

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

RESOLUCIÓN No. ANTAI-AL-236-2021. Panamá, ocho (8) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

En uso de sus facultades legales y considerando,

Que el numeral 6 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA), establece, entre sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental; así como el cumplimiento del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, dictado mediante Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004.

Que el numeral 10 de la referida excerta legal faculta a esta Autoridad a examinar de oficio o por denuncia pública la gestión administrativa en los diversos entes estatales, a fin de identificar hechos que contraríen dicha normativa, por incurrir en conductas que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario.

Que, en concordancia con lo anterior, el numeral 24 del referido artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, establece que esta Autoridad tiene la atribución de atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten la transparencia, la ética y lucha contra la corrupción, y promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.

Que cursa en este despacho la investigación administrativa iniciada en virtud de una denuncia promovida de forma anónima en contra de la servidora pública 



I. ANTECEDENTES:

Mediante Resolución de 9 de marzo de 2021, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, decidió iniciar un examen administrativo, en virtud de los hechos denunciados de forma anónima (fs. 4 y 5).

El denunciante anónimo señaló que la servidora pública [REDACTED] causó una afectación económica al Estado, al proporcionar, entre los años 2016 al 2018, información incorrecta sobre la secuencia numérica, para la confección de las nuevas chequeras de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, lo cual causó duplicidad numérica en los cheques que habían sido utilizados por el Tesoro Nacional en pagos a proveedores y los nuevos confeccionados por la empresa Formas Eficientes, S.A. (FESA); por lo que se mantienen cajas con los cheques con numeración duplicada, en el Departamento de Pagos, ubicado en el quinto piso del Vice Ministerio de Finanzas, en Avenida Perú (f. 1).

II. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN:

A fin de investigar los hechos denunciados, mediante la Nota No. ANTAI/OAL/059-2021 de 11 de marzo de 2021, esta Autoridad solicitó al Director General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, la siguiente información:

1. Copia autenticada de la resolución de nombramiento y acta de toma de posesión de la servidora pública [REDACTED]
2. Información de las funciones que desempeña el cargo de [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
3. Copia autenticada de la orden de impresión de los cheques del año 2016 al 2018 y año 2019 a 2021 de la Cuenta Única del Tesoro Nacional enviada a la empresa Formas Eficientes, S.A.
4. Informar si las cajas de los cheques con numeración duplicada reposan aún en la bóveda del Departamento de Pagos, ubicada en el piso 5 del Vice Ministerio de Finanzas, en Avenida Perú.
5. Copia autenticada del proceso disciplinario contra la señora [REDACTED] [REDACTED] por este incidente, si existiere.

III. DESCARGOS DE LA DENUNCIADA

La denunciada, [REDACTED] se notificó el día 21 de abril de 2021, de la Resolución de 9 de marzo de 2021, a través de la cual se ordenó correrle traslado,

por el término de cinco (5) días hábiles, para que rindiera sus descargos y aduzca o presente las pruebas que a bien tenga.

Posteriormente, el 27 de abril de 2021, presentó en término oportuno, el escrito contentivo de sus descargos frente a los hechos en investigación, señalando que durante los años 2016, 2017 y 2018 ocurrieron errores humanos y/o informáticos en la gestión de los cheques, lo que causó su no utilización y la destrucción de los mismos con la participación de la Contraloría General de la República y la Oficina de Auditoría interna del Ministerio de Economía y Finanzas.

Indicó además, respecto a la custodia física de los cheques, que la chequera del Tesoro Nacional, para el pago de proveedores, se mantiene en la bóveda de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas; mientras que en la Contraloría General de la República se mantienen los cheques de pago de planilla y los cheques del Programa de Retiro Voluntario. Aclarando, que la chequera del Tesoro Nacional y la chequera del Programa de Retiro Voluntario, comparten la misma secuencia numérica.

Igualmente, explicó que “la impresión de los cheques responde a una suma de tareas en la que no hay una decisión tácita de un funcionario específico; no obstante, en el mismo figuran los siguientes actores: Contraloría General de la República, Dirección General de Tesorería y Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna”. Y, específicamente en el caso en investigación, el hecho de que pasara un (1) año para volver a iniciar el trámite de solicitud de nueva chequera, propició que no se considerara las cajas de cheques de Retiro Voluntario que se encontraban en la Contraloría General de la República, lo cual no fue advertido por ninguno de los actores involucrados en la correcta ejecución del proceso.

Alegó también, que la Contraloría General de la República, ni la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio de Economía y Finanzas indicaron que la destrucción de los cheques hubiera ocasionado perjuicio a la administración pública; y tampoco se originó ninguna entrega indebida de cheques ni doble cobro de los mismos, ya que tan pronto se advirtió la situación, los cheques fueron separados y dispuestos para su destrucción, según los procedimientos.

Finalmente, la denunciada señaló que, en la Fiscalía Anticorrupción del Sistema Penal Acusatorio del Ministerio Público, se llevó una investigación por una denuncia anónima relacionada con los mismos hechos denunciados en la investigación que nos ocupa (f. 9).

IV. INFORME DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS:

A través de la Nota No. MEF-2021-29206 de 24 de mayo de 2021, visible a fojas 12 y 13 del expediente, el doctor [REDACTED], informó que las cajas de los cheques duplicados ya no reposan en la bóveda del Departamento de Pagos del Vice Ministerio de Economía y Finanzas, ya que los mismos fueron descartados.

Igualmente, señaló que no se abrió proceso disciplinario en contra de la servidora pública [REDACTED] por los hechos objeto de la presente investigación.

De forma adicional, el Ministerio de Economía y Finanzas remitió adjunto a la referida Nota, copias autenticadas de la siguiente documentación:

1. Copia autenticada del Decreto de Personal N° 150 de 9 de agosto de 1993, de nombramiento de la servidora pública [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de [REDACTED], con funciones de [REDACTED] (f. 14).
2. Copia autenticada del Acta de Toma de Posesión de 3 de septiembre de 1993, de la servidora pública [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de [REDACTED] (Func. de Secretaria) (f. 15).
3. Copia autenticada del Acta de Toma de Posesión de 18 de junio de 2018, de la servidora pública [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de [REDACTED] (f. 16).
4. Copia autenticada del Decreto de Personal N° 91 de 11 de junio de 2018, que ajusta el salario, entre otros, a la servidora pública Susana Barouh de Montero, de B/.1,500.00 a B/.2,000.00 (fs. 17 y 18).
5. Copia autenticada de la Orden de Compra N° 543 de 19 de febrero de 2016, para cheques de pago de los servidores públicos, con numeración 000000001 - 000600000 (fs. 19 a 21).
6. Copia autenticada de la Orden de Compra N° 596 de 29 de septiembre de 2016, para cheques de pago de los servidores públicos, con numeración 000000001 - 000800000 (fs. 22 a 24).
7. Copia autenticada de la Orden de Compra N° Resol./458 de 7 de julio de 2017, para cheques de pago de los servidores públicos, con numeración 000800001 - 001600000 (fs. 25 a 26).
8. Copia autenticada de la Orden de Compra N° DIPEC-51 de 2 de agosto de 2018, para cheques de pago de los servidores públicos, con numeración 001600001 - 002400000 (fs. 27 a 31).
9. Copia autenticada de la Orden de Compra N° 2019-00920 de 25 de junio de 2020, para cheques de pago de los servidores públicos, con numeración 002400001 - 002900000 (fs. 32 a 33).

10. Copia simple del Acta de Destrucción de fecha 15 de abril de 2019, en la cual consta la destrucción de 28,447 cheques que permanecían en custodia dentro de la bóveda ubicada en el Vice Ministerio de Finanzas, Dirección de Tesorería, departamento de Gestión de Pagos, 5to. Piso (fs. 34 y 35).

V. DECISION DE ESTA AUTORIDAD:

A fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 6, de la Ley No. 33 de 2013, esta Autoridad se avoca a emitir la Resolución respectiva en la presente investigación, procediendo a evaluar los elementos materiales del proceso que nos ocupa, a fin de determinar, si se ha incurrido en presuntas irregularidades administrativas o posibles violaciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, denunciadas, conforme a las reglas de la sana crítica, en acatamiento de lo que al efecto dispone el artículo 145 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

De las normas previamente referidas, puede apreciarse que esta Autoridad se encuentra facultada legalmente para examinar la gestión administrativa de las entidades del Gobierno Central, tal como lo dispone el numeral 10 del artículo 6 de la ley No. 33 de 2013, por lo que, en el caso bajo examen, estamos en presencia de una denuncia por presuntas irregularidades administrativas que afectan la buena marcha del servicio público o posibles infracciones al Código Uniforme de Ética del Servidor Público, supuestamente cometidas en el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que la Autoridad tiene competencia para conocer sobre la misma, siendo que es la entidad rectora y fiscalizadora en materia de transparencia y ética.

En este contexto, hemos de analizar los hechos denunciados de forma anónima, en contraste con la información suministrada por la denunciada, [REDACTED] y el Ministerio de Economía y Finanzas, que consta en el expediente.

En tal sentido, el artículo 140 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone que sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público. Por lo cual resulta innegable que las probanzas obrantes en el proceso resultan conducentes e idóneas conforme a los hechos materia de la investigación para probar la inexistencia de los extremos denunciados.

Es preciso advertir que, en la información suministrada por el Ministerio de Economía y Finanzas, consta que la servidora pública [REDACTED] inició labores en el

██ el día 3 de septiembre de 1993 y fue designada como Jefe del Departamento de Gestión de Pagos a partir del 18 de junio de 2018, cargo que según certificó el Tesorero General de la Nación, a través de la Nota N° MEF-2021-29206 de 24 de mayo de 2021, tiene las siguientes funciones:

- *“Recibir la documentación referente a trámites de pago.*
- *Verificar que cumplan con los requisitos fiscales y presupuestarios de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos.*
- *Ejecutar los pagos del Gobierno Central de acuerdo a la programación e caja correspondiente para la vigencia fiscal.*
- *Mantener y custodiar el sistema de archivos que contendrá toda la documentación tramitada; mantener control y custodia de las firmas utilizadas en los cheques debidamente procesadas por la Dirección.*
- *Ejecutar el pago a través de la entrega del cheque o transferencia electrónica correspondiente”.*

Es decir que, entre las funciones propias del cargo ejercido por la servidora pública denunciada, ██ no figura el proporcionar la información sobre la secuencia numérica, para la confección de chequeras de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, como señaló el denunciante anónimo.

Por otro lado, en las copias autenticadas de las cinco (5) órdenes de compra remitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, consta el error cometido en la Orden de Compra N° 4200040913 de 29 de septiembre de 2016, en la cual la numeración que debían tener, tanto los cheques de pago a servidores públicos, como los cheques continuos a 3 partes, no correspondía a la secuencia numérica de la orden de compra anterior, tal como se presenta a continuación:

N° de Orden de Compra	Fecha	Tipo de Cheque	Numeración
4800006186	19/02/2016	1. Cheques de Pago de los servidores públicos	000000001 - 000600000
		2. Cheques continuos a 3 partes	000000001 - 000010000
4200040913	29/09/2016	1. Cheque de Pago de los servidores públicos	000000001 - 000800000
		2. Cheques continuos a 3 partes	000000001 - 000025000
4200080966	07/07/2017	1. Cheque de Pago de los servidores públicos	000800001 - 001600000
		2. Cheques continuos a 3 partes	000025001 - 000065000
4200158803	02/08/2018	1. Cheque de Pago de los servidores públicos	001600001 - 002400000
		2. Cheques continuos a 3 partes	000065001 - 000125000
4200293104	25/06/2020	1. Cheque de Pago de los servidores públicos	002400001 - 002900000

Es dable destacar que en las órdenes de compra subsiguientes, si se continuó la secuencia numérica correspondiente, tal como se aprecia en el cuadro que antecede.

De manera tal, que del análisis integral de los elementos de convicción que obran en el expediente, se puede colegir que no han sido acreditados los hechos denunciados de forma anónima, toda vez que, según las funciones descritas para el cargo ejercido por la servidora pública denunciada, [REDACTED] no consta que sea la responsable de suministrar la numeración de los cheques a confeccionar.

Igualmente, en las referidas órdenes de compra constan las firmas de autorización de las diversas unidades administrativas que intervienen en su tramitación, tales como el Departamento de Compras, la Dirección de Administración y Finanzas, Presupuesto y Fiscalización de la Contraloría General de la República, con lo cual se acredita que la responsabilidad por la duplicidad en la numeración de los cheques cuya confección se adquirió a través de la Orden de Compra N° 4200040913 de 29 de septiembre de 2016, no recae en un solo servidor público.

En este punto, es preciso advertir que, conforme al artículo 150 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, *"Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables"*. Este principio probatorio, conocido como carga de la prueba, impone el deber de que la parte denunciante aporte elementos con los cuales acreditar los hechos denunciados, lo cual no ocurrió en el proceso que nos ocupa, a pesar de que, tal como hemos manifestado, se fijó el término para tal fin, sin que fuera presentada prueba alguna.

En torno a la carga de la prueba, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 13 de abril de 2018, dentro de la querrela por desacato presentada por la Asociación Ecológica de Los Andes N° 2 contra el Alcalde de San Miguelito y otros, ha manifestado lo siguiente:

"La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar la prueba; además ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana *onus probandi incumbit actori*, es decir la carga de la prueba le incumbe al actor. Y este principio obliga al actor probar los hechos pues a él le interesa que la condena sea por lo que el pide y pruebe, de lo contrario el juez resuelve de acuerdo a lo probado en el proceso."

Por lo antes expuesto, en estricto cumplimiento del principio de legalidad, en atención al cual debemos proceder conforme a nuestras funciones y atribuciones, se puede concluir que esta Autoridad no encuentra elementos que acrediten que los hechos denunciados constituyan alguna irregularidad administrativa que afecte la buena marcha del servicio público o violación al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que establece Código Uniforme de Ética para los servidores públicos.

Por los hechos expuestos, la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que la servidora pública del Ministerio de Economía y Finanzas, [REDACTED] no ha incurrido en conductas irregulares que afecten la buena marcha del servicio público ni violaciones al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que establece Código Uniforme de Ética para los servidores públicos, por los hechos denunciados de forma anónima, génesis de la presente investigación administrativa.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes, del contenido de la presente Resolución.

TERCERO: ADVERTIR, que contra la presente Resolución cabe Recurso de Reconsideración dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación.

CUARTO: ORDENAR el cierre y archivo del presente proceso administrativo.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

- Artículos 299 y 306 de la Constitución Política.
- Artículos 4, 6 y 31 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.
- Artículos 140, 145, 146, 150, 153, 154 y 155, de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.
- Artículo 43 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994.
- Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004

Notifíquese y cúmplase,


MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ A.
Directora General

EXP. AL-132-2020
EFA/ OC/ yo


AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
DEPARTAMENTO DE ASESORIA LEGAL

Hoy 15 de dic de 2021
2:28 de la tarde notifiqué a
 [REDACTED] de la resolución anterior.
 [REDACTED]
 Firma del Notificado (a)



AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Salida registrada bajo el No. 207-2021.

Hoy 20 de diciembre de 2021.