

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 601

Panamá, 11 de mayo de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

La Licenciada Rosa Elena Pérez, actuando en nombre y representación de **María Inés Guerra Álvarez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Gerencial DCC 36 de 18 de septiembre de 2020, emitido por la **Caja de Ahorros**, sus actos confirmatorios, y se hagan otras declaraciones.

Señor 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 16 reverso del expediente judicial).

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

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

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

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

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

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

**II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 61 (numeral 17), 62 (numeral 34) y 68 del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros que regula el Régimen Jurídico aplicable al personal al servicio de la institución y establece procedimientos administrativos, aprobado por la Resolución JD 16-2019 de 17 de junio de 2019; los que, de manera respectiva, guardan relación con el deber de acatar absoluta reserva de los asuntos confidenciales de la institución; la prohibición de publicar o transmitir información reservada relativa a la institución y el derecho a la estabilidad de los funcionarios permanentes de la Caja de Ahorros (Cfr. fojas 6-8 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 lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Gerencial DCC 36 de 18 de septiembre de 2020, emitido por la Caja de Ahorros, a través del cual se destituyó a **María Inés Guerra Álvarez**, del cargo que ocupaba como Gerente de Asesoría Legal del Negocio en dicha entidad, por haber infringido la prohibición de **publicar o transmitir** en las redes sociales o **servicios de mensajería en internet, información reservada relativa a la Institución** (Cfr. fojas 16 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución Gerencial 72 de 22 de octubre de 2020, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 30 de octubre de 2020 (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

En este mismo sentido, la parte actora por medio de apoderada legal, impugnó el acto confirmatorio mediante recurso de apelación, el cual, fue resuelto a través de la Resolución Gerencial 79 de 2 de diciembre de 2020, notificada a la recurrente el 22 de diciembre de 2020, la cual, resolvió confirmar el Decreto Gerencial DCC 36 de 18 de septiembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29-33 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 18 de febrero de 2021, la apoderada judicial de la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como sus actos confirmatorios,

y que en consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba, el correspondiente pago de los salarios caídos, y se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que su mandante gozaba de estabilidad, y que sólo podía ser destituida con base a una causal y conforme a procedimientos establecidos en el reglamento interno de la institución; arguye además, que el decreto gerencial impugnado, maliciosamente omite indicar que la Gerencia de Asesoría Legal de Negocio trabajaba en coordinación con el asesor externo, Licenciado Carlos Quintero, quien para los meses de marzo y mayo de 2020, se encontraba facultado, para atender asuntos legales a él asignados, por la Gerencia Directiva Jurídica y por la Gerencia de Asesoría Legal del Negocio (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la señora **María Inés Guerra Álvarez**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, toda vez, que de acuerdo con las evidencias que reposan en auto, **su remoción se fundamentó en el incumplimiento al principio de confidencialidad, al infringir la prohibición de publicar o transmitir en las redes sociales o servicios de mensajería en internet, información reservada relativa a la institución, lo cual, fue acreditado en el informe de Auditoría Especial AUD-11-AE-2020 de 3 de septiembre de 2020, levantado por la Gerencia Directiva de Auditoría Interna del entidad demandada** (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que al evaluar las constancias procesales, se infiere que la entidad nominadora le honró el pago del salario correspondiente, así como las vacaciones y el décimo tercer mes proporcional a la señora **María Inés Guerra Álvarez**, luego del procedimiento administrativo incoado en su contra por infringir el principio de confidencialidad y las prohibiciones establecidas en los artículos 61 (numeral 17) y 62 (numeral 34) del Reglamento Interno de Personal

de la Caja de Ahorros, aprobado mediante la Resolución de Junta Directiva 16-19 de 17 de junio de 2019, actuación que constituye una falta grave, además, de incumplir algunos acuerdos emitidos por la Superintendencia de Bancos (Cfr. fojas 42-56 del expediente judicial).

En este escenario, considera este Despacho que los actos emitidos por la entidad demandada, se encuentran debidamente motivados con las razones de hecho y de derecho que justifican la destitución del cargo de la recurrente, de las cuales se notificó en debida forma; y se le permitió presentar los recursos que le asistían, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantías que le amparan al servidor público, lo que ha evidenciado que pudo ejercer ampliamente su derecho a la defensa.

Debemos manifestar que, en el Informe de Conducta emitido por la Caja de Ahorros, se realiza un relato de los hechos ocurridos, en el que se expone lo siguiente:

“En el caso que nos ocupa, en vista que el día 11 de agosto de 2020, la Gerencia Directiva de Auditoría Interna, tiene conocimiento de la publicación de documentos que contienen información confidencial del banco y cliente, motivo por el cual, la Gerencia Directiva de Auditoría Interna, procede a dar inicio a un proceso de Auditoría Especial, sobre el manejo y custodia de los documentos cuya confidencialidad fue quebrantada.

Por lo cual, dentro de las diligencias de recolección de indicios para el establecimiento de dicha filtración, se recopilan los correos electrónicos, del personal que, por sus funciones y la naturaleza de los documentos confidenciales publicados, estuvo involucrado en el manejo de la documentación confidencial publicada, y producto de dicha investigación concluye el Informe de Auditoría Especial que María Inés Guerra, Gerente de Asesoría Legal Negocios, en un lapso de marzo a mayo envió información a su correo personal [mariaines.ga@gmail.com](mailto:mariaines.ga@gmail.com) de seis (6) clientes, además de las políticas y procedimientos sobre la Gestión y Administración de Crédito incumpliendo las disposiciones del Código de Ética y Conducta. Igualmente, envió información confidencial del banco al correo personal de Carlos Quintero Sánchez, [carloslr.quintero@gmail.com](mailto:carloslr.quintero@gmail.com), ex asesor legal del banco.

Producto de dicha investigación, nace el informe de Auditoría Especial AUD-11-AE2020 del 3 de septiembre de 2020, mediante el cual, la Gerencia Directiva de Auditoría Interna, identifica ocho (8) correos electrónicos, enviados por parte de la demandante, desde su dirección de correo electrónico institucional, a su dirección de correo electrónico personal adscrita a un servidor de dominio público, los cuales contenían información confidencial, sujeta a los controles de seguridad del banco. Igualmente, dicho informe identifica tres (3) correos electrónicos, enviados por la

demandante, desde su correo electrónico institucional, a la dirección de correo electrónico personal de Carlos Quintero Sánchez, quien fuese asesor legal del banco.

Posteriormente, y luego de analizado el informe de Auditoría Especial AUD-11-AE2020 del 3 de septiembre de 2020, relacionado con el caso de la excolaboradora **MARÍA INÉS GUERRA**, así como de los elementos de prueba recopilados en dicha investigación, la Gerencia Directiva de Gestión Humana, determinó que la excolaboradora infringió las prohibiciones establecidas en el numeral 34 del artículo 62 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Ahorros, cuya actuación constituye una falta grave. La cual, en vista de su naturaleza y trascendencia, es susceptible de la sanción de destitución, como causal de naturaleza disciplinaria.” (El resalto es de la Caja de Ahorros) (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

De igual manera, se agrega en dicho informe de conducta, que, *“el incumplimiento de los Bancos sobre la reserva y la confidencialidad bancaria será sancionado por el regulador bancario, a los cuales se les imponen sumas altas de multas por su incumplimiento. Caja de Ahorros, como banco oficial del Estado, no escapa del alcance de la norma, y del principio de confidencialidad bancaria y la reserva bancaria, a hacia sus clientes”* (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

En este punto, luego de evaluar los argumentos de la señora **María Inés Guerra Álvarez**, y el caudal probatorio que guarda relación con el proceso que nos ocupa, consideramos que la recurrente no advierte causas que la exoneren de la responsabilidad que se le endilga, razón por la cual, se procedió con su destitución por la negligencia inexcusable en el ejercicio de sus funciones, en detrimento de la Caja de Ahorros, toda vez que su actuación pudo devenir en un daño a la institución bancaria, siendo esta una falta grave al reglamento interno de la entidad, de conformidad con el artículo 62 (numeral 34) del reglamento interno de la Caja de Ahorros, que señala lo siguiente:

**“Artículo 62. PROHIBICIONES**

Para mantener el orden y control en la institución, así como para poder garantizar las mejores condiciones de trabajo a nuestros funcionarios y un ambiente favorable para los negocios de nuestros clientes, se establecen las siguientes prohibiciones a todo el personal de la Caja de Ahorros. La continua infracción de estas prohibiciones o la comisión de alguna de ellas según su naturaleza, puede conllevar el que las mismas sean sancionadas de acuerdo a su gravedad. Tales prohibiciones son:

...

**34. Publicar o transmitir** en las redes sociales o **servicios de mensajería en internet, información reservada relativa a la Institución**; usar sus marcas, logotipos o similares, así como

imágenes indecorosas o vulgares de sí mismos o de terceras personas, también el uso de lenguaje soez. Igualmente, y a través de estos mismos medios, afirmaciones falsas, temerarias o injuriosas en contra de sus superiores, compañeros de trabajo o clientes de la Caja de Ahorros". (El resaltado es nuestro).

En este orden de ideas, debemos recordar que cualquier infracción a las prohibiciones establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interno de la Caja de Ahorros, se constituye en causal de destitución, por lo cual, traemos a colación el artículo 75 (numeral 18) literal A del precitado reglamento, cuyo tenor es el siguiente:

**"Artículo 75. DESTITUCIÓN**

Son causas justificadas que facultan a la Institución a destituir al funcionario que incurra en la práctica u omisión de los hechos y actuaciones que a continuación enumeramos:

**A. CAUSALES DE DESTITUCIÓN DE NATURALEZA DISCIPLINARIA:**

...

**18. Infringir cualquiera de las prohibiciones establecidas en el artículo 62 de este Reglamento Interno o la infracción de cualquiera de dichas prohibiciones**, cuando causa perjuicio a la Institución, salvo aquellas cuya sola comisión es causal inmediata de destitución.

..." (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, debemos señalar que Reglamento Interno de la Caja de Ahorros no determina que las sanciones o las medidas disciplinarias serán adoptadas de forma progresiva o escalonada, sino que las mismas se aplicarán en atención a la gravedad de la falta cometida, de acuerdo al criterio del Gerente Directivo o Ejecutivo del área, tal como queda indicado en el último párrafo del artículo 73 de la norma en mención, que a la letra dice:

**"Artículo 73. CLASES DE SANCIONES.** Se establecen cuatro (4) clases de sanciones o medidas disciplinarias que la Caja de Ahorros podrá imponer a sus funcionarios atendiendo a la gravedad de la falta cometida. Estas medidas son las siguientes:

A. Amonestación verbal: Es la sanción que aplica el superior jerárquico de un funcionario, como llamado de atención por el desempeño deficiente en sus tareas o por la comisión de una conducta impropia o en violación a lo establecido en el presente Reglamento Interno, la ley orgánica de la Institución o cualquiera otra disposición que aplique a El Banco de acuerdo a sus políticas y procedimientos. Una constancia de esta sanción deberá hacerse constar en su expediente personal.

B. Amonestación escrita: Dependiendo de la falta cometida y a criterio de la Gerencia Ejecutiva o Directiva de área, previa consulta a la Gerencia de Recursos Humanos, se le aplicará al funcionario una sanción escrita. Una constancia de esta sanción deberá hacerse constar en su expediente personal.

C. Suspensión temporal del cargo sin salario: Consiste en la acción mediante la cual, se suspende del cargo, sin derecho a percibir salario, al funcionario que viole las disposiciones contenidas en este Reglamento y que amerite tal sanción. Esta sanción podrá ser de uno (1) a tres (3) días hábiles, según la gravedad de la falta cometida y en coordinación con la Gerencia Directiva de Gestión Humana y la Gerencia Directiva o Ejecutiva correspondiente al área. Una constancia de esta sanción deberá hacerse constar en su expediente personal.

D. Destitución del cargo con causa justificada: La misma dependerá de la gravedad de la falta cometida de acuerdo con el Gerente Directivo o Ejecutivo del área con la previa aprobación del Gerente General y de la Gerencia Directiva de Gestión Humana.

**La aplicación de estas sanciones no será de forma progresiva o escalonada, la misma dependerá de la gravedad de la falta cometida de acuerdo con el Gerente Directivo o Ejecutivo del área con la previa aprobación de la Gerencia Directiva de Gestión Humana.”** (El resaltado es nuestro).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el procedimiento disciplinario que se realizó a la demandante, se dio en observancia de las garantías procesales que le asisten a la parte actora, en cumplimiento del debido proceso administrativo.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

....

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente". (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

Conforme advierte este Despacho, las razones expuestas por el apoderado judicial de **María Inés Guarra Álvarez**, no acreditan que las actuaciones de las autoridades administrativas de la entidad demandada, hayan violentado las normas contenidas en el reglamento interno de la Caja de Ahorros, relativos al procedimiento disciplinario que debe seguirse a un funcionario amparado con el derecho a la estabilidad en el cargo, y reiteramos, la demandante fue destituida por incurrir en prohibiciones consistentes en actuaciones graves frente a una situación irregular dentro del marco de sus funciones diarias, tal como se observa en la parte motiva del acto demandado, lo cual fue acreditado previo a la destitución, mediante la investigación realizada por la Gerencia Directiva de Auditoría Interna, la cual, dio como resultado el procedimiento disciplinario sancionador que nos ocupa; de igual forma, se le permitió recurrir administrativamente en dos instancias, el decreto atacado de ilegal, por lo que se observa el cumplimiento de las garantías procesales que le asistían.

Con base a lo anterior, es de lugar indicar que la estabilidad laboral que alega la recurrente, no resulta ilimitada, ya que al incurrir en una falta disciplinaria, debidamente comprobada mediante un procedimiento disciplinario, la misma acarrea la pérdida de dicho fuero.

Finalmente, 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 **María Inés Guarra Álvarez**, 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 el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el el Decreto Gerencial DCC 36 de 18 de septiembre de 2020,**

emitido por la **Caja de Ahorros**, ni sus actos confirmatorios, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

#### **IV. Pruebas.**

**4.1.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**4.2.** Esta Procuraduría **objeta** la prueba descrita en el literal A de “pruebas documental y testimoniales solicitadas” del libelo de demanda, dirigida a que esa Magistratura oficie a la Caja de Ahorros, a fin de que remita copia autenticada del informe de Auditoría AUB-011-AE-2020 de 3 de septiembre de 2020.

Nuestra objeción se sustenta en el hecho que dicho medio probatorio fue propuesto por la actora con la finalidad de obtener documentos de su interés e incorporar al proceso elementos **que debieron ser diligenciados ante la entidad en mención**; por consiguiente, éstos **debieron ser peticionados por ella, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes respectivas.**

Al no hacerlo, **o al menos no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la recurrente aspira trasladar al Tribunal la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*; máxime si la demandante estima que constituyen documentos convenientes para el argumento de su defensa.

**4.3.** Se **objeta** la prueba documental aportada por la recurrente en el numeral 6 de “pruebas documentales presentadas” en el libelo de demanda, toda vez, que **constituye una copia simple, que no está autenticada por la entidad que custodia uno de los originales**, incumpliendo así, lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial

En abono a lo anterior, se **objeta la prueba en mención por dilatoria e ineficaz** al tenor del artículo 783 del Código Judicial, pues, **ésta, no guarda relación con el proceso que se analiza y**

no es necesaria para el pronunciamiento del fondo de esta causa, por consiguiente, esa prueba no resulta conducente, útil o idónea en el presente caso.

Decimos esto, porque la situación bajo examen, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto Gerencial DCC 36 de 18 de septiembre de 2020, así como sus actos confirmatorios, los cuales fueron emitidos por la **Caja de Ahorros**, mediante el cual se destituyó a **María Inés Guerra Álvarez**, del cargo de “Gerente de Asesoría Legal del Negocio”, por haber infringido la prohibición de **publicar o transmitir** en las redes sociales o **servicios de mensajería en internet, información reservada relativa a la Institución**; en tal sentido, la información aportada consistente en la copia simple del Contrato de Servicios Profesionales entre Caja de Ahorros y el señor Carlos Quintero Sánchez, carecen de eficacia procesal, ya que en nada corroboran la nulidad del acto acusado (Cfr. fojas 34-37 del expediente judicial).

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 146272021