

Vista Número 451

Panamá, 9 de octubre de 1997.

Proceso Contencioso

Administrativo de

Plena Jurisdicción

Contestación de

la Demanda El Licenciado Belisario Herrera Arosemena, en representación de Aristides Alba Andrave (nombre legal) o Arysteides Turpana (nombre usual), para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota N^o232 D.G., de 23 de febrero de 1997, suscrita por el Director General del Instituto Nacional de Cultura, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia :

Con el respeto acostumbrado, concurrimos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, con el fin de dar contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Belisario Herrera Arosemena, en representación de Aristides Alba Andrave

(nombre legal) o Arysteides Turpana (nombre usual), tal y como se describe en el margen superior del presente escrito.

Fundamenta nuestra intervención en este proceso, lo dispuesto en el artículo 348, numeral 2, concordante con el artículo 346, numeral 3, ambos del Código Judicial.

I. LA PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA.

El demandante ha solicitado a vuestra Augusta Cámara, declaren nula, por ilegal, la Nota N^o232 D.G., de 28 de febrero de 1997, expedida por el Director General del Instituto Nacional de Cultura, mediante la cual se niega la solicitud de reintegro formulada por el Señor Aristides Alba Andrave a la posición que ocupaba en dicha dependencia estatal, de la cual renunció en enero de 1996. Asimismo, ha pedido que se declare nula, por ilegal, la Resolución N^o07/J.D., de 7 de julio de 1997, dictada por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Cultura, que confirma lo dispuesto por el Director General en su Nota N^o232 de 28 de febrero.

Que como consecuencia de lo anterior, se ordene el reintegro del demandante a su cargo de Jefe del Departamento de Servicio Técnico con funciones como Jefe del Departamento de Letras, al cual, supuestamente, se le obligó a renunciar bajo intimidación y coacción.

Este Despacho solicita a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, denieguen todas las peticiones formuladas por el actor, toda vez que, como demostraremos a lo largo del presente negocio jurídico, no le asiste razón.

II. LOS HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN, LOS CONTESTAMOS DE LA SIGUIENTE FORMA:

PRIMERO: Sólo aceptamos como cierto, que el Señor Alba Andrave utilizó fondos del Concurso Ricardo Miró, sin autorización superior.

SEGUNDO: Es cierto que antes de renunciar el demandante participó en una reunión en el despacho del Director General con algunos otros altos Directivos de la institución, pues así consta a fojas 1, 13 y 35 del expediente. El resto no nos consta; por tanto lo negamos.

TERCERO: Sólo aceptamos como cierto, que el Señor Alba Andrave, conocido como Turpana, presentó renuncia irrevocable el día 11 de enero de 1996, como Jefe del Departamento de Servicio Técnico, con funciones de Jefe del Departamento de Letras. Así consta a foja 16 del expediente. El resto no nos consta; por tanto, lo negamos.

CUARTO: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

QUINTO: Esto más que un hecho, constituye una apreciación subjetiva y personal del demandante y por tal la tomamos.

SEXTO: Más que un hecho, constituye una transcripción parcial de la Resolución de 20 de noviembre de 1996, del Juzgado Octavo de Circuito de lo Penal, del Primer Circuito Judicial de Panamá.

III. EN TORNO A LA DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN, LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EXPONE LO SIGUIENTE:

A. El demandante ha señalado como infringidos los artículos 21, 22, 23, 24 y 25 del Reglamento Interno de Personal del Instituto Nacional de Cultura, Resuelto N°1 de 5 de enero de 1976, los cuales disponen lo que sigue:

"Artículo 21º. Los servidores que no cumplan con las disposiciones establecidas en este Reglamento, serán sancionados disciplinariamente sin perjuicio de su responsabilidad civil y penal proveniente del mismo hecho.

Las sanciones disciplinarias a aplicar, de acuerdo con la gravedad y reincidencia de las faltas, serán las siguientes:

Artículo 22º

Amonestación Oral en Privado.

Es la manera más informal en que se le llame la atención verbalmente, a un servidor con respecto a deficiencias en su conducta o en el desempeño de sus obligaciones.

a. Esta medida la tomará el jefe inmediato de Departamento correspondiente. De esta amonestación no se dejará constancia alguna por escrito en el expediente de personal del servidor.

Artículo 23º

Amonestación Escrita.

Es la censura por escrito que consiste en la reprensión formal que se hace al servidor, con respecto a deficiencias en su conducta en el desempeño de sus obligaciones, dejando constancia escrita en su expediente personal

Artículo 24º

Suspensión.

Las suspensiones podrán ser hasta por 30 días en el término de doce meses.

La suspensión será solicitada por el jefe inmediato al jefe superior inmediato, el cual ordenará la aplicación de la suspensión a su juicio, luego de que se investigue y establezca la causal y responsabilidad del servidor.

a. El Jefe máximo de la organización podrá suspender a un servidor regular por razones de disciplina y por infracción de los deberes del servidor con respecto a las disposiciones contenidas en este reglamento.

Artículo 25^º

Despido o Destitución del Cargo

a. Se decretará la destitución de un funcionario cuando medien las siguientes causales:

1. La incapacidad o ineptitud para el desempeño del cargo.

2. Haber sido sancionado por falta grave cometida en el ejercicio de sus funciones o por delito común.

3. El abandono del cargo de conformidad a lo establecido en el punto 2, acápite p) del Artículo 37 de este Reglamento.

4. La infracción reiterada de una o varias posiciones señaladas en el Capítulo Tercero sobre prohibiciones.

5. Llevar el servidor una conducta desordenada e incorrecta que ocasione perjuicios al funcionamiento o prestigio tanto del Instituto Nacional de Cultura, como del gobierno nacional en general.

6. La deslealtad por parte del funcionario al anteponer sus intereses políticos, personales o de otra naturaleza, a los intereses de la organización donde labora.

7. Suministrar datos o informes de carácter confidencial, sin la debida autorización previa".

Como concepto de la violación, el actor argumentó lo que a seguidas se

copia:

"en (sic) nuestro concepto hubo violación directa por parte del funcionario que ese (sic) momento ocupaba la Dirección General del Instituto Nacional de Cultura por cuanto dejó de aplicar el Reglamento Interno a la luz de sus artículos 21, 22, 23, 24 y 25, a fin de abrir una investigación sobre supuesta falta indisciplinaria (sic) cometida por mi representado de proporcionar almuerzos con (sic) empleados subalternos que habían contribuido al aseo y otros menesteres en horas extras en la organización del Concurso Miró".

Esta Procuraduría es de la opinión que no le asiste la razón al demandante, en cuanto asevera fue infringido el contenido de los artículos 21, 22, 23, 24 y 25 del Reglamento Interno del Instituto Nacional de Cultura, pues es claro que en el presente caso el Señor Alba Andrave no fue destituido omitiéndose los procedimientos y sanciones previas a la máxima sanción disciplinaria, tal y como quiere hacer ver el apoderado de la parte actora, sino que aquél renunció al cargo que ejercía dentro de la mencionada organización estatal.

La renuncia es la manifestación de la voluntad para dejar un oficio o tomar otro, concreción de la garantía constitucional que permite a los ciudadanos escoger libremente cualquier oficio o profesión (Ver art. 40 C.P.). La desvinculación de la Administración se da, cuando el servidor público manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse de la función pública; es un acto espontáneo, que expresa el querer autónomo del empleado. Por otro lado, la destitución o despido es la más grave de las medidas disciplinarias aplicables a los funcionarios públicos, aplicable sólo en razón de falta debidamente comprobada en el ejercicio de sus funciones y de acuerdo al procedimiento establecido.

Se trata, pues, de dos temas distintos y meridianamente diferenciados, que guardan relación únicamente en tanto ambos constituyen formas de desvinculación con la Administración Pública.

Insistimos entonces, en que el acto atacado no transgredió, lo dispuesto en el Reglamento Interno del Instituto, pues aquél no ordenó la destitución del Señor Alba Andrave por la comisión de alguna falta disciplinaria, pretermitiendo procedimientos y sanciones previas, sino que sólo se limitó a negar solicitud de reintegro formulada por el ex- funcionario.

Por otro lado, es importante recordar que la Honorable Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, ha reconocido, a través de innumerable jurisprudencia, que según lo dispuesto en los artículos 297 y 300 de la Constitución Política, los deberes y derechos de los funcionarios públicos únicamente pueden ser objeto de Leyes formales y no de normas jerárquicamente inferiores. En consecuencia, los Reglamentos Internos de las distintas dependencias estatales no pueden otorgar estabilidad a los servidores públicos, y éstos son de libre nombramiento y remoción por la autoridad nominadora, salvo que hayan ingresado a la Administración por concurso, o tengan estabilidad por Ley (Véanse Fallos de 23 de mayo de 1991, 3 de junio de 1997 y 29 de julio de 1997). No se puede considerar infringido "Reglamento" alguno, cuando está debidamente acreditado en el proceso que el señor Alba Andrave renunció, de su manera irrevocable, al cargo que ocupaba.

Considera también violados el recurrente, los artículos 1116 y 1118 del Código Civil, que rezan de la siguiente manera:

"Artículo 1116. Será nulo el consentimiento prestado por error, violencia, intimidación o dolo".

"Artículo 118. Hay intimidación cuando se inspira a uno de los contratantes el temor racional y fundado de sufrir un mal inminente y grave en su persona o bienes o en la persona o bienes de su cónyuge, descendientes o ascendientes".

Como concepto de la violación, la parte actora expuso lo siguiente:

"Como disposición legal violada en la demanda que nos ocupa el artículo 116 del Código Civil, motivo por el cual demandamos LA NULIDAD DE SU ACTO DE SER OBLIGADO A RENUNCIAR COMO EMPLEADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA, que ya llevaba más de 16 años (sic), ya que al ser constreñida su voluntad (sic) hubo error (sic) violencia e intimidación (sic) ya que por parte del Director del INAC en ese momento hubo dolo (sic) puesto que su intención era el de producir en la persona de TURPANA un daño contra su patrimonio (sic) persona, como era su empleo, como efectivamente lo hizo, de allí la que LA VIOLACIÓN DIRECTA de los Reglamentos Internos es la de evitar una (sic) investigaciones como se desprende de ese Reglamento, ya que cuando menos una AMONESTACIÓN HABRÍA SIDO SUFICIENTE, un asunto que se habría resuelto administrativamente como advierte el fallo citado JUZGADO 8º DE CIRCUITO PENAL".

"VI.2. Artículo 118 del Código Civil.

Esta disposición igualmente la estimamos violada por el Director INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA (INAC), ya que igualmente hubo intimidación hacia TURPANA y logrando el propósito de imprimirle suficiente temor que al impulso de l (sic) mismo pensó fundadamente que llegaría a sufrir un mal inminente y grave en su persona o bienes,

temor que perduró hasta el día en que Juzgado 8º consideró que en su caso no se había cometido ningún delito (sic) pero ese temor lo impulsó a firmar la renuncia que le fue preparada por el

Asesor Legal del Instituto Nacional de Cultura, Lic. LUIS QUINTERO SÁNCHEZ" (lo resaltado por mayúsculas es del demandante).

No compartimos los argumentos esbozados por el demandante en el sentido de que el contenido de la Nota N^o232 D.G. de 28 de febrero de 1997, viola de forma directa los artículos 1116 y 1117 del Código Civil, pues la intimidación y la violencia psicológica que asevera la parte actora viciaron su voluntad en el acto de la renuncia, no pueden afectar al actual acto atacado, que se ha limitado a negar la solicitud de reingreso formulada por un ex-funcionario que había renunciado a su cargo.

El reintegro es una consecuencia de la declaratoria de ilegalidad del acto por el cual se desvincula a la persona natural de su función pública y presupone la impugnación de éste por el interesado.

En ese sentido, YOUNES MORENO aclara: "Es evidente que el reintegro constituye una figura de provisión de empleos. Se produce a raíz de una decisión judicial proferida bien por el Consejo de Estado o por un tribunal administrativo u otro organismo de la rama jurisdiccional que ordene el reintegro de un funcionario cuya desvinculación ha sido declarada nula por tales organismos contenciosos administrativos" (Derecho Administrativo Laboral. 5a edición, Editorial Temis, Bogotá, 1993, pág. 142).

Ciertamente, como dice el autor citando a la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia, la renuncia es "...un acto espontáneo y voluntario por excelencia, nacido de la libre facultad intrínseca que posee la persona de hacerlo o no hacerlo. Si no se cumplen estas condiciones es indudable que aquella carece de tales elementos y está por lo tanto viciada y no puede producir los efectos que surtirá una dimisión presentada sin coacciones de ninguna especie" (Ibídem, pág. 333). Si hay violencia o intimidación en el acto de renuncia, ésta afecta al acto administrativo por el cual se acepta aquélla, es decir, incide en la regularidad de la aceptación de la renuncia, que por ese defecto debe considerarse nula e inválida.

No obstante, en el presente negocio procesal la pretensión de la parte actora no es se declare nulo, por ilegal, la aceptación de la renuncia irrevocable presentada por el Señor Aristides Alba Andrave (nombre legal) al cargo que ocupaba dentro del Instituto Nacional de Cultura; sino que se declare la ilegalidad de la negativa a la solicitud de reingreso a su anterior cargo. Es patente la improcedencia de la acción entablada por la parte actora, toda vez que claramente yerra el objeto de su demanda.

Por último, y en cuanto a las alegaciones de la parte demandante sobre los supuestos hechos de intimidación y coacción que le llevaron a presentar su renuncia, consideramos oportuno citar del informe explicativo de la institución demandada, lo siguiente:

"En lo que respecta a este caso podemos señalar que el Sr. Aristides Alba Andrave como ex-jefe del Departamento de Letras, de la Dirección Nacional de Extensión Cultural, junto a la Sra. Elvia Cuevas Juárez ex-secretario (sic) de dicho Departamento, coordinaron lo relacionado al Concurso Ricardo Miró durante el año de 1995, el cual se celebró del 21 al 30 de octubre de ese año, encontrándose bajo sus cargos el manejo de los fondos asignados a dicha actividad. Luego de

terminado el concurso en dicho año, los fondos no utilizados debían ser retornados al Instituto Nacional de Cultura, más sin embargo meses después el Departamento de Auditoría Interna determinó que de dichos fondos había sobrado una cantidad que no había sido reportada y que estaba siendo utilizada sin autorización superior.

Frente a la situación antes planteada se celebró el 11 de enero de 1996, una reunión en el despacho de la Dirección General, encabezada por el entonces Director Ricaurte Martínez R., en presencia de otros directivos de la Institución. En dicha reunión en la cual participaron el Sr. Alba Andrave y la Sra. Cuevas Juárez, se afrontó esta situación, en la cual lo antes mencionados no negaron estar haciendo uso sin autorización de los fondos no gastados luego de terminado el Concurso Ricardo Miró versión 1995, frente a lo cual los antes citados decidieron presentar sendas renuncias a sus cargos, sin que mediara

en ningún momento amenazas o intimidación que pudiesen dar a entender que fue viciada la voluntad de

estos al tomar tal decisión, pudiendo haberse abstenido de realizar tal acción, hecho que se mantuvo hasta el momento en que estos procedieron a firmar y presentar formalmente sus renuncias, no dándose situación de violencia o amenaza que forzaran la presentación de las renuncias en mención, ya que la presencia de Directivos de la Institución en una reunión, no constituye un hecho que pueda servir para alegar que hubo violencia o intimidación para actuar, por lo que reiteramos, dicha acción se ejerció de manera libre y voluntaria" (las subrayas son de la Procuraduría).

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 el demandante.

PRUEBAS: Aceptamos las presentadas por ser documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo que reposa en los archivos del Departamento de Personal del Instituto Nacional de Cultura.

Aducimos el testimonio de la Señora Elvia Cuevas Juarez, C.I.P. 8-166-75. Solicitamos al Tribunal se nos entreguen las boletas de citación para citar a la testigo.

Oportunamente aduciremos y presentaremos el resto de las pruebas que estimemos pertinentes

DERECHO: Negamos el invocado por la parte actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/17/ichdef.

Licda. Martha García Hidalgo

Secretaria General a.i.

MATERIA

SERVIDOR PÚBLICO-REINTEGRO

SERVIDOR PÚBLICO-RENUNCIA