



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinte (20) de abril de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

La Licenciada Jenhy Méndez ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción actuando en representación de ENEIDA BATISTA, para que se declare nula por ilegal la Resolución No.006-2010 S.D.G. de 3 de enero de 2012, dictada por la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones.

I. ACTO IMPUGNADO

El acto cuya ilegalidad se acusa es la Resolución No. 006-2010 S.D.G. de 3 de enero de 2012, por medio de la cual se resuelve lo siguiente:

“RESUELVE

DESTITUIR, como en efecto se destituye, a la servidora pública ENEIDA BATISTA, portador de la cédula de identidad personal No. 8-707-00410, empleado No.810-039908, del cargo de Oficial e Planilla, que desempeña en la Sección de Planillas de Departamento de Pago a Empleados y Otros Derechos, de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, por adulterar los registros para disminuir o exonerar a servidores públicos, del pago de las deducciones del Impuesto Sobre la Renta, en perjuicio de los Ingresos del Estado, actuación que infringe lo dispuesto en el artículo 116, numeral 10, del Reglamento Interno de Personal, a partir de la notificación de esta Resolución.

...”

Se aprecia que disconforme con la decisión, fueron presentados los recursos impugnativos correspondientes al procedimiento administrativo, luego de lo cual se emite la resolución confirmatoria que agota la vía gubernativa.

II. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

La parte actora ha fundamentado la acción indicando que el Subdirector General de la Caja de Seguro Social en ejercicio de las facultades legales, emite la resolución impugnada con la cual le fue aplicada la medida de destitución a la entonces funcionaria ENEIDA MARÍA BATISTA SATURNO, del cargo de Oficial de Planillas en la Caja de Seguro Social.

La demandante acude a este Tribunal alegando que fue sancionada en atención a lo establecido en el subpunto 5.2.2 de las Políticas de Informática de la institución, donde según señala no se establece sanción disciplinaria alguna.

De igual manera indica que según el acto impugnado, su destitución fue emitida conforme el artículo 3 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, relativo al principio de probidad; sin embargo alega que no hubo dolo en su conducta porque no existió una tercera persona afectada y que la entidad que debió realizar una investigación lo es el Ministerio de Economía y Finanzas, por ser éste quien “lleva las declaraciones juradas de deducciones personales por medio de formulario, para luego registrarse en un sistema automatizado de cada entidad pública”; y que no hubo un informe con su respectiva autoría especial.

Por otro lado señala en cuanto a las infracciones contra el artículo 6 del Código Uniforme de Ética que este fue aplicado como si la falta se tratara de haber cometido irrespeto, deshonestidad en el ejercicio de sus deberes, hechos que a su criterio no fueron debidamente acreditados.

En ese mismo orden expresa se ha infringido el artículo 24 del Código Uniforme de Ética de los servidores públicos, ya que la entidad señala que la demandante se benefició de ventajas indebidas amparándose de su cargo, esto

sin que se le haya concedido el derecho de llegar a la verdad material de los hechos a través de análisis de los hechos y elementos de prueba.

En igual sentido alega que en la vía penal no se probó que haya actuado con irrespeto y deshonestidad en el ejercicio de sus funciones, o que se encontrara vinculada a las investigaciones, por lo que considera que se violó el debido proceso legal.

Así también arguye que la Caja de Seguro Social utilizó el artículo 752 del Código Fiscal por supuestamente haber incurrido en una defraudación fiscal sin que se contara hasta la fecha, con un estudio que la acreditara debidamente ya que le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas llevar cabo dicha investigación y levantar los cargos según la relación jurídico tributaria y determinar la cuantía para poder establecer si se trataba de una falta administrativa o delito.

De manera que a su criterio no existieron medios de pruebas convincentes que demostraran la comisión de la falta que le fue endilgada, por lo que el proceso de destitución vulneró el debido proceso administrativo en el sentido de que la Caja de Seguro Social debió aplicar la sanción de separación del cargo de conformidad a lo establecido en el artículo 109 del Reglamento Interno de Personal.

Por otro lado agrega que no se le puede declarar responsable de adulterar o falsificar documentos ya que el uso reiterado por parte de un funcionario de dicho formulario F-82 para el registro de deducciones del Ministerio de Economía y Finanzas, no está establecido como una adulteración o falsificación del mismo en ningún procedimiento por lo que considera que la sanción disciplinaria que correspondía aplicar a su poderdante era la suspensión del cargo y no la

destitución, por lo que se infringe el artículo 112 del reglamento que contempla la “separación provisional del servidor público” mientras que alega que la falta que se le atribuye debió ser sancionada con dos (2) días de suspensión.

III. INFORME EXPLICATIVO DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Por su parte la entidad demandada remite el respectivo informe de conducta indicando en lo medular, que consta en el expediente administrativo de la ex funcionaria Batista, que en entrevista realizada a la Sección de Análisis de Personal, durante la investigación administrativa, la misma se contradice en sus declaraciones cuando manifiesta que cumplió con las instrucciones impresas en el Formulario de Declaración Jurada de Deducciones de Personal y que ejecuta las mismas para realizar modificaciones a la Clave de Impuesto sobre la Renta de los servidores públicos, pero admite que realizó ambos cambios solamente con la información plasmada en el formulario, sin los documentos que los sustentan, por lo que se confirma su responsabilidad en cuanto a la omisión de los requisitos descritos en los literales E y H del instructivo del referido formulario F-82.

En ese mismo orden indica, que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social mediante su Comisión de Administración y Asuntos Laborales, examinó los hechos investigados, documentos y entrevistas realizadas, confrontándolos con las normas aplicables, luego de lo cual corroboró la existencia de elementos probatorios dentro del expediente, que confirmaban la responsabilidad administrativa de la señora ENEIDA BATISTA, quien estaba facultada para realizar captaciones mediante el sistema P1, establecido en la sección de planillas, el cual comprende la Clave de acuerdo a los “documentos sustentadores” que se adjuntan al formulario F-82 del Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección General de Ingresos, relativo a la Declaración Jurada de Deducciones Personales, que determina el monto de deducciones a que tiene derecho cada trabajador, en lo

que concierne al Impuesto sobre la Renta.

De igual manera señala la entidad, que la ex funcionaria BATISTA admitió que conocía y había leído las instrucciones impresas en el formulario de Declaración Jurada de Deducciones Personales, además que conocía las Políticas de Informática establecidas por la Dirección Nacional de Informática de la Dirección Ejecutiva Nacional de Innovación y Transformación de la Caja de Seguro Social.

Agrega que la Dirección Nacional de Informática le asigna un perfil de usuario o clave de red al funcionario, en el que se plasma “me comprometo a NO PRESTAR mi clave de acceso, NI REVELAR mi clave secreta, entendiendo que ésta es de uso PERSONAL E INTRANFERIBLE”, según las políticas de informática de la Caja de Seguro Social, por lo que queda en evidencia que para que un servidor público tenga acceso al sistema P1, con otro usuario, debe conocer las dos contraseñas secretas del mismo, lo que hace imposible la utilización de la clave de usuario asignada por una persona distinta al titular, de manera que a consideración de la entidad, la señora ENEIDA BATISTA alteró los registros de funcionarios sin justificación por lo que incumplió su deber como responsable de velar por los intereses de la institución.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No.183 de 8 de abril de 2015, emite concepto la Procuraduría de la Administración indicando que la Resolución 006-2012 S.D.G. de 3 de enero de 2012, no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas toda vez que el proceso instruido en contra de ENEIDA MARÍA BATISTA SATURNO, tuvo su origen en el Informe DNAI-INT-IE-96-2010 de 23 de diciembre de 2010, elaborado por la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de

Seguro Social, el cual contiene los resultados de la investigación realizada por esta última en la Sección de Planillas, del Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones, de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la referida entidad, sobre los cambios en la clave del Impuesto Sobre la Renta durante el período comprendido entre enero de 2007 y noviembre de 2010, dando como resultado que la misma había realizado modificaciones a la clave de Impuesto Sobre la Renta, basándose únicamente en información contenida en el Formulario F-82, relativo a la Declaración Jurada de Deducciones Personales, sin contar con los documentos que la sustentaban, lo que tiene el único propósito de disminuir o exonerar a servidores públicos del pago de deducciones del Impuesto Sobre la Renta.

Según expresa el señor Procurador, resulta claro que el Subdirector General de la Caja de Seguro Social en ejercicio de sus facultades legales, estaba autorizado para decretar la destitución de la ahora demandante, por lo que es del criterio que la Caja de Seguro Social actuó con apego a los principios de estricta legalidad y el debido proceso, dándole la oportunidad a la demandante de ser oída y de interponer los respectivos recursos impugnativos.

DECISIÓN DE LA SALA

Atendidos los argumentos de las partes, pasa la Sala a resolver la controversia con base en las siguientes consideraciones.

Al analizar las pretensiones descritas en la demanda, observamos que la actora alega haber sido sancionada en atención a lo establecido en el subpunto 5.2.2 de las Políticas de Informáticas de la institución, a pesar que en el mismo no se establece sanción disciplinaria alguna.

Igualmente indica que según lo expuesto en el acto acusado de ilegal, su destitución obedeció a lo dispuesto en el artículo 3 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, relativo al principio de probidad; no obstante, estima que en su conducta “no hubo dolo, porque no existió tercera persona que se viera afectado” (sic); que la entidad que debió realizar la investigación es el Ministerio de Economía y Finanzas, por ser esta institución la que “lleva las declaraciones juradas de deducciones personales por medio de formulario, para luego registrarse en un sistema automatizado de cada entidad pública”; y que no hubo un informe, o auditoría especial, por parte del referido ministerio, que acreditara los hechos que le fueron endilgados.

En ese orden de ideas, expresa que en la vía penal no se probó que haya actuado con irrespeto y deshonestidad en el ejercicio de sus funciones; que se encontrara vinculada a las investigaciones; que haya afectado a terceros; por lo que, a su juicio, la entidad demandada violó el debido proceso legal y por ende el artículo 6 del mencionado Código de Ética. Añade, que con la aplicación del artículo 24 de este último cuerpo normativo se ha desconocido “el derecho que consagra llegar a la verdad material de los hechos.

También manifiesta que la Caja de Seguro Social fundamentó su destitución en las normas del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, porque no encontró en el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social disposición alguna en la cual se enmarca la conducta que le atribuyó a su representa.

Agrega la representación legal de Eneida María Batista Saturno, que no se le puede declarar responsable de adulterar o falsificar documentos cuando se está haciendo referencia a acciones que eran parte de sus funciones de trabajo.

Expone por último que al tenor del artículo 109 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, la sanción disciplinaria que correspondía aplicar a su poderdante era la suspensión del cargo y no la destitución, infringiéndose igualmente el artículo 112 del mismo texto reglamentario el cual establece la separación provisional para los casos en los que se lleve a cabo una investigación disciplinaria.

De lo anterior puede concluirse que no se revela ninguna contravención de las señaladas por la demandante, toda vez que fue corroborado lo establecido por la entidad al momento de motivar el acto impugnado y en el respectivo informe de conducta en el que se hizo constar mediante el Informe DNAT-INT-IE-96-2010 de 23 de diciembre de 2010, elaborado por la Dirección Nacional de Auditoría, los resultados de la investigación levantada por la Dirección de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, sobre los cambios de impuesto Sobre la Renta, durante el período comprendido entre enero de 2007 y noviembre de 2010.

Luego de ello la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos ordenó mediante providencia de 15 de noviembre de 2011, abrir la investigación sobre los hallazgos revelados en el referido informe, la cual arrojó como resultado, según consta, que la entonces funcionaria había recibido adiestramiento sobre el trámite a seguir en la capacitación de la clave del Impuesto sobre la Renta; que además era conocedora de las Políticas de Informática de la Dirección Nacional de Informática de la Caja de Seguro Social.

En ese orden se comprobó que la señora ENEIDA BATISTA SATURNO, modificó la clave de Impuesto Sobre la Renta específicamente en la información contenida en el Formulario F-82, relativo a la Declaración Jurada de Deducciones

108

Personales, sin que las mismas fuesen debidamente sustentadas en la forma como es requerido por el mismo formulario en sus literales E y H.

De igual manera corrobora la investigación llevada a cabo por la Dirección Nacional de Informática de la Caja de Seguro Social, que no fueron incorporados a los expedientes de personal, los documentos requeridos para sustentar el cumplimiento de los requisitos señalados, por lo que no se llega a la conclusión que en efecto los cambios a la clave del Impuesto Sobre la Renta se llevó a cabo sin cumplir las exigencias legales, lo que constituye una falta que según lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, amerita la medida de destitución tal y como expresamente lo señala.

No vemos entonces que la demandante haya logrado enervar la legalidad del acto impugnado, toda vez que la entidad demandada, representada por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social cumplió el procedimiento establecido en el artículo 109 del texto reglamentario, el cual establece que toda sanción debe estar precedida por una investigación y el análisis de las pruebas que comprueben la responsabilidad del servidor público, de manera que no es posible reconocer la veracidad de los argumentos de la parte demandante presentados en este sentido.

La funcionaria ENEIDA BATISTA SATURNO, estaba obligada a cumplir con los principios contenidos en el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado por la Caja de Seguro Social, norma que le fue aplicada al momento de ordenar la destitución mediante el acto impugnado, y que exige a los servidores "la probidad y templanza" en el ejercicio de su cargo, lo cual ha sido precisamente una conducta que no fue acatada por la demandante ya que llevó a

cabo el cambio de clave sin contar con la documentación requerida para proceder en debido forma, según se comprueba en la investigación administrativa.

Así también la Sala concluye que la demandante logró ejercer su derecho al contradictorio en el procedimiento administrativo adelantado por la entidad, no obstante no logró corroborar sus señalamientos contra el acto impugnado, mientras que la entidad demandada aplicó una sanción contemplada en la norma aplicable y aportó la prueba de haber cumplido con el debido proceso al momento en que se acredita haber adelantado una investigación en la cual se evidenciaron elementos técnico jurídicos que sustentaron palmariamente sustentan la decisión de destitución que le fue aplicada.

Por último cabe reiterar el criterio que ha venido sosteniendo la Sala cuando ha señalado que el procedimiento disciplinario no está sujeto a las mismas garantías del proceso penal, afirmación que tiene su origen principalmente en que el proceso penal está regido por una serie de principios y garantías constitucionales y le es aplicable a todo aquel que incurra en un tipo delictivo, mientras que el procedimiento administrativo sancionatorio sólo le compete a la entidad administrativa con respecto a la sanción de una falta en la que incurra un funcionario público, de manera que si la falta administrativa está claramente establecida en la ley aplicable, corresponde atender el principio de estricta legalidad que rige el procedimiento administrativo a la entidad pública y en sentido, comprobarla y sancionarla sin perjuicio del proceso penal.

Con base a las circunstancias descritas, somos del criterio que el acto impugnado no es ilegal y así pasa a declararlo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

110-

de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°006-2010 S.D.G. de 3 de enero de 2012, dictada por la Caja de Seguro Social, y niega las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LCDA KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA