

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

RESOLUCIÓN No. ANTAI-AL-120-2021. Panamá, veintisiete (27) de julio 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 (ANTAI), 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 anónima, relacionada con supuestas irregularidades administrativas que afectan la buena marcha del servicio público, presuntamente cometidas en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

I. ANTECEDENTES:

Mediante Resolución de 5 de mayo de 2020, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, decidió iniciar un examen administrativo, en virtud de los hechos denunciados de forma anónima.

El denunciante anónimo señaló que tres (3) funcionarias, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] aparecen en una planilla del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; sin embargo, se desempeñan en otra institución y, además, tienen procesos legales en perjuicio de un menor de edad, presentados en su contra.

II. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN:

A fin de investigar los hechos denunciados, mediante la Nota No. ANTAI/OAL/087-2020 de 5 de mayo de 2020, esta Autoridad solicitó al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) un informe explicativo de los hechos denunciados como presuntas irregularidades administrativas que afecten la buena marcha del servicio público.

Adicionalmente, se requirió al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) la siguiente información:

1. Cargo y salario de la servidora pública [REDACTED] con cédula [REDACTED] [REDACTED] así como la unidad administrativa en la que está asignada y labora. Adicional, remitirnos copia autenticada del nombramiento.
2. Cargo y salario de [REDACTED] con cédula [REDACTED] así como la unidad administrativa en la que labora. Remitirnos copia autenticada del nombramiento de la referida servidora pública.
3. Cargo y salario de la [REDACTED] con cédula [REDACTED] Así como la unidad administrativa en a que labora y remitirnos copia autenticada del nombramiento.
4. Favor remitirnos hoja de vida o currículum vitae de cada una de las servidoras públicas mencionadas.

Según consta en el expediente, dicha Nota fue recibida en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) el día 11 de mayo de 2020 (fs. 4 a 6).

III. INFORME DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO:

A través de la Nota No. SG-063-2020 de 21 de julio de 2020, recibida en este despacho el día 5 de agosto de 2020, visible a fojas 7 y 8 del expediente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario informó lo siguiente:

“Actualmente, las funcionarias [REDACTED] y [REDACTED] con el cargo de ayudante general y asistente agropecuario, respectivamente,

se encuentran asignadas al COIF en nuestra sede en Santiago, provincia de Veraguas. La señora [REDACTED] con el cargo de Promotor Comunal I, se encuentra actualmente asignada al Instituto Nacional de Agricultura (INA).

Aún cuando los cargos no son acordes con las labores asignadas; debemos señalar, que las funciones que realizan las servidoras públicas, están conforme con su respectivo perfil profesional”.

En ese sentido, en la referida nota, suscrita por la Secretaria General del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se indicó que no cuentan con las posiciones acordes a las funciones asignadas a las servidoras públicas [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] para realizar los cambios de los cargos, pero se encontraban realizando los trámites necesarios para subsanar la situación.

Igualmente, se señaló que no cuentan con las posiciones acordes a las funciones asignadas para realizar los cambios de los cargos; sin embargo, conscientes de la importante labor que se realiza en un centro de orientación infantil, corroboraron que las funcionarias tuviesen los estudios y capacitación necesarias para laborar allí.

Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario indicó que solamente conocen de un caso en que han sido señaladas las funcionarias [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] en el cual, “luego de una investigación exhaustiva realizada a lo interno de la institución y, responder solicitudes de las autoridades y entidades como la Defensoría del Pueblo y el Órgano Judicial por un supuesto caso de maltrato infantil, se concluyó que o se había revelado la ocurrencia de faltas administrativas por parte de las funcionarias involucradas”, y la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante el fallo de 26 de diciembre de 2019, descartó los cargos de ilegalidad presentados contra la referida decisión.

De forma adicional, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario remitió adjunto a la referida Nota, copias autenticadas de la siguiente documentación:

1. Memorando OIRH-587-2020 de 24 de junio de 2020, suscrito por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, dirigido a la [REDACTED] [REDACTED], mediante la cual suministra la información referente a las servidoras públicas [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] (f.13).
2. Decreto de Personal No. 9 de 3 de enero de 2017, a través del cual se efectúa el nombramiento de [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de Ayudante General (fs. 14 a 16).
3. Acta de Toma de Posesión de [REDACTED] de fecha 3 de enero de 2017 (f. 17).

4. Formulario de Hoja de vida de la funcionaria [REDACTED] (f. 18).
5. Certificado de Bachiller Pedagógico expedido por la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, a favor de [REDACTED] con fecha 19 de diciembre de 2012 (f. 19).
6. Certificación de 31 de octubre de 2011, expedida por la Fundación [REDACTED] [REDACTED], de participación y aprobación de los módulos 1 y 2 del Curso de Inglés de Access Microscholarship Program, por parte de [REDACTED] (f. 20).
7. Certificado, de 24 de octubre de 2011, de culminación con éxito del Programa English Access Microscholarship, expedido por la Embajada de Estados Unidos de América en Panamá, a favor de [REDACTED] (f. 21).
8. Certificado de Educación Básica General de [REDACTED] de 360 de diciembre de 2009 (f. 22).
9. Decreto de Personal No. 63 de 4 de junio de 2015, mediante el cual se efectúa el nombramiento eventual de [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de Asistente Agropecuario III (f. 23).
10. Acta de Toma de Posesión de la funcionaria [REDACTED] con fecha 16 de junio de 2015 (f. 24).
11. Certificado de Maestro de Primer Nivel Enseñanza, nivel superior, expedido por el Instituto Pedagógico Superior, a favor de [REDACTED] el 28 de diciembre de 2007 (f. 25).
12. Certificado de Bachiller Pedagógico, expedido por la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, a favor de [REDACTED] con fecha 22 de diciembre de 2006 (f. 26).
13. Certificado de Educación Básica General expedido por el Colegio Manuel María Tejada Roca, a favor de [REDACTED] el 30 de diciembre de 2003 (f. 27).
14. Resuelto de Personal No.004 de 16 de diciembre de 2019, a través del cual se efectúa el nombramiento con carácter transitorio de [REDACTED]
15. Acta de Toma de Posesión de [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de Promotor Comunal I (fs. 28 a 32).
16. Acta de Toma de Posesión de [REDACTED], de 23 de diciembre de 2019 (f. 33).
17. Certificado de Profesora de Educación Media con Especialización en Estimulación Temprana y Orientación Familiar, expedido por la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Panamá, el 7 de abril de 2010, a favor de [REDACTED] (f. 34).
18. Certificado de Educadora Especializada en Estimulación Temprana y Orientación Familiar, expedido el 28 de mayo de 2004, por la Facultad de Educación Social, Especial y Rehabilitación de la Universidad Especializada de las Américas a favor de [REDACTED] (f. 35).

19. Certificado de Licenciada en Estimulación Temprana y Orientación Familiar, expedido el 26 de mayo de 2006, por la Facultad de Educación Social, Especial y Rehabilitación de la Universidad Especializada de las Américas, a favor de [REDACTED] (f. 36).
20. Resolución N° 1264-C.T. de 9 de julio de 2010, proferida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, mediante el cual se declara a la licenciada [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] idónea para ejercer la profesión de Estimulación Temprana y Orientación Familiar en todo el territorio de la República (f. 37).
21. Resolución de 26 de diciembre de 2019, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se concluye que no quedaron acreditados ninguno de los cargos de ilegalidad planteados por los demandantes, relacionados con la comisión de una falta administrativa y la aplicación de las sanciones disciplinarias respectivas, por lo cual se denegó las pretensiones (fs. 38 a 50).

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 Desarrollo Agropecuario, 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 el Ministerio de Desarrollo Agropecuario 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 el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al suministrar información ante el requerimiento de esta Autoridad, remitió, además de las resoluciones de nombramiento y actas de toma de posesión correspondientes, las certificaciones de estudios realizados por las servidoras públicas mencionadas por el denunciante anónimo, en las cuales consta la siguiente información:

- [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] tomó posesión del cargo de [REDACTED], a partir del día 3 de enero de 2017, con un sueldo mensual de B/.600.00, para el cual fue nombrada mediante Decreto de Personal No.9 de 3 de enero de 2017, es Bachiller Pedagógico egresada de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, desde el 19 de diciembre de 2012; además de cursos del idioma inglés.
- [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] tomó posesión del cargo de [REDACTED], a partir del día 16 de junio de 2015, con un sueldo mensual de B/.500.00, para el cual fue nombrada mediante Decreto de Personal No.63 de 4 de junio de 2015, es Bachiller Pedagógico egresada de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, desde el 22 de diciembre de 2006 y Maestro de Primer Nivel de Enseñanza, a nivel Superior, del Instituto Pedagógico Superior, del 28 de diciembre de 2007.
- [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] tomó posesión del [REDACTED], a partir del día 23 de diciembre de 2019, con un sueldo mensual de B/.750.00, para el cual fue nombrada mediante Resuelto Transitorio No.004 de 16 de diciembre de 2019, cuenta con certificados de Educadora Especializada en Estimulación Temprana y Orientación Familiar; Licenciada en Estimulación Temprana y Orientación Familiar y Educadora Especializada en Estimulación Temprana y Orientación Familiar; además posee idoneidad para ejercer la profesión de Estimulación Temprana y Orientación Familiar en todo el territorio de la República.

Del análisis integral de los elementos de convicción que obran en el expediente, se acredita que, si bien las servidoras públicas [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] no están ejerciendo las funciones propias del cargo para el cual fueron nombradas en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, las mismas si tienen

estudios y certificaciones académicas relacionados con las labores que se desempeñan en un Centro de Orientación Infantil (COIF), lugar al cual están asignadas en la Sede Regional de Veraguas.

De forma tal, que ha quedado evidenciado que las servidoras públicas [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] poseen estudios relacionados con las funciones que se desempeñan en un Centro de Orientación Infantil (COIF); sin embargo, al estar nombradas en posiciones diferentes, resulta oportuno realizar los correctivos necesarios tendientes a adecuar las funciones que deben desempeñar, con miras a cumplir con los cargos y cubrir las necesidades del servicio de la entidad nominadora.

En otro sentido, respecto al hecho denunciado de que se han presentado en contra de las tres (3) servidoras públicas mencionadas por el denunciante, procesos legales en perjuicio de un menor de edad; es dable precisar que según la documentación aportada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y que consta en el expediente, se llevó a cabo una investigación administrativa a lo interno de dicho ministerio, por un supuesto caso de maltrato infantil, concluyendo que las funcionarias involucradas, no cometieron faltas administrativas, lo cual posteriormente fue presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que decidió que no se encontraron ilegalidades en lo resuelto por el ministerio.

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.

No obstante, corresponde a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información velar por la transparencia, así como el respeto al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, teniendo la facultad legal de proponer y asesorar a los entes públicos en el cumplimiento de todo lo relativo a acceso a la información, transparencia y temas relacionados, conforme lo dispone el numeral 25 del artículo 6 de la Ley N° 33 de 25 de abril de 2013. Es así como resulta imperativo para esta Autoridad, que dada la importancia y el alcance jurídico que tiene el tema objeto de análisis, se adecuen los actos de la administración a constantes perfeccionamientos, a efectos de fortalecer las acciones de transparencia de todos los agentes del Estado, en la procura de que cada una de las acciones ejecutadas por cualquier servidor público sea oportuna, eficaz y libre de reproche ciudadano, mejorando así el debido ejercicio de la función pública.

En igual sentido, la Autoridad tiene entre sus objetivos promover una gestión pública transparente, eficiente y eficaz en las instituciones, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 4 *lex cit.*, por lo que, en aras de garantizar que las acciones de personal, por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario se adecuen a tales principios, se hace necesario recomendar y aconsejar a la referida entidad, proceder con la modificación de la estructura de puestos y la reclasificación de cargos, con la finalidad de que la denominación, descripción y creación de cargos corresponda de forma adecuada con las funciones que realice el servidor público designado o contratado, en la procura de enfatizar la transparencia, eficiencia y eficacia a los actos respectivos de dicha institución.

Es dable advertir que la Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021 permite la modificación de la estructura de puestos, conforme a lo dispuesto en el artículo 323 de dicha ley y de forma consecuente, a efectos de perfeccionar lo anterior, impone el deber de actualizar el Manual de Clase Ocupacional. A ello se refiere el artículo 343 de dicha excerta legal, cuando se pronuncia respecto a la actualización del referido manual, buscando darle cumplimiento a lo que dispone el artículo 306 de la Carta Magna.

Estos cambios son necesarios a efectos de que la prestación de servicios por tiempo prolongado pueda ser enmarcada dentro de las normas de recurso humano para el servicio público, pues recordemos que el artículo 43 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 garantiza el ingreso al servicio público cuando dispone que: "Todo panameño, sin discriminación alguna, puede aspirar a desempeñar un cargo público, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la presente Ley y sus reglamentos".

Así, en casos como el que nos ocupa, es imperativo que se proceda con los cambios recomendados, a efectos de dotar a la administración de mayor transparencia, eficiencia y eficacia, confiriéndole al individuo no solo la categoría adecuada de servidor público, sino que la denominación, descripción y creación de cargos corresponda de forma adecuada con las funciones que realicen las servidoras públicas contratadas o designadas, como en el caso que nos ocupa.

Finalmente, esta Autoridad debe afirmar que las normas del Código de Ética como disposiciones de buen gobierno, le imponen al servidor público actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, y al cumplimiento de sus funciones de manera personal, de conformidad con las leyes, reglamentos y al Manual General de Clases Ocupacionales de la Dirección General de Carrera Administrativa, ya que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad y evitar poner en peligro la imagen que tiene la sociedad sobre sus servidores públicos, resultando oportuno que la reclasificación de cargos recomendada y aconsejada incida en el nombramiento del recurso humano a efectos

de subsanar cualquier reproche público y también de forma simultánea resolver las necesidades institucionales, adelantando las gestiones permitentes para ello y tomando acciones inmediatas para el adecuado cumplimiento de lo recomendado, por lo que esta Autoridad recomendará las acciones respectivas ya dichas.

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 el Ministerio de Desarrollo Agropecuario 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: RECOMENDAR y ACONSEJAR al Ministerio de Desarrollo Agropecuario proceder con la modificación de la estructura de puestos y la reclasificación de cargos, con la finalidad de que la denominación, descripción y creación de cargos corresponda de forma adecuada con las funciones que realicen las servidoras públicas [REDACTED] y [REDACTED]

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

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

QUINTO: 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.
- Artículos 323 y 343 de la Ley N° 176 de 13 de noviembre de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004

Notifíquese y cúmplase,


MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ A.
Directora General