

13 de agosto de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la demanda**

Interpuesto por el Licdo, Carlos Ayala en representación de **Héctor Valdés**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa N°31 de 1° de marzo de 2004, expedida por el Director General del **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

En virtud del traslado que nos ha corrido vuestro augusto Tribunal de Justicia, de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a dar formal contestación conforme lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, del libro primero de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en los siguientes términos:

**I. En cuanto al petitum.**

El apoderado judicial del demandante ha solicitado a vuestro Tribunal que declare nula, por ilegal, la resolución administrativa N°31 de 1° de Marzo de 2004, emitida por el Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, que destituye a su representado del cargo de Administrador I. (Cf. f. 1).

Asimismo, ha pedido que se declare nulo, por ilegal, el resuelto N°36 de 8 de marzo de 2004, el cual niega el recurso de reconsideración y confirma en todas sus partes la decisión

adoptada por el Director General de esa entidad pública. (Cf. f. 4)

Como consecuencia de la declaración anterior, el apoderado judicial del demandante ha solicitado a ese Honorable Tribunal de Justicia que ordene el reintegro del señor Héctor Valdés, con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir hasta el día de su restitución.

Este Despacho solicita a los Honorables Magistrados que integran esa Sala, denieguen las peticiones impetradas por la parte actora, porque no le asiste la razón en las mismas, tal como lo demostraremos en el transcurso de este proceso.

**II. Los hechos en que fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Aceptamos que el demandante fue destituido el 1º de marzo de 2004; pues, así se desprende del contenido de la resolución administrativa N°31 de 1 de marzo de 2004, visible a foja 1 del expediente judicial. El resto, es una alegación del apoderado judicial del demandante; por tanto, se tiene como tal.

**Segundo:** Ésta, constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como tal.

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

**Cuarto:** Este hecho lo aceptamos, ya que así se colige a fojas 4 del expediente judicial.

**Quinto:** Éste, tal como se encuentra redactado constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como tal.

**Sexto:** Aceptamos que la parte demandante agotó la vía gubernativa; pues, así se colige de autos.

III. Las disposiciones legales que el apoderado judicial del demandante aduce infringidas y sus conceptos de violación, son las que a continuación se escriben:

A. El apoderado judicial del recurrente considera infringido el artículo 102 del Reglamento Interno de Personal del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, el cual a la letra expresa:

**"Artículo 102: DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS:**

Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente, para orientar la calificación de la gravedad de las faltas, así como la sanción que le corresponda:

FALTAS GRAVES

Naturaleza de la falta	Primera vez	Reincidencia
2. Promover o participar en peleas con o entre servidores públicos	Suspensión de dos (2) días	1. Suspensión de 3 días 2. Suspensión de 5 días 3. Destitución

**Concepto de la violación.**

"La infracción es violación directa por indebida aplicación toda vez que como se desprende de una simple lectura de la norma transcrita, no correspondía destituir a mi cliente aún si la causa se hubiera probado, lo cual no ocurrió. Si se hubiese demostrado que él fue responsable por la agresión en contra de un compañero de trabajo, no habiéndosele sancionado anteriormente por causa semejante, correspondía una simple suspensión de 2 días de trabajo porque era la primera vez que incurría en esa causal disciplinaria. La administración prefirió deshacerse de él, de manera ilegal, aplicando incorrectamente el fundamento jurídico invocado por el propio resuelto de destitución." (Cf. f. 8)

B. La parte recurrente ha señalado como infringido el artículo 152 de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 152.** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo anterior, los siguientes conductos admiten destitución directa:

1. La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos aún a pretexto de que son voluntarios;
2. Exigir la afiliación o renuncia a un determinado partido para poder optar a un puesto público o poder permanecer en el mismo;
3. Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como fijación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos o partidos políticos en las oficinas, dependencias y edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos o partidos dentro de los edificios públicos, por parte de los servidores públicos, salvo los que en sus despachos o curules identifica a la representación política del funcionario electo popularmente;
4. Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza o utilización con éste fin de vehículos o cualesquiera otros recursos del estado; o impedir la asistencia de los servidores públicos a éste tipo de actos fuera de horas laborables;
5. Favorecer, impedir o influir, de cualquier forma en la afiliación o desafiliación de las asociaciones de servidores públicos;
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones a su cargo;
7. Recibir pago indebido por parte de particulares, como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo;
8. Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que pretendan celebrar contratos con la Nación, o que soliciten o exploten

- concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas de las mismas;
9. Incurrir en nepotismo;
  10. Incurrir en acoso sexual;
  11. Apropiarse ilegítimamente de materiales, equipo o valores de propiedad del estado;
  12. No guardar rigurosa reserva de la información de documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general;
  13. No asistir o no mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria hasta que llegue su reemplazo, o concluya la gestión bajo su responsabilidad, salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo a los requisitos del cargo;
  14. Realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales;
  15. Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas;
  16. Obtener en dos (2) evaluaciones ordinarias consecutivas un puntaje de no satisfactorio."

#### **Concepto de la violación.**

"La violación es directa por falta de aplicación ya que ninguna de las 16 causas establecidas en el artículo transcrito (sic) le es aplicable a mi cliente. La administración del IFARHU no se ha esforzado en demostrar siquiera la incurrencia de mi cliente en una de las causales descrita (sic); simplemente se ha fundamentado en una causa del Reglamento Interno que como queda demostrado, no da pie alguno para destituir a mi cliente, sino para aplicarle otra sanción, en el peor de los casos." (Cf. f. 9)

#### **IV. Contestación de los cargos de ilegalidad contenidos en la demanda, por la Procuraduría de la Administración.**

Este despacho es del criterio que, los cargos de ilegalidad endilgados a la resolución administrativa N°31 de

1º de marzo de 2004, carecen de sustento jurídico; toda vez que, las constancias procesales aportadas al caso bajo análisis y los expedientes administrativos, evidencian que el señor Héctor Valdés incumplió con sus deberes como servidor público, al incurrir en conductas impropias en el ejercicio de sus funciones.

En efecto, de la lectura del expediente disciplinario se observa que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, que en adelante denominaremos IFARHU, levantó una investigación en contra del demandante; debido a las denuncias presentadas por el Licdo. Alexis Campos, por agresión verbal y física en el entorno laboral, hecho que fue corroborado a lo largo de esta indagatoria.

Por otra parte apreciamos que, la conducta impropia del señor Héctor Valdés ha sido reiterada, tal como se desprende del contenido del informe de conducta rendido por el Director General del IFARHU al Magistrado Sustanciador, el cual en su parte medular expresa lo siguiente:

"SEGUNDO: Que al revisar el expediente personal del señor Héctor Valdés, se aprecia que el mismo fue sido (sic) sancionado disciplinariamente en 1996, por período de quince días, debido a irregularidades en la tramitación de compras para las Direcciones Regionales. En igual sentido, el ex funcionario también fue sancionado mediante Resolución No. D.E.A. 350-01-01 de 6 de noviembre de 2001, por período de cinco (5) días, por agredir verbal y físicamente al funcionario ALEXIS CAMPOS, Director de Auditoría Interna del I.F.A.R.HU.

...

SEXTO: Aunado al hecho anterior, es preciso informarles a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que componen la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, que la dirección a mi cargo ha interpuesto formal querrela penal contra el señor HÉCTOR VALDÉS, luego que el día 26 de

febrero se le entregara el cheque No.78245 de fecha 3 de febrero de 2004, por un monto de B/ 787.50, con la finalidad de cubrir los viáticos de una misión oficial que participaría en la ciudad de Changuinola, durante el período comprendido entre el 1° al 23 de marzo de 2004. Cabe mencionar que al señor Valdés se le destituyó el 1° de marzo de 2004, solicitándole la devolución del citado documento negociable, sin embargo, ha transcurrido más de tres meses, sin que hasta la fecha lo haya devuelto, como tampoco el dinero líquido que el mismo representaba, acarreando esta acción, un significativo agravio económico en perjuicio de nuestra institución." (Cf. f. 15 y 16)

Lo expuesto nos evidencia que, el señor Héctor Valdés incumplió con sus deberes como servidor público, los cuales al momento de su toma de posesión como funcionario del IFARHU, presentó la promesa de guardar, así como la Constitución y las Leyes que de ella emanen; por tal motivo, consideramos que las alegaciones vertidas por el apoderado judicial del demandante carecen de sustento jurídico.

Es necesario aclarar que estos deberes tutelados son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. (Luis H. Delgadillo G., "Elementos de Derecho Administrativo".

En cuanto a la descripción de alguno de estos valores Guillermo Cabanellas en su obra "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", da la definición de legalidad: "régimen fundamental del estado, especialmente, el establecido por la Constitución". (Cabanellas, Guillermo op. Cit).

Asimismo, define la lealtad: "Fidelidad, cumplimiento con nobleza y sin reservas de una obligación o de un pacto. Buena Fé...Honradez y rectitud en el proceder..."(Cabanellas, Guillermo op. Cit.)

También hace alusión de la definición de imparcialidad:  
 "Actitud recta desapasionada...(Cabanellas, Guillermo op.  
 Cit.)

El autor Rafael Entrena Cuesta, en su obra titulada  
 "Curso de Derecho Administrativo" comentó sobre el tema de  
 los deberes de los servidores públicos, lo siguiente:

"Los deberes de los funcionarios públicos resulta en parte fácil y, en parte extraordinariamente difícil de realizar; resulta fácil porque, en definitiva los funcionarios sólo tienen un deber que es el del fiel desempeño de la función o cargo que tengan encomendado. Más para cumplirlo habrán de adoptar no sólo moldes de conducta, que prácticamente es imposible condensar en la enumeración de unos cuantos deberes cuyos perfiles resulten perfectamente identificados.

Consciente de ello, el estado ha comenzado por enunciar el citado deber genérico, que constituye el nervio de toda labor interpretativa en esta materia, a efectos de la determinación de responsabilidad, y luego de forma singularizada, llama la atención sobre los que sin duda son los más importantes deberes concretos, cuya observancia conducirá al fiel desempeño de la función.

Para estudiar estos deberes los reuniremos a efectos didácticos, en tres grupos: deberes de carácter moral, de carácter político y de carácter profesional.

A. Deberes de carácter moral: La conducta particular de los funcionarios resulta en muchos casos imposible de separar de su actividad pública, en cuanto puede implicar si no es adecuada, un desprestigio para la Administración.

Inversamente, los asuntos que los conozcan en actividades públicas no deben trascender a su vida privada. De aquí la existencia de dos deberes de carácter moral.

1. Deber de decoro: En virtud del cual habrán de observar las normas sociales y ética de convivencia; y.

2. Deber del secreto profesional: Los deberes profesionales de los funcionarios pueden comprenderse en la fórmula generalmente empleada por la doctrina española, según la cual están obligados a desempeñar las funciones que tengan encomendado en el lugar, tiempo y forma establecidos por las leyes.

B. Deberes de carácter político: Desde el punto de vista político puede considerarse hoy en contraposición a las tendencias dominantes en el pasado siglo, una constante en el derecho comparado la de existir un mínimo de identificación entre los funcionarios y los principios básicos de la organización política del estado al que prestan sus servicios.

De acuerdo con estos criterios, establece el derecho vigente que aquellos vienen obligados a acatar los principios fundamentales del movimiento nacional y demás leyes fundamentales del Reino.

C. Deberes de carácter profesional: los deberes profesionales de los funcionarios pueden compendiarse en la fórmula generalmente empleada por la doctrina española, según la cual están obligados a desempeñar las funciones que tengan encomendados en el lugar, tiempo y forma establecidos por las leyes." (Entrena Cuesta, Rafael. Edit. Tecnos, 3ra. ed., Madrid, 1970, págs. 423 y 424)

Al comparar las acciones realizadas por el señor Héctor Valdés, con los conceptos de competencia, lealtad y moralidad antes definidos y los deberes que ha de observar todo funcionario público, arribamos a la conclusión que - en el presente caso - el recurrente no ha cumplido con los mismos, por lo que era viable su destitución, sin que mediara una investigación disciplinaria profunda.

En otro orden de ideas, debemos manifestar que el señor Héctor Valdés ocupaba un cargo de carácter discrecional, de su superior jerárquico; toda vez que, la posición que

ostentaba no estaba adscrita a la Ley de Carrera Administrativa, tal como se deduce del contenido del memorando N°O.I.R.H.341-99-189 de 24 de agosto de 1999, expedida por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del IFARHU, visible a foja 115 del expediente de personal, mediante la cual se notificaba al demandante que no había cumplido con los requisitos, para adquirir el status de servidor público de carrera administrativa, establecidos en el reglamento que desarrolló el artículo 67 de la Ley 9 de 1994, por ende, era un servidor público en funciones.

Es importante recordar que, para ser un funcionario con estabilidad en el cargo es indispensable que el servidor público participe en un concurso de méritos, para optar a una posición pública; a contrario sensu, el cargo ocupado es de libre nombramiento y remoción, de la autoridad nominadora.

Siendo así las cosas, al señor Héctor Valdés no le eran aplicables los derechos y prerrogativas que concede esta normativa a los servidores públicos de carrera; sin embargo, es evidente que la máxima autoridad permitió que se le iniciara una investigación disciplinaria, con la finalidad de respetar su derecho a defensa, consagrado en nuestra Carta Fundamental.

Sobre este tópico, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en Sentencias fechadas 19 de junio de 1995 y 13 de marzo de 1998, de la siguiente manera:

**Sentencia de 19 de junio de 1995:**

“Ha sido doctrina constante y reiterada de esta Corte que la estabilidad en el cargo debe estar amparada por una Ley de carrera Administrativa, y no por un Reglamento como alega la recurrente, que es una norma de rango inferior a la ley reguladora de la misma, dado que de lo

establecido en el artículo 300 de la Constitución Nacional se desprende, claramente, que las carreras en los servicios públicos sólo pueden establecerse mediante ley, conforme a los principios de sistema de méritos.

Aunado a que aún en el evento de que no se hubiesen cumplido los procedimientos reglamentarios, no le asiste la razón al recurrente puesto que la destitución de los funcionarios públicos no amparados por carrera administrativa es de potestad discrecional del ente nominador ya que su condición está señalada de antemano por las leyes y los reglamentos."

#### **Sentencia de 13 de marzo de 1998**

"Esta Sala reitera que en nuestro país no rige desde la expedición del Decreto de Gabinete N°137 de 1969 la Carrera Administrativa, y en virtud de ello, los funcionarios públicos al estar desprovistos de dichas normas protectoras, están sujetos al régimen de libre remoción y nombramiento. Igualmente mantiene el criterio que el acto mediante el cual se nombra a un empleado público es de un acto condición que puede ser modificado unilateralmente por el estado, salvo que la Constitución o la ley disponga otra cosa, hecho que no sucede en este caso; también se ha sostenido que la vía para lograr estabilidad en ciertos cargos, es el concurso y en el caso que nos ocupa tampoco se demuestra ese hecho.

A juicio de la sala Tercera, el nombramiento del señor LEONIDAS CASTILLO es un acto condición sometido a una relación de derecho público, razón por la cual al momento de su destitución no estaba amparado por la estabilidad en el cargo, pues, como lo anotamos con anterioridad, la carrera administrativa fue abolida en 1969, y, la vigencia de la carrera administrativa desde 1994 no incide en este proceso." (la subraya es nuestra)

Por lo tanto, consideramos que si el señor Héctor Valdés no obtuvo el cargo que ocupaba a través del mérito y, a su vez incurrió en conducta inapropiada en el ejercicio de sus

funciones, al agredir física y verbalmente al Licdo. Alexis Campos miembro directivo de esa institución pública, era a todas luces viable que la autoridad nominadora aplicara la máxima medida disciplinaria, establecida en el Reglamento Interno de Personal del IFARHU, normativa que rige para todos sus servidores públicos que no se encuentran regidos por la ley de carrera administrativa.

Por consiguiente, el Director General del IFARHU se ajustó a derecho cuando expidió la resolución N°31 de 2004; pues, si bien, al señor Valdés no le era aplicable el procedimiento especial para desvincularlo de su relación con la Administración Pública, contenido en la Ley N°9 de 1994, no podemos obviar que este derecho le fue concedido y que las investigaciones del caso, arrojaron plena evidencia de que actuó en forma impropia en el ejercicio de sus funciones.

De manera tal que, a nuestro juicio, el acto impugnado no ha infringido los artículos 102 del Reglamento Interno del IFARHU, ni el artículo 152 de la Ley N°9 de 1994.

En virtud de las consideraciones expuestas, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera, para que denieguen las peticiones formuladas por el recurrente; puesto que, no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos demostrado en el transcurso de este escrito.

**V. Pruebas:** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos los expedientes disciplinario y de personal, los cuales fueron remitidos por el Director General del IFARHU, con su informe de conducta a la Secretaría de la Sala Tercera.

**VI. Derecho:** Negamos el invocado, por el demandante.

**Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General