

El ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos como atribución del Ministerio de la República de Panamá

MÓNICA CASTILLO ARJONA

Secretaria General de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá

I. INTRODUCCIÓN

Una de las atribuciones constitucionales del Ministerio Público menos estudiadas por parte de los juristas panameños ha sido precisamente el de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, la misma que constituye precisamente el punto medular del presente análisis. Es importante destacar que las particularidades que reviste el Ministerio Público panameño, en relación con sus homólogos de la región, probablemente ha incidido de manera directa en la carencia de un estudio profundo, desde una visión académica, acerca de una competencia tan vital para la construcción de la institucionalidad de un país, como lo es el ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos.

En este sentido, podemos afirmar que desde el surgimiento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, que a su vez forma parte del Ministerio Público, se alcanzó el desarrollo de muchas de estas atribuciones constitucionales que hoy comparte con la Procuraduría General de la Nación y sus fiscales, que por razón de la especialidad que caracteriza al ente fiscal no se habían podido desarrollar a plenitud, y terminaron siendo ejercidas de manera especial por la Procuraduría de la Administración, tal cual lo recoge su estatuto orgánico, entre las cuales se encuentra, precisamente, el ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos.

De esta forma, a fin de desarrollar este análisis, hemos tomado en cuenta los aspectos históricos con el objetivo de determinar desde qué momento esta responsabilidad se convierte en una atribución constitucional del Ministerio Público, para lo cual no solamente nos hemos limitado al estudio de nuestra vida republicana, como Estado soberano e independiente, a partir de nuestra

Constitución de 1904, sino mucho antes, precisamente a través de un recorrido del constitucionalismo federal panameño. Así también, se ha hecho un especial énfasis en cómo esta atribución fue desarrollada legalmente, destacando así la forma mediante la cual se activa esta competencia hoy en día, su base jurisprudencial, resaltando finalmente aquellos aspectos que desde nuestro punto de vista deben ser fortalecidos en aras de robustecer el ejercicio de esta atribución constitucional.

II. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA VIGILANCIA DE LA CONDUCTA OFICIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO ATRIBUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Resulta interesante destacar que el ejercicio de vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos como atribución del Ministerio Público tiene sus orígenes en la Constitución de Río Negro de 1863¹. De esta forma Panamá, como Estado soberano, en su Constitución de 6 de julio de 1863, también desarrolla esta función y se la atribuye al Ministerio Público en cabeza de un Procurador del Estado, quien vela por el puntual cumplimiento de la constitución y las leyes, excitando y requiriendo a los encargados de su ejecución, lo que también está recogido en las constituciones panameñas de 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875. Por lo tanto, dichas atribuciones, las cuales estuvieron enfocadas a vigilar que las autoridades cumplieran con la constitución y las leyes, se encontraron presentes en la mayor parte del constitucionalismo federal panameño.

De igual manera, ya bajo otro modelo de Estado y de gobierno, resulta muy interesante que también la Constitución de la República de Colombia de 1886 le reconocía al Ministerio Público de un modo un poco más definido la responsabilidad de “supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos”.

Definitivamente ese legado del siglo XIX influyó de forma importante en nuestra constitución republicana de 1904, la cual también identificaba como función del Ministerio Público la de “Supervigilar la conducta de los empleados públicos en lo oficial”, atribución que se mantuvo en la constituciones de 1941 y 1946. En esta última, luego de la modificación introducida por el Acto Legislativo de 1956, se introduce al Ministerio Público al Procurador Auxiliar, el mismo que, ya con la Constitución de 1972, pasó a denominarse Procurador de la Administración. Por lo tanto, lo cierto es que la función de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y procurar que los mismos cumplan con sus deberes ha estado presente en toda nuestra vida constitucional republicana.

1 Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1* de 1863 (8 de mayo de 1863)

“Capítulo IX. Ministerio Público.

Artículo 73 El Ministerio Público se ejerce por la Cámara de Representantes, por un funcionario denominado “Procurador General de la Nación, y por los demás funcionarios que determine la ley.

Artículo 74. Son atribuciones del Ministerio Público:

Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes...”

III. DESARROLLO LEGAL DEL EJERCICIO DE VIGILANCIA DE LA CONDUCTA OFICIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El desarrollo legal de esta atribución constitucional del Ministerio Público ha sido un tanto variable y muy general, lo que probablemente ha influido de forma sustancial en nuestro país para que no se hayan forjado unas bases sólidas que permitan llevar a cabo un control externo disciplinario.

Esto lo observamos desde la Ley 58 de 1904², sobre Organización Judicial, como también en el Código Judicial de 1916, y en las normas posteriores relacionadas con la Organización Judicial, pues el ejercicio de la competencia de vigilancia por parte del Ministerio Público estaba más orientado a conocer de las quejas que se interponían en contra de los funcionarios que administraban justicia por demora y denegación de justicia. Este ejercicio estaba repartido entre el Procurador General, los Fiscales del Juzgado Superior y los demás funcionarios, dependiendo de la esfera ante la cual actuaban.

Probablemente este desarrollo se encontraba tremendamente influenciado por la concepción que se tenía del Ministerio Público durante el Estado Federal, específicamente en 1855, en cuanto a la vigilancia de los servidores públicos, la cual estaba orientada principalmente a la inspección de los funcionarios del ramo judicial, a fin de velar que la administración de justicia fuese eficiente. Así se desprende del numeral 2 del artículo 6 de la Ley 30 de 1855³, sobre el Ministerio Público, aunque es evidente que el marco constitucional en nuestra vida republicana fue mucho más amplio desde un inicio y aspiraba hacia una vigilancia integral del buen funcionamiento del servicio público.

Realmente es con la Ley 15 del 20 de febrero de 1941⁴, Orgánica del Ministerio Público, que se empieza a hacer referencia a la “súper vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos”; pero sin hacer un mayor desarrollo sobre este tema. Por lo tanto, aunque la atribución constitucional se encontraba presente, probablemente estuvo en todo momento más orientada al aspecto criminal que

2 Ley 58 de 1904 (de 27 de mayo), sobre Organización Judicial.

“Art.143 Son funciones del Procurador General de la Nación:

1...

7ª Oír las quejas que se le den por demora o denegación de justicia en la Corte Suprema, examinar los respectivos asuntos, y, si encuentra fundada la queja, procurar que se subsane la falta ocurriendo, en caso necesario, a la Asamblea Nacional”.

3 Ley 30 de 1855, Sobre el Ministerio Público.

“Art. 6 Son funciones del Procurador general:

1...

2. Ejercer la suprema inspección respecto de todos los empleados del ramo judicial; promoviendo lo conveniente para que sea pronta e imparcial la administración de justicia i para que se haga efectiva la responsabilidad de los culpables”.

4 Ley No. 15 de 20 de febrero de 1941.

Artículo 18. Corresponde a todos los Agentes del Ministerio Público, las siguientes funciones:

1...

3.Supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos.

al disciplinario. Por ende, observamos que algunas atribuciones dadas constitucionalmente no se desarrollaron de forma integral ni apropiada, como también es importante destacar que no contamos con mayor evidencia que demuestre cómo se llevaba a cabo esa vigilancia de todos los funcionarios públicos por parte del Ministerio Público en los primeros años de vida republicana.

Posteriormente, observamos que el Código Judicial de 1984 tampoco desarrolló mucho sobre este tema, y en el caso particular de la figura del Procurador de la Administración, aunque formaba parte del Ministerio Público, era visto sobre todo dentro de las funciones constitucionales de forma alternada con el Procurador General, específicamente frente a sus actuaciones especiales ante el Contencioso, y como un ente consultivo de los funcionarios administrativos.

Probablemente el escaso desarrollo de la atribución de vigilancia otorgada al Ministerio Público se haya debido, en gran medida, a una falta de visión sobre la necesidad de articular esta responsabilidad de una manera independiente de la responsabilidad penal, y también a la carencia de elementos de juicio sólidos que permitieran valorar la importancia de fortalecer esa supervisión de todos los servidores públicos, en manos de un ente externo a las instituciones públicas, cuyo ejercicio a su vez se encuentre alejado y diferenciado de la actividad de control político parlamentario llevada a cabo por la Asamblea Nacional.

Por lo tanto, realmente es hasta el año 2000, con la creación de la Ley 38, que surge un marco regulatorio que no solo le da personalidad a la Procuraduría de la Administración, sino que le permite llevar a cabo otras funciones constitucionalmente atribuidas que ni el Código Judicial de 1984 ni el de 1987 le permitían llevar a cabo, entre ellas la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, reconociendo de esta manera la necesidad de un mecanismo de supervisión fuera de las entidades públicas que coadyuve con el fortalecimiento de la institucionalidad en nuestro país.

Debemos tomar en cuenta que a partir de la Constitución de 1941 la Procuraduría General de la Nación, sus fiscales y personeros se fueron especializando cada vez más en la persecución del delito, y, por ende, alejándose un poco de las otras competencias constitucionales, las cuales fueron rescatadas en gran medida por la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, generada en el año 2000.

Sin embargo, nos preguntamos a partir de qué momento, en nuestra historia patria, se empieza a asociar el ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos con una eventual responsabilidad disciplinaria, entendida esta como las consecuencias que una acción u omisión de los servidores públicos trae en su régimen laboral.

Lo cierto es que las bases del régimen disciplinario panameño las encontramos en el Código Administrativo de 1916, donde podemos detectar dos normas que traeré a manera de referencia:

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.

Artículo 847. Los empleados públicos deberán sujetarse estrictamente a los reglamentos que dicte la autoridad competente para el buen servicio interior de las respectivas oficinas⁵.

Vemos desde un inicio que el régimen disciplinario tenía características implícitas del derecho administrativo penal, especialmente centrado en el aspecto sancionatorio, donde los servidores públicos quedarían bajo el esquema de regulación de cada entidad en todo lo que concierne a sus relaciones laborales. Por lo tanto, se desprende con claridad que el concepto de tipicidad y mucho menos el de falta administrativa no se encontraban desarrollados para esta fecha, haciéndose mayor énfasis en la sanción administrativa.

A partir de la creación del control de la legalidad de los actos administrativos en nuestro sistema patrio es indiscutible que empezamos a ver cierto grado de transformación en el régimen disciplinario aplicado a los servidores públicos. Tal es el caso de la Ley 15 del 28 de enero de 1957, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Nacional de 1946, referente al derecho de los ciudadanos de presentar peticiones, consultas, quejas y a recibir una respuesta en un tiempo determinado, donde observamos una clara influencia de la existencia de un control de la legalidad de los actos administrativos, a partir de la introducción de sanciones a los funcionarios que no cumplieran con la constitución y la ley y que podría inclusive acarrear la pérdida de su empleo.

Muestra de lo anterior lo vemos también en el Decreto N° 539 del 29 de septiembre de 1951, que reglamenta el artículo 137 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación de 1946, que regulaba las faltas del personal docente y administrativo del Ministerio de Educación.

Sin embargo, a diferencia de Colombia, cuyo primer estatuto de carrera administrativa se expide mediante Ley 165 de 1938⁶, Panamá regula legalmente el régimen de personal, fuera de las regulaciones del Código Administrativo hasta el Decreto Ley N° 11 del 16 de septiembre de 1955, que crea la Dirección General de Carrera Administrativa. Dicho decreto fue subrogado por la Ley N° 4 del 15 de enero de 1961, sobre la Administración Pública, que introduce un régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de carrera administrativa, la cual fue reformada por el Decreto de Gabinete N° 137 de 1969; sin embargo, ninguno de estos marcos regulatorios fueron lo suficientemente robustos.

No fue sino hasta la generación de la Ley 9 de 1994, a través de la cual se establece y regula la carrera administrativa, que se sientan las bases que hoy conocemos y que empezaron a forjar la necesidad de que los reglamentos internos aplicables en las distintas instituciones, que se regían bajo un mismo régimen, fueran lo más unificados posibles. Muestra de ello fue la emisión de la Resolución N° 2 del 7 de enero de 1999, a través de la cual la Junta Técnica de la Carrera Administrativa aprobó el modelo de reglamento interno para las instituciones del sector público,

⁵ Ley 1 de 1916 (22 de agosto), por la cual se aprueba el Código Administrativo.

⁶ Isaza Serrano, Carlos Mario (2009). *Teoría General del Derecho Disciplinario*. Temis, 18 y ss.

revisado por la Procuraduría de la Administración y Asesoría Legal de la Presidencia. Como lo que primaba por el mandato del propio Código Administrativo era que cada entidad desarrolle sus propios reglamentos internos, en el caso de los regímenes de carreras especiales subsistía con más razón la misma situación (tales son los casos de la Policía Nacional y del Ministerio de Educación).

Es posible que aunque el Ministerio Público mantuvo como atribución llevar a cabo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, como competencia constitucional durante nuestra vida republicana, la falta de una regulación integral o por lo menos general del servicio civil en Panamá influyó de forma determinante en el desarrollo del control externo disciplinario en nuestro país. A diferencia del modelo colombiano, tal como señalamos, después de la Ley de 1938 surgieron otras normas que fueron sentando bases sólidas, como es el caso de la reglamentación de 1939, así como los aportes que introduce la Ley 19 de 1958 sobre reforma administrativa y que crea en el seno del Consejo de Estado la Sala de Servicio Civil, a la cual deberán someterse los proyectos o decretos en materia de servicio civil. A dicha norma se sumaron el Decreto 1679 de 1960, el Decreto 1732 de 1960, entre otras, hasta que finalmente llegó el Decreto 200 de 1995⁷.

Sin embargo, es notable la influencia que tuvo en el modelo panameño el desarrollo del régimen disciplinario instaurado por la Ley 9 de 1994, pues tal como señalaba el artículo 139 disponía que el servidor público iba a estar sometido al régimen disciplinario establecido en la ley y en los reglamentos internos. Así entonces, vemos estandarizado en el marco de esta regulación el concepto de superior inmediato, quien tendrá facultad disciplinaria, para la imposición de las sanciones de amonestación y suspensión, determinándose que la destitución sería aplicada por la autoridad nominadora.

Es indiscutible el gran aporte de esta ley; sin embargo, también lo es que en gran medida castró la posibilidad de ejercer el control externo disciplinario por parte del Ministerio Público.

Aunque la Ley 38 de 2000, en su artículo 6, numerales 1, 2 y 6, desarrolla atribuciones específicas de la Procuraduría de la Administración —como servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, así como coordinar el servicio de asesoría jurídica de la Administración Pública, y por ende, el ya mencionado ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos—, sin el desarrollo de un mecanismo autónomo propio de esta institución para cumplir con dicha atribución, la condenó a llevar a cabo el ejercicio de una investigación preliminar en la mayoría de los casos, pues el ejercicio de una investigación en propiedad está reservado solo para aquellos que según el régimen disciplinario aplicable pueden ejercer la facultad de investigación e imposición de la respectiva sanción disciplinaria; de lo contrario, podríamos caer en una clara violación del principio *Non bis in ídem*, derivado del principio de legalidad, es decir, nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho.

7 Ídem.

IV. FORMAS DE ACTIVACIÓN DEL EJERCICIO DE VIGILANCIA

A partir de 2015 la Procuraduría de la Administración se dio a la tarea de rescatar y ejercer esta atribución tanto constitucional como legal, firmemente convencida de la enorme importancia de que un ente externo a las distintas instituciones públicas vele por el cumplimiento funcional de las mismas, y que efectivamente a lo interno de ellas, fuera de aquellos casos de competencias especiales, se cumpla con la responsabilidad de ejercer la potestad disciplinaria con el único propósito de tutelar el buen funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, esto no quiere decir que no sea consciente de los obstáculos que impone el actual marco regulatorio, elementos que ya han sido destacados en líneas anteriores.

Actualmente, las quejas y denuncias que se reciben en materia de vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos se tramitan bajo el procedimiento que se encuentra regulado en la Ley 38 de 2000, específicamente en sus artículos 84 y ss. Sin embargo, este tipo de procedimiento —que especialmente se encuentra dirigido a tramitar denuncias y quejas encaminadas a tutelar la falta de respuesta por parte de los servidores públicos a los usuarios del sistema en un término específico— presenta grandes limitaciones cuando nos encontramos frente a otro tipo de hechos que pueden constituir falta disciplinaria.

Cuando la Procuraduría de la Administración recibe una queja o denuncia analiza los hechos y a su vez determina si la entidad ya tiene conocimiento del mismo para efectos del término de prescripción, lo que va a depender en gran medida del tipo de ley aplicable. En la mayoría de los casos los hechos que se nos presentan son muy ambiguos y a simple vista no nos permite determinar si en efecto estamos o no frente a una falta disciplinaria y quiénes son los sujetos generadores de esta conducta, por lo que en la mayoría de los casos es indispensable llevar a cabo una investigación preliminar que permita esclarecer los hechos presentados.

Aunque la investigación preliminar no se encuentra expresamente regulada en nuestro procedimiento administrativo general, como parte de la tramitación de las quejas, consultas y peticiones, lo cierto es que el mismo constituye un desarrollo de los principios del debido proceso legal y de economía, ambos contemplados en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, como parte de las actuaciones administrativas. Es decir, sería absurdo generar una resolución de mérito señalándole la necesidad de la apertura de una investigación disciplinaria a partir de elementos sumamente incipientes y sin la certeza de la concurrencia de los mismos.

En otras palabras, la investigación preliminar constituye una facultad potestativa del ente competente, en este caso de quien lleva a cabo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, cuyo ejercicio se infiere de nuestro propio marco regulatorio. Por lo tanto, es una etapa que no debe considerarse como parte del procedimiento administrativo disciplinario, y que trae como consecuencia un ejercicio de medida en cuanto al ejercicio de la potestad discipli-

naría⁸. Sin embargo, es importante tener presente que en el caso de aquellos marcos regulatorios cuyo periodo de prescripción de la acción disciplinaria empieza a correr desde la generación del hecho que puede constituir falta disciplinaria, el ejercicio de la investigación preliminar no interrumpe la misma y, por lo tanto, debemos tener especial cuidado con los tiempos en los cuales se agota este ejercicio.

La poca exigencia que impone el artículo 74 de la Ley 38 de 2000 nos lleva necesariamente a recibir todas las quejas. En el transcurso de estos años hemos ido educando progresivamente al usuario del sistema, a fin de que distinga la queja o denuncia disciplinaria de otro tipo de responsabilidad, y que pueda en la medida de lo posible ir individualizando los hechos que realmente pueden llegar a constituir una falta administrativa. De igual manera, este ejercicio también se efectúa de forma oficiosa.

Hoy en día la Procuraduría de la Administración cuenta con dos secretarías que desarrollan esta función, la Secretaría de Consultas y Asesoría Legal y la Secretaría de Asuntos Municipales. Así también, la llevan a cabo las secretarías provinciales a nivel nacional. Sin embargo, pese a que manejamos un importante volumen de quejas, la carencia de un procedimiento más acorde con el ejercicio de vigilancia que lleva a cabo esta institución ha influido sobremanera en las cifras que hoy manejamos: desde 2018 hasta 2019 alrededor de un 65 a 71 % de las quejas tramitadas por estas oficinas no arrojan mayores elementos, y por lo tanto se ordena el cierre de los mismos, sin la recomendación de apertura de una investigación. Realmente, las resoluciones de mérito que en efecto tienen una solicitud a la autoridad nominadora frente a la necesidad de la apertura de una investigación en propiedad oscilan en el orden del 22%.

V. BASE JURISPRUDENCIAL

Durante estos años se han generado importantes fallos por parte del Pleno como de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que reconoce la importancia del ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos por parte de la Procuraduría de la Administración. De entre ellos podemos destacar el siguiente extracto:

De la lectura de la nota remitida por el Procurador de la Administración se aprecia claramente que, dentro de las funciones de fiscalización y vigilancia de conducta oficial de los servidores públicos, así como de la defensa de los intereses del Estado, solicita que se le mantenga informado de las acciones de dicha autoridad, y de los resultados de las investigaciones que ella misma anunció realizaría con relación a una situación de divulgación de información en redes sociales, con las cuales el director manifestó su desacuerdo con el hecho de revelar documentos, cuya información debe ser manejada de manera confidencial.

8 Jinesta Lobo, Ernesto. *La investigación Preliminar en el Procedimiento Administrativo*. Recuperado en: https://nanopdf.com/download/la-investigacion-preliminar-en-el-procedimiento-administrativo_pdf



En relación a esto, es preciso recordar que de acuerdo a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración le corresponde servir de asesora y consejera jurídica de los servidores públicos, promover y defender el estado de derecho y los intereses nacionales y municipales, fiscalizar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las sentencias judiciales y disposiciones administrativas, vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, entre muchas otras funciones

(Demanda Contenciosa Administrativa de Interpretación Prejudicial, interpuesta por el licenciado Ángel Álvarez, actuando en nombre y representación del Director General de la Autoridad del Tránsito, a fin de que la sala se pronuncie sobre el alcance de la Nota N° DS-162-18 del 31 de julio de 2018, emitida por el Procurador de la Administración, Resolución del 25 de septiembre de 2018).

VI. ASPECTOS DEL SISTEMA DE VIGILANCIA EXTERNA QUE DEBEN SER REFORZADOS

El análisis llevado a cabo hasta este momento nos lleva necesariamente a concluir que el ejercicio de vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos en manos de la Procuraduría de la Administración debe ser reforzado.

Desde una visión crítica debemos señalar que es necesario que se introduzca una modificación a nuestra Ley Orgánica que permita llevar a cabo un ejercicio de investigación preliminar más completo. Así también, es eminente la necesidad de introducir presupuestos legales dentro del marco regulatorio, que a su vez den lugar a poder diferenciar, de forma sencilla, la queja disciplinaria de otro tipo de quejas, donde se identifique también los requisitos y la información mínimos que deben ser aportados por el usuario del sistema, así como deben contemplarse términos más amplios dependiendo del tipo y de la complejidad de la falta objeto de la investigación. Aunado a ello es fundamental modificar nuestro actual régimen disciplinario, a fin de contemplar el ejercicio de la potestad disciplinaria fuera de las instituciones, como un estándar y no dependiendo de ciertas competencias especiales, posibilitando que estas investigaciones se lleven a cabo en propiedad por la Procuraduría de la Administración, visto como el ente encargado de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, ya sea finalmente sancionando o determinando que dichas investigaciones sean de conocimiento de un Tribunal Administrativo o Judicial, el cual bajo este supuesto deberá procesar al disciplinado.

Somos conscientes que tenemos una discusión compleja por delante, pero es necesario plantearse la necesidad de fortalecer el sistema disciplinario en nuestro país, ya que del mismo depende precisamente el rescate de la institucionalidad y los valores dentro del sistema de administración pública. Podemos llevar a cabo reformas importantes que involucren tanto el sistema de carrera como al régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, pero si no diseñamos un mecanismo que nos permita realmente oxigenar al sistema probablemente nunca nos demos la oportunidad como panameños de conocer instituciones sólidas construidas a partir de un verdadero sistema de mérito.

BIBLIOGRAFÍA

Isaza Serrano, Carlos Mario (2009). *Teoría General del Derecho Disciplinario*. Editorial Temis.

Jinesta Lobo, Ernesto (2018). *La investigación Preliminar en el Procedimiento Administrativo*. https://nanopdf.com/download/la-investigacion-preliminar-en-el-procedimiento-administrativo_pdf