Ley. En consecuencia, hay obras públicas que sirven de base para la prestación de servicios públicos que con el actual articulado de la Ley difícilmente podrían ser entregados en su totalidad para su desarrollo a través del sistema concesional (hospitales, centros culturales, instalaciones deportivas, juzgados, entre otros).

En cuanto a la libertad de pactos, los pliegos de cargos establecerán las condiciones especiales de cada contrato de concesión, pero la Ley no previó la posibilidad, como está contemplado por ejemplo en la Ley española, que la concesión solamente se realice sobre la explotación de una obra ya construida.

En lo que se refiere a la retribución del concesionario, la Ley 5 de 1988, como ya indicamos prevé que la misma se realice a través de la fijación de tarifas por uso u otros derechos o mediante la utilización o enajenación de bienes del Estado en favor del concesionario, o por cualquier otra forma que se convenga, lo cual ya entra dentro de las particularida-

⁵ La nueva Ley de Contratación Pública panameña, Ley 22 de 2006, incluye un nuevo capítulo dedicado a regular los contratos “llave en mano” o de modalidad similar” que no incluye la explotación de la obra, pero si se habla de la prestación de servicios (artículo 84) sin que quede muy claro si se refiere a la prestación de servicios públicos.

des del pliego que puede contemplar un sistema de retribución mixto, pero siempre teniendo en cuenta que los usuarios son terceros que se benefician de la utilización de la obra pública y no es el Estado el usuario que directamente se beneficia de la concesión y es quien tiene que abonar la tarifa por el uso de la obra.

En Europa, la necesidad de infraestructuras frente a las ya mencionadas limitaciones presupuestarias, ha llevado a los Estados a crear fórmulas jurídico-administrativo-financieras, para la construcción de infraestructuras. El Reino Unido, a través de la Project Finance Initiative, decidido a “gobernar a través de contratos”⁶ creó toda una serie de fórmulas para lograr un equilibrio entre endeudamiento, buena gestión pública y alivio de carga impositiva de los contribuyentes. De este modo empezaron con la construcción de carreteras con retribución al concesionario a través del “Shadow Toll” o “Peaje en la Sombra”⁷ donde al concesionario recibe el pago del peaje directamente del Estado, es decir el Estado paga el peaje por el usuario, dependiendo del grado de utilización de la autopista (nivel de demanda) y de otra serie de variables relacionadas con la disponibilidad de la obra (pago por disponibilidad), mantenimiento de la calidad, entre otros aspectos.

Estas fórmulas han sido trasladadas a la construcción de hospitales, colegios, prisiones, entre otras obras de carácter social, procurando que cada parte (Estado y particular) asuma riesgos en función de lo que cada

uno sabe hacer mejor, pero figurando el Estado como el usuario que paga la tarifa por el servicio que presta la obra otorgada en concesión. De este modo el pago del canon de la concesión que paga el Estado oscilará dependiendo de la utilización de la obra y la disponibilidad de la misma de acuerdo a las condiciones exigidas por la Administración. Quien quiera prestar el servicio por el tiempo que dure la concesión, obtiene la misma en una licitación que puede ser pública o privada en donde la Administración adjudica a quien preste las mejores condiciones y exija el pago de la tarifa menor a la Administración en atención a las diferentes variables, además de establecer las mejores condiciones para la Administración a partir del cual se procede a activar la cláusula de equilibrio contractual, todo esto a manera de ejemplo.

El caso del Reino Unido tal vez nos resulte un poco ajeno, básicamente por no contar con un sistema de contratación pública como el panameño, en donde los contratos públicos tienen un régimen de derecho público que los distancia de las fórmulas más flexibles de contratación privada que se utilizan en el Reino Unido, por lo que analizaremos la adaptación que ha hecho España de estas figuras a un sistema de contratación pública muy similar al panameño y al del resto de los países de Latinoamérica.

En España, a través de la Ley 13 de 23 de mayo de 2003 reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, posteriormente incorporada

como un capítulo dentro de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se logró conciliar las posiciones del Estado y del Inversionista (Concesionario y Financiadores) además de incentivar la iniciativa privada en la presentación de proyectos.

Por medio de esta Ley se procura no dejar a los pliegos (libertad de pactos) el desarrollo de los principales aspectos de la concesión. Sin lugar a dudas, la libertad de pactos siempre que no se vulnere el interés público, plasmada en los pliegos de cargos, contiene el sustrato de la contratación, no obstante hace falta un mínimo de seguridad jurídica para generar mayor un mayor grado de confianza de la iniciativa privada. Por ejemplo, en Panamá, cualquier particular puede proponer un proyecto para que sea estudiado por el Estado y declarado como de reconocido interés público; sin embargo, el proyecto luego tiene que ir a licitación pública, pudiendo darse el caso que no resulte favorecido con la adjudicación el promotor original del proyecto, sin que exista en la Ley la obligación de reconocerle una compensación por el proyecto presentado que ahora será ejecutado por otra empresa o particular. Si bien podría incluirse en el pliego que esta compensación corra por parte de quien resulte adjudicatario, de parte del Estado o de forma compartida, para beneficio de la unidad de los pliegos y la seguridad jurídica esta posibilidad podría estar contenida en la propia Ley a objeto de incentivar la presentación de proyectos.

⁶ Véase, Nieto Garrido, Eva. “El New Public Management y el Gobierno a Través de Contratos en el Reino Unido”. Revista de Administración Pública N°162, editorial Civitas, sept-dic.,2003.

⁷ Existen de acuerdo a la doctrina actual sobre financiación mediante concesión, tres tipos de peajes: 1) Duro, en donde la carga tarifaria recae totalmente en los usuarios; 2) Blando o mixto, en donde la Administración subvenciona parte de la tarifa; y 3) En la sombra, en donde la Administración por razones de rentabilidad asume el pago de la tarifa, y se pagará más o menos dependiendo de ciertas variables que representan el factor de riesgo de la concesión.

La Ley de Concesiones Española (actual capítulo V de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) incluye las siguientes novedades en beneficio de la seguridad jurídica, la promoción de la concesión y el aseguramiento de las garantías del Estado:

a) Iniciativa privada en la presentación de estudios de viabilidad. En el supuesto de que un estudio de viabilidad presentado por un particular culmine con el otorgamiento de una concesión a un sujeto distinto, el autor del estudio tendrá derecho al resarcimiento de los gastos, incrementados en

un 10%, “salvo que el estudio hubiera resultado insuficiente de acuerdo con su propia finalidad”.

b) Diversificación de las fuentes de retribución del concesionario. Aunque hay discusión sobre este tema, se permite que sea el Estado el que pague el peaje en lugar del usuario o pague una tarifa en función de otras variables, siempre que haya una asunción de riesgos por parte del concesionario durante la etapa de construcción y en la etapa de explotación. Por ejemplo, en el caso de prisiones: disponibilidad de celdas, alimentación, ca-

lidad del servicio, etc. En el caso de hospitales se utilizan criterios relacionados con la disponibilidad de camas y el nivel de demanda de los servicios hospitalarios.

c) Mantenimiento del equilibrio económico de la concesión. La nueva Ley dispone expresamente que este principio puede jugar tanto en favor de la Administración como del concesionario.

d) Prioridad de los financiadores sobre el valor de las inversiones realizadas por el concesionario en caso de resolución anticipada de la concesión.





- e) Hipoteca de la concesión. Concede a los acreedores hipotecarios importantes prerrogativas para salvaguardar la integridad de sus créditos sin necesidad de acudir a la ejecución de la garantía, entre ellas la posibilidad de solicitar al órgano de contratación que asigne parte de los ingresos de la concesión al pago del crédito hipotecario.
- f) Titulización de los derechos de crédito del concesionario. La Ley prevé la posibilidad de que el concesionario, previa autorización del órgano de contratación, proceda a la titulización de sus derechos de crédito consistentes en (i) el derecho al cobro de

las tarifas; (ii) los ingresos que pueda obtener por la explotación de los elementos comerciales relacionados con la concesión; y (iii) las aportaciones que, en su caso, deba hacer la Administración.

La modificación de la Ley de Concesión de Obra Pública panameña, procurando incentivar la iniciativa privada a través de diferentes medidas, ampliando el espectro de las infraestructuras que pueden ser ejecutadas a través de esta fórmula, tales como las obras públicas de carácter social que sirvan de soporte a servicios que seguirán siendo públicos, diversificando los instrumentos de retribución al concesionario, ga-

rantizando adicionalmente el equilibrio entre los intereses públicos y privados y aprovechando el grado de estabilidad del país, representa una alternativa para la ejecución de las infraestructuras públicas que necesitamos, ante las limitaciones y restricciones presupuestarias del Estado. Tal vez la financiación privada resulte más costosa que la financiación pública, pero las obras financiadas a través de colaboración público privada para proyectos bien definidos constituye una alternativa para dinamizar la economía creando posibilidades para los inversionistas locales e internacionales y lo más importante, se gana en eficiencia manteniéndose el carácter público de la obra y el servicio.

Bibliografía Consultada

Obras Generales

AA.VV. (Menéndez Menéndez, Adolfo: Director) Comentarios a la Nueva ley 13/2003 de 23 de Mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, Civitas ediciones, Madrid, 2003.

AA.VV. (Fernández – Miranda, Enrique: Director). “Externalización de la Gestión y la Financiación del Sector Público en España”. Editorial Lid Empresarial, abril, 2005, Madrid, España.

AA.VV. (Coscolluela Montaner: Coordinador) “Estudios de Derecho Público”, libro homenaje al Profesor Doctor Sebastián Martín Retortillo. Civitas ediciones, Madrid, 2003.

AA.VV. (Gómez-Ferrer Morant, Rafael: Director) “Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”. Civitas Ediciones, segunda edición, 2004, Madrid, España.

Acerete Gil, José Basilio. Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos. Asociaciones Público-Privadas. Tesis Doctoral publicada por el Instituto de Estudios Fiscales – serie investigaciones, 2004.

Ariño Ortíz, Gaspar. Principios de Derecho Público Económico (modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica), Editorial Comares, tercera edición ampliada, Granada, 2004.

De la Cruz Ferrer, Juan. “Principios de Regulación Económica en la Unión Europea”. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2002.

Gimeno Feliú, José María. “La Nueva Contratación Pública Europea y su Incidencia en la Legislación Española (la necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos propuestas de reforma) Editorial Aranzadi, 2006.

González Sanfiel, Andrés. “Un Nuevo Régimen para las Infraestructuras de Dominio Público”. Editorial Montecorvo, Madrid, 2000.

Jiménez de Cisneros Cid, Francisco Javier. “Obras Pública e Iniciativa Privada”. Editorial Montecorvo, Madrid, 1998.

Juan Lozano, Ana María y Rodríguez Márquez, Jesús. “La Colaboración Público-Privada en la Financiación de las Infraestructuras y Servicios Públicos. Una Aproximación desde los Principios Jurídico-Financieros”. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006.

Muñoz Machado, Santiago. “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”, Tomo I, Editorial Iustel, Madrid, 2005.

Ruiz Ojeda, Alberto. “Dominio Público y Financiación de Infraestructuras y Equipamientos” (un estudio del caso Francés y análisis comparativo de la reciente regulación española) Editorial Marcial Pons, Madrid, 1999.

Ruiz Ojeda, Alberto, Marcou Gerard y Goh, Jeffrey. “La Participación del Sector Privado en la Financiación de Infraestructuras y Equipamientos Públicos: Francia, Reino Unido y España. Civitas Ediciones, Madrid, 2000.

Ruiz Ojeda, Alberto. “La Concesión de Obra Pública”. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, España 2006.

Valcárcel Fernández, Patricia. “Ejecución y Financiación de Obras Públicas. Estudio de la Obra Pública como Institución Jurídico-Administrativa”. Editorial Aranzadi, Navarra, España, 2006.

Revistas

Aguerrea, Ana. “El Pacto sobre Estabilidad Presupuestaria”. Revista de Análisis Local N°57. VI/2004, editorial Cyan, S.A., Madrid.

Azofra Vegas, Fernando. “La Financiación Privada de las Obras Públicas”. Revista Española de Derecho Administrativo N°96, editorial Civitas, 1997.

Barcelona Llop, J. “La Obra Pública y su protección en Francia. En especial, el principio de intangibilidad (Ouvrage public mal planté ne se détruit pas)”. Revista Española de Administración Pública N°154, editorial Civitas, 2001.

Fernández García, María. “La Nueva Regulación de la Contratación Pública en el Derecho Comunitario Europeo”. Revista de Administración Pública N°166, editorial Civitas, Enero-Abril de 2005

García – Trevijano Garnica, Ernesto. Notas sobre la Financiación de la Obra Pública mediante el Otorgamiento de Concesiones de Dominio Público. Revista de Administración Pública, editorial Civitas, 2003.

Gimeno Feliú, José María. “La Normativa Reguladora de los Contratos de Concesión de Obra Pública (Reflexiones Críticas tras la Reforma de 2003)”, Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2005.

Jiménez de Cisneros Cid, Francisco Javier. “Hacia un Nuevo Concepto de Infraestructura Pública/Obra Pública Desligado del Dominio Público y del Servicio Público. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

Nieto Garrido, Eva. “El New Public Management y el Gobierno a Través de Contratos en el Reino Unido”. Revista de Administración Pública N°162, editorial Civitas, sept-dic.,2003.

Nieto Garrido, Eva. “La Financiación Privada de Obras y Servicios Públicos en el Reino Unido”. Revista de Administración Pública N°164, editorial Civitas, 2004. 2001.

Páginas Electrónicas

- Libro Verde sobre la Colaboración Público – Privada y el Derecho Comunitario en Materia de Contratación Pública y Concesiones, presentado por la Comisión, Bruselas, 30.4.2004. http://europa.eu.int/comm/internal_market

- Communication from the Comisión to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Comité and the Committee of The Regions, (on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions) Brussels,15.11.2005.http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm.

- Pliego de condiciones para la Contratación de los Trabajos de Consultoría y Asistencia en la Elaboración y Desarrollo del Modelo Económico-Financiero para la Construcción del Nuevo Hospital de Toledo. <http://www.icmf.es/icmf/Convocatorias/PPTPef.pdf>. (Versión html)

Lanzamiento de la primera edición de la revista “GESTIÓN PÚBLICA”

Para la Procuraduría de la Administración ésta es una tarde singular de una época especial del año, en la que se reúne con amigos y amigas para festejar el lanzamiento de la primera edición de la revista “GESTIÓN PÚBLICA”, que pretende abrir un espacio para las ideas y el conocimiento; discutir la compleja y cambiante realidad de la administración pública y el derecho administrativo, tanto nacional como iberoamericano; y, formular propuestas que contribuyan a enfrentar los desafíos que representa alcanzar una administración pública, ética, eficaz y eficiente, capaz de ofrecer a todos, seguridad jurídica y servicios públicos universales y de calidad.

El hecho de que a través de esta ventana editorial pretendamos extender nuestros esfuerzos al universo iberoamericano del que formamos parte, más que un alarde, encuentra justificación en dos hechos concretos: la tradición judicialista de lo contencioso administrativo que heredamos de la Constitución de Cádiz de 1812; y, además que los países Iberoamericanos desde hace algunos años, ha estado evolucionando e innovando en temas relativos a la administración pública, a través de las conferencias anuales de sus ministros de administración pública y de sus jefes de Estado y de Gobierno, apoyados en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Temas como el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, la creación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el llamado Consenso de Madrid, que deja atrás la vieja división entre sector público y sector privado, para migrar hacia el nuevo concepto de “lo público” que amalgama a los tres sectores que operan en la sociedad (empresas privadas, administraciones públicas y organizaciones no lucrativas), son sólo algunos ejemplos de por dónde camina iberoamérica y nos da una idea del atraso panameño.

Consciente de ello, y de que el país cuenta con personas de talento estudiosas de estos temas, la Procuraduría de la Administración invitó a cinco distinguidos panameños, para que conjuntamente con dos relevantes juristas extranjeros, uno español y otro venezolano, prestigiaran la primera edición de la revista “GESTIÓN PÚBLICA”, con artículos afines a los objetivos de la publicación que fueran de interés nacional y de la región. Así logramos contar con la excelente contribución intelectual de Carlos Alfredo López Guevara, Adolfo Ahumada, Adán Arnulfo Arjona, Carlos Barsallo, Juan Moreno, Julio César Fernández Del Toro y Fernando González Botija.

López Guevara, luego de una extraordinaria precisión de hechos históricos relativos a las negociaciones de los tratados Torrijos - Carter, nos reta en su escrito a empeñar el honor nacional en la obra de modernizar el Canal de Panamá, como un homenaje a la lucha nacionalista por recuperar nuestra jurisdicción sobre el territorio de la Zona del Canal y como una continuación de la eficiencia panameña en la administración del Canal.



En sus Notas sobre Gobernabilidad, Adolfo Ahumada luego de definir el concepto y llevarnos de la mano por los vericuetos que conducen a las nuevas condiciones políticas del continente, que tienen como principio rector la subordinación de los militares al componente civil de la sociedad; pone de relieve su dominio de la ciencia política al señalar una serie de factores necesarios para garantizar la gobernabilidad; como el ejercicio electoral libre para la renovación de los poderes y la estabilidad de las instituciones. También nos advierte que el mayor peligro para la gobernabilidad está en el campo económico y social, y para disminuir este riesgo recomienda a los gobiernos: una permanente consulta ciudadana; el aumento de las inversiones y las oportunidades de empleo; y, en el caso particular panameño, el aumento de los ingresos del Canal que se destinen a la inversión social.

Juan Moreno Lobón en su artículo nos explica Por qué el fundamento para la construcción de una nueva ética pública debe estar sustentado más en la complejidad que en la linealidad y más en la totalidad que en la individualidad. Añade que para la formulación de esa ética pública, se requiere contar con una ética del género humano. Y agrega, que desde esa perspectiva, la función pública debe configurarse con valores que tengan como fin el servicio público o el servicio al público; porque el desempeño de las instituciones será efectivo en la medida que la sociedad lo reconozca como valioso y útil a sus aspiraciones.

Carlos Barsallo se refiere al novedoso tema del Gobierno Corporativo, que es definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como el sistema por el cual las sociedades son dirigidas y controladas, que provee, entre otros aspectos, la estructura a través de la cual se establecen los objetivos de la empresa, los medios para alcanzar estos objetivos, así como la forma de hacer un seguimiento a su desempeño. Afirma que las normas del gobierno corporativo buscan aplicarse también a las empresas que el Estado controla o en las que tiene participación y a los propios reguladores públicos. Aboga por una reforma integral del ordenamiento jurídico nacional en materia de derecho societario y administración de empresas estatales, para adecuarlo a las nuevas corrientes. Por último, nos dice con inconfesada alarma, que el 57% de los panameños, desconoce el tema. Quizás, agrego yo, algunos de los presentes formamos parte de esa estadística.

Por su parte, el magistrado Adán Arnulfo Arjona, al igual que López Guevara, nos lanza un reto, esta vez en el campo judicial, para que transformemos el régimen contencioso administrativo panameño, de suerte que se superen las

deficiencias que ha demostrado su aplicación, se mejoren sus mecanismos y se incorporen aquellos instrumentos que permitan una tutela eficaz y eficiente ante los actos de la Administración que infrinjan la legalidad. Afirma que el fenómeno de la globalización, el espacio que los gobiernos han cedido a la iniciativa privada en años recientes y la dimensión del Mercado como eje casi fundamental de la actividad económica mundial, obligan a adecuar los contenidos de los ordenamientos jurídicos, especialmente en la jurisdicción contencioso-administrativa. Después de formular bajo la denominación “ideas para la acción”, los diversos aspectos de la reforma que sugiere, nos advierte que éstas sólo constituyen un muy genérico esbozo de algunos de los temas de superlativa importancia que deben ser analizados en profundidad. De esta manera, el magistrado deja servida la mesa para ser complementada con las sugerencias de otros estudiosos del tema. Sin duda, la Procuraduría de la Administración ocupará una silla alrededor de esa mesa.

Finalmente, los juristas extranjeros invitados; González Botija y Fernández Del Toro, abordan el tema de la Carrera Administrativa o servicio civil. El primero se refiere a la función pública en España y a la reforma que propone el Gobierno español a través de un anteproyecto de ley del Estatuto Básico del Empleado Público; mientras que el Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, expone de manera elocuente la evolución y las tendencias actuales del servicio civil en Iberoamérica.

Amigas y amigos:

La Procuraduría de la Administración desea hacer público reconocimiento a los autores de los aportes literarios que hicieron posible la edición del primer número de esta Revista. Valoramos sobremanera el esfuerzo desplegado y el tiempo restado a sus labores cotidianas para dedicárselo a esta contribución intelectual, en un medio donde el intelecto debe andar a hurtadillas para no tropezar con sus conspiradores.

A todos ustedes, nuestra gratitud por honrarnos con su presencia en este sencillo homenaje a la amistad y al intelecto.

Muchas gracias

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Acto de Presentación de la Revista “Gestión Pública” 14 de diciembre de 2006.