

8 de junio de 1998

Demanda Contencioso Administrativa de
Plena Jurisdicción.

Contestación de

la Demanda. El Licenciado Raúl Maldonado Leary, en representación de ZUNILDA CAJIGA, para que se declare nula por ilegal, la Nota N° DRH-591-97, de 14 de agosto de 1997, expedida por la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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

Como usualmente lo hacemos, nos presentamos ante ese Honorable Tribunal a fin de responder a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior de este escrito y de la cual se nos ha corrido traslado mediante Auto fechado once de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Nuestra participación en estos tipos de procesos, en los que actuamos en defensa del acto atacado y por ende de la Administración, tiene su basamento en lo previsto en los artículos 102 de la Ley 135 de 1943 y 348, numeral 2, del Código Judicial, como es de su conocimiento.

I. La pretensión del parte actora.

Se ha pedido a su Tribunal, se declare nula, por ilegal, la Nota DRH-591-97, de 14 de agosto de 1997, expedida por la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la cual dicha funcionaria "siguiendo instrucciones del Despacho Ministerial" informa a la demandada que ha sido destituida del cargo que ocupa en ese Ministerio, decisión fundamentada en "la reorganización administrativa efectuada en el Ministerio., como parte de la política de profesionalización del cargo de servidores públicos...".

Asimismo se pide se declaren nulos por ilegales, los actos confirmatorios: la Nota DRH-175, de 30 de septiembre 1997, dictada por la misma Jefa de Recursos Humanos del MIDA, que mantiene en todos sus efectos la Nota DRH 591-97, de 14 de agosto de 1997; y el Resuelto N°ALP 116-ADM-97, de 18 de diciembre de 1997, proferido por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, el cual confirma el acto administrativo originario.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, el apoderado judicial de la demandada solicita el reintegro de su representada a su antiguo cargo y el pago de los salarios no percibidos del 14 de agosto de 1997, hasta la fecha en que se decreta su reintegro.

La Procuraduría de la Administración considera que deben denegarse todas las peticiones hechas por la parte actora, pues como demostraremos a lo largo de este

proceso judicial, no le acompaña razón y carecen sus pretensiones de fundamento jurídico.

II. En cuanto a los hechos y omisiones en que se sustenta el recurrente, los contestamos de la siguiente forma:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho lo respondemos igual que el anterior.

Tercero: Este hecho lo contestamos lo mismo que el primero.

Cuarto: Este hecho no es cierto; por tanto lo negamos.

Quinto: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto lo negamos.

Sexto: Este hecho lo contestamos igual que el anterior.

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Octavo: Este hecho lo contestamos igual que el anterior.

Noveno: Este no es un hecho, sino alegaciones y apreciaciones subjetivas de la parte actora.

Décimo: Este hecho lo contestamos igual que el séptimo.

III. En cuanto a las disposiciones legales que se estiman vulneradas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

El recurrente piensa como infringidos por el acto administrativo atacado, el artículo 10 de la Ley N°12 de 30 de enero de 1961 y el artículo IX del Capítulo XII, del Reglamento Disciplinario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Resuelto N°190-AP de 9 de febrero de 1976, normas que son del siguiente tenor literal:

"Artículo 10: Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de esta Ley".

"Artículo IX:

SE CONSIDERAN FALTAS MUY GRAVES

1. Haber sido encontrado sustrayendo objetos que pertenecen a un compañero o son propiedad del Ministerio.
2. Dedicarse a actividades denigrantes al buen nombre del Ministerio.
3. Prestarse al soborno o a la dádiva, menoscabando en esa forma el prestigio del Ministerio.
4. Dedicarse a transacciones ilícitas.
5. Tratar de abusar del pudor de una dama.
6. Ser adicto al licor y no dar muestra de regeneración.
7. Manifiestar en forma despectiva e incorrecta sus deseos de no querer pertenecer más al Ministerio.
8. Faltar al servicio constantemente.
9. Cometer abandono del cargo al faltar 72 horas consecutivas a sus labores regulares o al lugar al que fuere trasladado; sin causa justificada.
10. No presentarse al lugar donde fue trasladado sin que constituya abandono del cargo.
11. Golpear salvajemente a un compañero teniendo éste que ser recluso en un hospital.
12. Demostrar entre compañeros y Superiores, ser una persona de alto índice de peligrosidad.

13. Valerse del anónimo, con el fin de desacreditar u ofender al compañero superior.
14. Invitar a pelear o amenazar a un superior.
15. Agitar el agiotista entre el personal.
16. Vender, empeñar o donar prendas de equipo propiedad del Estado.

Las faltas a que se refiere en el Artículo IX, serán sancionadas con:

- a- Multas severas.
- b- Suspensión del cargo.
- c- Destitución.
- ..."

Como concepto de infracción de la norma legal citada, el demandante alegó que la misma había sido violada en forma directa por omisión, pues "... la ley establece sólo tres causales específicas para destituir a profesional idóneo de las Ciencias Agrícolas las cuales son: incompetencia física, moral o técnica. Se colige entonces que la Nota DRH-591-97, ... debió ceñirse a estas tres causales de derecho, por cuanto la causal alegada por la Nota es de naturaleza no imputable a las partes y está sometida a otros trámites..."

Sobre el concepto de violación del precepto reglamentario dijo: "La violación es directa por cuanto la destitución por causal de reorganización administrativa no se encuentra consagrada en la norma disciplinaria mencionada".

Por la relación que guardan estos conceptos de violación, hemos decidido analizarlos de forma conjunta.

En primer lugar, sobre el artículo 10 de la Ley N°22 de 1961, este Despacho resalta que la palabra "sólo", fue declarada inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 28 de septiembre de 1984, puesto que limitaba las causas de destitución o despido de los servidores públicos y excluía otras causales comunes de destitución surgida de los deberes que la Constitución expresamente instituye como garantía mínima para el ejercicio eficiente de la función pública.

Ante este hecho quedan sin peso los argumentos de la demandante en cuanto a que los profesionales de las Ciencias Agrícolas únicamente se les puede destituir por algunas de las tres causas señaladas en el artículo 10 de la Ley 22 de 1961.

Vale aclarar que ZUNILDA CAJIGA SERRACÍN no fue destituida por razones de incompetencia física, moral o técnica, sino porque en el Departamento dentro del cual ella ejercía funciones de Jefatura, Asuntos Internacionales de la Dirección de Cooperación Internacional del MIDA, no existía organización, coordinación, y/o comunicación en el trabajo, así como tampoco se daba seguimiento a los convenios que se formalizaban en el Ministerio, es decir que no ejercía sus funciones con la intensidad, responsabilidad, prontitud, cuidado y eficiencia compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza (Cfr. fojas 3, 4, 32 y 33).

Este comportamiento de la demandante demostraba negligencia (no incompetencia) en el ejercicio de sus importantes labores, un incumplimiento de su deber de brindar todo el esfuerzo y dedicación necesaria para el mejor desempeño de sus funciones, deber consignado en el literal c, del artículo I, del Capítulo XI, del Reglamento Disciplinario. No se discute si la ex-funcionaria CAJIGA tenía o no la aptitud, la idoneidad para desempeñar sus funciones, sino que teniéndola no ejercía su cargo con la diligencia que corresponde a todo servidor público.

El tratadista argentino Rafael Bielsa, se refiere con claridad al deber general de dedicación de los funcionarios públicos, cuando expresa:

"El desempeño de una función o de un empleo administrativo, por regla general no consiste en una serie de prestaciones particulares, sino que se resume en la obligación general de realizar en la Administración pública la actividad exigida por ésta dentro de la ley, en sentido lato. Esta condición principal de la función y del empleo público explica el carácter personal que especialmente tiene la función pública y que impone ciertos deberes implícitos como los siguientes:

...

c) De asiduidad, o sea, la contracción o la dedicación constante al empleo o función. Esta no consiste en el sólo cumplimiento de horarios, ni de estar en el lugar del empleo o tiempo reglamentario, sino dedicación activa y constante a la función o empleo. ..." (Tratado de Derecho Administrativo, t. III. 6a ed. Buenos Aires, Edit. La Ley. 19 p. 241)

Por lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con fundamento en el principio de que los servidores públicos tienen entre sus deberes y obligaciones, 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; y de los artículos I y IX del Capítulo XIII del Reglamento Disciplinario del MIDA, contentivos del principio general de que el funcionario que en cualquier forma falta a sus deberes puede ser sancionado disciplinariamente, decide destituir a la demandante.

También se consideran como infringidos, los artículos II del Capítulo XIV del Reglamento Disciplinario del MIDA, y el artículo 19 de la Ley 33 de 1946, normas que señalan lo siguiente:

"Artículo II: La renuncia o destitución del funcionario deberá ser comunicada por la parte correspondiente, por escrito y por conducto regular 15 días de anticipación a la fecha de su efectividad".

"Artículo 19: Las resoluciones que pongan término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado, o su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por vía gubernativa procedan y el término dentro del cual deben interponerse, todo bajo responsabilidad del funcionario correspondiente".

Sobre los conceptos de infracción a estos preceptos legales, el recurrente dijo:

"La violación es directa por omisión, toda vez que a mi representada le fue comunicada la nota de destitución por vía TELEFAX a Región R-7 Chepo, donde se encontraba laborando, lo que no es conducto regular de destitución.

El otro concepto de la violación de manera directa por omisión de esta norma es que la Nota N°DRH-591-97 del 14 de agosto de 1997, expresa '... que a partir de la fecha, ha sido destituida', y la comunicación de destitución a lo menos debió ser comunicada con quince días de anticipación, mi representada recibió la nota original mediante correspondencia el día 18 de agosto de 1997".

"La violación es directa por omisión dado que la nota en mención omite expresar la causal de hecho y derecho que debió sustentar la destitución y de la misma forma omite expresar los recursos que proceden, y tampoco expresa el término dentro del cual deban interponerse".

Como lo afirma la demandante y consta a foja 11 del expediente judicial, la Nota mediante la cual se le comunica su destitución, le fue entregada personalmente el día 18 de agosto de 1997, solamente 4 días después de su expedición, 14 de agosto de 1997. Si esto es así, luego si se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 33 de 1946, cuando el mismo señala que las resoluciones que pongan término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado dentro de los 5 días siguientes a su expedición.

Cabe destacar que el artículo 19 de la Ley 33 de 1946, es un precepto de categoría superior al artículo II del Capítulo XIV del Reglamento Interno del MIDA, pues aquel (el artículo 19) es norma legal formal, mientras que éste (el artículo II) es un acto de carácter reglamentario, inferior jerárquicamente a la Ley. De lo anterior, que en casos como el presente se aplique lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 33 de 1946, preferentemente sobre lo previsto en los reglamentos internos de las instituciones estatales, en cuanto a las notificaciones a los servidores públicos de sus destituciones, pues así lo indican las normas de interpretación jurídica.

Además como expresa el artículo 1007 del Código Judicial, si la persona a quien debe notificarse una resolución se refiere a dicha resolución en escrito suyo o en otra forma se manifiesta sabedora o enterada de ella por cualquier medio escrito, o hace gestión con relación a la misma, dicha manifestación o gestión, surte, desde entonces, para la persona que la hace, lo efectos de una notificación personal; cosa que precisamente ocurrió cuando la recurrente interpuso sus escritos de reconsideración con apelación en subsidio.

Sobre el hecho de que la Nota de marras omite expresar los recursos que procedían contra ella y el término dentro del cual debían interponerse, consta en Autos que ZUNILDA CAJIGA interpuso y sustentó los recursos de reconsideración con apelación en subsidio en contra de la Nota DRH-591-97, de 14 de agosto de 1997, y que los mismos fueron contestados mediante Nota DRH-715, de 30 de septiembre de 1997, y Resuelto ALP-ADM-97, de 18 de diciembre de 1997, quedando de esa manera subsanada la omisión de la Administración, pues la administrada pudo efectivamente oponerse en vía gubernativa al acto que supuestamente violaba sus derechos subjetivos.

Por otra parte, contrario a lo argüido por la parte actora, el artículo 19 de la Ley 33 de 1946, no establece que las resoluciones que ponen término a una actuación administrativa de carácter nacional deben expresar la causal de hecho y derecho que las motiva, por lo que aquí tampoco debe considerarse hay infracción de la norma.

Por último, y en cuanto a la solicitud de la demandante de que le sea reconocido el pago de los salarios caídos, pedimos a ese Honorable Tribunal no acceda a tal petición, pues ha sido doctrina reiterada de la Corte Suprema, que no cabe la condena en salarios vencidos en el caso de servidores públicos, excepto cuando este derecho se consagre en una Ley formal. Al respecto pueden confrontarse las sentencias de 4 de mayo de 1990, 6 de febrero de 1991 y 17 de enero de 1992, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo anterior, consideramos no se han producido las violaciones alegadas, y reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala, para que deniegue las declaraciones reclamadas por la demandante.

IV. Pruebas: Aceptamos las documentales presentadas y la testimoniales solicitadas conforme a la Ley

Aducimos el expediente administrativo que reposa en los archivos del Departamento de Personal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cuyas oficinas se encuentran ubicadas en el Corregimiento de Curundu, Distrito Capital.

V. Derecho: Negamos el invocado.
Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor Benavides
Secretario General

MATERIA.

PROFESIONALES IDÓNEOS DE LAS CIENCIAS AGRÍCOLAS-DESTITUCIÓN.