

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 998

Panamá, 28 de agosto de 2018

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Luis Carlos Zapata González, actuando en nombre y representación de **Yadira Esther González Ríos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Personal 0703 de 22 de noviembre de 2017, emitida por el **Tribunal Electoral**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 32-43 del expediente judicial).

Cuarto: No es un hecho como viene expuesto; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1, 5 (numerales 1 y 2) y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, los cuales, en su orden, disponen la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en tal cuerpo internacional y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona; el derecho de éstos a que se le respete su integridad física, psíquica y moral, ni ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y el derecho a ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley (Cfr. fojas 25-29 del expediente judicial); y

B. El artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, vigente al momento en que se dieron los hechos, que indica que se reconoce al trabajador a quien se le detecten enfermedades crónicas involuntarias y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, el derecho para mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico (Cfr. fojas 29 y 30 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, el Tribunal Electoral emitió la Resolución de Personal de Personal 0703 de 22 de noviembre de 2017, por medio de la cual resolvió destituir a **Yadira Esther González Ríos** del cargo de Recaudador II, con funciones de Supervisor de Ventanilla única, asignada a la oficina de Plaza Dorado, que desempeñaba en dicha institución (Cfr. fojas 32-43 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad de la demandante, ésta interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante el Acuerdo del Pleno 3-4 de 15 de enero de 2018, que mantuvo en todas sus partes lo establecido en la decisión anterior; mismo que le fue notificado el 27

de febrero de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 44-55 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de abril de 2018, la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Personal 0703 de 22 de noviembre de 2017, su acto confirmatorio, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Tribunal Electoral junto con el pago de los salarios y demás prestaciones laborales que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 4-21 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente alega que la entidad demandada al emitir los actos acusados sobre la base de las pruebas concebidas de manera ilegítima dentro de la investigación disciplinaria seguida a su mandante, vulneró la garantía del debido proceso y su derecho al respeto de la dignidad humana, de la integridad física, psíquica y moral; ya que el cuestionamiento riguroso que se le hizo en conjunto con el sometimiento a la prueba del polígrafo, violó la autodeterminación de su representada, pues el consentimiento voluntario de ésta fue obtenido bajo intimidación (Cfr. fojas 25-29 del expediente judicial).

Añade, que su poderdante padece hipertensión arterial, por lo que se encontraba amparada por el fuero de los trabajadores con enfermedades crónicas (Cfr. fojas 29 y 30 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, según pasamos a explicar.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución de Personal 0703 de 22 de noviembre de 2017, acusada de ilegal, lo mismo que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones legales invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta que la demandante incurrió en la comisión de varias faltas, razón por la que se justifica la aplicación de lo establecido en los artículos 94, 100 (numerales 4, 6 y 13), 103 (numeral 4, acápite b) y 107

(numerales 4 y 6) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, los que, de manera respectiva, señalan que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al funcionario que viole los derechos y las prohibiciones; que queda prohibido al funcionario del Tribunal Electoral aprovecharse del cargo para beneficio personal, recibir pagos o favores de particulares como recompensa por la ejecución de acciones inherentes a su cargo y actuar de manera que afecte la integridad de la institución; que la destitución del cargo consiste en la desvinculación permanente del funcionario que aplica la Sala de Acuerdos por la pérdida de confianza en éste; y que son causales de destitución directa la deslealtad al anteponer el servidor público sus intereses políticos, personales a los de la institución y llevar una conducta desordenada e incorrecta, que ocasione perjuicio al funcionario o al prestigio de la institución (Cfr. fojas 32-43 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por la entidad demandada fue producto de una investigación disciplinaria que tuvo su origen en el correo electrónico de 5 de junio de 2017, suscrito por el Director Nacional de Cedulación, el cual le solicitó a la Dirección de Auditoría Interna que se realizara una auditoría a la Ventanilla Única de la sede del Tribunal Electoral, debido a irregularidades comunicadas por la actora, **Yadira Esther González Ríos**, en su calidad de Supervisora; situación que conllevó a que se recabaran todos los elementos probatorios pertinentes que permitieran demostrar las posibles anomalías en el manejo de la citada ventanilla, entre éstos, entrevistas a funcionarios, declaraciones de la demandante y una auditoría financiera fundamentada en el análisis y revisión documentaria, evaluación de riesgos, evaluaciones de controles y seguridad informática, aplicación de cuestionarios, observación directa del proceso en la sección de Ventanilla Única en el departamento de Extranjería y otros departamentos de la Dirección Nacional de Cedulación (Cfr. página 1 de la copia autenticada del Informe de Auditoría 08-DAI-AF de 28 de agosto de 2017).

Sobre este punto, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en el Informe de Auditoría 08-DAI-AF de 28 de agosto de 2017, rendido por la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, con respecto a las evidencias reflejadas en los cobros realizados por la sección de Ventanilla Única-Sede, correspondiente a los trámites del Departamento de Extranjería

de la Dirección Nacional de Cedulación, que comprueban la responsabilidad atribuida a la actora, cito:

“ ...

RESULTADO Y CONCLUSIÓN DEL AUDITOR:

Los resultados de la Auditoría revelaron que, se realizaron inscripciones de extranjeros sustentados con recibos anulados y recibos reimpressiones de ventanilla, dejando de percibir el Tribunal Electoral fondos por un monto total de la B/.166,805.00, de los cuales B/154,010.00 corresponden al Fondo Especial de Reserva del Tribunal Electoral y B/.12,795.00 al Tesoro Nacional, ocasionando una posible Lesión Patrimonial.

Hemos concluido que **se han dado irregularidades en la Sección de Ventanilla Única-Sede mediante recibos anulados y reimpresos en los trámites de carné residente permanente por primera vez, renovación y duplicado...** Por otra parte, el Departamento de Extranjería no verificó los recibos de ventanilla (original y copia) en la recepción de los trámites de extranjeros, que las recaudadoras **no solicitaran al cliente o la supervisora, los dos recibos (original y copia) para anular los trámites, las recaudadoras no realizaban el arqueo diario.**

“ ...

E. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

“ ...

4. Las recaudadoras no contaban el efectivo recaudado en el día, ni efectuaban su arqueo (contar el efectivo y plasmarlo en el acta de arqueo), lo que generó que no se reflejaran en las actas de arqueos, lo que realmente se había suscitado en la caja de la recaudadora. Con esta práctica, **no se puede detectar cualquier irregularidad encontrada durante el arqueo de la caja, ya que el mismo es manipulado por una sola persona (supervisora).**

5. El Departamento de Ingresos de la Dirección de Finanzas no ha elaborado un formato, ni un procedimiento a seguir cuando se anula un recibo de ventanilla única. Al no sustentar las devoluciones de efectivo realizadas a los clientes, no se lleva un control de las mismas, **lo que conlleva a que se presenten irregularidades, ya que las recaudadoras o supervisoras se pueden apropiar del dinero, al no existir un sustentador de que el cliente recibió el mismo.** (La negrita es nuestra) (Cfr. Informe de Auditoría 08-DAI-AF de 28 de agosto de 2017).

Así las cosas, el 18 de octubre de 2017, el Tribunal Electoral le comunicó a la hoy demandante, **Yadira Esther González Ríos**, los resultados del audito efectuado; y, en consecuencia, le corrió traslado de los cargos que se le atribuían a fin que ejerciera su derecho a la defensa, por ser considerada como posible vinculada en la lesión patrimonial a dicha institución y al Tesoro Nacional, en virtud del cargo y funciones que desempeñaba como Supervisora de la

Ventanilla Única-Sede, durante el periodo de enero de 2016 a junio de 2017, documento que señaló que según las normas, manuales y procedimientos vigentes, la prenombrada incumplió con lo siguiente, cito:

“ ...

1. **Se evidenciaron recibos anulados de ventanilla que fueron autorizados por Usted, sin embargo, el trámite finalizó. En las actas, de arqueos de los días que se dieron los hechos, no fueron reflejados los sobrantes.**

2. Usted realizaba el arqueo diario al finalizar la jornada de las recaudadoras, manipulando el dinero y elaborando el Acta de Arqueo, **lo cual incumple lo establecido en el Manual de Procedimiento para la recaudación de la ventanilla única de la Dirección de Finanzas.**

3. De acuerdo a las respuestas de las recaudadoras en el Cuestionario de Control Interno, **Usted daba instrucciones** a la recaudadora Yurisbell Du Bois para que realizara arqueos, **sin la debida autorización...**

4. De acuerdo a respuestas en el Cuestionario de Control Interno, Usted daba instrucciones a la Supervisora Yerelis Guevara para que cubriera los recesos de almuerzo de las recaudadoras, utilizando las claves de las mismas, **teniendo Usted conocimiento que es prohibido ejecutar esta acción.**

...
...

6. De acuerdo a las respuestas de las recaudadoras en el Cuestionario de Control Interno, **Usted solicitaba a las recaudadoras reimpresiones de recibos de ventanilla, indicando que era a solicitud del Departamento de Extranjería.** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 114 del expediente disciplinario).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 24 de octubre de 2017, la recurrente presentara sus descargos, quien aludió, entre otras cosas, que: *“...En primera instancia me niego a aceptar que estoy vinculada en una lesión patrimonial al Tribunal Electoral y al Tesoro Nacional, toda vez que soy una funcionaria de 26 años de servicios en esta entidad y durante mis diferentes posiciones he cumplido fielmente con todo lo que dispone el Reglamento Interno y por mis superiores, siempre que se considere legalmente y según los procesos...”* (Cfr. fojas 136-140 del expediente disciplinario).

En este contexto, una vez analizadas las pruebas recabadas y demás diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió a la actora, el Tribunal Electoral consideró que **existía mérito para la destitución de la accionante, Yadira Esther González Ríos,**

por la infracción de los artículos 4, 15, 97 (numerales 3, 4, 6, 10, 12 y 13) y 100 (numerales 4, 5 y 13) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, disposiciones que en su contenido señalan, respectivamente, lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. De los valores organizacionales. Los valores organizacionales del Tribunal Electoral marcan la manera de llevar a cabo la misión, es decir, consisten en la conducta que debe mostrar el funcionario en el cumplimiento de las funciones que se le han asignado.

...”

“ARTÍCULO 15. De los jefes. Los funcionarios que ejerzan supervisión de personal, además de la responsabilidad de cumplir con las funciones propias de su cargo, tienen la obligación de mantener un alto nivel de eficiencia, moralidad, honestidad y disciplina entre los funcionarios que supervisa. También serán responsables de asignarles por escrito, las funciones inherentes a sus cargos y velar por el uso racional de los recursos disponibles.”

“ARTÍCULO 97. De los deberes. Son deberes de los funcionarios los siguientes:

...”

3. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.

4. Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión social que debe cumplir como tal.

...”

6. Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones.

...”

10. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y no atenten contra su honra y dignidad.

...”

12. Notificar a las instancias correspondientes cualquier hecho comprobado que pueda desprestigiar, dañar o causar perjuicio a la institución.

13. Cuidar y hacer buen uso de todos los bienes, útiles, materiales, herramientas, mobiliario y equipo confiados a su custodia, uso o administración.”

ARTÍCULO 100. De las prohibiciones. Con el fin de garantizar la buena marcha de la institución, el logro de sus objetivos y el efectivo ejercicio de los derechos mencionados, queda prohibido al funcionario del Tribunal Electoral:

...”

4. Aprovecharse del cargo para beneficio personal.

5. Hacer uso directo o indirecto, de información oficial, con fines de adelantar intereses particulares o permitir que se haga uso de información oficial obtenida con motivo de su empleo en la institución. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo con las funciones de su cargo.

...

13. Actuar de manera que afecte la integridad de la institución, con la consecuente pérdida de la confianza del público.”

Al respecto, en el acto acusado de ilegal, la entidad demandada señaló que igualmente la prenombrada incumplió lo dispuesto en el Manual de Procedimiento para la Recaudación en la Ventanilla Única de agosto de 2000, que establece las responsabilidades, procedimientos y funciones de los servidores públicos involucrados en la ventanilla única, indicando:

“ ...

Responsabilidades

...

1. Velar por la atención apropiada y la calidad en el servicio que se les brinde a los clientes que acuden a la ventanilla única del Tribunal Electoral.
2. **Que el arqueo de caja efectuado por el recaudador cumpla con las normas y procedimientos establecidos.**

Procedimiento.

e) **El recaudador al finalizar su día de labores procede a contar el efectivo que reposa en caja.**

f) El Supervisor al momento de cerrar la caja realiza la impresión en el sistema de los siguientes informes...

- Diario por caja
- Ingreso por caja y cuenta
- Registros realizados por caja.” (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que **con fundamento en las pruebas practicadas en el transcurso de la investigación disciplinaria**, dentro de la cual **se le respetaron todas sus garantías procesales**, tal como consta en la entrevista que se le realizó el 4 de agosto de 2017, misma que se encuentra en el Informe de Auditoría, se pudo determinar que la actora, **Yadira Esther González Ríos, no cumplió a cabalidad con su deber de coordinar y supervisar las actividades de recaudación, custodia de dinero ni se ciñó a los procedimientos predeterminados por la normativa aplicable**, permitiendo gestiones irregulares en la ventanilla

bajo su mando, situación que conllevó a que el Tribunal Electoral destituyera a la accionante del cargo que ocupaba, debido a que ésta, con su conducta había infringido las disposiciones ya citadas; por lo que, contrario a lo expuesto por la recurrente, no hubo violación de sus garantías judiciales.

De igual manera, mal puede argumentar el apoderado judicial de la accionante que la entidad demandada trasgredió el respeto de la dignidad humana, de la integridad física, psíquica y moral de su representada; ya que la prueba del polígrafo, fue el mecanismo probatorio tecnológico aplicado por el Tribunal Electoral **cuyo objeto fue corroborar los hechos investigados y la veracidad de las afirmaciones esbozadas por la ex servidora, sin que ello pueda interpretarse como tratos crueles o degradantes**, pues no podemos perder de vista que el artículo 147 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, indica que *“además de las pruebas pedidas, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones de esta Ley, el funcionario de primera instancia deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes, para verificar las afirmaciones de las partes y la autenticidad y exactitud de cualquier documento público o privado en el proceso...”*, esto es, asegurando el principio de libertad probatoria, máxime cuando la práctica de dicha técnica auxiliar fue llevada a cabo previa decisión consciente, voluntaria e informada por parte de la recurrente.

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*; la cual si bien fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, lo cierto es que en el artículo 1, tal como estaba vigente al momento en que se dieron los hechos, establecía lo siguiente:

“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.” (Lo destacado es nuestro).

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que **le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría estima necesario aclarar que aparte de no haber sido acreditado en debida forma, dicha protección laboral **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba**, pues no impide que el trabajador sea removido de su puesto **cuando existan razones previstas en la ley para ello**, en este caso **porque su destitución obedeció a la instauración de un procedimiento disciplinario**, esto es, **por causa justificada originada por la infracción de una falta administrativa**, tal como expusimos en párrafos anteriores; principalmente cuando en la investigación disciplinaria llevada a cabo por el Tribunal Electoral en contra de la accionante **se dejó en evidencia algo tan delicado como lo es la vinculación de ésta en la lesión patrimonial producto de las irregularidades registradas en la sección de Ventanilla Única que se encontraba bajo su supervisión**; motivo por el cual la actora incurre en un yerro al afirmar que dicha dependencia estatal desconoció el fuero en mención.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Yadira Esther González Ríos**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución de Personal 0703 de 22 de noviembre de**

2017, ni su acto confirmatorio, emitida por el Tribunal Electoral; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas:

1. Esta Procuraduría **objeta** la admisión del documento visible a foja 56 del expediente judicial, por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 856 del Código Judicial.

2. Se **aportan** como pruebas documentales, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso y la copia autenticada del Informe de Auditoría 08-DAI-AF de 28 de agosto de 2017, cuyos originales reposan en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 668-18