

El Derecho Disciplinario y sus principios jurídicos en el Derecho Administrativo de Panamá

Javier Ernesto Sheffer Tuñón*

Sumario:

I. Ideas contextuales básicas. **II.** Fundamento y finalidad del Derecho Disciplinario. **III.** Concepto de principio y Principio General del Derecho de cara al Derecho Disciplinario. **IV.** El procedimiento administrativo como vehículo instrumentalizador necesario del Derecho Disciplinario. 1. Finalidades del procedimiento administrativo. **V.** Principios del Derecho Disciplinario panameño. 1. Aclaración. 2. Principios jurídicos rectores. 2.1. Debido proceso legal. 2.1.1. Debido proceso y tutela efectiva en el Derecho Disciplinario. 2.2. Presunción de inocencia. 2.3. Legalidad: Tipicidad de las causales y sanciones correspondientes. 2.4. Proporcionalidad entre el hecho cometido y la sanción aplicada. 3. La visión del Derecho Disciplinario de modo orgánico y preventivo. 4. Lo ético y lo disciplinario: ¿Dos caras de una misma moneda? **VI.** Hacia un Control de Convencionalidad en materia de Derecho Disciplinario. **VII.** Comentarios finales.

I. Ideas contextuales básicas

La materia que nos ocupa es de gran trascendencia para el Derecho Administrativo.

El título de este documento se centra en los principios del Derecho Disciplinario, por cuanto no es casual que en la práctica de los despachos administrativos de la Administración Central, la descentralizada por funciones (llamadas entidades autónomas) y territorialmente (Municipios y Juntas Comunes), y en aquellos cuya función no es típicamente la administrativa, sino que la ejercen de manera residual, tal cual el Órgano Judicial y el Legislativo, son de necesaria aplicación las normas del Derecho Disciplinario.

El cometido genuino de tender a la preservación de la buena marcha de la función o servicio respectivo; la búsqueda de la verdad, de la disciplina del sujeto pasivo y, en último grado, más que señalar al culpable de la falta, propósito que tiene importancia, se busca la secuencia óptima del orden interno, que debe

* Abogado litigante, Miembro fundador en el año 2002, en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo "Prof. Jesús González Pérez", constituida en México en el año 2000, Profesor de Derecho Procesal Administrativo en la Universidad del Istmo, Panamá.

imperar en el desenvolvimiento de tales despachos oficiales, por los cometidos de naturaleza institucional y de servicio público que tienen encomendados. Este último, el servicio público, se esparce extramuros, se proyecta hacia la comunidad.

Naturalmente, que estas ideas las esbozo dentro del marco o espectro jurídico del Derecho panameño y sus principios vigentes; sin embargo, nada impide que tengan cierto hilo conductor con el derecho que rige en otras latitudes, por ese *leitmotiv* que siempre está presente al verificar el Derecho Comparado, y la tradición jurídica que liga a Iberoamérica, o aun de fuente consuetudinaria, como la anglosajona.

Dentro de ese marco de ideas, observo lo que puede suponer la puesta en práctica en nuestros países, de un Control de Convencionalidad, por la acción jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y sus precedentes sobre la potestad punitiva del Estado, relacionada con el Derecho Disciplinario y Sancionador, que sirva de guía a las autoridades de todos los órganos estatales que ejercen dicha competencia.

II. Fundamento y finalidad del Derecho Disciplinario

La “Potestad disciplinaria” es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, configurado de forma general para toda la actividad sancionadora del Estado¹.

Comenta la profesora Franch i Saguer que el derecho disciplinario de los funcionarios se configura como una de las manifestaciones del derecho disciplinario en general, que se incardina dentro del derecho administrativo sancionador, manifestaciones que se ejercen sobre determinado tipo de personal que la Administración Pública tiene a su servicio.²

La teoría que habla sobre la fuente y naturaleza jurídica de la figura es diversa; sin embargo, la que tiene más relevancia atañe a las “relaciones especiales de sujeción”, que nace en el Siglo XIX, de la mano de Otto Mayer, para la cual “surge del vínculo especial que tiene lugar en algunos casos entre la

¹ **FRANCH I SAGUER**, Marta. El Derecho disciplinario de los funcionarios públicos en España, en “Derecho disciplinario Internacional”, Tomo I, Editora Forum, Belo Horizonte, Brasil, 2011, p. 166.

² **FRANCH I SAGUER**, Marta. Op. Cit., p. 167.

Administración y los particulares en cuanto a la ordenación de determinados servicios públicos.”³

Coincido en que la única diferencia relevante entre el Derecho Administrativo sancionador en general y el Derecho Disciplinario, es que el primero se aplica a los particulares, mientras que el segundo, a aquellos “administrados que tienen una especial relación de sujeción con la Administración”⁴, denominados servidores públicos, que en mi país equivale a funcionarios.

Esa relación especial de sujeción viene perfilada desde la Constitución nacional, entroncada con el principio de responsabilidad de los funcionarios, al establecer el Estatuto Superior, en su artículo 18, que: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los **servidores públicos** lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Ciertamente no es extraño que a raíz del principio de la responsabilidad se establezca una particular relación de sujeción al Estado, por parte de los “servidores públicos”, ya que éstos deben *lealtad al Estado*, que se traduce en el fiel cumplimiento de la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados en desarrollo de éstas; con igual celo deben cumplir y hacer cumplir los fallos de la justicia ordinaria y de tribunales especiales existentes.

El vínculo de sujeción supone lealtad al Estado y sus instituciones, de tal manera que de incumplir o violar los mandatos o prohibiciones legales, puede acarrearle, entre otras, un tipo *sui géneris* de responsabilidad, que es la disciplinaria.

El autor colombiano Edgardo José Maya Villazón refiere en la doctrina y la jurisprudencia de su país, como fundamento de la responsabilidad disciplinaria, “**el deber funcional**”, y ello en cuanto aborda la figura de la culpabilidad en el ámbito disciplinario. Haciéndose eco de la Corte Constitucional comenta que: “si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede

³ Ibídem, p. 166.

⁴ Ibídem, p. 167.

ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues, como ya se dijo, el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos.”⁵

Abrigo el criterio que la potestad que la Administración ejerce sobre los derechos y libertades de los servidores que fungen en ella, está orientada en el **interés público**. Ese **bien común** que yace en que los servicios públicos se presten con apetecida regularidad, eficiencia y corrección.

La tesis del deber funcional tendría acicate en el derecho panameño si se aplicara de modo uniforme y consistente, sobre todo por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte, el texto que contiene el artículo 302 de la Constitución vigente, conforme al que: “Los **deberes** y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.”

Este deber por la función y las atribuciones que el cargo tiene asignadas posee una fuerza directa sobre la que se apoya el Derecho Disciplinario; para producir efectos jurídicos sobre la libertad y otros derechos del sujeto a disciplina. Esa norma de suyo dice relación directa con el 18 constitucional comentado, son complementarias, el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del deber consignado en la Ley genera responsabilidad, para el caso objeto de análisis, de tipo disciplinaria.

No obstante, la fundamentación jurídica se enriquece y arraiga mejor sustentación en el interés público, como fin de la Administración Pública y el Estado que le da soporte.

La atención a los particulares o habitantes en general, ceñida a **normas éticas** es tema de primer orden, que en los estamentos oficiales sirve no solo como una condición de operatividad, por el perfil de sus funcionarios, sino que se proyecta como la visión de una laudable, regular o mala imagen de la

⁵ **MAYA VILLAZÓN**, Edgardo José. Estado actual del Derecho Disciplinario en Colombia, en “Derecho Disciplinario Internacional”, Tomo I, Editora Forum, Belo Horizonte, Brasil, 2011, pp. 214-215.

Administración, que no en pocas ocasiones alcanza a la labor de gobierno y política en general.

Por otra parte, acerca de las finalidades del Derecho Disciplinario, doctrinalmente existen diversas opiniones al respecto, sobre todo si se trata de aspectos que conciernen al Derecho Administrativo ligados al Derecho Penal, en lo que éste último como Derecho Común, ha aportado a la configuración dentro de los estamentos y cuerpos de la Administración, de una *función pública* sometida al *principio de legalidad* en las relaciones de empleo con su personal adscrito.

Nadie puede dudar que los cimientos del Derecho Penal, en su faz dogmática, están esparcidos en el Derecho Disciplinario, tan claramente en la presunción de inocencia, prohibición del doble procesamiento por un mismo hecho o causa, retroactividad de la norma más favorable, abriéndose paso en este ámbito la necesaria tipicidad de las faltas disciplinarias, en una Ley o estatuto de igual jerarquía, entre otras figuras de uso común en ambos ámbitos jurídicos.

Lo ideal es la no judicialización del Derecho Disciplinario, cosa que no es incompatible con la existencia de un cúmulo de garantías procesales, al tiempo de ejercer la potestad disciplinaria respecto del sujeto incurso en una falta o contravención administrativa, garantías que son aplicables en el proceso disciplinario, como lo ha venido destacando la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la precisar y explicar el concepto “Garantías Judiciales”, del artículo 8 de la Convención de 1969.

III. Concepto de principio y Principio General del Derecho de cara al Derecho Disciplinario

Es elemental que se precise este concepto para relacionarlo al Derecho Disciplinario, por cuanto comúnmente la voz principio se le liga a valores como la paz, la justicia, buena fe, las buenas relaciones entre vecinos, la persona humana, su dignidad y honra, el ornato, el aseo y otros, que son inmanentes, y no sería osado decir que antecedentes fecundos, de nociones por lo regular mucho más profundas y constantes, que en la Ciencia del Derecho y la teoría jurídica, se configuran como Principios Generales del Derecho, que adquieren un valor y peso

específico en la creación de figuras jurídicas, interpretación de las normas legales vigentes, integración normativa ante lagunas técnicas, no obstante, la fingida plenitud del ordenamiento jurídico, así como acicate para la orientación del aplicador o intérprete de la experiencia jurídica.

Se ha dicho que por su etiología, esencia y finalidad los principios son más constantes que los valores.

Por principio jurídico entiendo la base, el origen, el fundamento, que inspira a la Ciencia del Derecho, las ramas en que éste se divide o a las disciplinas que lo integran. Tienen tal rango los aforismos de la buena fe, los pactos deben cumplirse, la equidad, irretroactividad de la Ley, salvo la favorable al reo y la de orden público e interés social, cuando en ellas así se exprese; el bien particular ha de ceder ante el interés colectivo, bien común o interés público, dura es la ley pero es la ley; aunque este último es morigerado cuando la aplicación con rigor del derecho puede ocasionar gran perjuicio o injuria al interesado, entre muchos otros.

En la hora actual de la globalización otras figuras vienen perfilándose como derechos fundamentales, porque la conciencia colectiva de la humanidad así los percibe y reclama, y en mi opinión, es posible traducirlos a principios. Es el caso de la “Buena Administración”, la obligación de preservar y derecho a gozar de un ambiente sano (ecosistema), el derecho a la paz, a la cultura, al desarrollo humano sostenible, el derecho a las fuentes tecnológicas y de la información, consustancial a la “*era del conocimiento*”, en la que nos ha tocado vivir, y la buena gestión que de este insumo se haga, porque cada instante su avance produce un momento revolucionario, ya no desde la perspectiva de las luchas ideológicas, militares o del terrorismo inaceptable para la conciencia de la humanidad; sino por el acercamiento de millones de personas “*on line*” o en “tiempo real”, movidas por diversas razones, incluso en sociedades otrora cerradas, que de otra manera tal vez nunca hubiesen tenido contacto, ocasionando, a su vez, nuevas relaciones de todo tipo.

Los principios del Derecho tienen un sitio y efectos importantes en todos los ámbitos de lo jurídico, sobre todo al referirnos más ampliamente a los

Principios Generales del Derecho como *fuentes*⁶, capaces de generar o emanar normas de carácter obligatorio. Cobran especial relevancia, cuando según el Derecho Civil y la centenaria regla de integración normativa, ante la ausencia de Ley exactamente aplicable al caso sometido a consideración de la autoridad, sirven para suplir una laguna; aunque lo deseable es que el ordenamiento no presente “baches legales”, por su plenitud ideal.

De todos modos, los Principios a los que me refiero inspiran la labor legislativa, que por orientarse en ellos, crea normas que beben de los mismos y contribuyen a su respeto y materialización por los tribunales y el órgano administrativo por excelencia.

El Derecho Disciplinario ha de discurrir por intermedio de un instrumento o herramienta que lo efectivice. Este vehículo “instrumentalizador” es el “procedimiento administrativo”, que está cimentado en principios jurídicos. Acojo la tesis que describe a este último como una especie de Derecho Común de la Administración Pública, caracterizada por la secuela incesante de procedimientos, que deben ajustarse a la materia respectiva: contratos públicos, fiscal, de derecho de autor, disciplinaria, ambiental, etc.

IV. El Procedimiento administrativo como vehículo instrumentalizador necesario del Derecho Disciplinario

El procedimiento administrativo constituye el “instrumento procesal por el cual el Estado cumple su función administrativa...”⁷

También y de modo más preciso y descriptivo, “es la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado.”⁸

⁶ El artículo 13 del Código Civil de 1917 establece que: “Cuando no haya ley exactamente aplicable punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, **las reglas generales del derecho**, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana”.

⁷ **COMADIRA**, Julio Rodolfo. Función administrativa y principios generales del procedimiento administrativo, en “130 años de la Procuración del Tesoro de la Nación 1863-1993”, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 81.

⁸ **COMADIRA**, Julio Rodolfo. Derecho Administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 116-117.

Las acepciones de Comadira, que preceden, siguen la jurisprudencia argentina, en cuanto a la identificación o equivalencia entre los términos “bien común” e “interés público”, subsumibles también en la conocida frase “bienestar general” o “bien común” pregonado por la filosofía clásica. El procedimiento administrativo, pues, tiende hacia el bienestar general.⁹

Este cotejo se asemeja, un poco, a la analítica e interesante reflexión que entre las expresiones *utilidad pública* e *interés social*, con referencia al derecho del Estado de expropiar bienes a tenor de la Constitución de 1946, hizo el jurista panameño César Quintero, al expresar que el “aludido concepto de interés social, sólo tiene trascendencia si se da al de utilidad pública un sentido demasiado estrecho. De lo contrario, el concepto de ésta incluye aquél.”¹⁰

Ya señalé *ut supra* que el tema del Derecho Disciplinario no puede sino estar genéticamente unido al interés público, que existe en que los despachos oficiales marchen con la apetecida regularidad que el manejo de la cosa pública demanda en todos los aspectos de su engranaje, que es altamente complejo.

De acuerdo con Dromi, el procedimiento administrativo es “un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de parte interesada”.¹¹

Según Hutchinson, “es la vía, el camino que debe seguir la Administración para llegar al fin propuesto: **dictar un acto administrativo**, celebrar un contrato,

⁹ Según la Carta Pastoral No. 16, promulgada por los Obispos Católicos, en ocasión de la clausura del año jubilar celebrado en el 2000, “el **bien común** no es la simple suma de los intereses particulares, individuales o colectivos, tantas veces contradictorios, sino que comprende su justa valorización y jerarquización..., implica promover el conjunto de las condiciones de la vida social que permitan a las mujeres y a los hombres, a las familias, a los grupos, realizarse más fácil y satisfactoriamente. Implica una continua búsqueda de lo que sirve a las mayorías, de lo que permite mejorar la condición de los más pobres y vulnerables, siempre pensando no sólo en el hoy, sino en nuestra responsabilidad con las generaciones futuras”, p. 47.

¹⁰ **QUINTERO**, César. Derecho Constitucional, T.I, Editorial Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, p. 200.

¹¹ **DROMI**, Roberto. El procedimiento administrativo, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 26-27.

etc. Por ello conviene observar que debe haber una íntima relación entre el procedimiento y la materia objeto de él.”¹²

Todas estas definiciones encierran un elemento común que identifica propiamente la naturaleza del procedimiento administrativo: Es un instrumento para el buen gobierno y fluido ejercicio de la función administrativa del Estado; la gerencia sobre la que se apoya tiene justificación en la búsqueda del bienestar general; tareas que, entre otras también esenciales, están en la base de este ente político jurídico y de la Administración Pública que aquél debe desempeñar.

La buena marcha de la Administración acoge como uno de sus componentes necesarios, la disciplina de todos sus agentes, de esta manera su concepción y práctica está imbuida de una mixtura en que la regla de Derecho y la conducta del sujeto a disciplina, se configuran más que como una relación represiva, en una de tipo preventivo, orgánico y sistémico, para propiciar y regularizar su propósito ceñido al cauce del interés general, cuyo fiscalizador, en última instancia, es el ojo público. Aquella relación especial de sujeción de los funcionarios referida al principio es doble: al Estado y de manera troncal a la población, al Pueblo, que es la fuente del poder público.¹³

La veeduría social, mediante la participación ciudadana, cobra cada vez más importancia en la medida que si el titular del poder público y de la soberanía es el pueblo, quién más que éste actor principal es el derechohabiente de la conducta apropiada de sus funcionarios, delegatarios, mandatarios, no sólo para el juicio de reproche disciplinario, sino para el reconocimiento del mérito, cuando aquél o éste sean de lugar.

De esto puede evocar si realmente frente a la cuestión estatutaria que liga al servidor a la función pública, nos encontramos ante una situación exclusivamente de cariz interno de la Administración. Propongo una posición más abierta que supone un dominio no exclusivo de los reglamentos y estatutos públicos, sino con rendición de cuentas a la ciudadanía, que debe percibir los

¹² **HUTCHINSON**, Tomás. Procedimiento y proceso administrativo en la Provincia de Buenos Aires, Scotti Editora, Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 22.

¹³ Cfr. Artículo 2 de la Constitución Política de la República de 1972, Edita Defensoría del Pueblo, Panamá, 2014, p. 11.

efectos de un servicio público de calidad, que incluye una excelente atención de los operarios a los usuarios en general.

Para mí existe otra expresa y clara finalidad del procedimiento administrativo: Constituye un “*instrumento racionalizador del poder público*”, porque establece los parámetros jurídicos de la conducta de la Administración y sus funcionarios. Cosa que es una clara emanación del principio de legalidad, o mejor, juridicidad, que es más comprensivo del orden jurídico.

Esta aserción también es factible para el procedimiento disciplinario, porque no puede ejercerse competencia disciplinaria al margen de la juridicidad; ya que se entraría en el hábitat de la arbitrariedad, supuesto que no es cónsono con las garantías y principios que presiden las normas y reglas del Derecho Disciplinario.

A medida que la organización y evolución del Estado va adquiriendo más complejidad, el Derecho Administrativo aparece como un imperativo categórico que *desplaza al derecho político*. Y esta nueva orientación del Derecho, es la que viene a encargarse de la estructuración y conservación de la sociedad políticamente organizada. Surgiendo de esa manera un nuevo concepto y entendimiento de esa novedosa rama del Derecho con los otros poderes estatales; lo que obliga, consecuentemente, a que se instituya *un ordenamiento procesal*, cual es el *procedimiento administrativo*, llamado a limitar las intromisiones funcionales de los poderes del Estado.¹⁴

La exigencia de un debido proceso en las causas disciplinarias, que demanda de la Constitución vigente (Art. 32), refuerza con gran potencia esta aserción.

El impulso de la autonomía del Derecho Disciplinario que apoyan respetados autores, tiene su acicate en la existencia de un objeto propio de estudio, de gran significación en el Derecho Público, y proyección a la sociedad.

V. Principios del Derecho Disciplinario

1. Aclaración

No siempre ha existido la conciencia a nivel de los estamentos públicos de contar con un régimen estatutario lo más específico o concreto posible, para

¹⁴ Cfr. **SANTIZO PÉREZ**, Lao. El avocamiento en el procedimiento administrativo, en “Anuario de Derecho”, No. 12, Año XII, Universidad de Panamá, 1983, p. 31.

regular, mediante un procedimiento administrativo, la conducta que en la función administrativa deben cumplir los servidores públicos adscritos a las distintas dependencias oficiales.

En este íter han incidido diversos factores en el desarrollo de la toma de conciencia, y uno de esos que es de mucha importancia consiste en el **principio de legalidad**, respecto de los cuales puede afirmarse circundan todos los demás.

Veremos, a continuación, algunos de los principios que pueden extraerse del Derecho nacional; sin que esta tarea deje de ser taxativa, en otras palabras, no aspira a ser una lista cerrada.

Esta regulación se materializa a través del denominado “Reglamento Interno” de la institución, que, comúnmente, contienen apartados acerca del “Recurso Humano”, que prevén normas sobre *acciones de personal*, régimen de faltas y sanciones disciplinarias, recursos legales y prestaciones laborales.

Sin embargo, por regla, estas normas consisten en “*conatos de procedimientos administrativos*”, porque la regulación es deficiente ya que presentan muchos vacíos, que obviamente no tienen respuesta en la Ley orgánica de la respectiva institución, pues ésta sólo establece la ya clásica en nuestro Derecho Disciplinario, “*facultad de libre nombramiento y remoción*”, como potestad en haber de la “autoridad nominadora” aplicable al personal que no está amparado por una Ley de carrera -como la de la carrera administrativa, por citar un ejemplo-, que le conceda estabilidad laboral, o por Ley especial que le prodigue igual prerrogativa.¹⁵

A esto se agrega un régimen recursivo muy restringido, caso del derecho disciplinario en el Órgano Judicial, en que después del recurso de reconsideración, una vez surtido su trámite, no procede el recurso de apelación, teniendo que acudir el afectado a la vía de control judicial de la Administración, es decir, a la

¹⁵ La estabilidad de la que puede gozar un funcionario con régimen de carrera o derivada de Ley especial, es *relativa*, porque mediando causa justa de destitución, precedida del correspondiente procedimiento que garantice el derecho de defensa, si se logra probar la causal de destitución, el empleado puede ser removido, o en caso que no haya cometido falta grave, aplicarle la sanción proporcional que contempla la Ley o el reglamento dictado en su desarrollo.

Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, para revisar la validez del acto acusado.¹⁶

2. Principios jurídicos rectores

2.1. Debido proceso legal

El Derecho Disciplinario, en específico la sustanciación del trámite que la acción disciplinaria conlleva, debe regirse por el previo proceso legal, es decir, el sujeto a enmienda en su conducta tiene derecho a:

- Ser oído, lo que implica poder ser asistido por un abogado o abogada de su elección; que se le formulen cargos y a defenderse, tomando posición frente a los mismos.

- Ofrecer y producir prueba, que consiste en aportar todas las pruebas **lícitas y pertinentes**, e intervenir en la práctica o evacuación de las que se hayan admitido u ordenado por la autoridad encargada de decidir;

- A alegar o presentar, generalmente por escrito, el resumen de la posición jurídica en su defensa antes de que se dicte la resolución de fondo;

- Que la resolución del procedimiento esté debidamente motivada, de modo objetivo y verdadero, con antelación (lo cual se evita la motivación in allunde), sobre todo porque se trata de la afectación de derechos o intereses que conciernen al sujeto a disciplina;

- Poder hacer uso de los recursos legales que contiene el respectivo régimen disciplinario.

Todo esto -en suma- representa un conjunto de garantías procesales para que se efectivice el denominado derecho de defensa, de rango constitucional, como más adelante abordo.

Considero por el grado de cercanía y esa incesante influencia entre instituciones y figuras jurídicas, que en este aspecto aplica lo que puede catalogarse como “tutela administrativa efectiva”, comparable a la “tutela judicial

¹⁶ La jurisdicción contencioso administrativa está prevista a nivel constitucional en el artículo 206, numeral 2; las decisiones que en su ejercicio dicte la Sala Tercera son finales definitivas y obligatorias. Esta conformación de la jurisdicción especial propugna por un cambio porque ni siquiera en esta vía está garantizado el doble grado o doble instancia para revisar el proceso, no solo disciplinario que haya llegado a sus estrados, sino cualquier otra de conocimiento de dicha jurisdicción especial.

efectiva”, prevista en varias constituciones tal cual la española de 1978; pero que razones de respeto de las libertades, y sobre todo control del poder, justifican.

Cabe hacer énfasis en lo que significa la vía administrativa, como mecanismo de autocontrol ejercido ante la propia Administración, por medio de la interposición de los recursos que permite la Ley, de tal suerte que ésta, si existen razones fundadas, vuelva sobre sus pasos y proceda a revocar, modificar, aclarar o anular sus propios actos, que imponen sanciones disciplinarias.

En esto debo reparar que en el procedimiento disciplinario y en el sancionador, el sujeto a disciplina y el particular, no son colaboradores de la Administración, precisamente, porque ocupan el rol de sujetos pasivos de la acción disciplinaria o sancionadora.

El particular en el ámbito de la actividad represiva, ya sea disciplinaria, contravencional o penal, no es un colaborador de la Administración. Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación argentina ha señalado:

“Esta es la única actividad de la Administración Pública donde la figura de colaborador que presenta el administrado en el derecho administrativo moderno, pierde su dogmática relevancia.”¹⁷

El propósito de orden dentro de los estamentos públicos no es la cara puesta al respeto y la sustanciación de un *proceso justo*, de la naturaleza que fuere, ya que es un derecho fundamental que se inspira entre otras fuentes del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, de 22 de noviembre de 1969, de la que Panamá es parte.

El debido proceso se aplica a todo tipo de procesos;¹⁸ no siempre esto ha sido así en nuestro Derecho, ya que una tesis bastante limitada argüía que este

¹⁷ 130 años de la Procuración del Tesoro de la Nación 1863-1993, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 92.

¹⁸ El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia dictada en un proceso de amparo de garantías constitucionales, fechada el 18 de marzo de 1999, afirmó que el debido proceso debe cumplirse o respetarse en el *procedimiento administrativo sancionador*.

La Alta Magistratura expresó en el extracto medular de su doctrina que el debido proceso en ciertos aspectos es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores que sí se asemejan a un proceso judicial. Dicho principio incluye en el *procedimiento administrativo sancionador* aspectos tales como: el derecho del administrado a ser oído; a que se le notifique; a ser sancionado por una autoridad competente; a que se produzca la contradicción, es decir, que se le brinde a la persona la oportunidad de tomar posición y de

derecho a gozar de un debido trámite tenía mayor preponderancia en los asuntos criminales. Esta tesis obsoleta, por cierto, fue abandonada a finales de la década de los años setenta del siglo pasado, por una más amplia aupada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en demandas de amparo de los derechos humanos o fundamentales, y también en ejercicio del control de constitucionalidad concentrado de actos jurídicos en general, emanados de autoridades públicas.

Con todo, el artículo 32 de la Constitución establece el derecho a gozar de un debido proceso, en los siguientes términos:

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los **trámites legales**, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o **disciplinaria**”. (Énfasis suplido).

La norma superior copiada ha servido de base para estimar que en todo proceso, administrativos y judiciales, debe respetarse el debido proceso legal, como emanación de la legalidad, para el caso de una Administración supeditada a la Ley y al Derecho.

El concepto jurídico “trámites legales” tiene una connotación que difiere del sentido común, y la Corte Suprema desde antaño se ha encargado de precisar que su significado no corresponde al lenguaje liso y llano, sino al que jurídicamente es relevante según la función que en el proceso y el Estado de Derecho debe cumplirse por razón de la tutela judicial efectiva, categoría de la cual el debido proceso es elemento de gran trascendencia para el respeto de los derechos humanos.

pronunciarse sobre la pretensión punitiva de la Administración; el derecho a aportar pruebas lícitas relacionadas con el procedimiento administrativo así como a contradecir aquellas aportadas por la Administración; y sobre todo, la facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la Ley 135 de 1943 contra el acto administrativo sancionador. Cfr. **SHEFFER TUÑÓN**, Javier Ernesto. El Procedimiento Administrativo en Panamá, Editorial Sistemas Jurídicos, Panamá, 2002, p. 99.

En efecto, trámites legales, es una frase “...*comprendiva de vía procesal adecuada y de formas esenciales que constituyan **garantía suficiente de un proceso regular***.”¹⁹

Para el Pleno de la Corte, “el requisito constitucional del debido proceso está compuesto por varios elementos concurrentes: autoridad competente, *por los **trámites legales*** y por el juzgamiento por una sola vez, en causas penales, policivas o disciplinarias. En este sentido el debido proceso consiste fundamentalmente en los trámites que hay que adelantar y que fija la ley para *todas las causas que a nivel administrativo y judicial se propongan*.”²⁰

Resulta oportuno destacar que la Constitución nacional, en su artículo 32 ut supra, contempla la prohibición del doble juzgamiento, como integrante del derecho fundamental a gozar de un debido proceso, y lo menciona de modo, también para las causas disciplinarias.

El “non bis in ídem” no es un principio jurídico separado sino ligado a la garantía procesal analizada; por eso no lo reseño en este pequeño esbozo como una categoría aparte del debido proceso. Constituye una garantía de protección al justiciable, que se traslada al ámbito administrativo disciplinario, por cuanto sería violatorio de los más elementales valores de la legalidad, sancionar más de una vez por el mismo hecho -dentro de la misma esfera de competencia o jurisdicción- a un sujeto pasivo.

La afirmación anterior se distingue de la posibilidad jurídica de que un mismo hecho sea generador de distintos tipos de responsabilidad: fiscal, penal, patrimonial, ambiental, etc., cosa que puede darse y es permitido por el ordenamiento, ya que pudiera estarse ante diferentes bienes jurídicos tutelados o intereses protegidos, sin que se infrinja el “non bis in ídem.”

Bajo esta premisa es también de lugar que la responsabilidad que cabe exigir sea ventilada ante la instancia judicial o administrativa competente.

¹⁹ Cfr. Sentencia de 14 de abril de 1983. Citada por la sentencia de 16 de enero de 1985, Registro Judicial, p. 69.

²⁰ Cfr. G.O. No. 25,143, de 23 de septiembre de 2004, p. 18. Caso: Advertencia de inconstitucionalidad presentada por Rogelio Cruz contra el artículo 110 de la Ley 40, de 26 de agosto de 1999, modificada por la Ley 46 de 2003. Magdo. Ponente Adán Arjona López.

2.1.1. Debido proceso y tutela efectiva en el Derecho Disciplinario

Preciso hacer referencia a una tesis jurisprudencial compartida por el Pleno de la Corte y la Sala Tercera, muy acentuada y difundida prácticamente durante toda la última década del Siglo XX, en el sentido que cuando el servidor público o agente estatal no posee estabilidad, su remoción del puesto no está sujeta a restricciones, por lo que la autoridad nominadora puede removerlo libremente. Esta condición de absoluta precariedad en el destino público, fue magnificada a expensas de la Constitución en perjuicio de los servidores ubicados en esa “categoría” o condición jurídica, porque tal interpretación²¹ no coincide ni con el texto ni con el espíritu de la misma.

Esa doctrina legal sólo pudo tener cabida obviando la Ley Superior y de cara al proceso de modernización del Estado, en prácticamente toda la década de los noventa del Siglo XX y parte de lo que va de la segunda década de este Siglo XXI, una de cuyas consignas fue la reducción de la planilla o plantilla estatal, y por tanto incurriendo en infracción directa de la Constitución, específicamente, del artículo 300, primer párrafo, cuyo texto transcribo para mejor ilustración:

“Artículo 300. 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.*

...”(Énfasis suplido).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece y obliga a los Estados signatarios a estructurar sus organismos de justicia, para que se respeten los derechos de los asociados, entre éstos, los servidores públicos, que son capitales por el solo hecho de integrar el género humano, por lo que es parte de dicha protección su “dignidad”. El artículo 25 de este instrumento supranacional es determinante al respecto:

“Artículo 25. Protección Judicial.

²¹ Pienso que la tutela de la **dignidad humana** se ve reforzada por la inclusión expresa que hizo el constituyente en el año 2004 a la Carta Magna, para advertir que los derechos y libertades que ésta contiene, se establecen sin perjuicio de las que prevean los tratados internacionales aprobados por Panamá.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la **ampare** contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

La interdicción de la arbitrariedad en el Estado de Derecho supone una relación de medio a fin de carácter razonable, entre el derecho protegido y el instrumento de afectación al mismo, de otro modo estamos ante una acción no acorde con lo que implica la protección de los derechos y garantías constitucionales, tal es el caso del debido proceso, y las oportunidades a que el trámite sumarial seguido al sujeto a disciplina se desenvuelva respetando aquéllos.

Guardando las debidas distancias, el fin de interés público contenido en preservar la correcta conducta en el engranaje o institución oficial, a mi juicio, el hábitat indispensable en que mora la relación de sujeción que liga al servidor público, no está tan lejos de que esto se haga siguiendo los pasos que conduzcan a ello, que incluye el trato procesal apropiado del sujeto a disciplina, como humano que es.

A inicios de los años noventa y cada 5 años tras el cambio de gobernantes, la comentada manera de reducir la planilla estatal ha tenido incidencia directa en la flexibilización de los principios del Derecho Disciplinario, ya que la jurisprudencia llegó a afirmar que no era necesario llevar a cabo procedimiento disciplinario alguno para remover a este tipo de funcionarios, pese a que en el fondo estuvieran presentes móviles de índole político, es decir, que la

competencia de la “autoridad nominadora” fuera ejercida para disponer de la plaza y así nombrar allegados o copartidarios.²²

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema se ha referido a la figura jurídica del empleado, funcionario o servidor público, denominándole “acto condición” a su nombramiento; pero que no es potestad discrecional de la autoridad jerárquica disponer del cargo, cuando:

1. Así lo establece la Constitución.
2. Esté amparado por una Ley de carrera.
3. Ocupe un cargo por período fijo, o
4. Existe una Ley especial que concede estabilidad en el puesto.

Veamos tal pronunciamiento, que retoma un precedente suyo del año 2002:

“En reiteradas ocasiones la Sala ha manifestado, que el acto mediante el cual se nombra a un empleado público es un acto condición que puede ser modificado unilateralmente por el Estado, salvo que la Constitución o la Ley disponga otra cosa. Así nuestro ordenamiento jurídico establece dos limitaciones a ese principio de movilidad de los servidores públicos, que son cuando el funcionario sea empleado de carrera o nombrado por un periodo fijo con estabilidad expresamente prevista en la Ley o en la Constitución, limitaciones éstas que no se prueban en el proceso.”²³

Entiendo que también se viola esta prohibición de la Ley y el contexto del fallo jurisprudencial, cuando aparentando seguir un procedimiento disciplinario, se utiliza el mismo con la velada intención de desaforar al funcionario que goza de estabilidad, y así propiciar su desvinculación del sistema, por razones de diversa índole: animadversión, celos profesionales, favorecer a otro funcionario predilecto con el cargo del removido, presión de grupos organizados, tráfico de influencia, clientelismo político, etc.

²² Indudablemente que tal facultad ejercida en esas circunstancias constituye una clara desviación de poder.

²³ Sala Tercera de la CSJ, Sentencia de 17 de julio de 2006. Caso: Ofelia E. Velásquez de Díaz promueve demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 23, de 24 de junio de 2004, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias, mediante el cual se le destituye del cargo de Promotor de Exportaciones, así como la Resolución N° 39, de 27 de agosto de 2004, a través de la cual se confirma el acto principal. Mgdo. Ponente Adán Arjona López.

A todo esto se agrega que en la mayoría de los despachos con facultad de remover funcionarios a su cargo, no existe una dependencia encargada de instruir “el sumario disciplinario”, sino que la acción es tomada por la autoridad nominadora, que emite la resolución o decreto, y se ejecuta por el Departamento de Recursos Humanos; excepcionalmente se consulta con antelación al Departamento de Asesoría Legal. Éste sólo funge como revisor y elaborador de proyectos de decisión, revocando o confirmando los recursos interpuestos por el interesado.

Cabe aquí resaltar el criterio jurídico de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto al ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción de personal, ya que la misma es garantista, y respetuosa de los derechos humanos, de cara a lo que ha dicho sobre el tema la Sala Tercera de la Corte nacional.

En el caso Ricardo Baena y Otros contra el Estado panameño, decidido mediante Sentencia de 2 de febrero de 2001, en el Considerando número 131, establece que el ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción no significa carencia o inaplicación de los principios del debido proceso, porque la potestad sancionatoria solo puede ser ejercida con sujeción a aquél. Cito:

“131. Pese a que el Estado alegó que en Panamá no existía carrera administrativa al momento de los hechos del caso (diciembre de 1990) y que, en consecuencia, regía la discrecionalidad administrativa con base en la cual se permitía el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, este Tribunal considera que en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso legal. Al respecto es importante distinguir entre las facultades discrecionales de que podrían disponer los gobiernos para remover personal en función estricta de las necesidades del servicio público, y las atribuciones relacionadas con el poder sancionatorio, porque

estas últimas sólo pueden ser ejercidas con sujeción al debido proceso.”²⁴

2.2. Presunción de inocencia

Es de suyo considerar que éste es un derecho que le asiste al sujeto pasivo de la acción disciplinaria.

La Constitución de la República lo contempla en el artículo 22, para el caso de delitos, al prever que: “Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad...”; y aunque aparentemente liga el derecho a gozar de asistencia de abogado desde el mismo momento de la “detención” o “aprehensión” física, mencionando expresamente ese patrocinio abogadil “en **las diligencias policiales y judiciales**”, la presunción de inocencia va más allá del ámbito de juicios criminales tramitados ante autoridades judiciales, y de los juicios de policía, correccionales o civiles, ventilados ante los jefes de Policía.

La interpretación garantista, sin duda, extiende el derecho de presunción de inocencia a favor del sujeto a la acción disciplinaria, y esto está ligado al debido proceso y derecho de defensa del sujeto a disciplina, según el antes citado artículo 32 de la Carta Magna.

La presunción de inocencia es refragable; admite prueba en contrario, por lo que puede ser destruida dentro del procedimiento administrativo disciplinario, conforme a las pruebas de cargo recabadas, lícitamente, por la Administración.

En todo caso, la presunción de inocencia entendida como derivación directa del estado natural de libertad de las personas, supone que dicha libertad está desembarazada de cualquier tipo de restricción o limitación no justificada en la Constitución, la Ley o los Reglamentos dictados en desarrollo de las anteriores.²⁵

2.3. Legalidad: Tipicidad de las causales y sanciones correspondientes

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDDDH). Sentencia de 2 de febrero de 2001. Caso: Ricardo Baena y Otros contra el Estado panameño.

²⁵ De todos modos, ya lo dijo la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que los hombres nacen libres e iguales en derechos, salvo sus virtudes y sus talentos.

Es común que los Reglamentos Internos prevean el tipo o conducta reproachable, preferiblemente de manera diáfana, y la sanción que cabe por incurrir en la acción u omisión regulada.

Estoy en desacuerdo que por vía de un Reglamento, se limiten derechos de los funcionarios, aunque sea con el propósito de mantener la disciplina en la institución respectiva; y menos aún que esas normativas reglamentarias, adopten las formas jurídicas de simples resoluciones o acuerdos, emitidos por el ente con competencia disciplinaria.

El rubro disciplinario en Derecho Administrativo tiene acentuada relación con el Derecho Penal, al extremo que se haya llamado a la materia que nos ocupa Derecho Administrativo Sancionador o Derecho Penal Disciplinario.

El *nullum crimen sine praevia lege*, es una garantía fundamental dentro del Estado de Derecho.

La norma constitucional inspiradora es el artículo 31, a saber:

“Artículo 31. Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado”.

Es por esta razón legal que el Código Penal, tradicionalmente, ha dividido las infracciones a la Ley penal en delitos y faltas; éstas las define y castiga el Código Administrativo.²⁶

La represión de faltas o contravenciones de los particulares en general, corresponde a los Jefes de Policía o autoridad con competencia para imponer multas o afectar otros derechos o intereses de los administrados, depende del hecho cometido y de la materia administrativa o sectorial respectiva.

La responsabilidad disciplinaria de los agentes vinculados a la Administración, por la relación de empleo público o estatutaria, compete al ente o funcionario, generalmente, con mando y jurisdicción.

Es imperioso cumplir con el principio de legalidad durante la creación de conductas jurídicamente relevantes en los estrados públicos, relativas al *incumplimiento de sus deberes legales* por los servidores del Estado, ya que la

²⁶ Cfr. Artículo 1 de la Ley 18 de 1982 (antiguo Código Penal).

potestad disciplinaria está supeditada a la Ley y ambas a la Constitución. Lo mismo es exigible en el ámbito de la actuación de la Policía y de las autoridades en general, que deben sujetarse al respeto de garantías procesales mínimas, en el procedimiento administrativo sancionador.

En el ámbito del principio de legalidad y la responsabilidad exigible a los agentes oficiales, la Carta Magna ha previsto en el artículo 18 que los servidores públicos son responsables por violación de la Constitución y las leyes; y además, por omisión en el ejercicio de éstas y extralimitación en el cargo.

Lo cierto es que en el contexto de la disciplina existe un amplio abanico de posibilidades para tipificar, de cuando en cuando, conductas como sujetas a corrección en instrumentos reglamentarios, que colocan en entredicho el respeto al principio de legalidad, cosa que tiene mucho que ver con la materia o funciones asignadas a la entidad, para contrarrestar conductas de los operarios que produzcan efectos disvaliosos respecto del orden, la ética o moral, e incluso la imagen y “buen nombre de la institución.”.

Como ejemplo emblemático está el caso de los cuerpos policiales o de la Fuerza Pública, que registran en los reglamentos de disciplina causales que podrían resultar risibles o extrañas; pero que son justificables según la experiencia y sucesos a lo interno del estamento que las adopta.

La Administración se basa en prácticas que eleva a normas jurídicas reglamentarias, que no cumplen a plenitud con este principio de tipicidad, y la legalidad aparejada, porque su simple formulación en una norma de inferior jerarquía no respeta la legalidad administrativa y la regla constitucional, que sirve para afirmar que la sanción aplicable debe estar prevista en la Ley formal.

A lo que se debe aspirar es que la conducta reprimible se desprenda de la Ley creada al efecto, con cierto grado de definición, y que no se convierta, porque ello sería abiertamente lesivo a la legalidad y tipicidad, y en consecuencia abonaría al criterio discrecional de la autoridad, en violación del derecho a un proceso justo.

En esto tengo presente las palabras de Sánchez Morón, muy atinadas, al comentar algunos precedentes del Tribunal Constitucional español sobre el tema. Según este autor:

“...la jurisprudencia admite una mayor flexibilidad del principio de tipicidad en el marco de las relaciones especiales de sujeción y, por tanto, en el régimen disciplinario de los funcionarios...En consecuencia, las normas de derecho disciplinario tipifican con frecuencia las infracciones utilizando **conceptos jurídicos indeterminados** (“abandono del servicio”, “notorio incumplimiento de las funciones esenciales”, “abuso de autoridad”, “grave desconsideración”, etc.), o bien por remisiones a otras normas (“incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades”), o inclusive a deberes genéricos o deontológicos (“dignidad de los funcionarios o de la Administración”) o, por último, mediante cláusulas de cierre (“incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave”). Esta situación ha provocado una justa crítica doctrinal. Pero con independencia de la necesidad de mejorar técnicamente la tipificación de las infracciones, no se deduce de dicha situación la inconstitucionalidad de las normas del derecho disciplinario-salvo las que ocasionaran en una manifiesta imprevisibilidad de las conductas sancionables...”²⁷ (Énfasis suplido).

El justo medio y la razonabilidad marcan la pauta de exigencia de no laxitud en la tipificación de las infracciones, para que éstas no queden sujetas, repito, al juicio de la discreción de la autoridad nominadora, o la que instruya el sumario disciplinario, evitando lo que Sánchez Morón refiere como “imprevisibilidad de las conductas sancionables”.

La adecuada redacción y fijación legal de las faltas contribuye a evitar la indebida aplicación de los preceptos. “La indebida aplicación se caracteriza porque una disposición cuyo texto es claro, es aplicada a una situación de hecho no contemplada en esa disposición, o bien, cuando a una situación de hecho claramente determinada se aplica una disposición jurídica que no es pertinente,

²⁷ **SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel. Derecho de la función pública, Quinta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2008, p. 304.

siempre y cuando que en el proceso de subsunción no haya mediado interpretación errónea del texto aplicado.”²⁸

2.4. Proporcionalidad entre el hecho cometido y la sanción aplicada

Este principio emana de la *razonabilidad* con la que reclama ser interpretado y aplicado el Derecho.²⁹

Panamá cuenta desde el año 2000 con una Ley de Procedimiento Administrativo General, que es la número 38 de 31 de julio de dicho año; sin embargo, no fue previsto en ella el “procedimiento administrativo sancionador”, que corresponde en casos en que los particulares incurran en conductas desviadas de la Ley o normas reglamentarias, y de paso que sirviese para ser empleado, analógicamente, en los procedimientos seguidos a las personas vinculadas a la Administración por una relación de empleo público. Esta posibilidad hubiese surgido del artículo 37 de la mencionada Ley de procedimiento común.³⁰

Tal circunstancia de algún modo pudiera verse atenuada por una Ley anterior, la Ley 9 de 1994 sobre carrera administrativa; pero como su nombre lo indica, la misma trata del personal sujeto a dicha carrera pública, por lo que la mayoría de sus “principales” disposiciones que se refieren a asuntos disciplinarios están concebidas para regir respecto de los funcionarios de carrera.

Aquí cabe destacar que, aun bajo la exigencia del previo proceso legal ya comentado, la mencionada Ley contiene supuestos de destitución directa, basados en la comisión de faltas estimadas como “gravísimas.”

En esto de la proporcionalidad entre el hecho cometido y la condigna sanción, el Código Administrativo es expreso en su artículo 845, al establecer como deber de todo servidor público dispensar un trato cortés y respetuoso a los particulares. Esta norma textualmente dispone:

²⁸ Repertorio Jurídico. Fallo de 21 de junio de 1956.

²⁹ Cf. **SHEFFER TUÑÓN**, Javier Ernesto. La Razonabilidad como principio de interpretación y de aplicación del Derecho, en “Revista Novum Ius”, No.15, Panamá, 2010, pp.185-196.

³⁰ “**Artículo 37:** Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. *En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley*”. (Énfasis suplido).

“Artículo 845. Todo empleado público debe respeto y obediencia a sus superiores, **y cortesía y deferencia a los particulares.** Los jefes de las oficinas públicas cumplirán por sí, y harán que sus subalternos cumplan fielmente sus deberes”.

Este factor de buenas relaciones humanas fomentadas en el servicio público es importante porque ayuda a mostrar una mejor imagen del recurso humano que trabaja bajo dependencia del Estado; sirve para *mensurar* el nivel cultural de tales operarios y favorece un adecuado trato entre los agentes públicos y los particulares. El buen trato debe darse en doble vía, es decir, recíprocamente, entre los particulares que acuden a los despachos oficiales movidos por los intereses que les conciernen y los operarios del sistema o servidores públicos.

Se ha visto que no es suficiente que existan normas jurídicas que obliguen al funcionario a ser cortés con quienes acuden a sus despachos, es importante tender a su cumplimiento a través de una campaña educativa sistemática y constante auspiciada por el propio Estado.³¹

¿Ante un incumplimiento de este tipo digamos por parte del funcionario, qué sanción disciplinaria cabe imponer? La disposición llama a que sea el Jefe de Despacho para que vigile su observancia.

El interrogante cobra vida en función del principio que se analiza. Lo ideal es que la sanción disciplinaria corresponda en su adecuada medida a la acción u omisión cometida; no obstante, la realidad plantea que en la sustanciación de un trámite disciplinario pueden incidir factores extralegales que afectan ese equilibrio deseado, como son los de índole político, animadversión, filiación partidaria, creación de espacios en los puestos públicos, etc.

A nivel comparativo y sólo para precisar la dogmática de la figura como principio general del derecho, así descrito en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo de España, vale reseñar la sentencia de este último de 30 de noviembre de 2004, conforme a la que:

³¹ Cfr. **SHEFFER TUÑÓN**, Javier Ernesto. El Procedimiento Administrativo..., pp. 21.

“...toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida, atendiendo a las circunstancias objetivas del hecho, constituyendo la proporcionalidad un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración para elegir la sanción oportuna o, dentro de una sanción, su grado, extensión o duración y así permite calificar si el ejercicio de tal potestad ha guardado la necesaria adecuación entre la gravedad del hecho sancionado y la medida punitiva impuesta.”³²

Se aprecia así el **carácter normativo** del principio, que como tal liga a la Administración al ejercer la potestad, que no es un mero ensayo de discrecionalidad.

La aplicación progresiva de sanciones tiende a la obtención del fin de proporcionalidad entre el hecho cometido y la sanción pertinente, “dependiendo de la gravedad de la falta”, como se establece en leyes especiales y algunos “reglamentos internos.”³³

“Una de las formas en que se expresa y configura el régimen disciplinario de los servidores públicos es a través de un sistema de faltas, las cuales aparecen gradadas, con el propósito de suplir el carácter preventivo-coercitivo del sistema. Se trata de que el servidor, siempre que la falta cometida no sea muy grave, tenga la oportunidad de enmendar su conducta, pues no se trata de perseguirlo para cancelarlo, sino de prevenirlo para conservarlo en la institución.”³⁴

En esto consiste la proporcionalidad, que se apliquen las sanciones (amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo, destitución) según el hecho cometido, al que corresponde un tipo de falta o causal, que se ajuste a la conducta incurrida y su gravedad (por lo común leves, graves y gravísimas). La razonabilidad aconseja que se afecte en la proporción o dosis correspondiente el derecho o interés del sujeto, de conformidad con la relación medio a fin perseguido.

3. La visión del Derecho Disciplinario de modo orgánico y preventivo

³² **ANDRÉS PÉREZ**, María del Rosario. El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador, Editorial Bosch, Barcelona, 2008, p. 8.

³³ En este último caso el del Ministerio de Obras Públicas, aprobado según Resolución No.187-05, de 6 de mayo de 2005.

³⁴ **MONTERO**, Gregorio. Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 274.

Enfocar de este modo el objeto de estudio comporta que el Estado implemente las políticas públicas constantes y renovadas para que el recurso humano dentro de sus filas, como parte inseparable de su profesionalización, conozca las normas reglamentarias o legales que les exigen una conducta apegada al cumplimiento de los deberes de la función.

En esto lo represivo vendría a tener un lugar o efecto residual. La aspiración sugerida es posible en los estamentos públicos; pero para ello se requiere más que de una apropiada inducción al cargo, en todos los niveles, de un proceso de concienciación en la búsqueda de la internación individual de los fines institucionales o colectivos perseguidos. De cierto modo las normas reflejan esos objetivos, que pueden ser explicados por expertos o letrados a quienes son inducidos y no tienen conocimientos legales, porque esa no es su profesión.

De este modo el aprendizaje de los códigos de conducta, las normas constitucionales que sirven de sustento a la actuación, las leyes y reglamentos atributivos de competencia son piezas esenciales en la formación del recurso humano, y dicen relación con el mérito que a éstos les asiste.

La vocación de servicio no se puede imponer. No obstante, el conocimiento de las reglas que sirven de límites y permisión a las conductas, puede generar interés y aprecio por la función, integrada por un cúmulo de tareas vinculadas a las prestaciones que constitucionalmente debe dar el Estado a la comunidad. Administrar es *servir a*.

La noción de servicio implica que el rol de funcionario está aparejado a la honradez, competencia y lealtad con que debe ser fungido el cargo.

Las normas disciplinarias debidamente difundidas tienen como contrapartida realzar el grado de responsabilidad que le asiste a la persona, denominada servidor público o funcionario; pero esto no está directamente relacionado a que el temor a la represión le impida ejercer el cargo mezclando las prerrogativas legítimas y los deberes al mismo tiempo.

La responsabilidad queda incólume y sólo entraría en escena ante la acción u omisión indisciplinada del sujeto activo, que no obstante enterado de los estatutos decide incurrir en el camino de su infracción.

4. Lo ético y lo disciplinario: ¿Dos caras de una misma moneda?

En recurrentes ocasiones un procedimiento disciplinario puede girar en torno a la aplicación de normas éticas, presuntamente infringidas por el sujeto a disciplina; quedando a la vista que no únicamente las normas formales o materiales que imponen un determinado deber, prohibición o mandato al funcionario son la exclusiva base para escrutar la conducta del servidor público, bajo el prisma de la disciplina funcional.

Así lo ha puesto de relieve la Corte Suprema de Justicia, en lo que a los funcionarios del servicio de administración de justicia concierne, quienes están sujetos a la jurisdicción disciplinaria vertical, como en su momento también destacara la Sala Tercera de esa Corporación de Justicia nacional. Veamos al respecto esa implicancia o relación entre lo ético y lo disciplinario:

*“Importa anotar como lo ha destacado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 11 de julio de 1994, que es ‘aceptable que en determinados casos, las conductas descritas tanto en el artículo 440 del Código Judicial (sobre normas de conducta o ética en la función judicial; hoy su numeración correcta es 447, según las modificaciones introducidas por la Ley 23 de 2001) como las del artículo 285 (sobre causales disciplinarias, hoy 286) de la misma excerta legal pudieran tener matices de similaridad (sic), dado que en ambas situaciones el juzgamiento es disciplinario, por lo que corresponderá al juzgador determinar en estricta observancia de las normas y con juicio crítico, cuándo la conducta del funcionario se enmarca en una u otra situación, teniendo como marco la distinción legislativa, que reserva la distinción de la sanción 'disciplinaria' del artículo 285 (hoy 286) y siguientes a la contravención de los cánones legales, reglamentarios, los mandatos u órdenes, mientras que la ética está destinada a guiar la conducta humana en los canales de la moralidad, del desempeño judicial con vocación de servicio, altura, dignidad, decoro y profesionalismo, que finalmente recluye en lo jurídico dada la calidad de las funciones que desempeñan los funcionarios judiciales, tal como se colige del artículo 440 del Código Judicial.”*³⁵

³⁵ Caso: Demanda de inconstitucionalidad contra la frase: "Consejo Judicial" contenida en los artículos 444, 447, 450, 451, 452 y 448 del Código Judicial. Magdo. Ponente: Edgardo Molino Mola, Citado por Sentencia de 10 de febrero de 2003, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en el proceso de plena jurisdicción incoado por Judith Cossú, mediante apoderado judicial, contra la Resolución No. 10Q.-C.,

Los matices de similitud referidos por el fallo citado, no son ajenos a una singular conducta lamentablemente muy reproducida en las Administraciones Públicas, según la que los funcionarios, y también los particulares, transgreden normas de conducta ética, en todos los ámbitos, particularmente en lo que a los procedimientos de selección de contratistas se refiere, prácticas asiduas de nepotismo, conflicto de intereses, o las no infrecuentes transgresiones directamente relacionadas con los caudales del presupuesto público asignado a la contratación estatal de que se trate.

Esa confrontación sujeta al juicio crítico, debe ser objetiva y ponderar al tiempo de sancionar o absolver, lo que no solamente es ajustado a derecho, sino lo que conviene a la buena marcha de la Administración Pública, a la “Buena Administración”, que será, o debería constituir, una señal preventiva para quienes consideren la infracción de normas éticas, en la función pública, más cerca de lo difuso que de lo concreto y efectivo.

VI. Hacia un Control de Convencionalidad en materia de Derecho Disciplinario

De algún modo, los pronunciamientos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, acerca del Derecho Disciplinario, marcan la pauta y camino hacia un Derecho o Control de Convencionalidad en esa materia, sobre todo en aquellos países que acogen voluntariamente la jurisdicción de dicha Corte Internacional.

Haré referencia solo a dos casos importantes en esa senda.

Caso: *Ricardo Baena y Otros contra el Estado panameño*

En este precedente de 2001, el reclamante panameño Ricardo Baena, junto con 270 exservidores públicos, principalmente de la Autoridad Portuaria Nacional, Empresa Estatal de Cemento Bayano, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de

de 10 de octubre de 2001, dictada por el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia y el acto confirmatorio, Magdo. Ponente: Adán Arjona López.

Educación, impetraron la justicia internacional regional, a principios de la década del noventa del Siglo pasado.

Este caso fue decidido por la Corte Interamericana mediante **Sentencia de 2 de febrero de 2001**. Muchos de los destituidos eran miembros de sindicatos de las citadas empresas y entidades públicas, algunas de las que han desaparecido o con posterioridad, fueron privatizadas.

A estas personas, el gobierno panameño post-invasión de 1989, les acusó e incoó acciones administrativas y penales, por supuestos intentos de subvertir el orden constitucional, profundamente convulsionado, como secuela de los hechos previos y posteriores a la ocupación militar del ejército estadounidense.

Se les endilgó sedición para atentar contra la personalidad interna del Estado nacional, y se les destituyó de sus cargos, por medio de una simple nota, sin cumplir con las garantías procesales de un proceso previo, dotado de todos los mecanismos legales para su defensa, previstas en la Convención Americana de Derechos Humanos, y sin respetar el debido proceso establecido en el artículo 32 de la Constitución panameña.

Para lograr su cometido y por ende legitimarlo, fue dictada la Ley 25, de 14 de diciembre de 1990³⁶, que se aplicó retroactivamente, hasta el 4 de diciembre de 1990, incluso cambiando la autoridad competente para conocer de los recursos o impugnaciones que interpusieran los afectados (para agotar la vía gubernativa), de la justicia judicial laboral, a la administrativa autorizada por la Ley para aplicar la destitución del previamente identificado como partícipe del movimiento.

Esto a modo de un paraguas para justificar las acciones de las autoridades contra los “sediciosos”, en agitaciones sociales “contra la democracia y el orden constitucional”, ocurridas los días 4 y 5 de diciembre de 1990, relacionadas con una asonada golpista, a cuya cabeza estaba el Coronel de las antiguas Fuerzas

³⁶ Gaceta Oficial No. 21,687, de 17 de diciembre de 1990. La Ley en su artículo 1 autorizaba la destitución de los servidores públicos “que participaron y que participen en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la Democracia y el Orden Constitucional”. En el “parágrafo” del artículo 2 de dicha ley se designó al Consejo de Gabinete como la autoridad encargada de calificar las acciones de los servidores públicos que eran consideradas contrarias a la democracia y al orden constitucional para poder así aplicar la sanción administrativa de destitución.

de Defensa, Eduardo Herrera Hassán, el gobierno de turno vinculó el llamado a huelga de los trabajadores con dicha asonada.

Esa Ley fue declarada *constitucional* en su mayor parte por sentencia del Pleno de la Corte Suprema de justicia, de 23 de mayo de 1991. Disponía en el párrafo que acompañaba el artículo 2, que correspondía al Consejo de Gabinete determinar qué actividades eran atentatorias contra la democracia y el orden constitucional. Esta situación creaba una especie de norma disciplinaria en blanco, al momento de la emisión y entrada en vigencia de la Ley 25, es decir, un tipo de falta disciplinaria inespecífico.³⁷

El Estado panameño incumplió con el requisito indispensable de declarar el estado de urgencia³⁸ y suspensión de garantías.

Según destaca la Sentencia de 2 de febrero de 2001: “El artículo 27.3 de la Convención Americana, que regula la suspensión de garantías en estados de emergencia, establece el requisito indispensable de informar inmediatamente a los demás Estados partes en la [...] Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. De acuerdo con el acervo probatorio del presente caso, puede afirmarse que el Estado no notificó a la Secretaría General de la OEA que hubiese suspendido algunas de las garantías establecidas en la Convención. Incluso, el señor Guillermo Endara Galimany, Presidente de la República al momento en que se dieron los hechos de esta causa, declaró en la audiencia pública sobre el fondo celebrada en la sede de la Corte, que “todas las libertades fueron respetadas [...] durante su] Gobierno, [...] y que] jamás se suspendieron los derechos civiles, derechos constitucionales de los panameños.”³⁹

³⁷ Mediante Resolución de Gabinete No. 10, de 23 de enero de 1991 (Gaceta Oficial No. 21,718, de 4 de febrero de 1991), que se completó el “tipo disciplinario” por el Consejo de Gabinete, competencia además de suyo cuestionable, porque toca al Órgano Ejecutivo, es decir, la reunión entre el Presidente de la República y el Ministro del ramo, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu, según el artículo 184, numeral 14, de la Constitución vigente, y no al Consejo de Gabinete.

³⁸ Situación jurídica que prevé el artículo 55 de la Constitución vigente.

³⁹ Cfr. Párrafos o considerandos 92, 93 y 94.

Son importantes los considerandos 124, 125, 126 de la Sentencia, en los que explica la figura “Garantías Judiciales”, las que no se restringen a recursos judiciales, sino que deben observarse en las “instancias procesales”. Dice la Corte: “...cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.”⁴⁰

El párrafo o considerando 106 de este fallo internacional, destaca sobre la sanción disciplinaria, en cuanto al respeto de los principios de legalidad, seguridad jurídica e irretroactividad desfavorable de una disposición sancionatoria, a saber:

“...en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva”.

Caso: *Leopoldo López Mendoza contra la República Bolivariana de Venezuela*

Por otro lado, en el caso **Leopoldo López Mendoza** contra la República Bolivariana de Venezuela, según sentencia de 1 de septiembre de 2011, la CIDDH reitera sus consideraciones expuestas en el Caso Ricardo Baena y Otros, sobre la necesidad del respeto de las garantías del debido proceso, tratándose del ejercicio de funciones estatales “materialmente jurisdiccionales”, sean o no penales, tal es el caso de las funciones administrativas a través de los procedimientos sancionadores y entre éstos no huelga decir que los disciplinarios.

⁴⁰ Cfr. Considerando 124.

En efecto, "...la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso."⁴¹

También "... la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas..."⁴²

Estos precedentes de un órgano que integra el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, a mi entender ponen de relieve la tendencia a un esperanzador **Control de Convencionalidad** en materia de Derecho Disciplinario, en especial, y sancionador en general, en la medida que el sujeto a disciplina o el particular que haya cometido una contravención legalmente establecida, son verdaderos sujetos del proceso, no objetos del mismo, y el derecho humano a un proceso justo como previene el artículo 8 de la Convención, es de una valía trascendente y mensurable del Estado de Derecho que se viva en tiempos normales o de agitación política circunstancial o prolongada, existente en los países que se han acogido a la jurisdicción de este organismo internacional de justicia, sobre todo si el Estado signatario de la Convención ha omitido los procedimientos que establece la misma, para poder excepcionar que en el caso concreto ha cumplido los requisitos de declaratoria de "emergencia" y suspensión de las garantías constitucionales, porque los hechos responden a una situación real que amerita la respuesta legítima de las autoridades.

La interpretación y aplicación de la Justicia de Convencionalidad, fijaría algunas pautas hoy desconocidas e inobservadas por las autoridades administrativas, al ejercer la competencia disciplinaria o de los Tribunales de Justicia, para que éstos asidos y auxiliados de la jurisprudencia razonable de la Corte Interamericana, desempeñen con independencia y solidez su papel de

⁴¹ Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106, y Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 170.

⁴² Ibídem, párrafo 106.

control jurídico suficiente, incluso ante las presiones, que no son pocas, abiertas y veladas, de los sectores políticos ante casos emblemáticos, que involucran a opositores o que patrocinan intereses económicos, financieros, sindicales o de otro talante de peso e impacto social.

VII. Comentarios finales

Debo puntualizar que en este escrito no he abordado lo que para otros autores constituyen principios, como la prohibición de la analogía *in peius* del sujeto a disciplina, irretroactividad de la norma no favorable y retroactividad de la norma más favorable, de culpabilidad y de personas responsables, así como el de extinción de la responsabilidad⁴³ y la prescripción de la acción disciplinaria,⁴⁴ por razones de espacio y para no exceder el cometido de los organizadores de este Congreso. Además porque en algunas ocasiones no se plasman de modo expreso en el ordenamiento nacional; sin embargo, es posible que sean analizados en otro escrito. Lo cierto es que la jurisprudencia y la doctrina de otros países, reflexionan acerca de esos y otros matices de este interesante tema.

El interés de aquellos aspectos consiste en que en el derecho positivo algunos han sido reconocidos en meros “Reglamentos Internos”⁴⁵; tal es el caso de la extinción de la responsabilidad disciplinaria por prescripción de la acción;

⁴³ Habría que evaluar si para el caso de la responsabilidad derivada de faltas en el ejercicio de la función pública, a los servidores del Estado, pueda aplicárseles, analógicamente, la disposición del Código Administrativo, que data de 1917. Este instrumento, en su artículo 897, dispone que: “*La responsabilidad por las faltas se extingue en la forma establecida en el Título IX Libro Primero del Código Penal*”. Bajo la salvedad no ociosa que el Código Penal al que reenvía la disposición administrativa es el de 1922, posteriormente fue dictado mediante Ley 18 de 1982, nuestro segundo Código Penal, y actualmente rige como tal el tercero de ellos, aprobado mediante Ley 14 de 2007, que entró en vigencia en abril de 2008. Considero que por las características muy especiales y excepcionales de las faltas disciplinarias, **no** es aplicable la analogía entre faltas de los particulares por violación de normas de policía y las causales por hechos u omisiones disciplinarias incurridas por los agentes o servidores públicos.

⁴⁴ Sobre el término de prescripción de la acción para perseguir una falta disciplinaria, caso de la destitución, la Ley 1 de 2009, que establece la Carrera de Instrucción Sumarial, del Ministerio Público, dispone en el artículo 71, numeral 3, lo siguiente: “Artículo 71. Prescripción de la acción disciplinaria. La acción para solicitar que se sancione a un servidor del Ministerio Público prescribe de la siguiente forma...3. Para causales que den lugar a la destitución, en un año. *El término de prescripción empieza a contarse a partir de la fecha en que ocurra la falta*. El término de prescripción se interrumpe con la presentación de la queja o denuncia, o con la primera actuación de oficio del superior jerárquico con respecto a la falta cometida. La prescripción no podrá ser reconocida de oficio y, por lo tanto, el servidor acusado deberá alegarla ante la autoridad que por ley le corresponda decidir la causa”. (Énfasis suplido).

⁴⁵ Caso dela Resolución No. 187-05, de 6 de mayo de 2005 (Ministerio de Obras Publicas), cuyo artículo 99, asigna un plazo de “caducidad” de las faltas leves de un (1) año, y para las faltas graves, dos (años) calendario.

aunque sería mejor, que éste y otros aspectos, sean tratados por un Código de Derecho Disciplinario, o por un régimen legal o estatuto especial de la función pública, que brinde mayor seguridad jurídica y no quede sujeto a los posibles cambios por la autoridad que dicta el referido reglamento.

Los principios de legalidad y tipicidad de las faltas, son exigencias ineludibles en este extremo. Además, considero que son aspectos de *reserva legal, no de un reglamento*, referentes a garantías y derechos de los sujetos del proceso.

La tendencia hacia un Control de Convencionalidad más que de *legiferenda*, supone un camino real y positivo, si los encargados de impartir justicia en lo judicial, y los llamados tribunales administrativos incardinados en la Administración Pública, que proliferaron en la última década, y aquellas autoridades que ejercen la potestad disciplinaria, aplican e interpretan esos precedentes internacionales del Derecho Disciplinario, en especial, y sancionador, en general, con la visión *pro hómine*, que con preciada razonabilidad, en muchos de los casos, se ha encargado de destacar la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como respuesta a la prueba ante su estrado de las violaciones de los derechos fundamentales, que han esgrimido algunos de los nacionales o habitantes afectados por las actuaciones ilegales de las autoridades de los Estados de este Continente, partes del Pacto de San José de 1969.

Panamá, 2015.