



**Principios que complementan el procedimiento
por faltas disciplinarias judiciales en Panamá**

**Principles that complement the Procedure for
Judicial Disciplinary Offenses in Panama**

Alberto H. González Herrera

Defensor especial de Integridad y Transparencia

Órgano Judicial de Panamá

alberto.gonzalez@organojudicial.gob.pa

<https://orcid.org/0000-001-5141-8528>



Principios que complementan el procedimiento por faltas disciplinarias judiciales en Panamá

Principles that complement the Procedure for Judicial Disciplinary Offenses in Panama

Recibido: marzo 2024

Aprobado: septiembre 2024

Resumen

El presente artículo aborda los principios que complementan el procedimiento por faltas disciplinarias en las que incurran los servidores judiciales de la República de Panamá, implementado desde abril de 2023 con el inicio de operaciones de la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia, del Órgano Judicial de Panamá. Algunos de estos principios tienen un carácter fundamental, pues están consagrados en instrumentos internacionales sobre derechos humanos o en la Constitución Política de la República de Panamá. Además, el artículo examina cómo estos principios se aplican en la práctica judicial y su relevancia para garantizar un sistema de justicia transparente, imparcial y eficiente. También se analizan, los retos y oportunidades que enfrenta la jurisdicción especial en la promoción de la integridad y en la mejora del desempeño judicial a través de estos principios.

Abstract

This article addresses the principles that complement the disciplinary procedures for judicial officers in the Republic of Panama, implemented since April 2023 with the initiation of operations of the Special Jurisdiction of Integrity and Transparency of the Judicial Branch of Panama. Some of these principles are fundamental, as they are enshrined in international human rights instruments or in the Political Constitution of the Republic of Panama. Additionally, the article examines how these principles are applied in judicial practice and their relevance in ensuring a transparent, impartial, and efficient justice system. The article also analyzes the challenges and opportunities faced by the special jurisdiction in promoting integrity and improving judicial performance through these principles.

Palabras claves

Principios, procedimiento, servidor judicial, falta disciplinaria, sanción.

Keywords

Principles, procedure, judicial servants, disciplinary offense, sanction.

Introducción

El nuevo procedimiento por faltas disciplinarias o proceso disciplinario judicial, dirigido a resolver las causas por faltas en las que incurran los servidores judiciales, debe observar los principios enunciados en la Ley 53 (2015), artículo 150, a efectos de garantizar una respuesta pronta y cumplir con velar por la correcta prestación del servicio de resolución de conflictos. El artículo 150 de la citada ley estableció como principios rectores los siguientes: legalidad, oralidad, inmediación, separación de funciones, prohibición de doble juzgamiento disciplinario, celeridad, autorregulación, transparencia y rendición de cuentas, responsabilidad por omisión de las autoridades de la Jurisdicción de Integridad y Transparencia, derecho a defensa, objetividad de la investigación y proporcionalidad.

Consideramos que estos principios no son los únicos que deben tenerse presente en las causas disciplinarias, sino también los proclamados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución Política de Panamá vigente (2004). Entre estos principios que no se encuentran en la Ley 53 (2015) tenemos: respeto a la dignidad humana, derecho a conocer la imputación, estado de inocencia, derecho a no declararse culpable y derecho a guardar silencio, estricta legalidad, culpabilidad y favorabilidad.

Las garantías o derechos fundamentales también son considerados principios por la Ley 53 (2015) y el Código Procesal Penal (2008) o postulados por el Código Penal (2007), se encuentran consagrados en la Constitución Política de Panamá (2004), los instrumentos internacionales sobre derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948),

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos humanos (1969), entre otros.

En este trabajo, trataremos aquellas garantías y principios que no se encuentran en la Ley 53 (2015), pero no pueden obviarse dado que revisten a todo servidor judicial investigado y juzgado, de trato semejante al que percibe cualquier persona acusada de la comisión de delito. Como parte del concierto de Estados que se comprometió a respetar el orden internacional no podemos dejar de observar la Convención americana sobre Derechos Humanos en los procesos disciplinarios. Resulta necesario atender lo que puntualiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la sentencia del 2 de febrero de 2001, caso Baena Ricardo y otros vs Panamá.

La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías de la Convención Americana (1968) artículo 8 en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso refiere la Sentencia del caso Baena Ricardo y otros vs Panamá antes citada (párr. 129).

Al atender estos principios se podrá dispensar un mejor manejo del proceso disciplinario seguido a todos los servidores judiciales y arribar a decisiones más acordes al modelo de juzgamiento que procura impere la plena observancia de los derechos humanos.

Aportamos con este estudio un pequeño

grano de arena de caras a lograr la gestión eficiente, ejemplar y didáctica de la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia.

1. Los principios complementarios del procedimiento de integridad y transparencia

No resultan planteamientos ajenos a los que regulan el proceso disciplinario judicial, sino garantías y postulados que fortalecen a la administración de justicia en las causas donde resultan objeto de juzgamiento los servidores de la institución. Su consideración facilitará que cada causa tramitada cuente con legitimidad, validez y coherencia.

1.1. Respeto a la dignidad humana

Algunos años atrás apuntamos “Todo sujeto conforme a la legislación nacional y supranacional tiene derecho al respeto a la dignidad humana e integridad personal” (González, 2003, p. 21). La dignidad humana es un límite a la función punitiva del Estado, no solo en el desarrollo del proceso penal, durante el cual no puede convertir al imputado en objeto de prueba, porque ello significaría instrumentalizarlo, sino también en la ejecución de la pena, porque no puede someterlo en ningún instante a tratos inhumanos, crueles o degradantes (Suárez, 2001, p. 135).

La dignidad humana es incondicional de todo ser humano, no admite ser relativizada, no depende de ninguna circunstancia (Jurado, 2009, p. 24). El principio de dignidad de la persona implica el reconocimiento a la autonomía ética de la persona y a su identidad personal (Arango, 2017, p.78).

Antes del Código Penal (2007) y del Código Procesal Penal (2008), la Ley del Régimen de Responsabilidad Penal para la Adolescencia (Ley 40, 1999) estableció el reconocimiento del respeto a la dignidad humana, en el artículo 16 de garantías

especiales numeral 1 de la siguiente manera:

“Principio del respeto a la dignidad humana. A ser tratados con el respeto que se le debe a todo ser humano, lo cual incluye la protección a su dignidad de persona y a su integridad física en toda la extensión que exigen las necesidades físicas, sociales, culturales, morales y psicológicas de una persona de su edad.

Por ello, constituye el respeto a la dignidad humana la primera de las garantías que consagra el Código Penal (2007) en el artículo 1 al señalar: “Este Código tiene como fundamento el respeto a la dignidad humana”.

También, el Código Procesal Penal (2008) alude a esta garantía al disponer en el artículo 14 lo siguiente: “Las partes en el proceso penal serán tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

Los derechos y las garantías que consagran la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y este Código deben considerarse como mínimos, prevalentes y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

No puede ser desconocida su trascendencia en ninguna causa ni en el procedimiento de integridad y transparencia. La garantía de respeto a la dignidad humana se deriva de la Constitución Política (2004) la que en el artículo 17 que obliga a las autoridades a proteger a todas las personas sin distinción de ninguna índole en su vida, honra y bienes donde quiera que se encuentren.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su Sentencia de 2 de

febrero de 2001 en el caso Ricardo Baena y otros vs Panamá, respecto a la destitución de los trabajadores de algunas empresas estatales por protestar contra el régimen de gobierno a principio de la década de los noventa del siglo pasado refirió: Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas (párr. 127).

En definitiva, la garantía de respeto a la dignidad humana se extiende a la justicia especial durante la tramitación de los procedimientos de integridad y transparencia por constituir brazo ejecutor del Derecho sancionador, que pone de manifiesto el *jus puniendi* en torno a los servidores judiciales. Resulta la dignidad humana, con base en los preceptos sobre derechos humanos, además de un mínimo, es una garantía prevalente y no excluyente. Llamamos la atención de la voz prevalente, que significa preponderante, dominante según el Diccionario de la Real Academia Española (2014, p. 1782), lo que nos lleva a reconocer nivel superior a todos los preceptos *pro homine* y *pro libertatis*, independientemente de la gravedad de la falta o la calidad del investigado, acusado o disciplinado al manejar el proceso disciplinario. Siempre que el Tribunal Especial de Integridad y Transparencia tome alguna decisión, debe privilegiar al máximo a la persona y limitarla, perjudicarla o restringirla al mínimo.

1.2. Derecho a conocer la imputación

Es un derecho fundamental que se deriva de los distintos instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por el Estado panameño, a saber: Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), el artículo XXVI, Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) el artículo 10 de la, Derechos Civiles y Políticos (1966), el artículo 14.3 a del Pacto Internacional de, y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el artículo 8.2 b de estos instrumentos emana el imperativo del Estado cuando abre alguna causa, investigación o proceso, a través de autoridad administrativa, investigadora o judicial, el de poner en conocimiento a la persona natural, jurídica o servidora pública contra la que se formulan cargos que constituyen falta o delito, los elementos de convicción o personas que la vinculan sugieren como autor o partícipe.

Del conocimiento que se tenga por parte del sujeto requerido por la autoridad de los hechos que motivan la imputación surge el derecho fundamental a la defensa.

El derecho a ser informado de la acusación que existe contra alguna persona es el primero de los elementos que condicionará la existencia del proceso y es menester que la persona tenga conocimiento de:

- a. la imputación desde el inicio y con posterioridad de la acusación en su contra;
- b. que se le señalen los cargos en su contra, los cuales deben ser ciertos, que esa acusación sea precisa, clara, expresa y completa para que su conocimiento sea real y efectivo, le suministran el material en que se basa la acusación;
- c. debe informarse al acusado si se da alguna variación en la acusación (Asencio, 1991, pp. 95-97).

Del mismo modo, Rusconi (2013) comenta que para que la imputación pueda cumplir ese papel protagónico en el aseguramiento

del derecho de defensa debe satisfacer ciertas condiciones formales y materiales. Entre ellas, que la atribución sea lo más precisa posible de modo que no existan dudas acerca de qué es aquello que se pretende atribuir. Sobre todo, no le debe caber ninguna duda al imputado (p. 99).

El Código Procesal Penal (2008) artículo 280, último párrafo del puntualiza lo siguiente: “La imputación individualizará al imputado, indicará los hechos relevantes que fundamentan la imputación y enunciará los elementos de conocimiento que la sustentan. A partir de la formulación de imputación hay vinculación formal al proceso”.

Esto resulta importante, pues como destaca Rusconi (2013): La atribución sólo cobra sentido cuando los hechos son recortados de acuerdo a la segmentación de la realidad que ha producido el legislador. El centro de gravedad de la atribución sólo es encontrado cuando el contorno del hecho coincide con el contorno de la norma (p. 100).

La persona del servidor judicial que resulta informada de la existencia de una denuncia disciplinaria en su contra tiene derecho a conocer quien lo denuncia, los motivos en que se fundamenta dicha denuncia, las pruebas que acompañan la denuncia si se entregaron, para poder, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la admisión de la misma, presentar su contestación o libelo de descargos con sus respectivas pruebas de conformidad con la Ley 53 (2015) artículos 170 y 177.

Comenta Ibáñez (2019) que la jurisprudencia de la (CIDH) al respecto ha manifestado: La Corte IDH ha expresado que: el artículo 8.2.b convencional rige incluso antes de que se formule una ‘acusación’ en sentido estricto cualquier autoridad pública. El contenido de dicha notificación “variará

de acuerdo al avance de las investigaciones, llegando a su punto máximo, [...] cuando se produce la presentación formal y definitiva de cargos [...] [En todo caso,] [a]ntes de ello y como mínimo el investigado deberá conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen (p. 294).

La necesidad de ilustrar sobre los hechos que constituyen supuesto delito o falta disciplinaria a la persona señalada es una condición indispensable para que pueda avanzar cualquier investigación o apertura de causa contra ella, sino sucede este evento, no podrá tener futuro el proceso por afectar el derecho que toda persona tiene de conocer los motivos, las razones que constituyen delito o falta. No se imputa para investigar si ocurrió o no; debe existir infracción al ordenamiento jurídico contemplado en un precepto sustantivo, toda vez que lo que será investigado es si la persona es responsable del mismo.

Al sujeto que resulte investigado o juzgado no se le puede sorprender ni abordar sino se ha cumplido con la comunicación de la imputación detallando además la norma donde encaja el comportamiento reprochable que elementos dan fe que existió esa infracción.

1.3. Estado de inocencia

Todo servidor judicial tiene derecho a que se le respete su condición de no responsable o inocente hasta se determine en el proceso de integridad si ha cometido falta o no. De la Constitución Política (2004) artículo 22, emana la obligación de quien acusa por delito o por falta, la tarea de probar en juicio público que el acusado es responsable y merece una sanción. Muñoz (1999) apunta que es necesario que en dicho juicio se le brinde oportunidad al acusado de defenderse, pues la sola acusación no basta para fundamentar la responsabilidad (p. 45).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) confirman este compromiso internacional del Estado. El artículo 14.2 del primero de estos instrumentos internacionales indica: “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se le presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

En tanto, el segundo instrumento, en el artículo 8.2 señala: “Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se le presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

Dentro de este contexto, la (CIDH) reafirma en las sentencias Ricardo Canese vs Paraguay (2004) (párr. 154), Ruano Torres vs El Salvador (2015) (párr. 127) que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que la carga de la prueba (*onus probandi*) recae en la parte acusadora.

Al respecto, Guzmán (2006) es de la opinión que el respeto a la presunción de inocencia depende la reivindicación del juicio oral, adoptando las medidas necesarias para que los jueces sentenciadores resuelvan el caso a la vista de lo actuado en él y no a la vista de lo reproducido en él.

No ajeno a ello, Binder (2014) destaca: “... es más claro conservar la formulación negativa del principio para comprender su significado. Y lo primero que esa formulación nos indica es que nadie es culpable si una sentencia no lo declara así. Esto, en concreto, significa:

- a. Que sólo la sentencia tiene esa virtualidad.
- b. Que el momento de la sentencia sólo existen dos posibilidades: o culpable, o inocente. No existe una tercera

posibilidad.

- c. Que la “culpabilidad” debe ser jurídicamente construida.
- d. Que esa construcción implica la adquisición de un grado de certeza.
- e. Que el imputado no tiene que construir su inocencia.
- f. Que el imputado no puede ser tratado como un culpable.
- g. Que no pueden existir ficciones de culpabilidad, es decir, partes de la culpabilidad que no necesitan ser probadas” (p. 123).

El estado de inocencia o la presunción de inocencia es la garantía fundamental que obliga a quien investiga y acusa por falta disciplinaria a demostrar que el servidor judicial es responsable de ilicitud sustancial y susceptible de sanción por dicha falta. Comenta Moya (2021): el derecho constitucional a la presunción de inocencia solo puede ser desvirtuado en la tercera fase, es decir, cuando se determina definitivamente la culpabilidad del sujeto inculcado, luego de un procedimiento contradictorio.

En este punto Rodríguez (2000) sostiene que los regímenes disciplinarios se sustentan sobre el reconocimiento de la presunción de inocencia, sin anticipar juicios de responsabilidad.

1.4. Derecho a no declararse responsable y derecho a guardar silencio

Conocido también como el derecho del imputado a no autoincriminarse o *nemo tenetur se ipsum accusare* (Roxin, 2008).

Esta garantía la consagran el artículo 25 de la Constitución Política (2004), el 14.3 g del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el artículo 8.2 g de la Convención Americana sobre Derechos

humanos (1969) y el Código Procesal Penal (2008) artículo 16. Este último precepto dispone lo siguiente: Derecho a no declarar contra sí mismo. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni contra las personas excluidas por la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales y la ley. Todo investigado por delito o falta tiene legítimo derecho a guardar silencio. El ejercicio de este derecho no puede ser considerado como una admisión de hechos ni valorado como un indicio de culpabilidad en su contra. En consecuencia, nadie puede ser condenado con el solo mérito de su declaración.

Al imputado conforme a esta garantía le es perfectamente válido mentir o callar sin que ello conlleve que se derive en su contra presunción de culpabilidad (González, 2003).

Se extiende al servidor judicial investigado por falta disciplinaria, quien no está obligado a declararse responsable por lo que se le denuncia y, de ser requerido, si decide guardar o mantenerse en silencio, ello no es sinónimo ni constituye indicio de responsabilidad. El silencio es un modo de preservación o de defensa natural que puede adoptar el disciplinado y no puede derivarse responsabilidad por ello. Al participar en la audiencia de integridad, el magistrado sustanciador debe formularle la pregunta luego de explicarle el magistrado investigador de qué falta o faltas le acusa, si acepta ser o no responsable previa lectura de la Constitución Política, artículo 25.

De la no obligación de declarar contra sí mismo, emanan para el sujeto acusado los siguientes derechos: el derecho a mentir; el derecho a no contestar preguntas y abstenerse de responder sino cuenta con defensor que le asesore. Incluso, la misma excluye el apremio, la amenaza y la tortura, así como el no contestar

las preguntas capciosas (Quintero, 1967).

Jurado (2009) comenta que de esta garantía se extraen cinco postulados: a no autoincriminarse; a no declarar contra sus parientes cercanos o las demás personas excluidas en el texto constitucional e internacional; a guardar silencio; prohibición de valorar el silencio como un indicio de culpabilidad, la confesión por sí sola no presta mérito para la condena (p. 78).

Por ello, el legislador estableció que al servidor judicial se le formule la pregunta si admite los hechos de la acusación o si se opone a los mismos, conforme la Ley 53 (2015) artículo 183 numeral 5. Esto sin prescindir de la garantía del derecho a guardar silencio y no declarar contra sí mismo, lo que le permitirá a todo servidor admitir los hechos, no admitir los hechos o guardar silencio.

1.5. Estricta legalidad

La garantía de legalidad o de estricta legalidad la consagran el Pacto internacional de Derechos civiles y políticos (1966), artículo 15, la Convención Americana sobre derechos humanos (1969), artículo 5, la Constitución Política (2004) artículo 31 y Código Penal (2007) artículos 4 y 9.

La Constitución Política (2004) artículo 31 señala: “Solo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado”.

Bacigalupo (1999) destaca que el principio de legalidad se expresa en cuatro exigencias: *lex praevia*, *lex scripta*, *lex certa* y *lex stricta* (pp. 105-106).

Subraya Muñoz (2003) que la regulación del principio de legalidad supone:

- a. Nadie puede ser juzgado por un hecho que no esté previsto como delictivo por la ley;
- b. Nadie puede ser sometido a penas que no estén previamente señaladas por la ley para determinados hechos delictivos.
- c. Nadie puede ser sometido a medidas de seguridad que la ley no haya establecido con anterioridad a la comisión del hecho que las motiva;
- d. Nadie puede ser sancionado como responsable de un hecho delictivo por «analogía»;
- e. Nadie puede ser sancionado por un hecho que no estaba previsto como delictivo para la fecha de su realización;
- f. Nadie puede ser sometido a penas o medidas de seguridad distintas de las previstas para cada delito. (p. 157).

La finalidad de la garantía de legalidad según destaca la (CIDH) en la sentencia de 18 de agosto de 2000 del caso Cantoral Benavides vs Perú consiste: En la elaboración de los tipos penales se debe tener presente el principio de legalidad penal, es decir, una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad (párr. 157).

Esto sigue la postura adoptada por la (CIDH) en la sentencia de 30 de mayo de 1999 del caso Castillo Petruzzi y otros vs Perú (párr. 121). Asimismo, en torno a esto la (CIDH) en el Caso Pollo Rivera vs Perú, Sentencia de 21

de octubre de 2016 puntualiza lo siguiente: La Corte también ha resaltado que corresponde al juez, al momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en la adecuación de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico, o sea, que no proceda a una integración analógica (párr. 221).

En materia disciplinaria, la (CIDH) desde la Sentencia de 2 de febrero de 2001, del caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, se afirma la necesidad de respetar el principio de legalidad al señalar:

Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, 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 este.

Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad favorable de una norma punitiva (párr. 106).

Asimismo, en el caso López Lone vs Honduras la (CIDH) a través de la Sentencia de 5 de octubre de 2015 subrayó lo siguiente: Tratándose de sanciones disciplinarias impuestas a jueces y juezas la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos de disciplinarios, ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las conductas reprochadas tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo (párr. 267).

Reitera esto la (CIDH) en el caso Maldonado Ordoñez vs Guatemala, Sentencia de 3 de mayo de 2016 al señalar: En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante, su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver (párr. 89).

Aplicada la norma que contemple una falta disciplinaria debe ser previa a la comisión de la falta, estar contenida en una ley orgánica formal, expresando en qué consiste la acción,

la omisión o el no cumplimiento de un deber funcional y determinar en qué consiste la sanción por ella.

En Colombia, se le denomina principio de reserva legal, que su fundamento es político; se traduce en una cláusula de competencia exclusiva y excluyente que radica en el Congreso de la República, la atribución de producir formalmente las normas mediante las cuales se tipifican las conductas disciplinarias, se señalan las respectivas sanciones, se establecen los procedimientos para efectivizarlas y las autoridades competentes para imponerlas, al igual que las garantías debidas a sus destinatarios (Isaza, 2009, p. 91).

Si se llegara a presentar una situación en la que opera la necesidad de considerar disposiciones extracarrera judicial o contenidas en otros textos legales para completar la falta o poder valorarla, deberían hallarse estas en una ley formal o norma inferior que exista previamente a la ejecución de la falta. Esto debe darse con base en el Código Penal (2007) artículo 12 señala: “La ley penal definirá el hecho punible de manera inequívoca”.

En nuestro medio, constituirían normas jurídicas complementarias a efectos de completar los tipos disciplinarios de faltas previstas en la Ley 53 (2015) artículos 190, 191 y 192; la Constitución Política (2004); el Acuerdo 523 de 2008; el Acuerdo 664 de 2021; el Manual de Organización y Funciones del Órgano Judicial de 2019; el Acuerdo 67 de 2022; el Código de Trabajo (1971); el Código Judicial (2001); Ley 8 (2009); el Código de la Familia (1994); la Ley 40 (2010); el Código Procesal Penal (2008); la Ley 45 (2007); y, el Código Agrario (2011). Los últimos textos legales contienen las atribuciones de los magistrados y jueces en sus respectivas jurisdicciones, fijan los plazos, actos

procesales, situaciones procesales, trámites y términos que deben cumplir en el manejo de los negocios o procesos donde deban pronunciarse.

No obstante, en materia disciplinaria podrían existir momentos en que alguna falta es un tipo en blanco, generador de inseguridad derivado de su alusión a cláusulas generales y cuya remisión no está clara dado que no dispone la ley que texto legal resulta norma supletoria.

En virtud de dicho vacío o laguna legal, somos del criterio que en materia disciplinaria o sancionatoria judicial no es atendible el recurrir a la legislación procesal civil (Código Judicial, 2001) o al procedimiento administrativo (Ley 38, 2000) porque se desnaturaliza el nuevo proceso disciplinario judicial que es autónomo por mandato de la Ley 53 (2015) que regula la Carrera Judicial y fortalece la independencia judicial. Código Civil (1917) el artículo 14 emana la preeminencia de disposiciones afines por la especialidad de la materia que tratan, resultando más afín el Código Penal (2007). La disposición anotada del Código Civil (1917) dispone lo siguiente: Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del código o

ley especial sobre la materia de que se trate.

Es importante no olvidar lo sugerido por Fernández (2002): Todo lo que en materia incriminadora sobrepase el tenor literal de la ley en su máximo sentido de expansión, constituye para el Derecho penal analogía prohibida, cualquiera que sea el fin político criminal que se persiga o la razón personal o de Estado en que se inspire (pp. 132-133).

Antkowiak y Uribe (2019) puntualizan que el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece tres principios que regulan el ámbito de protección de la legalidad: 1. principio de máxima taxatividad legal, 2. leyes *ex post facto* y principio de irretroactividad, y 3. principio de aplicación de la ley penal más favorable (p. 331).

El principio de máxima taxatividad legal exige que las acciones y omisiones criminales sean definidas con términos estrictos e inequívocos que acoten las conductas punibles (p. 331). Según los autores antes citados (2019) que la aplicación del principio de máxima taxatividad al régimen sancionatorio o disciplinario, tratándose de sanciones aplicadas en el marco de procedimientos disciplinarios, la (Corte IDH) ha declarado la violación del artículo 9 de la CADH cuando la sanción es impuesta con base en una conducta que no se encuentra tipificada como infracción disciplinaria (p. 333).

La Leyes *ex post facto* y principio de irretroactividad plantean Antkowiak y Uribe (2019) que por: la importancia del principio de legalidad los juzgadores deberían evitar citar, invocar o apoyarse en marcos normativos que no se encuentran vigentes al momento de los hechos, para preservar el principio de

irretroactividad y no comprometer la legalidad de la resolución (p. 335).

La ley penal más favorable siguiendo al artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sugiere que no puede imponerse pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito sugieren los autores ya citados (2019, p. 336).

1.6. Principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad supera la responsabilidad objetiva, dispone que nadie puede ser castigado sino existe culpabilidad de su actuar (Muñoz, 2003). Aunque no esté reconocido entre los principios a seguir durante el proceso de integridad y transparencia que dispone la Ley 53 (2015), el mismo se deriva del artículo 14.2 del Pacto internacional de Derechos civiles y políticos (1966), el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre derechos humanos (1969) y la Constitución Política (2001), artículo 22 de que obligan a demostrar la culpabilidad del acusado por delito o por falta disciplinaria. No basta que existan pruebas que apunten a señalar que alguna persona cometió el delito o que el servidor judicial es responsable de la falta, dichas pruebas tienen que generar certeza, que el mismo era consciente de estar actuando al margen de la ley o por falta de observancia de sus deberes.

Como destaca Bacigalupo (1999) “el principio de culpabilidad se propone evitar que una persona pueda ser tenida por un medio para la realización de algún fin, es decir, se propone evitar la vulneración de la *dignidad* de la persona” (p. 169).

Gómez, (2020) es del criterio que el principio de culpabilidad se estructura en tres subprincipios (del hecho, personalidad de las sanciones e imputación subjetiva).

Que no resultan matizables. O se permite sancionar por el modo de conducción de la vida propia, por el carácter, la forma de ser, o no se permite. O se permite sancionar por hechos de otro, o no se permite. O se exige dolo o, alternativamente culpa, o se acepta la responsabilidad objetiva (p. 22).

A la vez, es menester corroborar que el sujeto llevado al proceso de integridad y transparencia posee la capacidad de culpabilidad, que el servidor tenga conocimiento de la falta de observancia del deber por acción u omisión, que es consciente que ello no es correcto y que no optó por obrar de manera distinta a como lo hizo.

Muñoz (2010) destaca que la culpabilidad conlleva triple significación a fin que pueda fijarse sanción a un sujeto por un actuar típico y antijurídico, el mismo debe poseer: “capacidad de culpabilidad, conocimiento de la antijuridicidad y la exigibilidad de un comportamiento diferente” (p. 92).

Los elementos de la culpabilidad que exige el proceso penal para poder imponer una pena resultan atendibles en la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia de caras a no desatender el principio de objetividad Ley 53 (2015), art. 150.11 establece que el servidor judicial debe tener:

- a. capacidad de culpabilidad,
- b. conocimiento del injusto o de la antijuridicidad (la falta); y
- c. no se le puede exigir otra conducta distinta.

La capacidad de culpabilidad la denota el servidor judicial día a día en el desempeño de su cargo. Lo anotado nos lleva tener presente el Código Penal (2007), artículo 35, que señala: “Para que un procesado sea declarado

culpable por un hecho previsto como punible en la ley, es necesario que sea imputable. Se presume la imputabilidad del procesado”.

Ante la ausencia de precepto en la Ley 53 (2015) sobre las condiciones que debe presentar un servidor judicial sometido a proceso de integridad y transparencia, la disposición penal transcrita es válida y atendible, al exigir que sea imputable quien resulte investigado y juzgado, a fin de no socavar el respeto a la dignidad humana. Sino es plenamente capaz de comprender los deberes que debe cumplir el servidor judicial e incurre en una falta se hará difícil el poder juzgarlo y sancionarlo.

Lo único que se exige entre los requisitos generales de ingreso al Órgano Judicial, que aluden a la persona tenemos en el artículo 55 los numerales 2 y 4 de la Ley 53 (2015) que señalan:

2. Reunir los requisitos de edad, idoneidad, educación, experiencia y competencias claves que exigen para desempeñar el puesto en la ley, reglamentos y manuales respectivos;
4. Haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, pruebas orales, escritas y prácticas, cursos de formación y demás requisitos de ingreso exigidos.

Todo servidor judicial, luego de haber aprobado los exámenes de ingreso, debe someterse a pruebas psicológicas, las que revelarán si presenta algún aspecto que limite su capacidad de entendimiento y comprensión. Además, la unidad nominadora debe facilitar a todo servidor judicial las instrucciones específicas del puesto de trabajo, conforme al párrafo final de la Ley 53 (2015), artículo 60.

El conocimiento de la antijuridicidad implica que la persona conozca el hecho

delictivo o la falta disciplinaria, aunque sea potencialmente, y no puede alegar ignorancia. Si se argumenta que el sujeto investigado su actuar fue basado en un error de tipo o de prohibición, excepcionalmente resultará viable para eximirle de responsabilidad, ya que no basta la afirmación que ha incurrido en error, es menester probarlo. El servidor judicial debido a la relación especial de sujeción le compromete con la ética profesional y el cumplimiento de los deberes; el trabajo cotidiano en la administración de justicia consiste en manejar y aplicar textos legales, partiendo de la Constitución, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, leyes, códigos, decretos y reglamentos.

No le es dado a un operador judicial denegar justicia o abstenerse de emitir una decisión de fondo porque no le agrada o no le gusta la materia que le exigen fallar. Al guardar silencio sobre las pretensiones de alguna de las partes, por ejemplo, no fallar la acción resarcitoria al emitir la sentencia penal se vulnera por el tribunal de juicio el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que no es pertinente como tampoco la sugerencia o remisión al querellante de que se dirija a la vía civil Código Procesal Penal (2008), artículo 427, numeral 7. Bajo ningún concepto puede un Tribunal de juicio dejar de pronunciarse en el fondo sobre materia que la ley le otorga competencia.

Previa resolución de segunda instancia firme, que reconozca que el Tribunal respectivo no se pronunció sobre lo que debía fallar, y, con el consiguiente llamado de atención, se abriría la puerta a la investigación por incurrir en la falta gravísima prevista por la Ley 53 (2015), artículo 192, numeral 14. La no exigibilidad de otra conducta genera otra particular situación, pues el servidor debe haberse comportado de una manera que no le era posible hacerlo como

le imponen sus deberes o estuviera influido por la particular situación que experimenta en ese momento.

La culpabilidad constituye un elemento a considerar para la determinación de la sanción obligando al tribunal a no rebasar los límites, ni menos de la mínima ni más de la máxima (Muñoz Conde, 2010).

Duarte (2009) destaca que no puede obviarse el imputar los cargos disciplinarios sin indicar si se actuó con dolo, culpa gravísima o culpa grave para evitar aplicar responsabilidad objetiva.

En nuestro medio, estimamos que solo puede atribuirse al servidor judicial responsabilidad por culpa, dolo o negligencia dado que la Ley 53 (2015) artículos 190, 191 y 192 describen faltas que requieren estos. Esa determinación de responsabilidad exige que se muestre también si el comportamiento desplegado por el servidor judicial fue por comisión u omisión.

Los delitos de comisión u omisión conforme a lo dispuesto por el Código Penal (2007) en el artículo 25 preceptúa lo siguiente: Los delitos pueden cometerse por comisión u omisión. Hay delito por comisión cuando el agente, personalmente o usando otra persona, realiza la conducta descrita en la norma penal, y hay delito por omisión cuando el sujeto incumple el mandato previsto en la norma. Cuando este Código incrimine un hecho en razón de un resultado prohibido, también lo realiza quien tiene el deber jurídico de evitarlo y no lo evitó pudiendo hacerlo.

No es plausible entonces, requerir al servidor judicial sino está dentro de su ámbito de desempeño la falta por la que se le denuncia. Al servidor judicial que se le investiga por

falta disciplinaria siguiendo el lineamiento del Código Penal (2007) lo es porque actuó dolosa o culposamente. El artículo 27 in fine nos indica que actúa con dolo quien quiere el resultado del hecho descrito como delito, y quien lo acepta en el caso de representárselo como posible. Del mismo modo, se tendrá que actuar con culpa conforme al artículo 28 in fine quien realiza el hecho legalmente descrito por inobservancia del deber objetivo de cuidado que le incumbe de acuerdo con las circunstancias y las condiciones personales o, en el caso de representárselo como posible, actúa confiado en poder evitarlo.

Solo corroborando si el sujeto es capaz de ser culpable porque actuó con dolo, culpa o negligencia podrá aplicársele una sanción por falta disciplinaria.

No obstante, si resulta que las pruebas aportadas ofrecen dudas de la culpabilidad, el derecho a la presunción de inocencia impone al juez el deber constitucional de no condenar (Caamaño, 2003).

Carbonell (1995) destaca que el principio de culpabilidad exige que no se impute subjetivamente un delito a un ciudadano si no se comprueba la infracción del deber de no llevar a cabo la conducta delictiva--o, excepcionalmente, de llevar a cabo la omitida---, ni en mayor medida de la que se desprenda de la forma de vulneración del deber.

1.7. Principio de favorabilidad

La Constitución Política (2004) en el artículo 46 reconoce esta garantía en materia criminal, la que es extensiva a la materia disciplinaria por constituir toda falta manifestación del derecho sancionador o *jus puniendi*. Señala dicho precepto lo siguiente:

Artículo 46. “Las leyes no tienen efecto

retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada”.

Partiendo de esta disposición, al disciplinado durante el proceso de integridad y transparencia, la disposición disciplinaria que le beneficie debe ser seleccionada al sancionarle empleando la menos severa.

El principio de favorabilidad insta a resolver a favor del servidor judicial que comparece ante la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia al momento de conocer la acusación por falta y determinar la sanción.

Pérez (2015) comenta que este principio opera respecto todas las leyes; la estructura y la finalidad del axioma, su indiscutible largo alcance y comprensión, cobija todo tipo de disposición legal.

En el mismo sentido, siguiendo el favor *disciplinatus* propone Duarte (2009) que: “Si resulta que dos o más normas gobiernan la conducta que se investiga, una de ellas resulta ser más benéfica, tendrá que acudir a ésta, desechando las demás” (p. 9).

A la vez, si dos normas sancionatorias prevén la misma falta se deberá aplicar por el juzgador la menos grave al disciplinado (Perna, 2021).

Reiteramos, al ponderar las pruebas presentadas al juicio de integridad y transparencia si hay duda debe beneficiarse al servidor juzgado. Binder (2014) refiere que este principio se puede formular también diciendo que, para que se pueda dictar una condena, es necesaria la certeza o una certidumbre rayana en la certeza y que, si no existe ese estado de convicción, necesariamente se debe optar por una absolución.

Conclusiones

Los principios que complementan a los principios rectores del procedimiento de integridad y transparencia se encuentran en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Constitución Política de Panamá, y los Códigos Penal y Procesal Penal. Resultan ser siete los principios que tienen validez en el proceso disciplinario contra todo servidor judicial: respeto a la dignidad humana,

derecho a conocer la imputación, estado de inocencia, derecho a no declarar contra sí mismo y a guardar silencio, estricta legalidad, culpabilidad y favorabilidad.

Al igual que tienen reconocimiento en los procesos penales, los principios complementarios deben ser aplicados en el proceso disciplinario por faltas en las que incurran los servidores judiciales a fin de hacer un uso racional del jus puniendi estatal.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo 523 de 2008 [Corte Suprema de Justicia]. Por el cual se aprueba el Preámbulo y el Texto del articulado del Código de Ética Judicial Panameño. 3 de octubre de 2008 (Panamá).
- Acuerdo 664 de 2021 [Corte Suprema de Justicia]. Que adopta el Formulario de declaración jurada de bienes patrimoniales de los Servidores Judiciales y se dictan otras disposiciones. 13 de enero de 2022 (Panamá).
- Acuerdo N°67 de 2022 [Corte Suprema de Justicia]. Por el cual se aprueba el Reglamento de Cumplimiento de la Jornada Laboral del Órgano Judicial. 20 de enero de 2022 (Panamá).
- Antkowiak, T. y Uribe, G. (2019). Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad. En Convención Americana sobre Derechos Humanos. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Arango, V. (2017). Derecho penal, parte general, Introducción y teoría jurídica del delito. Panamá Viejo.
- Asencio, J. (1991). Principio acusatorio y derecho de defensa en el proceso penal. Trivium.
- Bacigalupo, E. (1999). Derecho penal, parte general. Hammurabi.
- Binder, A. (2014). Introducción al Derecho Procesal Penal. Jurídica Continental.
- Caamaño, F. (2003). La garantía constitucional de la inocencia. Tirant.
- Carbonell, J. (1995). Derecho penal: Concepto y principios constitucionales. Tirant.
- Código Agrario, 2011. Ley 55 mayo 23, 2011. 23 de mayo de 2011, (Panamá).
- Código de Familia, 1994. Ley 3 agosto 1, 1994. 1 de agosto de 1994, (Panamá).
- Código de Trabajo, 1971. Decreto de Gabinete N°252, 1971. 30 de diciembre de 1971, (Panamá).
- Código Judicial, 2001. 10 de septiembre de 2001, Gaceta N°24384, (Panamá).
- Código Penal, 2007. Ley 14 mayo 22, 2007. 22 de mayo de 2007, (Panamá).
- Código Procesal Penal, 2008. Ley 63 agosto 28, 2008. 29 de agosto de 2008, (Panamá).
- Constitución Política (2004), 15 de noviembre de 2004, Gaceta N°25176, (Panamá).
- Convención Americana sobre Derechos humanos (1969).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petrucci y otros vs Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, N°52.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantoral Benavides vs Perú, Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, N°69.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Baena y otros vs Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C, N°72.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese vs Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, N°111.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y otros vs Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C, N°302.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso José Agapito Ruano Torres, y otros vs El Salvador, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C, N°303.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Maldonado Ordoñez vs Guatemala, Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C, N°311.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pollo Rivera vs Perú, Sentencia

- de 21 de octubre de 2016, Serie C, N°319.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Duarte, C. (2009). Asuntos disciplinarios III, Procedimiento verbal en el Derecho disciplinario. Axel.
- Fernández, J. (2002). Derecho penal liberal de hoy. Ibáñez.
- Gómez, M. (2020). Principios constitucionales nucleares del Derecho penal y matices característicos del Derecho Administrativo sancionador. Revista de Derecho aplicado LLM UC 6. doi: IO.7764/rda.06.16695.
- González, A. (2003). Garantías de no declarar contra sí mismo y de respeto a la dignidad humana. Universal Books.
- Guzmán, V. (2006). Anticipación y preconstitución de la prueba en el proceso penal. Tirant.
- Ibáñez, J. (2019). Artículo 8. Garantías judiciales, Steiner C./ Uribe, P. (editores), Convención americana sobre Derechos humanos, pp. 209-254. Temis,
- Isaza, C. (2009). Teoría general del Derecho Disciplinario. Temis.
- Jurado, A. (2009). Guía práctica para el estudio de los principios, garantías y reglas del proceso penal panameño: un enfoque acusatorio. Novo Art.
- Ley 8, 1982. Texto único de la Ley que crea los Tribunales Marítimos y dicta normas de procedimiento marítimo, Gaceta N° 26322 (Panamá).
- Ley 40, 1999. Texto único que adopta el Régimen de Responsabilidad penal para la Adolescencia con sus modificaciones, adiciones y derogaciones. Gaceta N°26613-A (Panamá).
- Ley 38, 2000. Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regla el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales. Gaceta N°24109 (Panamá).
- Ley N°45, 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición. Gaceta N°25914 (Panamá).
- Ley 53, 2015. Que regula la Carrera Judicial. Gaceta N°27856-A (Panamá).
- Manual de Organización y Funciones del Órgano Judicial de 2019 (Panamá).
- Muñoz, F. (2010). Derecho penal, parte general. Tirant.
- Muñoz, C. (2003). Introducción al Derecho Penal. Panamá Viejo.
- Muñoz, C. (1999). Proceso debido y justicia penal. Panamá Viejo.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pérez, A. (2015). Los principios generales del proceso penal. Temis.
- Perna, H. (2021). Cartilla básica de Derecho disciplinario. Ibáñez.
- Quintero, C. (1967). Derecho constitucional, tomo I. Imprenta Lehman.
- Real Academia Española (2014). Diccionario de la lengua española. Espasa.
- Rodríguez, O. (2000). La presunción de inocencia. Gustavo Ibáñez.
- Roxin, C. (2008). La prohibición de autoincriminación y de las escuchas domiciliarias. Hammurabi.
- Rusconi, M. (2013). El sistema penal desde las garantías constitucionales. Hammurabi.
- Suárez, A. (2001). El debido proceso penal. Universidad Externado de Colombia.

Alberto Hassim González Herrera

Nacido en la ciudad de Panamá. Servidor judicial desde 1993, es Defensor público a partir del año 2001, fue Defensor interamericano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; actualmente, es Defensor Especial de Integridad y Transparencia, y, profesor en la Universidad de Panamá, Centro Regional de San Miguelito, Facultad de Derecho desde el año 1999. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá; Especialista en Ciencias Penales

de la Universidad de Costa Rica; Magíster en Derecho con especialización en Ciencias Penales de la Universidad de Panamá; Especialista en Docencia Superior de la Universidad de Panamá; Magíster en Derecho Administrativo del Instituto de Investigación Jurídica. Ha colaborado con artículos para diversas revistas y publicado recientemente la obra Recursos de Casación y Revisión penal con la editorial Cultural Portobelo.