

# El círculo vicioso de la corrupción política en Panamá.

Carlos Gasnell Acuña

**Resumen:** Algunos autores como Manuel Villoria, consideran que existe un círculo vicioso de la corrupción política, cuyo origen se encuentra en la financiación corrupta de los partidos y las campañas políticas, la cual desencadena toda una serie de distorsiones como la captura de políticas públicas y la realización de contrataciones directas sin justificación real, entre otras fórmulas de devolución de favores. Aunado a lo anterior, el círculo vicioso de la corrupción se complementa en países como el nuestro, con la debilidad del servicio civil de carrera, prensa controlada, impunidad extendida y jueces cooptados. Para salir del círculo vicioso se requiere romper este esquema a través de medidas y compromisos concretos, empezando por la regulación de las aportaciones privadas a las campañas políticas.

**Palabras Clave:** Financiación, Corrupción, Desconfianza, Impunidad, Prebendas.

**Summary:** Some authors such as Manuel Villoria, think that there is a vicious circle of political corruption whose origin lies in the corrupt funding of political parties and campaigns, which triggers a series of distortions as the capture of public policies and making direct contracting without real justification, among other formulas return favors. Added to this, the vicious circle of corruption is complemented in countries like ours, with a weak civil service, controlled press, widespread impunity and co-opted judges. Breaking the vicious circle requires breaking this scheme through concrete actions and commitments, starting with the regulation of private contributions to political campaigns.

**Keywords:** Finance, Corruption, distrust, Impunity, perks.

## Introducción

Este breve análisis sobre la corrupción en Panamá, se realiza sobre la base de una teoría desarrollada por el Profesor Manuel Villoria, profesor de Éti-

ca Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, y miembro del Capítulo Español de Transparencia Internacional.

Manuel Villoria en su libro “La Corrupción Política”, desarrolla en un esquema, dónde empieza el círculo vicioso de la corrupción y por qué algunos países con corrupción sistémica no pueden salir de este círculo. Del mismo modo el autor propone el esquema que representaría el círculo virtuoso de la ética pública y lo que debe hacer un país para entrar en el y reducir sus elevados niveles de corrupción.

Al analizar el esquema propuesto del círculo vicioso de la corrupción, nos percatamos que Panamá cuenta con gran parte de los problemas institucionales que impiden que salgamos de dicho círculo, y que además, estamos muy lejos de entrar en el círculo virtuoso que propone el autor.

De manera que este trabajo busca identificar dónde están en Panamá las fallas estructurales que nos impiden salir del círculo y lo que tendríamos que hacer si hay voluntad real de plantarle frente a este problema que más que decrecer parece que en nuestro país cada vez encuentra más espacios para su consolidación.

## **El Círculo Vicioso de la Corrupción Política**

Resulta muy difícil determinar donde empieza el círculo vicioso de la corrupción política, sin embargo, en los países que actualmente tienen una corrupción sistémica (estructural) como puede ser el caso de Panamá, la falta de transparencia de las donaciones privadas y la falta de topes a las mismas, así como de límites al gasto de las campañas, puede ser un buen punto de partida para explicar por qué no se puede salir de este círculo si no se adoptan medidas estructurales y controles que impidan que la opacidad se adueñe del sistema político con todas las secuelas que esto conlleva.

Antes de desarrollar los diferentes aspectos del círculo vicioso de la corrupción política en nuestro país, resulta necesario desarrollar brevemente en qué consiste la corrupción y por qué la corrupción política es la que más nos afecta como sociedad.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua, contiene cuatro acepciones para la palabra corrupción<sup>1</sup>. La que más se acerca a lo que de forma

---

1. 1. f. Acción y efecto de corromper.  
2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito.  
3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. *Corrupción de costumbres, de voces.*

4. f. **Der: En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra**

generalizada entendemos como corrupción es la siguiente: “Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”

Para el teórico del tema anticorrupción, Rober Klitgaard, la misma se puede definir de acuerdo a la siguiente fórmula matemática:

$$C = M + A - T$$

(C) es Corrupción, (M) Monopolio, (A) Arbitrariedad y (T) Transparencia.

Cuanto menor la Transparencia, mayor la Corrupción.

La Corrupción, para Transparencia Internacional, es el “mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”. De manera indirecta este concepto incluye a la empresa privada, cuando participa en la transacción que permite que el servidor público reciba un beneficio particular.

Nuestro Código Penal le dedica un capítulo específico a la “Corrupción de Servidores Públicos”, donde está tipificada la corrupción activa y pasiva de dichos servidores.<sup>2</sup>

Las convenciones anticorrupción de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, ambas ratificadas por Panamá, no definen qué es la corrupción, pero si describen el fenómeno y establecen compromisos de diferentes niveles para reducir su incidencia en los diferentes países suscriptores. De hecho ambas cuentan con mecanismos de seguimiento de los acuerdos adoptados.

Hay autores, entre ellos Manuel Villoria que diferencian entre distintos tipos de corrupción (entre ellos la corrupción en su sentido estricto que ya analizamos) y concluye, que la corrupción política es una de las más perjudiciales, porque se trata de la “corrupción de la política”, la cual se produce cuando “se abandonan los principios básicos que la sostienen y se convierte la política en engaño y manipulación más o menos permanente”. Con la corrupción política, “la política deja de buscar el interés común y se muestra como un conjunto de acciones destinadas a abusar del poder o alcanzarlo por cualquier medio. El poder, y a veces el dinero, se convierten en la única razón de ser de la política. El problema entonces es que ésta se deslegitima, pues no nació para sustentar la ambición y la codicia, sino precisamente para evitar que la ambición y la codicia generalizadas nos llevaran a la guerra civil permanente.”<sup>3</sup>

---

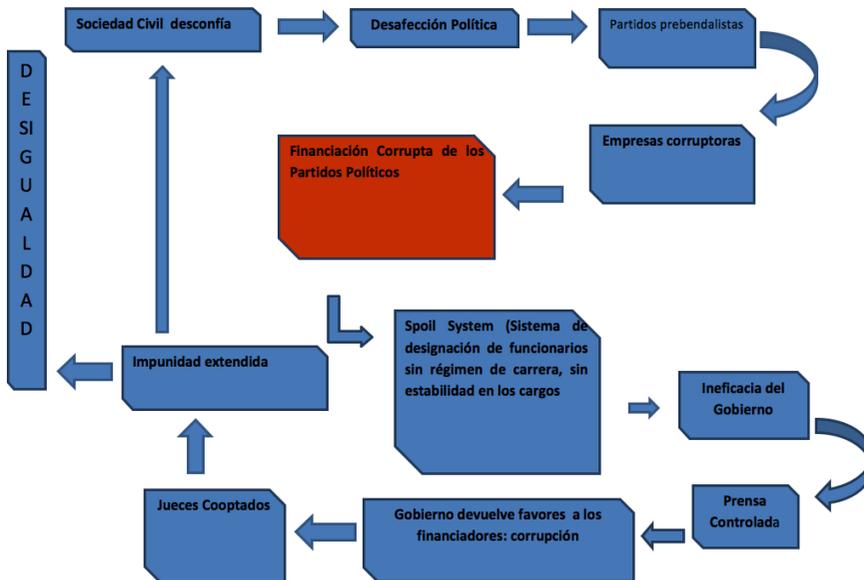
**índole, de sus gestores.**

5. f. ant. **diarrea.**

2. Ver anexo 1.

3. Villoria Mendieta, Manuel. “La Corrupción Política”. Editorial Síntesis S.A. 2006, p. 294-295.

De acuerdo a Manuel Villoria el círculo vicioso de la corrupción puede ser representado de la siguiente manera:



Fuente: La Corrupción Política. Manuel Villoria Mendieta. 2006

## 1. Financiación corrupta de los partidos políticos

Como se puede observar, de acuerdo a este autor, hay que encontrarle un punto de partida al círculo vicioso de la corrupción, y este comienza con la falta de transparencia en las donaciones privadas, y agregaríamos, con la ausencia de límites en la financiación privada de los partidos políticos y de topes generales al gasto electoral.

La adopción de regulación al respecto no va por sí sola a reducir la corrupción política, pero la aprobación de mecanismos de transparencia y tope de donaciones privadas, mientras seguimos debatiendo la posibilidad de que el financiamiento electoral sea únicamente público, lo cual consideramos es lo más saludable para nuestra democracia, se estaría enviando un claro mensaje de que queremos campañas electorales más equitativas con menos posibilidades de captura de políticas públicas y de que el crimen organizado penetre las campañas electorales, en fin, con menos posibilidades de corrupción política.

En este sentido la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Panamá el 23 de septiembre de 2005 invita a los Estados signatarios a considerar **“la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas**, en consonancia con los objetivos de la presente

Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos**".

Frente a la inactividad de Panamá en el incumplimiento de esta recomendación, la Comisión Nacional Pro Reformas Electorales un ente conformado por diferentes sectores de la realidad nacional, incluidos los partidos políticos, que nace en 1997 con el ánimo de revisar, luego de cada elección, las reglas electorales contenidas en el Código Electoral a efecto de mejorarlas para el continuo perfeccionamiento de nuestra democracia, a través del Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales creado en el año 2010 (con derecho a dos votos dentro de la Comisión) siguió proponiendo normas relacionadas con dotar de mayor transparencia al sistema electoral. De hecho el lema del Foro para promover las reformas propuestas en el año 2012, fue "más transparencia más democracia".

Las normas relacionadas con este tema aprobadas por la Comisión, las cuales establecían obligaciones de transparentar la fuente de las donaciones privadas, toques a las donaciones individuales y al monto total de financiamiento privado, lo que incluía sanciones ejemplares, fueron rechazadas en primer debate por la Comisión de Gobierno en la Asamblea Nacional de Diputados.<sup>4</sup>

Para el periodo 2009 – 2014 el monto del financiamiento electoral público, se calculó sobre la base del 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central, que fue de B/.33.7 millones, de la cual el 40% correspondió al periodo pre- electoral. Para el periodo 2014-2019, el subsidio electoral asciende a la suma de \$69.8 millones, \$27.9 millones forman parte del subsidio pre electoral, mientras que \$41.9 millones se entregarán después de las elecciones de 2014. De acuerdo con el Código Electoral, el subsidio estatal pre electoral debe ser distribuido en partes iguales a los partidos reconocidos oficialmente a la fecha por el Tribunal Electoral (TE), por lo que en total le corresponderá \$4.6 millones a cada uno de los seis partidos: Partido Revolucionario Democrático, Partido Panameñista, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, Partido Popular, Cambio Democrático y Frente Amplio por la Democracia.

Los partidos políticos se financian en gran medida con el subsidio electoral, que aportamos todos con nuestros impuestos. Si todos estamos contribuyendo a financiar la política, entonces tenemos derecho a conocer el origen de las donaciones privadas y a que se establezcan toques a las donaciones, lo que ayudaría a evitar que aumenten los niveles de corrupción política y evitaría que las campañas aumenten sus niveles de inequidad.

---

4. Ver anexo 2.

Hay quienes consideran que el monto del subsidio electoral es suficiente para financiar una campaña política si se acorta el tiempo de campaña electoral. Este es un debate que ya se ha dado en el seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales y que seguramente se retomará a partir del 2015.

## **2. Spoil Sistem (Servidores Públicos sin el amparo de un régimen real de carrera administrativa)**

La falta de transparencia en la financiación generalmente viene acompañada de sistemas de designación de servidores públicos alejados del mérito. Muchos donantes, miembros del partido o no, luego son recompensados con nombramientos en el servicio exterior para su persona o para sus familiares, o con espacios en puestos claves en instituciones públicas, sin embargo esto no es lo peor; la falta de un sistema de carrera administrativa que garantice acceso a través del mérito y la falta de estabilidad en el empleo, así como la ausencia de posibilidades de crecimiento igualmente sobre la base de las capacidades demostradas y medidas, crea un ejército de servidores públicos al servicio de los partidos gobernantes más que al servicio de la Constitución, la Ley y la Administración Pública, lo cual repercute directamente en la calidad de los servicios que recibimos y genera claros espacios para la corrupción, ya que solamente con una instrucción de los padrinos políticos se puede alterar la institucionalidad en determinada dirección para favorecer intereses alejados de la legalidad.

La Constitución Política panameña señala en su artículo 300 lo siguiente:

“Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. **Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad**, salvo lo que al respecto dispone esta constitución.

**Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”.**

Este artículo ha sido incumplido sistemáticamente por todos los Gobiernos de nuestra era democrática. Es cierto que se requiere de un desarrollo legislativo para su cumplimiento, pero la realidad es que se han dado tímidos pasos para su ejecución. Algunos gobiernos han avanzado más que otros, pero todos terminan introduciéndole un matiz político a la normativa y los nuevos

gobiernos desconocen lo avanzado, colocándonos de nuevo en el punto de origen.

Veamos ahora una breve cronología de lo que ha ocurrido con el desarrollo del actual artículo 300 de nuestra Constitución Política, lo cual servirá para demostrar la falta de voluntad política de todos los gobiernos frente a este importante tema. Por razones prácticas, vamos a partir desde la década de los 90's, cuando empieza nuestra última etapa democrática como país.

En Panamá actualmente contamos con una Ley de carrera administrativa que data de 1994. Esta norma fue aprobada durante el último año de gobierno del presidente Guillermo Endara, por lo que su ejecución quedó en manos del nuevo gobierno asumido por Ernesto Pérez Balladares. La Ley indicaba en su articulado un plazo dentro del que se deberían empezar a realizar los concursos de mérito u oposición, sin embargo este plazo transcurrió y el procedimiento excepcional de contratación que permitía contratar sin concurso mientras se reglamentaba la Ley, se convirtió en el procedimiento ordinario de contratación, manteniéndose en un Estado de desprotección a miles de servidores públicos, muchos de los cuales entraron al sistema a través de mecanismos clientelares y luego fueron víctimas de los mismos con los sucesivos cambios de gobierno.

El Gobierno de Mireya Moscoso suspendió las acreditaciones al régimen de carrera administrativa iniciadas durante el Gobierno de Ernesto Pérez Balladares, y durante el Gobierno de Martín Torrijos se volvió a retomar el tema de la carrera administrativa iniciándose un proceso acelerado de acreditaciones y de preparación de los reglamentos de concurso.

En el año 2009, apenas transcurrido un mes luego de la toma de posesión, el Gobierno del Presidente Martinelli Berrocal, suspendió importantes artículos de la Ley de Carrera Administrativa aprobadas durante el Gobierno de Martín Torrijos, indicando que se habían cometido abusos con la intención de blindar o hacer más difícil la destitución de funcionarios.<sup>5</sup>

Uno de los artículos de esta Ley reza lo siguiente: “La administración podrá nombrar a servidores públicos sin la condición de servidores de Carrera Administrativa hasta el día 31 de julio de 2012. Después de esa fecha, solo se ingresará a la Administración Pública mediante el Procedimiento Ordinario de Ingreso como lo señala la Ley 9 de 1994”.

Cabe resaltar que luego de la fecha indicada en el artículo no se han observado convocatorias a concurso, sin embargo se han seguido realizando nombramientos al margen del mencionado artículo.

La situación de nuestro servicio civil de carrera, además de representar incumplimiento de los compromisos asumidos en las dos convenciones contra la corrupción ratificadas por nuestro país, ha generado que en informes de orga-

---

5. Ver anexo 3.

nismos internacionales se catalogue nuestro sistema de función pública como uno de los peores de Latinoamérica. El “informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”, publicado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, en el año 2006, señala respecto a nuestro sistema frases como las siguientes: “Se trata de un sistema clientelar en el cual la variable política es determinante para el ingreso y el mantenimiento del empleo”... “La necesidad de contar con cargos vacantes para su uso clientelar, ha impuesto la práctica de la rotación de los anteriores ocupantes del puesto”... La gestión del rendimiento es prácticamente inexistente, y el sistema de remuneraciones muy poco eficiente. No existe posibilidad de despido por bajo rendimiento y el sistema disciplinario está diseñado pero observa una baja utilización...” “El clientelismo pareciera ser la estrategia dominante, y a ella se relegan los restantes objetivos organizacionales. El clientelismo dominante se apoya en un amplio margen de maniobra de los directivos para designar, rotar y despedir a un trabajador, fundado en cuestiones estrictamente políticas...”.

### **3. Ineficacia del Gobierno**

El artículo 300 de la Constitución Política Panameña, anteriormente transcrito, no puede ser más claro: no debe haber discriminación por razón de **militancia política**, ni los nombramientos deben ser **potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad**.

Puede sostenerse, que todos los gobiernos han convertido en una caricatura el mandato constitucional contenido en el artículo 300. La financiación corrupta de los partidos políticos contribuye en gran medida a que no se avance en este tema y se incumpla sistemáticamente la Constitución. Al no existir límites a la financiación privada, las campañas políticas quedan a la merced del libre mercado, lo que no permite luego contar con un Estado de Derecho donde las normas se apliquen en igualdad de condiciones y exista certeza del castigo.

Lo anterior produce un gobierno ineficaz que no responde a los intereses generales sino a los intereses del partido político gobernante. No existe en Panamá como en otros países una debida separación entre el Gobierno y la Administración Pública<sup>6</sup>, sino que se produce una confusión de ambas, y la segunda responde ante el primero en vez de hacerlo a la Constitución y la Ley.

De este modo vemos que durante el primer año de Gobierno se revisa todo lo que hizo el Gobierno anterior y se produce una paralización de la Administración Pública, se cambian todas las páginas WEBS, se modifican las estructuras, se alteran los procedimientos internos, y se reinventa el país cada

---

6. Ver anexo 4.

cinco (5) años en vez de profundizar en el desarrollo de instituciones como la transparencia y la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la administración de justicia, la independencia de los poderes del Estado y generar mayores mecanismos de control del abuso del poder.<sup>7</sup>

#### 4. Prensa Controlada

El artículo 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita y ratificada por Panamá, señala que “No se puede restringir el derecho de expresión por vía o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

El documento titulado “Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión” publicado por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA desarrolla que debe entenderse por medios indirectos. En este sentido señala que el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. Por su parte el principio 13 de la Declaración de Principios establece que, “la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; **la asignación**

7. El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, 2012-2013, que ubica a Panamá como el segundo país más competitivo de Latinoamérica también expresa su preocupación respecto a la debilidad institucional del país en diferentes áreas. El informe al respecto señala lo siguiente: “El país también logró avances en algunas de las deficiencias más apremiantes que tradicionalmente han obstaculizado su potencial de competitividad. Se observan mejoras en la calidad de su sistema educativo en comparación con el año pasado, aunque todavía sigue siendo un reto muy importante. Además, las inversiones corporativas en investigación y desarrollo (I&D) parecen contribuir más a mejorar la capacidad innovadora del país, la cual continúa siendo uno de los mayores retos para la diversificación de la economía nacional. Sin embargo, son pocos los avances que se observan en la Institucionalidad de Panamá: la confianza pública en los políticos es baja, la seguridad sigue siendo una preocupación general, y la independencia judicial es considerada una de las más bajas de la región.

Algunos de los factores más problemáticos para hacer negocios en este país son la corrupción y la ineficiente burocracia del gobierno”. Fuente: <http://www.incae.edu/es/noticias/chile-y-panama-encabezan-de-nuevo-el-indice-global-de-competitividad-en-america-latina.php>

**arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.** (Lo resaltado es nuestro)

Sobre el tema de la publicidad estatal y sus abusos, lo cual ha sido denunciado en nuestro país por diferentes sectores, en los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se menciona que los Estados poseen un deber general de auditoría: “En el caso de los fondos públicos destinados a publicidad, se deberían realizar ciertos controles específicos. **Fundamentalmente, dado que la pauta estatal puede ser utilizada como un instrumento para manipular a los medios de comunicación, los Estados deberían controlar la aplicación adecuada de los criterios de adjudicación en el momento de la distribución. Asimismo, los gobiernos deberían demostrar el cumplimiento de las distintas obligaciones previstas en la ley, así como evaluar periódicamente la necesidad, oportunidad e impacto de las campañas publicitarias, y corregir las prácticas de conformidad con esa evaluación”.** (Lo resaltado es nuestro)

Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana, mencionó en una entrevista, que en el Continente existen nuevas formas de censura a la Libertad de Expresión: “Creo que hay que hablar de las nuevas formas a través de las cuales se limita la libertad de expresión. **Hay gobiernos y hay sociedades que creen que el uso de la publicidad oficial, para acallar o premiar a un periodista, es normal. No, no es normal, hay que poner los puntos sobre las íes y aclarar los temas. La ciudadanía debe expresarse”.**<sup>8</sup> (Lo resaltado es nuestro)

---

8. La entrevista completa puede verse en: <http://www.ultimahora.com/catalina-botero-en-el-continente-existen-nuevas-formas-censura-n206449.html>

## 5. Gobierno devuelve favores a los financiadores (Cooptación de Políticas Públicas)

Tal como lo refleja el Índice de Fuentes de Sobornos de Transparencia Internacional del año 2011,(por sectores)<sup>9</sup>, los contratos de obras públicas y de construcción son las actividades donde se pagan habitualmente más sobornos.

Posición	Sector	Puntuación del Sector en el Índice de Fuentes de Soborno 2011
1	Agricultura	7,1
1	Industria ligera	7,1
3	Sector aeroespacial civil	7,0
3	Tecnología de la información	7,0
5	Sector bancario y finanzas	6,9
5	Silvicultura	6,9
7	Servicios para el consumidor	6,8
8	Telecomunicaciones	6,7
8	Transporte y almacenamiento	6,7
10	Sector de Armamento, Defensa y Militar	6,6
10	Pesca	6,6
12	Industria pesada	6,5
13	Sector farmacéutico y atención de la salud	6,4
13	Generación y transmisión de energía	6,4
15	Minería	6,3
16	Petróleo y Gas	6,2
17	Sector inmobiliario, de propiedad y servicios empresariales y jurídicos	6,1
17	Servicios Públicos	6,1
19	Contratos de obras públicas y construcción	5,3

9. Las puntuaciones se obtienen a partir de las respuestas ofrecidas por ejecutivos de empresas a la pregunta de con qué frecuencia las compañías de un determinado sector, con las cuales mantienen relaciones comerciales, participan en sobornos (0=siempre, 10=nunca)

Nuestra Ley de Contratación Pública (Ley 22 de 2006) antes de la reforma introducida por la Ley 48 de 2011 contenía un capítulo que se denominaba, “De la Contratación Directa”, el cual fue modificado cambiándole la denominación a las excepciones al procedimiento licitatorio. Actualmente el capítulo tiene como título “Procedimiento Excepcional de Contratación”, y adicional al cambio semántico se establecieron mayores controles para proceder con las excepciones (informes técnicos oficiales sustentadores como regla) sin embargo, desde la aprobación de la Ley se sigue sin poner en práctica el registro de proponentes (previsto en la norma) que representaría un mecanismo transparente para clasificar a las empresas antes de la licitación y una forma de conocer quiénes están efectivamente detrás de las empresas. Actualmente hay que sustentar por qué se quiere contratar de forma directa (procedimiento excepcional) pero no hay que explicar la forma en la que se tuvo contacto con la empresa y observamos excesiva discrecionalidad para contratar de forma directa empresas de reciente creación, incluso para la realización de consultorías, donde la experiencia debería ser uno de los criterios que sustentan la decisión.

Si revisamos las estadísticas publicadas en el sistema PanamaCompra vamos a observar la cantidad de contrataciones públicas (incluyendo los distintos tipos de procedimientos, lo que incluye a los procedimientos excepcionales que se han efectuado desde la entrada en vigencia de la Ley 22 de 2006, y un análisis de la evolución de la contratación pública año a año) que se han efectuado desde el año 2006. Extrajimos de la tabla publicada, información sobre las contrataciones menores y los procedimientos excepcionales, porque los primeros representan el mayor número de contrataciones que realizan las instituciones públicas (aunque el porcentaje del monto total de las contrataciones sea relativamente bajo) con altos niveles deflexibilidad, y los segundos, la cantidad de oportunidades para devolver favores. No estamos diciendo que todas las contrataciones por procedimiento excepcional se utilicen para devolver favores a los financiadores, sino que ante la debilidad de nuestras instituciones fiscalizadoras, estas pueden representar oportunidades para generar un esquema de devolución de favores a financiadores de la política.

**Actos públicos en la república por número y monto adjudicado, autorizado y publicado según tipo de contratación: Del 28 de diciembre de 2006 al 8 de agosto de 2013.**

Tipo de contratación	Monto adjudicado	Cantidad	% (Sobre montos adjudicados)
Compras Menores	1,227,905,148.72	366,193	7%
Contrataciones por procedimiento excepcional (Contrataciones Directas)	1,407,329,271.96	18,539	8%

**Actos públicos en la república por número y monto adjudicado, autorizado y publicado según tipo de contratación: Del 1 de enero de 2013 al 8 de agosto de 2013.**

Tipo de contratación	Monto adjudicado	Cantidad	% (Sobre montos adjudicados)
Compras Menores	113,688,183.30	84,539	9%
Contrataciones por procedimiento excepcional (Contrataciones Directas)	60,254,054.42	1,188	5%

La información publicada en Panamá Compras no indica que causales fueron invocadas, sin embargo, es de conocimiento público, que la “urgencia evidente” es una de las más utilizadas para eludir la realización del procedimiento de selección de contratistas, lo cual muchas veces tiene claros elementos de falta de una planificación adecuada de las adquisiciones.

Una de las principales críticas que tiene la falta de transparencia y topes a la financiación de los partidos políticos y candidatos es el casi nulo control social que pueden tener las donaciones recibidas. Es necesario que los ciudadanos estemos vigilantes de las políticas públicas sin un real sustento técnico (prioridad de las necesidades, población beneficiada), y del abuso de las contrataciones directas, ya que esta ecuación representa el esquema perfecto para que el Gobierno electo devuelva favores a los financiadores de los partidos políticos y candidatos.

## 6. Jueces Cooptados (Reprimidos)

En el año 2007, la Alianza Ciudadana Pro Justicia, llevó a cabo el primer “Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá”. En las conclusiones se consideró que “en el Órgano Judicial existe una estructura vertical que fomenta un control excesivo sobre los jueces de tribunales inferiores”, dado que los superiores jerárquicos intervienen en el sistema de selección y nombramiento, además de hacerlo también en la evaluación, la capacitación y los controles disciplinarios y éticos. Lo anterior, sostuvo el informe, “no garantiza la transparencia y excelencia del proceso de selección judicial” y “promueve la desconfianza interna y externa en las operaciones judiciales, al mismo tiempo que promueve la vulnerabilidad de los jueces a la interferencia interna y externa”.<sup>10</sup>

La falta de independencia judicial es uno de los principales problemas de nuestro sistema de administración de justicia. Existe un proyecto de Ley

10. Véase el informe “Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá”.

consensuado entre los diferentes sectores para crear un sistema de carrera judicial y dotar al sistema de mayor transparencia, sin embargo, la Asamblea Nacional de Diputados no ha tenido la voluntad de darle trámite, alegando la falta de presupuesto para su implementación. El respaldo de este proyecto de Ley por parte del Ejecutivo, representaría una muestra concreta y palpable de que se quiere romper con el círculo vicioso de la corrupción política.

## **7. Impunidad Extendida**

Uno de los principales problemas de la corrupción, es la impunidad, la falta de certeza del castigo. Una de las preguntas recurrentes durante la Conferencia Internacional Anticorrupción de Transparencia Internacional celebrada en Brasilia, del 7 al 10 de noviembre de 2012 fue si estamos más cerca de poner fin a la impunidad. Se reconoció que los estados frágiles y el estado de derecho débil son parte del problema. Se pidieron sanciones administrativas y penales, pero se hizo hincapié en la necesidad de que exista el miedo a la exposición pública de la corrupción. Debe evitarse que los líderes que incurren en delitos de corrupción se mantengan en el poder para ser procesados.

Se necesitan más recursos para capacitar al personal en la detección de la corrupción política, incluidos los actores locales. Es esencial para reforzar la coordinación de todos los organismos pertinentes, y es necesario que el poder judicial sea más independiente y cuente con recursos suficientes para llevar a cabo su labor. Se concluyó, que en todos los casos, la voluntad política y un fuerte liderazgo son esenciales, junto con la presión de la sociedad civil, para reducir los altos niveles de percepción de corrupción existentes.

Si revisamos la estadística de los casos de las fiscalías anticorrupción, veremos una gran cantidad de sobreseimientos provisionales y definitivos. En el informe publicado en el 2012 por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana a solicitud de la UNCAC Coalition (Coalición de la Sociedad Civil para el seguimiento de los compromisos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) se pueden observar datos y las motivaciones detrás de la falta de sanciones para los casos de corrupción, entre las cuales se observa la falta de colaboración interinstitucional.

Si existen riesgos de que la justicia sea manipulada políticamente, esto se traducirá en falta de investigaciones y sanciones efectivas.

## 8. Desigualdad

El círculo vicioso de la corrupción no solamente se alimenta con la desigualdad económica y la falta de equidad política, sino de la desigualdad ante la Ley. Si bien para todos es conocido que la corrupción produce más pobreza porque se trata del desvío de fondos que debieron ir a parar a la construcción de escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas y centros culturales, lo que generaría mayor cohesión social e igualdad de oportunidades, la corrupción también produce una gran desigualdad frente a la Ley la cual puede ser más perjudicial para el fortalecimiento de la democracia que la desigualdad económica.

En la encuesta El Pulso de la Nación encargada por el diario La Prensa a la firma encuestadora Quantix S.A., publicada en el mes de junio de 2013, se les preguntó a los ciudadanos sobre si consideraban que la Ley en Panamá se aplica por igual para todos. El 85% de los 1,221 entrevistados en la encuesta encargada por este diario a la firma Quantix Panamá, S.A. señaló que la ley no es igual para todos. Cuando se les preguntó a los que dijeron que la ley no es igual para todos, a quién beneficia más la justicia, el 59% respondió que “a los ricos” y el 33% a los “allegados del gobierno”, el 4% contestó que “a los funcionarios”, 2% “al ciudadano común” y 1% “a los pobres”.

## 9. Sociedad Civil Desconfía

Lo anterior genera algo que es muy peligroso para una democracia: que la sociedad deje de creer que es el sistema político que mejor puede resolver los problemas comunes de la sociedades la democracia<sup>11</sup> y que deje de confiar en

---

11. Sobre esta situación hay diferentes informes que estudian la situación en Panamá. La encuesta Latinobarómetro del año 2010 arrojó información preocupante respecto a la opinión y satisfacción de los ciudadanos en Latinoamérica en relación a sus democracias. La pregunta era la siguiente: *¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.* En Panamá, dentro de dicho estudio, se obtuvo como resultado en el 2010 que solamente el 61% de los ciudadanos está de acuerdo en que la democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno, el restante 39% se dividió entre quienes consideran que un Gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático y quienes les da los mismo un régimen democrático que uno no democrático si les resuelven sus problemas.

Una situación similar y preocupante puede observarse en el estudio publicado por el CIDEM, LAPOP y el Barómetro de las Américas en el año 2012, sobre la cultura política de la democracia en Panamá.

El Gráfico de resultados presentó los niveles de apoyo político del estudio en 2012. Los países con el mayor nivel de apoyo al sistema son Belice y Surinam con un promedio de 61 en la escala de 0-100. Panamá es el país con el segundo menor apoyo al sistema político, casi 20 puntos menos

sus autoridades electas y designadas<sup>12</sup>, y producto de lo anterior deje de confiar en el prójimo<sup>13</sup>, lo que es más preocupante aún porque esto disminuye la posibilidad de que aumenten los niveles de asociativismo que ayudana aumentar el capital social. Todo lo anterior eleva los umbrales de tolerancia de los panameños frente a la corrupción, ya que existe la sensación en la ciudadanía de que poco se puede hacer para que disminuyan los casos de corrupción.

## **10. Desafección Política**

De acuerdo a información colgada en el portal electrónico del Tribunal Electoral de la República de Panamá, el padrón electoral de la República de Panamá asciende a dos millones cuatrocientos once mil, setecientos cincuenta y cuatro personas (2,411,754) de este total de personas con derecho a emitir su voto el 4 de mayo de 2014, están inscritos en alguno de los partidos políticos reconocidos por el Tribunal, un millón cuatrocientas sesenta y ocho mil, ciento quince personas (1,468,115) lo que representa el 60.8% de dicho padrón, un elevado porcentaje de inscritos.

Sin embargo, cuando se analiza las motivaciones de las inscripciones en los partidos políticos, el escenario no es muy esperanzador. El Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá (2007-2008) arrojó como resultado que la preeminencia del interés personal tuvo su mejor expresión en las razones que adujeron los entrevistados para la inscripción en partidos políticos. Se confirmó que lo más importante era obtener beneficios personales (50.2%) y un empleo (30.5%), lo que suma 80.8%, mientras que otros motivos tales como seguir los ideales (6.3%) o para participar en la toma de decisiones (5.3%) fueron mucho menos relevantes.

A lo anterior se suma la desconfianza de los panameños en los partidos políticos<sup>14</sup> a los que incluso puede que estén afiliados, lo cual representa una contradicción de nuestra cultura política, que tiene su explicación o sustento en los altos niveles de clientelismo sin control que experimentamos en nuestro país.

---

que los países con mayor apoyo. El detalle de los resultados se puede consultar en [http://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/Panama\\_Country\\_Report\\_2012\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/Panama_Country_Report_2012_W.pdf)

12. En el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional del año 2007, se puede observar los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos panameños respecto a sus diferentes instituciones. Los partidos políticos y el parlamento/poder legislativo son las instituciones percibidas como más corruptas.

13. La encuesta Latinobarómetro 2011, arrojó como resultado que solamente el 21% de los panameños encuestados cree que se puede confiar en la mayoría de las personas.

14. En la encuesta LAPOP de 2012 (37%) frente al 53% del Tribunal Electoral y el 77% de la Iglesia Católica.

## 11. Partidos Prebendalistas

La desafección política produce votantes no comprometidos con los partidos políticos (incluso a pesar de estar inscritos en los mismos) y que supe-  
ditan su decisión electoral a los beneficios personales que pueda recibir del  
partido o de un candidato en particular. De este modo en cada elección los  
candidatos tienen que esforzarse por repartir cada vez más prebendas, desde  
promesas de puestos públicos para los dirigentes hasta bolsas de comida, ense-  
res domésticos y otros bienes de consumo a la masa de votantes. Esto además  
de rayar en la ilegalidad encarece la elección y limita la posibilidad de que can-  
didatos honestos y con voluntad de trabajar por la comunidad para el logro del  
bien común puedan participar en la contienda electoral, y que muchas personas  
sientan cada vez más aversión contra la política.

## 12. Empresas corruptoras

Hay políticos que públicamente en programas de opinión, tanto radiales  
como televisivos, han manifestado su desacuerdo en que se conozca el origen de  
las donaciones privadas, ya que los donantes a los partidos de oposición pueden  
sufrir las represalias del Gobierno. Por otro lado, se ha indicado, que quedarían  
al descubierto las empresas que donan a todas las campañas. También hay quie-  
nes defienden el derecho de los ciudadanos y empresas a apoyar sin limitaciones  
de ningún tipo al candidato de su predilección, no obstante consideramos que el  
interés particular no puede estar por encima del interés general de todos los ciu-  
dadanos que tienen derecho a que existan mecanismos que eviten la captura de  
las políticas públicas y que el crimen organizado penetre las campañas políticas.

## Conclusiones

Para romper el círculo vicioso de la corrupción política, se requiere la  
adopción de medidas concretas que envíen mensajes que representen voluntad  
real de cambiar el rumbo en la lucha contra la corrupción y pasar del círculo  
vicioso de la corrupción al círculo virtuoso de la ética pública<sup>15</sup>. Algunas de las  
medidas a las que nos referimos incluyen modificaciones a la Constitución, por  
ejemplo, para lograr cambios en la administración de justicia, otras requieren la

15. Villoria, en su libro “La Corrupción Política”, plantea gráficamente el círculo virtuoso de la  
ética pública, el cual empieza con una financiación política transparente, continúa con Estado de  
Derecho, servicio civil de carrera, prensa libre, poder judicial eficaz y transparente, sanciones  
ejemplares para los raros casos de corrupción e implicación política. P. 140.

aprobación de nuevas leyes (el caso de la transparencia y topes al gasto privado en las campañas electorales), no obstante, la mayoría de los cambios requieren discursos de integridad, autocontrol, y respeto a los principios y normas actualmente vigentes en nuestra Constitución y en las normas que la desarrollan, de modo que los ciudadanos recobren la confianza en las autoridades, en las instituciones y en el Estado de Derecho, ese en el cual tanto los gobernantes como los gobernados están sujetos a la Constitución y la Ley.

Es importante en este sentido no caer en lo que Villoria ha denominado “la retórica legitimadora de la corrupción” de la cual se alimentan algunas democracias, entre ellas la nuestra. Esta retórica, sirve como argumento para estrechar al máximo los límites de lo que debe considerarse como corrupción, de forma que solamente sea considerado como tal por la opinión pública, lo que es perseguible y finalmente sancionado de forma penal. Esto en ocasiones viene acompañado de alteración y manipulación de las instituciones para que deje de ser perseguible lo que incomoda al poder, de modo que quien ocupe un cargo público no pueda ser condenado penalmente, por lo que debe suponersele honesto. Lo importante al final es que no haya condena, pues si no hay condena, hay honestidad.<sup>16</sup>

### **Bibliografía citada y consultada.**

Autores Varios. “Avances y Obstáculos en el Fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana”. Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.

Autores Varios. “La Administración Pública que España Necesita”. Círculo de Empresario, Madrid, 2007.

Autores Varios (Coordinadores: Nicolás Rodríguez García y Eduardo Fabián Caparrós). “La Corrupción en un Mundo Globalizado”. Editorial Ratio Legis, Salamanca, 2004.

Eigen, Peter. “Las Redes de la Corrupción”, La Sociedad Civil, Contra los Abusos del Poder. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2004.

Leis, Raúl. “Retrato Escrito de la Corrupción”. Fundación Friedrich Ebert, Panamá, 2009.

16. Manuel Villoria, dentro de la obra de Peter Eigen, “Las Redes de la Corrupción, la Sociedad Civil Contra los Abusos del Poder”. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2004.

Prats i Catalá, Joan. “De la Burocracia al Management y del Management a la Gobernanza. Institución Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

Villoria Mendieta, Manuel.

-“El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica”. Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid 2007.

-“La Corrupción Política”. Editorial Síntesis, Madrid, 2006.

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2’007-2008. “Institucionalidad para el Desarrollo Humano”. Programa de las Naciones Unidas, 2008.

Cultura política de la Democracia en Panamá, 2010. CIDEM, LAPOP, Vanderbilt University y el Barómetro de las Américas. 2011.

Cultura Política de la Democracia en Panamá, 2010. CIDEM, LAPOP, Vanderbilt University y el Barómetro de las Américas. 2011.

Encuesta Latinobarómetro 2011, versión electrónica.

Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá, 2009. Informe de la Fundación para el Debido Proceso Legal disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/1248111661.pdf>

Controles y Descontroles de la Corrupción Judicial. Evaluación de la Corrupción Judicial y de los Mecanismos para Combatirla en Centroamérica y Panamá. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007.

Índice de Fuente de Sobornos de Transparencia Internacional 2011.



***ANEXO***

## ANEXO 1

### **Capítulo II.** Corrupción de Servidores Públicos

**Artículo 345.** Será sancionado con prisión de dos a cuatro años el servidor público que, personalmente o por persona interpuesta, incurra en las siguientes conductas:

1. Acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja, para realizar, omitir o retardar un acto en violación de sus obligaciones, o quien las acepte a consecuencia de haber faltado a ellas.

2. Acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero o cualquier ventaja o beneficio indebido, para realizar un acto propio de su cargo o empleo, sin faltar a sus obligaciones, o como consecuencia del acto ya realizado.

**Artículo 346.** El servidor público que, desempeñándose como miembro del Órgano Judicial o del Ministerio Público, autoridad administrativa, árbitro o cualquier cargo que deba decidir un asunto de su conocimiento o competencia, personalmente o por persona interpuesta, acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero, beneficio o ventaja para perjudicar o favorecer a una de las partes en el proceso, o a consecuencia de haber perjudicado o favorecido a una de ellas, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.

Igual sanción se aplicará al funcionario del Órgano Judicial o del Ministerio público que:

1. Por colusión o por otros medios fraudulentos, profiera resolución manifiestamente contraria a la Constitución Política o a la ley, de modo que cause perjuicio.

2. Por colusión o por otros medios fraudulentos, reciba o dé consejos jurídicos a cualquiera de las partes, de modo que cause perjuicio.

3. Retarde maliciosamente un proceso sometido a su decisión. Si de las conductas previstas en este artículo resulta la condena de una persona inocente, la sanción será de cinco a diez años de prisión.

**Artículo 347.** Quien, bajo cualquier modalidad, ofrezca, prometa o entregue a un servidor público donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja para que realice, retarde u omita algún acto propio de su cargo o empleo o en violación de sus obligaciones será sancionado con prisión de tres a seis años.

## ANEXO 2

“Sección 3ª. Financiamiento Privado *(Aspectos Relacionados con Transparencia)*

**Artículo 190-A.** Los partidos políticos y candidatos están en la obligación de registrar todas las contribuciones privadas que reciban y los aportes de sus propios recursos para su funcionamiento y para las campañas, a través de cuentas bancarias y registros contables destinados a cada uno de estos propósitos, de acuerdo a la reglamentación que apruebe el Tribunal Electoral.

**Artículo 190-B.** Los candidatos en circunscripciones menores de cinco mil electores, quedan obligados a llevar únicamente los registros contables para el manejo de las donaciones que reciban de terceros y de sus propios recursos de acuerdo con la reglamentación que apruebe el Tribunal Electoral.

**Artículo 190-C.** La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden o registren los partidos políticos y candidatos, deberá ser presentada al Tribunal Electoral hasta los **sesenta días calendarios siguientes a la fecha en que se celebren las elecciones.** Dicha información será de acceso público a través de la página web del Tribunal Electoral y custodiada por éste.

**Artículo 190-D.** Cada nómina presidencial, podrá gastar en la campaña electoral de fuentes privadas, **una suma no mayor de treinta por ciento del monto del financiamiento público total,** establecido por el Tribunal Electoral para el respectivo proceso electoral. Este tope incluye tanto el gasto de los partidos políticos como de los candidatos que integran la nómina.

**Artículo 190-E.** En una campaña electoral, cada candidato a Diputado, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, con su respectivo suplente, podrá gastar de fuentes privadas, un monto máximo que será calculado de la siguiente manera:

Se determinará el costo por elector, dividiendo el **treinta por ciento del monto del financiamiento público total, entre la cantidad de electores que aparezcan en el padrón electoral preliminar nacional.**

El tope de gastos se fijará por circunscripción electoral, multiplicando el costo por elector por la cantidad de electores de la respectiva circunscripción. En las circunscripciones plurinominales, la cifra obtenida en el numeral 2, de este artículo, se dividirá entre la cantidad de escaños a elegir, para determinar el monto máximo por candidato.

Para los candidatos a Alcalde, Concejal y Representantes de Corregimiento, se les permitirá una suma base de diez mil balboas, más el tope calcula-

do para su respectiva circunscripción.

**El Tribunal Electoral en la fecha de apertura del proceso electoral, publicará los montos fijados para cada circunscripción electoral. Este tope de gastos incluye tanto el gasto de los partidos como el del candidato principal con su suplente.**

**Artículo 190-F. Ninguna nómina de candidatos a cargo de elección popular podrá recibir de una sola fuente individual, contribuciones privadas que excedan los siguientes porcentajes sobre sus respectivos topes de gastos privados:**

**Las Presidenciales**, uno por ciento.

**Las de Diputados**, cinco por ciento.

**Las de Alcaldes y Concejales**, diez por ciento.

**Las de Representantes de Corregimientos**, veinte por ciento.

**Artículo 190-G.** Los topes de gastos de campaña y de donaciones se aplicarán a los candidatos de partidos políticos, desde la convocatoria de las elecciones primarias de sus respectivos partidos, hasta la fecha de las proclamaciones respectivas.

**Artículo 190-H.** Para el caso de los candidatos de libre postulación, los topes de gastos de campaña y de donaciones se aplicarán desde que el Director Nacional de Organización Electoral o el Regional correspondiente, emita la autorización para la inscripción de adherentes de la respectiva candidatura.

**Artículo 190-I.** Cuando hubiere que repetir la elección, el nuevo tope será el cincuenta por ciento del tope anterior; y el período para la aplicación de los topes será desde la fecha en que se convoque a la nueva elección.

**Artículo 190-J. La violación a los topes de donación y gastos de campaña, constituye falta electoral y será sancionada con multa impuesta al candidato o al partido según corresponda, equivalente al doble del monto excedido e inhabilitación para el ejercicio de cargo público, para cargo directivo dentro de los partidos políticos, y para ser postulado a cualquier cargo en la siguiente elección.** El candidato principal y suplente responderá solidariamente, por la multa impuesta, salvo que se demuestre la responsabilidad de uno de los dos.

### ANEXO 3

A través de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, se modificaron diferentes artículos del texto único de la Ley de Carrera Administrativa:

“**Artículo 20 (transitorio).** La administración podrá nombrar a servidores públicos sin la condición de servidores de Carrera Administrativa hasta el día 31 de julio de 2012. Después de esa fecha, solo se ingresará a la Administración Pública mediante el Procedimiento Ordinario de Ingreso como lo señala la Ley 9 de 1994.

**Artículo 21 (transitorio).** En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.

**Artículo 22 (transitorio).** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto los nombramientos en los cargos de la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación.

## ANEXO 4

La Constitución Española de 1978 contiene una separación entre la instancia Gobierno y la Administración Pública. De hecho su Título IV se denomina: “Del Gobierno y de la Administración”, y se pueden observar artículos del siguiente tenor:

**“Artículo 97.** El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

**Artículo 98** 1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. 2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión. 3. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna. 4. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

**...Artículo 103.** 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. 3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.