



### SUMARIO

#### Secretaría General de la Comunidad Andina

	Pág.
<b>Resolución 701.-</b> Destitución de funcionario por causal de falta grave .....	1

### RESOLUCION 701

#### Destitución de funcionario por causal de falta grave

LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: Los Artículos 34, literales (a) y (c), y 37 del Acuerdo de Cartagena; los artículos 11, literales (b), (e), (l) y (w), 21, 22, 24, 25, 30, 31 y 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina; los artículos 2, 3, 10, 13, 16, 19, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 del Reglamento Interno de la Secretaría General de la Comunidad Andina; los artículos 5 y 17 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; los artículos 17, 19, 20, 21 y 40 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; los artículos 88, 135, 136, 137, 138 y 139 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; y la Resolución 688 de la Secretaría General

CONSIDERANDO: Que el día 13 de enero de 2003, mediante memorando SG-M/4/001-2003, dirigido por la Gerente General de Operaciones y Finanzas, actuando en ejercicio de funciones delegadas por el Secretario General, al Señor Abogado Roger Villarreal Abril, funcionario internacional de la institución, la Secretaría General inició un procedimiento administrativo, con el fin de evaluar la posibilidad de terminar anticipadamente el contrato de trabajo que tiene suscrito desde el primero de julio de 2001 con el Señor Villarreal;

Que, en el marco de este procedimiento y a la luz de los elementos de información que en el mismo se presentaron, la Secretaría General encontró indicios que permitían suponer la posible comisión de faltas graves por parte del Señor Villarreal en el desempeño de sus funciones;

Que, por lo tanto, con fecha 30 de enero de 2003, mediante memorando SG-M/4/015-2003, la Secretaría General formuló cargos al Señor Villarreal por la posible comisión de faltas graves en el desempeño de sus funciones. En el escrito de cargos, y conforme a lo previsto en el artículo 55 del Reglamento Interno de la Secretaría General, se le concedió un plazo que no excediera de ocho (8) días hábiles para que él pudiera presentar por escrito sus descargos;

Que, el día 12 de febrero de 2003, asistido por abogado, el Señor Villarreal presentó por escrito sus descargos;

Que, por lo indicado, corresponde a la Secretaría General emitir su pronunciamiento respecto del procedimiento disciplinario abierto al funcionario investigado, para lo cual se tendrán en cuenta los elementos que obran en el expediente administrativo y, en especial: (a) el memorando SG-M/4/001-2003 del 13 de enero de 2003, dirigido por la Gerente General de Operaciones y Finanzas, actuando en ejerci-



cio de funciones delegadas por el Secretario General, al Señor Villarreal; (b) el memorando sin número del día 14 de enero de 2003, dirigido por el funcionario investigado a la Gerente General de Operaciones y Finanzas; (c) el informe que fuera presentado a la Gerente General de Operaciones y Finanzas por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, mediante memorando SG/M/0.5/003-2003 del día 16 de enero de 2003, del cual se remitió copia al Señor Villarreal través del memorando SG/M/4/004-2003 de fecha 16 de enero de 2003; (d) la carta notarial de fecha 17 de enero enviada por el funcionario investigado, asistido por abogado, al Secretario General de la Comunidad Andina; (e) el memorando SG/M/0.5/007-2003 del día 20 de enero de 2003, dirigido por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica a la Gerente General de Operaciones y Finanzas; (f) el memorando sin número del día 24 de enero de 2003, dirigido por el Señor Villarreal a la Gerente General de Operaciones y Finanzas; (g) el memorando SG-M/4/015-2003 del 30 de enero de 2003, dirigido por la Gerente General de Operaciones y Finanzas, actuando en ejercicio de funciones delegadas por el Secretario General, al funcionario investigado; (h) la comunicación de fecha 12 de febrero enviada por el Señor Villarreal, asistido por abogado, a la Gerente General de Operaciones y Finanzas; (i) el memorando SG/M/0.5/021-2003 del día 17 de febrero de 2003, dirigido por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica a la Gerente General de Operaciones y Finanzas; (j) los alegatos expuestos verbalmente por el funcionario investigado durante la audiencia que sostuviera en la tarde del día 18 de febrero de 2003, por su solicitud, con la Gerente General de Operaciones y Finanzas y la Coordinadora de Recursos Humanos;

Que, a la luz de la normativa aplicable y de los elementos que obran en el expediente administrativo y, entre otros de los identificados en el párrafo anterior, así como del contrato suscrito el día primero de julio de 2001 con el Señor Villarreal, la Secretaría General ha tenido en cuenta los hechos y consideraciones que se exponen a continuación;

## I. HECHOS

1. Que el Señor Villarreal fue contratado por la Secretaría General como funcionario internacional profesional a partir del día primero

de julio de 2001, asignándosele como responsabilidad fundamental **la coordinación dentro de la institución del trámite de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales por incumplimientos de normas y la representación de la Secretaría General ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**, en reemplazo del abogado que hasta esa fecha se encargaba de esas funciones dentro de la Secretaría General, quien había renunciado a su cargo. A tal efecto, antes de su contratación, el funcionario investigado viajó a la sede de la Secretaría General y tuvo la oportunidad de reunirse con el abogado que reemplazaría, con el fin de coordinar con él la entrega de los casos y asuntos pendientes y de recibir una inducción a su cargo. Como parte de esta inducción, el Señor Villarreal viajó a la ciudad de Quito, en compañía del abogado que reemplazaría y con gastos igualmente cubiertos por la Secretaría General, con el fin de asistir a una audiencia pública en el Tribunal de Justicia;

2. Que al momento de su contratación se asignó al Señor Villarreal, entre otras cosas, la responsabilidad de: (a) preparar borradores de escritos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, de notas de observaciones, de dictámenes y de comunicaciones; (b) presentar escritos y comunicaciones ante ese Tribunal; (c) vigilar el cumplimiento estricto de los plazos en estos procedimientos; (d) mantener actualizado el borrador del informe sobre incumplimientos que la Secretaría General presenta periódicamente ante la Comisión de la Comunidad Andina; y, (e) vigilar que los actos que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina envía a la Secretaría General fueran publicados oportunamente en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena;
3. Que, al tratarse de un funcionario de categoría internacional, el Señor Villarreal es un funcionario de **"alto nivel"** dentro de la estructura de la Secretaría General. Asimismo, como se nota de las actividades que han sido descritas, y usando los criterios previstos en el artículo 13 del Reglamento Interno de la Secretaría General de la Comunidad Andina, las funciones para las cuales la Secretaría General contrató al Señor Villarreal pueden calificarse como de **"con-**



**fianza**", por su alta jerarquía, por la sensibilidad de las tareas que se le asignaron, por la gran responsabilidad del rol que él ejercía, por la elevada representatividad que se le confió para que actuara en nombre de la Secretaría General y hasta por los privilegios diplomáticos y la remuneración que se le asignaron;

4. Que, en fecha 28 de enero de 2002, el Tribunal Andino de Justicia solicitó la opinión de la Secretaría General y de los Países Miembros, acerca de si un País Miembro estaba acatando la sentencia emitida en una acción de incumplimiento (proceso 9-AI-98). En su comunicación, el Tribunal fijó un plazo de cinco días para la respuesta, el cual vencía el día 4 de febrero. Como consta en el expediente, el caso fue asignado al Señor Villarreal el mismo día 28 de enero. Como igualmente consta en el expediente, en la noche del 4 de febrero, el Señor Villarreal presentó a consideración del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica un borrador con graves fallas que le fueron observadas inmediatamente. El día 5 de febrero, el funcionario investigado abandonó la sede de la Secretaría General en horas de la tarde, dejando con su secretaria un segundo borrador que incluía aún errores que le habían sido observados en la primera oportunidad. Como resultado de lo anterior, no fue sino hasta el día 6 de febrero, **fuera del plazo fijado**, que la Secretaría General rindió su opinión, cosa que el Tribunal puso de relieve en su auto del día 3 de abril de 2002. Por los hechos relatados, el día 5 de febrero, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, como su superior jerárquico directo, envió el memorando SG/M/1.8/010-2002 al Señor Villarreal describiendo tales hechos y expresándole su preocupación por el reiterado incumplimiento de plazos en los procedimientos a su cargo, incluyendo los plazos de actuaciones ante el Tribunal Andino de Justicia; en el mismo memorando se solicitó al funcionario investigado que, "...con la finalidad de esclarecer las circunstancias que propiciaron la situación descrita..." se pronunciara con respecto al contenido de la comunicación dentro de las siguientes 48 horas. El Señor Villarreal envió su respuesta al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica el día 7 de febrero. El día 21 de febrero, tomando en cuenta los

hechos descritos en el memorando del 5 de febrero, así como la respuesta del 7 del mismo mes, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica envió el memorando SG/M/1.8/010-2002 al funcionario investigado, en el cual, "...considerando su condición de responsable directo de los trámites ante el Tribunal Andino de Justicia y de los procedimientos administrativos por incumplimiento..." le solicitó que se sirviera implementar una serie de medidas que allí se enumeraron, con el fin de facilitar su desempeño y el cumplimiento de sus obligaciones a partir de esa fecha;

5. Que, durante el mes de enero de 2002, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica se dirigió al Señor Villarreal con el fin de solicitarle que verificara el estado de la publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena de actos emitidos por el Tribunal Andino, para asegurarse que no hubiera retrasos. Como consta en el expediente, en fecha 7 de febrero de 2002, al no recibir respuesta sobre el tema, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica envió una nota escrita al funcionario investigado, solicitándole que verificara las publicaciones de los actos del Tribunal en la Gaceta Oficial del Acuerdo y que informara al respecto. El mismo día 7 de febrero, el Señor Villarreal informó por escrito al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica que las publicaciones que se estaban realizando en la Gaceta Oficial eran las ordenadas por el Tribunal mediante auto y que, en tal sentido, se estaban publicando todos los actos que ordenaba el mismo Tribunal. En fecha 11 de marzo de 2002, el Tribunal Andino de Justicia solicitó a la Secretaría General la publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, de un auto emitido el 6 de marzo en el Proceso 53-AI-99. En la carta remisoría (oficio 132-S-TJCA-2002 del 11 de marzo) el Tribunal Andino solicitó a la Secretaría General "...se digne disponer la publicación de la referida providencia en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena..." Como consta en el expediente, el asunto fue asignado al funcionario investigado el mismo día 11 de marzo. El día 27 de marzo, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica detectó que más de dos semanas después, el trámite de publicación **no había sido siquiera inicia-**



- do. Como resultado de lo anterior, no fue sino hasta el día 2 de abril, que la Secretaría General publicó en la Gaceta Oficial 778 el auto remitido por el Tribunal el 11 de marzo. El día primero de abril de 2002, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica envió el memorando SG/M/1.8/034-2002 al Señor Villarreal relatando los hechos anteriores y llamando su atención por el reiterado incumplimiento de plazos en los trámites de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena de actos emitidos por el Tribunal Andino de Justicia. El día 8 de abril, mediante memorando SG/M/1.8/037-2002, el funcionario investigado se dirigió al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica informándole entre otras cosas que, una vez detectado el retraso, el mismo día 27 de marzo se había iniciado el trámite de publicación en la Gaceta del auto emitido por el Tribunal en el proceso 53-AI-99;
6. Que el día 21 de febrero de 2002 el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica envió al Señor Villarreal el memorando SG/M/1.8/020-2002, ya citado, en el cual, frente a la "...preocupación, como consultor jurídico de esta institución, por el incumplimiento de plazos en los procedimientos a su cargo, incluyendo los plazos de actuaciones ante el Tribunal Andino de Justicia..." y "...considerando su condición de responsable directo de los trámites ante el Tribunal Andino de Justicia y de los procedimientos administrativos por incumplimiento..." entre otras cosas le instruyó para que presentara "...en forma semanal un informe sobre el estado de los procedimientos bajo su responsabilidad, con expresa indicación de las acciones siguientes y de los plazos de próximo vencimiento..." como una de las formas de corregir la situación de incumplimiento de plazos. La instrucción de que presentara estos informes semanales a su supervisor fue recordada al funcionario investigado en varias oportunidades, incluso en el memorando SG/M/1.8/089-2002 que el día 29 de agosto de 2002 le dirigió el Director General encargado de la Secretaría General, así como en el memorando SG/M/1.8/096-2002 que el día 5 de septiembre de 2002 le dirigió el Secretario General encargado de la Comunidad Andina. A pesar de lo anterior, el Señor Villarreal no envió estos informes;
7. Que, con fecha 11 de julio de 2002, el Tribunal Andino de Justicia solicitó la opinión de la Secretaría General y de los Países Miembros, acerca de si un País Miembro estaba acatando la sentencia emitida en una acción de incumplimiento (proceso 26-AI-2001). El Tribunal fijó un plazo de 40 días para la respuesta, el cual vencía el día 20 de agosto. Como consta en el expediente, el caso fue asignado al Señor Villarreal el día 15 de julio. Por otro lado, con fecha 19 de julio de 2002, el Tribunal Andino de Justicia solicitó la opinión de la Secretaría General y de los Países Miembros, acerca de si un País Miembro estaba acatando la sentencia emitida en otra acción de incumplimiento (proceso 32-AI-2001). El Tribunal fijó un plazo de 40 días para la respuesta, el cual vencía el día 28 de agosto. El caso fue asignado al Señor Villarreal el día 22 de julio. Como igualmente consta en el expediente, el día 29 de agosto, **cuando ya se habían vencido ambos plazos**, el funcionario investigado presentó borradores de respuesta para la consideración del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, que indicaban que la Secretaría General carecía de elementos para pronunciarse en los dos casos. Tales borradores fueron preparados **sin que, en forma previa, se hubieran hecho consultas internas a los funcionarios técnicos de la institución, ni se hubiera pedido información al gobierno del País Miembro señalado ni a los demás Países Miembros acerca del estado de cumplimiento de ambas sentencias**. Informado acerca de la situación, el día 29 de agosto de 2002, el Director General encargado de la Secretaría General formuló cargos al Señor Villarreal a través del memorando SG/M/1.8/089-2002, por la "...reiterada desatención e incumplimiento de plazos en procedimientos a su cargo, referidos a actuaciones ante el Tribunal Andino de Justicia...", describiendo los hechos y expresándole que, en su opinión, "...los hechos descritos configuran la comisión reiterada de faltas que implican la desatención e incumplimiento de sus deberes como funcionario de esta institución...". En el memorando se concedió un plazo de dos días hábiles al funcionario investigado para que presentara sus descargos, lo cual hizo el día 3 de septiembre, mediante memorando SG/M/1.8/091-2002. Tomando en cuenta los hechos descritos y



la respuesta del Señor Villarreal, el día 5 de septiembre de 2002, el Secretario General encargado de la Comunidad Andina, mediante memorando SG/M/1.8/096-2002, impuso amonestación escrita al funcionario investigado por la reiterada desatención e incumplimiento de plazos en procedimientos a su cargo;

8. Que, con posterioridad a los hechos descritos, el Señor Villarreal fue relevado de su responsabilidad en los procedimientos de incumplimientos y le fueron asignadas nuevas responsabilidades en otras áreas dentro de la Secretaría General. Sin embargo, incluso después de esto, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica envió comunicaciones escritas, cuyas copias figuran en el expediente, al funcionario investigado relativas al incumplimiento de sus nuevas funciones;
9. Que, como consta en el expediente, el día 19 de septiembre de 2002, en horas de la mañana, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica encargó por escrito al Señor Villarreal la preparación de un informe con ideas acerca de lo que pudiera ser un mecanismo alternativo de financiamiento de órganos comunitarios de la Comunidad Andina, en principio, la Secretaría General y el Tribunal. En la instrucción escrita se describía a grandes rasgos en qué podría consistir el mecanismo, a cuáles funcionarios dentro de la institución debía consultar para elaborar el informe y cuáles documentos revisar. También se le expresaba que tan solo se trataba de tener clara la situación en términos de la instrucción impartida durante la reunión presidencial de Guayaquil y de los grandes rasgos que pudiera tener el mecanismo. En la misma instrucción se solicitó al funcionario investigado remitir alguna información, al menos preliminar, para el día siguiente. A pesar de la urgencia que se le señaló que tenía el tema, durante la tarde del día 19 de septiembre, el Señor Villarreal fue objeto de un llamado de atención escrito por parte de su superior jerárquico directo, por no haber dado la adecuada prioridad al trabajo solicitado y estar atendiendo asuntos distintos, de su interés personal, ignorando las instrucciones que le habían sido impartidas;

10. Que, como consta en el expediente, el día 21 de noviembre de 2002, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica se dirigió por escrito al Señor Villarreal con el fin de llamar su atención por el retraso en la elaboración de un borrador de Resolución que le había sido asignada. Al día siguiente, el 22 de noviembre, al ser nuevamente requerido por escrito respecto del estado del trámite de la preparación del borrador de Resolución, el funcionario investigado informó por escrito al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica que "desafortunadamente", por tener una cita personal fuera de la sede de la Secretaría General, con el fin de tramitar una visa para sus vacaciones de diciembre, no podría tener listo a tiempo el borrador. Como resultado de esta respuesta, el mismo día 22 de noviembre, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica llamó nuevamente por escrito la atención al Señor Villarreal;

Que, además de los llamados de atención escritos que han sido señalados, el Señor Villarreal recibió otros llamados de atención por parte de su superior jerárquico directo, cuyas copias figuran en el expediente, por el incumplimiento de plazos en procedimientos a su cargo;

Que el Señor Villarreal también recibió repetidos llamados escritos de atención, cuyas copias figuran en el expediente, por parte de su superior jerárquico directo, para que mantuviera actualizado el informe sobre incumplimientos que la Secretaría General debe presentar periódicamente ante la Comisión de la Comunidad Andina;

Que a lo largo del año 2002, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica cursó al Señor Villarreal diversos mensajes escritos, cuyas copias figuran en el expediente, mediante los cuales le señaló la comisión de fallas en borradores de escritos elaborados, tanto en lo sustantivo, como en su forma;

## II. CONSIDERACIONES

Que, como se ha indicado, con fecha 30 de enero de 2003, la Secretaría General formuló cargos al Señor Villarreal por la posible comisión de faltas graves en el desempeño de sus funciones. En ese memorando se describieron



los hechos enumerados con anterioridad y se señaló que los mismos podían constituir, entre otras cosas, un incumplimiento reiterado de las funciones inherentes a su cargo, un incumplimiento grave de las funciones inherentes a su cargo y un abandono de su trabajo;

Que, a los fines del presente pronunciamiento corresponde a la Secretaría General considerar en primer término cuáles son o han sido las funciones inherentes al cargo que el Señor Villarreal ha ocupado dentro de la institución. En segundo término, la Secretaría General consideraría si se ha demostrado que el funcionario investigado incurrió en un incumplimiento de esas funciones. Si así fuera, correspondería entonces comprobar si se ha demostrado que el incumplimiento de esas funciones fue reiterado o si se ha demostrado que el incumplimiento fue grave. Adicionalmente, se considerará si se ha demostrado que el Señor Villarreal incurrió en abandono de su trabajo. Finalmente, en caso de que se considerara que el funcionario investigado incurrió en uno o más de estos supuestos de falta grave, habría que determinar cuál es la sanción que corresponde aplicar, si es que alguna;

#### **A. Acerca de las funciones inherentes al cargo del Señor Villarreal**

##### **1. Antecedentes**

Que, como se expuso en el memorando del 30 de enero de 2003, y como consta de los documentos que obran en el expediente, el Señor Villarreal fue contratado por la Secretaría General por tres años como funcionario internacional profesional, en fecha primero de julio de 2001, para coordinar el tema de los incumplimientos de normas y las actuaciones ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. La responsabilidad fundamental que se asignó al funcionario investigado al momento de su contratación consistía en tramitar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en casos de incumplimientos y en ejercer la representación de la Secretaría General ante el Tribunal de Justicia. Como puede apreciarse y ha sido indicado, el cargo del Señor Villarreal puede calificarse como de "alto nivel", mientras que las funciones para las cuales la Secretaría General le contrató pueden calificarse como de "confianza";

##### **2. Descargos del Señor Villarreal**

Que, respecto de los hechos descritos, en su escrito del 12 de febrero de 2003, el Señor Villarreal presentó los siguientes descargos:

- i. Que la lista que ha sido descrita sería apenas "una afirmación subjetiva que contiene un listado de funciones que jamás [le] fueron entregadas ni asignadas formalmente"; en tal sentido que resultaría "gratuita y desvirtuada en los propios hechos" la aseveración de que él fuera el "responsable" directo de los trámites ante el Tribunal Andino de Justicia, ya que cada abogado sería "responsable de los procedimientos que le han sido encomendados, incluidas las actuaciones judiciales propias de los mismos";*
- ii. Que jamás recibió formalmente la entrega de una responsabilidad en los términos que han sido descritos, toda vez "que ello hubiese implicado no solo la entrega de los asuntos de la persona a quien reemplazaba, si no también la inducción al tema"; que en ese sentido, "jamás [recibió] información relativa a los asuntos que [el abogado a quien el funcionario investigado reemplazó] estuviese manejando, ni se realizó un proceso de entrega de casos o asuntos pendientes, ni se efectuó un mínimo proceso de inducción al cargo"; y,*
- iii. Que no sería un hecho que las funciones asignadas fueran "de alto nivel y de confianza sino en todo caso se [trataría] de una apreciación que no se [condeciría] con los términos previstos en [su] contrato de trabajo";*

##### **2.i. Sobre las funciones del Señor Villarreal**

Que extraña a la Secretaría General que, como parte de sus descargos, el Señor Villarreal alegue que, a lo largo de más de un año de trabajo en la institución él no supiera formalmente cuáles eran las tareas que le habían sido asignadas. Efectivamente, considera la Secretaría General que es plenamente conocido dentro de la institución que la responsabilidad que se asignó al funcionario investigado al momento de su contratación consistía justamente en coordinar el tema de los incumplimientos de normas y las actuaciones ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.



En tal sentido, el Señor Villarreal reemplazaría, a partir del día primero de julio de 2001 al abogado que hasta el día 30 de junio tuvo asignadas estas mismas funciones;

Al respecto, observa la Secretaría General que no hay prueba en el expediente de que el funcionario investigado hubiera manifestado duda alguna acerca del contenido y alcance de las funciones que le habían sido encomendadas. Por el contrario, existe múltiple evidencia de comunicaciones escritas cursadas con el Señor Villarreal en las cuales se hace referencia a las funciones que este funcionario ejercía. Así, por ejemplo: (a) en el memorando del 5 de febrero de 2002, que el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica envió al Señor Villarreal le expresa su "...preocupación... por el reiterado incumplimiento de plazos en los procedimientos a su cargo, incluyendo los plazos de actuaciones ante el Tribunal Andino de Justicia..."; (b) en el memorando que el día 21 de febrero de 2002 el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica dirigió al funcionario investigado, se refiere a él, "...Considerando su condición de responsable directo de los trámites ante el Tribunal Andino de Justicia y de los procedimientos administrativos por incumplimiento..."; (c) en el memorando del día primero de abril de 2002, que el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica remitió al Señor Villarreal, se refiere a él "...Considerando su condición de responsable directo de este tipo de trámites..." (refiriéndose a las publicaciones de actos del Tribunal Andino en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena); (d) en el memorando que el día 29 de agosto de 2002 el Director General encargado de la Secretaría General, envió al funcionario investigado se refiere a la "...reiterada desatención e incumplimiento de plazos en procedimientos a su cargo, referidos a actuaciones ante el Tribunal Andino de Justicia..."; (e) en el memorando que el día 5 de septiembre de 2002 el Secretario General encargado de la Comunidad Andina envió al Señor Villarreal le expresó textualmente, "...Como usted debe conocer bien, porque desde su ingreso a esta institución es el abogado que tiene a su cargo la coordinación de este tipo de trámites ante el Tribunal..." (refiriéndose a los procedimientos por incumplimiento y trámites ante el Tribunal de Justicia). En ninguna de las oportunidades en que el funcionario investigado recibió estas comunicaciones escritas, manifestó duda alguna en cuanto a la naturaleza, al con-

tenido ni al alcance de las funciones que le habían sido asignadas dentro de la Secretaría General;

Que, por lo tanto, esta Secretaría General considera que existe evidencia de que el Señor Villarreal conocía o, en todo caso, debía conocer cuáles eran sus responsabilidades fundamentales como funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina y que las mismas tenían que ver con lo relativo al tema de incumplimientos y de actuaciones ante el Tribunal de Justicia y consistían, entre otras cosas, en tramitar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en casos de incumplimientos y en ejercer la representación de la Secretaría General ante ese Tribunal;

Que, adicionalmente, la mayor parte de los elementos que constan en el presente procedimiento tienen que ver justamente con el incumplimiento de estas funciones y en particular con llamados de atención que se han hecho al Señor Villarreal en relación con el incumplimiento o con el cumplimiento tardío o deficiente de: (a) la preparación de borradores de escritos ante el Tribunal, de notas de observaciones, de dictámenes y de comunicaciones; (b) la vigilancia respecto del cumplimiento estricto de plazos en procedimientos; (c) la actualización del informe sobre incumplimientos que la Secretaría General presenta periódicamente ante la Comisión de la Comunidad Andina; y, (d) la publicación oportuna en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena de actos del Tribunal de Justicia. En ninguno de los descargos que el funcionario investigado presentó frente a estos llamados de atención manifestó que estas responsabilidades no le hubieran sido asignadas, ni que él tuviera duda alguna en cuanto a la naturaleza, al contenido ni al alcance de las funciones que le habían sido asignadas dentro de la Secretaría General;

Que, además, en su mismo escrito de descargos del 12 de febrero, el Señor Villarreal contradice su propio alegato al afirmar que "... lo que era medular de [sus] obligaciones de trabajo [era] el manejo de los trámites administrativos propios del área de incumplimientos, incluida la atención de las denuncias de los países miembros, seguimiento a los términos perentorios que los mismos tienen para contestar dichas denuncias, informar de las mismas a todos los demás países miembros, etc....,



además de mi intervención en los litigios en trámite ante el Tribunal Andino de Justicia, lo que comprende la preparación de escritos y preparación de audiencias a ser actuadas en Quito...". Adicionalmente, del memorando de fecha 8 de abril de 2002, dirigido al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica (al cual hace referencia en su escrito de descargos del 12 de febrero), al referirse al retraso en la publicación de autos del Tribunal de Justicia en la Gaceta Oficial, el funcionario investigado relata cómo él era el abogado que mantenía contacto con el Secretario del Tribunal de Justicia. Por último, debe tenerse en cuenta que, desde el momento de su contratación, el Señor Villarreal recibió la custodia física de los expedientes de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en trámite en casos de incumplimientos, así como de los otros expedientes relacionados con casos en trámite ante el Tribunal de Justicia, por lo cual cumplía además la función de guardián o custodio de estos expedientes. En la oportunidad en que el funcionario investigado cambió de oficina, los expedientes fueron trasladados junto con él;

## **2.ii. Acerca de la entrega formal de funciones y la inducción**

Que, según consta en el expediente, el Señor Villarreal viajó a la ciudad de Lima durante la segunda semana de junio de 2001, es decir el mes antes de su contratación, con gastos cubiertos por la Secretaría General de la Comunidad Andina. El primer día de su viaje, el funcionario investigado fue entrevistado por el Secretario General. Una vez que la entrevista concluyó, y resultó positiva, la Secretaría General mantuvo al Señor Villarreal entre los días lunes 11 al jueves 14 de junio, coordinando con el abogado a quien él reemplazaría a partir del primero de julio, la entrega de casos y asuntos pendientes y recibiendo un proceso de inducción al cargo. Dentro de ese proceso de inducción, el funcionario investigado incluso viajó a la ciudad de Quito, acompañando al abogado a quien él reemplazaría, con el fin de asistir a una audiencia pública convocada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Vale la pena agregar que este proceso de inducción es inusual para la mayoría de funcionarios que ingresan a la Secretaría General y sólo se explica en el caso del Señor Villarreal en razón de las funciones para las cuales la Secretaría General le contrató, las cuales sin duda pueden cali-

arse como de "alto nivel" y de "confianza". Acerca de los resultados de esta actividad de inducción, el día 15 de junio de 2001, el Señor Villarreal envió una nota escrita al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, su futuro superior jerárquico directo, expresándole que en su opinión el viaje y su intercambio con el abogado a quien él reemplazaría había sido muy productivo e informándole que estaba estudiando desde ya los temas que le iban a ser asignados;

## **2.iii. Alto nivel y confianza**

Que, en opinión de la Secretaría General, el cargo del Señor Villarreal puede calificarse como de "alto nivel", mientras que las funciones para las cuales la Secretaría General le contrató pueden calificarse como de "confianza". Para llegar a esta determinación, la Secretaría General ha tenido en cuenta la alta jerarquía que implica la naturaleza de la contratación como funcionario internacional profesional dentro de la institución, la sensibilidad de las tareas que se asignaron al funcionario investigado, la gran responsabilidad del rol que se le confió, la elevada representatividad que se le asignó para que pudiera actuar en nombre de la Secretaría General y hasta la remuneración y los privilegios diplomáticos que se le han concedido, usando los criterios enumerados en los artículos 10 y 13 del Reglamento Interno de la Secretaría General de la Comunidad Andina;

Que considera pertinente añadir la Secretaría General que la primera función que este órgano comunitario tiene atribuida dentro del Acuerdo de Cartagena, es justamente "...velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina...", según lo dispone el literal (a) del artículo 30 del Acuerdo de Cartagena. En tal sentido, la responsabilidad crucial que el Señor Villarreal tenía atribuida dentro de la estructura de la Secretaría General para que este órgano comunitario pudiera ejercer esta tarea, constituye sin duda una función de alto nivel y de confianza;

## **3. Conclusión**

Que, en conclusión, considera esta Secretaría General que se ha demostrado en el presente procedimiento que el Señor Villarreal fue contratado como funcionario internacional pro-



fesional por tres años, a partir del primero de julio de 2001, para coordinar el tema de los incumplimientos de normas y de las actuaciones ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Igualmente queda demostrado que la responsabilidad fundamental que se asignó al funcionario investigado al momento de su contratación tenía que ver con lo relativo al tema de incumplimientos y de actuaciones ante el Tribunal de Justicia y consistía en tramitar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en casos de incumplimientos y en ejercer la representación de la Secretaría General ante ese Tribunal, de todo lo cual él fue repetidamente recordado a lo largo de su trabajo en la institución. Queda claro por último que, para el ejercicio de sus funciones, y en razón del "alto nivel" de las mismas, el Señor Villarreal recibió un proceso de inducción al cargo y tuvo oportunidad de coordinar la entrega de los casos y asuntos pendientes con la persona a quien iba a reemplazar, en una forma inusual para la mayoría de funcionarios que ingresan a la Secretaría General;

### **B. Acerca del incumplimiento de funciones**

Que, una vez comprobadas cuáles son las funciones inherentes al cargo que el Señor Villarreal ha ocupado dentro de la institución, corresponde a la Secretaría General considerar si se ha demostrado en el presente procedimiento que el funcionario investigado ha incurrido en incumplimiento de esas funciones;

#### **1. Antecedentes**

Que, al respecto, la Secretaría General tomó en cuenta los hechos relatados con anterioridad y, en especial, los aspectos que se detallan a continuación: el retraso en la preparación de opiniones para el Tribunal Andino de Justicia, lo cual llevó a la emisión extemporánea de tales opiniones; el retraso en trámites de publicación de actos del Tribunal Andino de Justicia en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena; la falta de entrega de informes periódicos a su supervisor acerca del estado de procedimientos bajo su responsabilidad; el incumplimiento de instrucciones que le habían sido impartidas por sus superiores jerárquicos, incluso por alegar estar atendiendo asuntos de su interés personal, con descuido de sus responsabilidades de trabajo;

#### **2. Descargos del Señor Villarreal**

Que, respecto de los hechos descritos, el Señor Villarreal ha presentado los siguientes descargos:

##### **Retraso en opiniones para el Tribunal Andino de Justicia**

Que, en cuanto al retraso en la preparación de opiniones para el Tribunal Andino de Justicia, en su escrito del 12 de febrero de 2003, el Señor Villarreal alegó:

- i. *Que "...no es procedente que se formulen imputaciones genéricas sin precisar casos concretos y situaciones específicas...";*
- ii. *Que en dos de los casos que se le señalaron (los de los procesos 26-AI-2001 y 32-AI-2001), no habría existido vencimiento de ningún plazo, por cuanto **en su opinión** la Secretaría General no estaba formalmente obligada a emitir comunicación alguna;*
- iii. *Que, en otro caso (el del proceso 9-AI-98), incluso a pesar de que el Tribunal Andino de Justicia fijó un plazo para que la Secretaría General presentara su opinión técnica, el retraso en responder habría sido irrelevante, toda vez que no afectó el resultado del proceso;*
- iv. *Que el retraso en tramitar los escritos de opinión al Tribunal no habría sido su responsabilidad, sino que habría sido el resultado de retrasos en la entrega de opiniones técnicas por parte de otros funcionarios de la institución o habría respondido a sugerencias de otros funcionarios; y,*
- v. *Que "...en los procesos sumarios no existe la práctica habitual de intervenir en esta etapa de la actuación procesal, afirmación que se puede corroborar con la simple revisión de diversos expedientes como por ejemplo, entre otros..." los que allí cita;*

2.i. Que, sobre el primer alegato de descargo, la sola lectura de las diversas comunicaciones escritas cursadas al Señor Villarreal, cuyas copias constan en el expediente, permite comprobar que las mismas se refieren siempre a "casos concretos y situaciones específicas" A saber, entre otros, los retrasos en la preparación de opiniones para el Tribunal Andino en los



procesos 9-AI-98, 26-AI-2001 y 32-AI-2001. En particular, el escrito de cargos del 30 de enero de 2003 contiene una enumeración detallada de casos que impide afirmar que se estén haciendo al funcionario investigado "imputaciones genéricas sin precisar casos concretos y situaciones específicas". Muy por el contrario, en el escrito se hace una enumeración de las conductas que constituirían incumplimientos de funciones, con fechas, nombres, números y toda la demás información necesaria para que se pueda identificar cada situación. Pero además, en cada uno de los llamados previos de atención escritos quedan claros los casos a que se refieren las faltas imputadas. En opinión de esta Secretaría General, estos casos y situaciones han quedado tan claramente precisados, que el Señor Villarreal ha tenido ocasión de presentar sus descargos refiriéndose con precisión a los casos en los que se afirma su incumplimiento, aun cuando sea para negar su responsabilidad;

2.ii. Que, sobre el segundo alegato de descargo, los autos emitidos por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en fechas 10 de julio y 17 de julio de 2002, en los procesos 26-AI-2001 y 32-AI-2001, respectivamente, "advierten" a la Secretaría General que dispone de un plazo de 40 días contados a partir de la notificación del auto, "...para que [pueda] hacer llegar al Tribunal sus opiniones y comentarios relacionados con la conducta que se investiga..." Siendo así, es obvio que, a diferencia de lo que alega el Señor Villarreal, la Secretaría General fue formalmente instada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina a hacerle llegar sus opiniones y comentarios relacionados con las conductas que se investigaban;

2.iii. Que, sobre el tercer alegato de descargo, en la página 4 del auto emitido en fecha 3 de abril de 2002, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, hace expreso llamado de atención a la Secretaría General por haber rendido "...fuera de lapso la opinión solicitada...";

Que, por lo anterior, queda claro que, si bien el retraso en este caso particular no afectó el resultado del proceso, sí trajo consecuencias negativas para la Secretaría General, al haberle comportado un llamado de atención por parte del Tribunal de Justicia;

2.iv. Que, sobre el cuarto alegato de descargo, debe indicarse que el funcionario investigado no

ha alegado, ni menos demostrado, que en los casos señalados hubiera advertido a los funcionarios técnicos de la Secretaría General a los cuales habría solicitado su opinión, que el Tribunal de Justicia había fijado unos plazos para dar respuesta. Por el contrario, en el caso de los procesos 26-AI-2001 y 32-AI-2001, la evidencia en el expediente es que el funcionario investigado se dirigió a los funcionarios técnicos de la Secretaría General para solicitar su criterio recién el día 6 de septiembre de 2002, después que ambos plazos de 40 días habían vencido los días 20 y 28 de agosto respectivamente y luego de que le hubiera sido impuesta una amonestación escrita. Por lo anterior, debe rechazarse el alegato de que el retraso en tramitar estos escritos de opinión al Tribunal hubiera sido responsabilidad de otros funcionarios o hubiera respondido a las sugerencias de tales funcionarios;

2.v. Que, respecto del quinto alegato de descargo, la revisión de los expedientes en los casos que él mismo cita no respalda la afirmación del funcionario investigado, en cuanto a que no habría la práctica habitual de que la Secretaría General intervenga en los procesos sumarios. El Señor Villarreal citó ocho casos. En uno de ellos, efectivamente se pudo detectar que la Secretaría General no había emitido la opinión solicitada por el Tribunal; el caso estaba asignado al mismo funcionario investigado. En otros dos casos, no se ha llegado aún a la fase procesal en la cual el Tribunal solicita a la Secretaría General su opinión. En otro caso citado, el Tribunal no solicitó la opinión de la Secretaría General. En tres casos citados por el Señor Villarreal, la Secretaría General sí emitió la opinión solicitada por el Tribunal. Finalmente, el último caso citado por el funcionario investigado terminó antes que se llegara a la fase procesal en la cual el Tribunal solicita a la Secretaría General su opinión;

Respecto de este mismo alegato de descargo, es necesario señalar que la presentación de una opinión técnica por parte de la Secretaría General en los procesos sumarios que se adelantan con el fin de determinar si un País Miembro está acatando una sentencia constituye el ejercicio de una responsabilidad que a este órgano comunitario atribuye la normativa andina. Efectivamente, los artículos 29 y 30 del Acuerdo de Cartagena disponen que la Secretaría General de la Comunidad Andina actúa en



función de los intereses de la Subregión y su primera función es la de “velar por la aplicación [de ese Acuerdo] y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”. Por otro lado, el Tratado del Tribunal de Justicia atribuye a la Secretaría General la competencia de emitir dictamen técnico acerca del posible “incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas o convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”. Estas funciones, que anteriormente correspondían a la Junta del Acuerdo de Cartagena, han llevado al Tribunal de Justicia a calificar al órgano ejecutivo comunitario como el “guardián de los tratados” (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Andino de 24 de marzo de 1997, en el Proceso 3-AI-96, y de 24 de septiembre de 1998, en el Proceso 2-AI-97);

Por lo anterior, debe rechazarse el alegato de que no exista una práctica habitual de que la Secretaría General intervenga en los procesos sumarios enviando las opiniones solicitadas por el Tribunal de Justicia;

#### **Retraso en publicación de actos del Tribunal Andino en la Gaceta Oficial**

Que, en cuanto al retraso en los trámites de publicación de actos del Tribunal Andino de Justicia en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, el Señor Villarreal alegó que, no obstante el pedido expreso contenido en el oficio 132-S-TJCA-2002 del 11 de marzo de 2002 relativo al auto emitido en el proceso 53-AI-99, no correspondía efectuar la publicación solicitada por el Tribunal de Justicia, por cuanto **en su opinión:**

- i. *“...el Auto emitido por el Tribunal en aquel entonces no se encontraba firme, esto es, no estaba en condición de consentido o ejecutoriado...”; y,*
- ii. *además, como el funcionario investigado habría explicado en un memorando del 8 de abril de 2002 dirigido al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, el Tribunal sólo había enviado el referido auto “...vía fax y... se requería de la copia certificada para proceder a su publicación...”;*

2.i. Que, sobre el primer alegato de descargo, considera la Secretaría General para empezar

que se trata de un argumento de justificación *ex post*, toda vez que en su memorando del 8 de abril de 2002, dirigido al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, el Señor Villarreal únicamente expuso como razón para el retraso en el inicio del trámite de publicación del auto emitido por el Tribunal, que el mismo había sido recibido por fax y no en copia certificada. En ningún momento el funcionario investigado alegó en su descargo de abril de 2002 que no correspondía publicar el auto, porque en su opinión el Tribunal hubiera enviado un auto que no se encontraba firme aún. Como puede apreciarse, el Señor Villarreal no ha acreditado que la razón por la cual en marzo de 2002 se abstuvo de iniciar los trámites para la publicación del auto fuera que él consideraba que no correspondía publicarlo. Pero incluso si fuera así, en opinión de la Secretaría General no corresponde a un funcionario de la institución, actuando de manera individual e inconsulta, pretender corregir instrucciones expresas impartidas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. El auto del Tribunal, cuya publicación fue solicitada, había sido emitido el día 6 de marzo de 2002 y el Tribunal lo remitió a la Secretaría General para su publicación mediante el oficio 132-S-TJCA-2002 del día 11 de marzo de 2002. Es decir, cuando se puede suponer que habían transcurrido los cinco días a partir de su notificación al Ecuador, plazo según el cual por aplicación del artículo 88 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ese auto interlocutorio quedó ejecutoriado. No había pues razón para que el funcionario investigado pretendiera individualmente presumir, como él afirma, que el Tribunal de Justicia equivocadamente había solicitado la publicación en Gaceta de un auto que no se encontraba firme. Más aun, el día 27 de marzo de 2002, cuando se detectó que el Señor Villarreal no había siquiera iniciado los trámites de publicación del auto, habían ya transcurrido 21 días desde la fecha de emisión del mismo;

Adicionalmente, el hecho de que el Señor Villarreal alegue *ex post* que en marzo de 2002 había resuelto ignorar la instrucción del Tribunal Andino, ya que **en su opinión** no correspondía efectuar la publicación por cuanto el auto no se encontraba firme, contrasta con la información que el día 7 de febrero de 2002 envió por escrito a su supervisor. Efectivamente, al ser requerido por escrito acerca del estado de los trámites que se estaban siguiendo para la publicación de



actos del Tribunal Andino en la Gaceta Oficial, como consta en el expediente, el 7 de febrero el funcionario investigado informó al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica que "...las publicaciones que se han realizado son las ordenadas por el Tribunal mediante auto, es decir se publican todos los actos que ordena el mismo Tribunal, como sentencias, interpretaciones prejudiciales y los autos que el Tribunal estime conveniente...";

2.ii. Que, sobre el segundo alegato de descargo, la Secretaría General ha revisado el contenido del memorando del 8 de abril de 2002 enviado por el Señor Villarreal al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, y el cual es citado por el funcionario investigado como evidencia de que él habría advertido, cuando se le llamó la atención, que no correspondía efectuar la publicación solicitada por el Tribunal de Justicia, por cuanto el Tribunal sólo había enviado el auto vía fax y se requería de la copia certificada para proceder a su publicación. Sin embargo, a diferencia de lo que alega el Señor Villarreal, el memorando del 8 de abril expone justamente lo contrario. En dicho memorando, el funcionario investigado afirma que solicitó a un practicante del área jurídica a quien el Señor Villarreal supervisaba que se comunicara con el Secretario del Tribunal de Justicia y que, como resultado de la consulta, el practicante habría sido informado por el Secretario del Tribunal que "...la notificación de este tipo de autos, entiéndase los de autorización de sanciones, van a ser realizadas (*sic*) vía fax únicamente...";

Incluso si por gracia de discusión se admitiera que el Tribunal Andino había solicitado equivocadamente a la Secretaría General la publicación de un acto que no correspondía publicar, no ha sido alegado por el Señor Villarreal, ni menos aun probado, que él hubiera hecho gestión alguna con el Tribunal Andino con el fin de que esta circunstancia se pudiera subsanar y se pudiera publicar el referido auto, ni que, alternativamente, hubiera advertido esta circunstancia a su supervisor dentro de la Secretaría General con el fin de que se pudiera realizar una gestión de este tipo. Efectivamente, según relata el propio funcionario investigado en su memorando del 8 de abril, la primera averiguación ante el Tribunal Andino respecto del auto emitido en el proceso 53-AI-99, se hizo el día 27 de marzo, a raíz de que el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica llamó la atención al

detectar el retraso en el trámite, 16 días más tarde que el auto hubiera sido asignado para su acción al Señor Villarreal;

### **Informes periódicos sobre procedimientos bajo su responsabilidad**

Que, en cuanto a la falta de entrega de informes periódicos a su supervisor acerca del estado de procedimientos bajo su responsabilidad, el Señor Villarreal alegó que la exigencia de informes semanales "...fue simplemente una disposición de inviable cumplimiento... y por tanto fue impartida con el único propósito de contribuir a crearme una imagen negativa respecto a la observancia de mis obligaciones de trabajo...";

Este alegato de descargo se trata de un nuevo argumento *ex post*. Durante todo el año 2002, el Señor Villarreal recibió varias veces el requerimiento de que presentara "...en forma semanal un informe sobre el estado de los procedimientos bajo su responsabilidad, con expresa indicación de las acciones siguientes y de los plazos de próximo vencimiento..." como una de las formas de corregir la situación de incumplimiento de plazos. Este requerimiento le fue hecho incluso por escrito en febrero de 2002 por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, en agosto de 2002 por el Director General encargado de la Secretaría General y en septiembre de 2002 por el Secretario General encargado de la Comunidad Andina. A pesar de lo anterior, el funcionario investigado no envió estos informes, ni informó a los requirentes que, en su opinión, la entrega de informes semanales era una exigencia de "inviable cumplimiento";

Adicionalmente, la Secretaría General considera que para el Señor Villarreal, como funcionario responsable de los trámites ante el Tribunal Andino de Justicia y de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales por incumplimiento, con conocimiento de las acciones siguientes y de los plazos de próximo vencimiento, la actualización permanente de la información relativa al estado de estos procedimientos constituía una responsabilidad básica y fundamental. Por tal razón, la Secretaría General estima que la remisión semanal de información que de por sí se debía mantener permanentemente actualizada, en modo alguno podía constituir una exigencia de inviable cumplimiento;



### Nuevos llamados escritos de atención

Que, como consta en el expediente, luego de que el Señor Villarreal había sido relevado de su responsabilidad en los procedimientos de incumplimientos y le habían sido asignadas nuevas responsabilidades en otras áreas dentro de la Secretaría General, fue objeto de nuevos llamados escritos de atención por el incumplimiento de instrucciones que le habían sido impartidas por su superior jerárquico directo en estos nuevos temas. Al respecto, el funcionario investigado alegó:

- i. *Que en lo relativo al encargo que le hizo en septiembre de 2002 el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica para que preparara un informe preliminar acerca de lo que pudiera ser un mecanismo alternativo de financiamiento de órganos comunitarios de la Comunidad Andina (en principio, Secretaría General y Tribunal), sería "...ostensible... lo irracional del pedido..."; y,*
- ii. *Que en lo que se refiere al reclamo que le hizo en noviembre de 2002 el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica por haber invocado una cita personal fuera de la sede de la Secretaría General, con el fin de tramitar una visa para sus vacaciones de diciembre, como razón para no tener listo a tiempo el borrador de una Resolución cuyo trámite de emisión estaba retrasado, no sería "...cierto que me haya ausentado a mis labores para tramitar mi visa en la Embajada de España...";*

2.i. Que, sobre el primer alegato de descargo, considera la Secretaría General que nuevamente es un argumento *ex post*. El Señor Villarreal no advirtió cuando el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica le hizo el encargo para que preparara un informe preliminar acerca de un mecanismo alternativo de financiamiento para órganos de la Comunidad Andina que en su opinión se tratara de un pedido irracional. Por otro lado, este alegato contrasta con la afirmación que el funcionario investigado hace en su mismo escrito de descargos del día 12 de febrero de 2003, según la cual él sí entregó un informe dentro del plazo concedido, Efectivamente, si el pedido del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica era, según lo califica el Señor Villarreal, "ostensiblemente irracional", no se explica que el funcionario investigado

hubiera podido entregar un informe dentro del plazo solicitado;

2.ii. Que, sobre el segundo alegato de descargo, la Secretaría General considera necesario precisar que en el llamado de atención escrito que su superior jerárquico directo hizo al Señor Villarreal en noviembre de 2002 no se afirmó que él se hubiera ausentado de la sede de la Secretaría General para tramitar una visa en la Embajada de España, sino que el funcionario investigado había manifestado como excusa para el retraso ulterior en la preparación de un borrador de Resolución cuyo plazo de emisión había vencido, que tenía una cita para tramitar una visa para sus vacaciones;

Que, en tal sentido, la Secretaría General estima pertinente la afirmación hecha por el autor Emilio Morgado Valenzuela, según la cual

"...el incumplimiento [de las obligaciones laborales] se manifiesta, por ejemplo en el desinterés y descuido en el cumplimiento de las obligaciones; en la desidia, pereza, falta de exactitud e indolencia en la ejecución de tareas y en el mal desempeño voluntario de las funciones; en el trabajo tardío, defectuoso o insuficiente..." (*Instituciones del Derecho del Trabajo y de la seguridad Social*, México, 1997, p. 574);

### 3. Conclusión

Que, en conclusión, considera esta Secretaría General que se ha demostrado en el presente procedimiento que el Señor Villarreal ha incurrido en incumplimiento de las funciones que le fueron asignadas y que eran inherentes a su cargo;

#### C. **Acerca del carácter reiterado del incumplimiento de funciones**

Que, una vez comprobado el incumplimiento de las funciones que fueron asignadas al Señor Villarreal y que eran inherentes a su cargo, corresponde a la Secretaría General considerar si se ha demostrado en el presente procedimiento que tal incumplimiento de funciones fue reiterado;

Que, efectivamente, el artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina señala que "...se considera causal de falta grave [en un funcionario de la Secreta-



ría General]: (a) Incumplir de manera reiterada o grave las funciones inherentes a su cargo...". Ese supuesto es reproducido en el literal (a) del artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría General;

### 1. Antecedentes

Que, para lo anterior, la Secretaría General se basará en los hechos que fueron descritos en la sección B anterior (*Acerca del incumplimiento de funciones*);

### 2. Descargos del Señor Villarreal

Que, respecto del carácter reiterado del incumplimiento de sus funciones, en su escrito de descargos del 12 de febrero de 2003, el Señor Villarreal alegó que no existiría reiteración en el incumplimiento de sus funciones, porque él no habría sido objeto de tres amonestaciones escritas en el lapso de un año, ni de cuatro amonestaciones escritas en dos años, ni de dos suspensiones en el lapso de un año;

Que, sobre el anterior alegato de descargo, corresponde a la Secretaría General determinar si el incumplimiento por parte del Señor Villarreal de las funciones inherentes a su cargo ha sido reiterado, en el sentido previsto en el artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina. A tal efecto, la Secretaría General observa que, efectivamente, el encabezamiento del artículo 50 de su Reglamento Interno dispone que

"...se entenderá que existe reiteración cuando el funcionario hubiese sido objeto de tres amonestaciones escritas en el lapso de un año o de cuatro en dos años o cuando hubiese sido objeto de dos suspensiones en el lapso de un año...";

No obstante lo anterior, la Secretaría General considera que esta frase no puede leerse como una indicación taxativa en el sentido de que sólo existe reiteración en esos casos. Si se siguiera la interpretación propuesta por el Señor Villarreal, habría que entender que el artículo 50 del Reglamento Interno ha tenido como propósito o efecto modificar el artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General, reduciendo su ámbito de aplicación. El artículo 50 del Reglamento Interno es una norma reglamentaria del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General, aprobado mediante Decisión 409 del Consejo

Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El artículo 32 del Reglamento prevé que: "...se considera causal de falta grave [en un funcionario de la Secretaría General]: (a) Incumplir de manera reiterada o grave las funciones inherentes a su cargo..." Al respecto, debe indicarse que las normas reglamentarias no pueden alterar el espíritu, propósito ni razón de las normas superiores reglamentadas. En palabras de los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández:

"Lo propio del Reglamento... es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración... Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, [ni] puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos..." (*Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1995, p. 168);

El principio anterior de "jerarquía normativa" ha sido puesto de relieve por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Así, en su sentencia del 30 de octubre de 1996, en el proceso 1-AI-96 (a la cual el Tribunal ha hecho posteriormente referencia; véase su sentencia del 18 de marzo de 1998, en el proceso 9-IP-96), el Tribunal señaló:

"...es pertinente anotar acá que dentro de la teoría y principios generalmente aceptados del derecho público que forma parte de las fuentes del derecho comunitario, la jerarquización de la ley a que se refiere la teoría de Kelsen, establece la subordinación que en el ordenamiento jerárquico de la ley tienen los decretos de carácter reglamentario, supeditados a la ley formal que reglamentan. La facultad reglamentaria se ejerce con la mira de desarrollar el ordenamiento jurídico con fuerza de ley, para que ésta pueda ser aplicada y desarrollada en sus principios, sin que el reglamento pueda exceder el alcance y sentido de la ley superior.

Entiende el Tribunal, dentro de la aplicación del principio de jerarquización de la ley, que el desarrollo de ésta es esencialmente reglado, lo que significa que la facultad reglamentaria debe ceñirse a desarrollar el contenido señalado en la ley dentro de los límites fijados por ésta, hasta el punto de que la facultad reglamentaria está limitada por el



propósito de hacer viable la norma superior que se reglamenta...”;

La relación jerárquica existente entre una Ley un Reglamento es análoga a la que existe en el presente caso entre el Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, aprobado mediante una Decisión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y el Reglamento Interno de la Secretaría General, aprobado mediante Resolución de la Secretaría General. En tal sentido, no sería válida una lectura de una disposición del Reglamento Interno que se base en el criterio que ésta tendría como propósito o efecto modificar el ámbito de aplicación de una norma del Reglamento de la Secretaría General;

Por el contrario, la Secretaría General entiende que -al señalar que “...se entenderá que existe reiteración cuando el funcionario hubiese sido objeto [entre otras] de tres amonestaciones escritas...”- el encabezamiento del artículo 50 del Reglamento Interno de la Secretaría General establece una presunción legal. Sobre el tema de las presunciones legales, expresa el autor Hernando Devis Echandía:

“...se entiende por presunción (*praesumere*) suponer una cosa cierta sin que esté probada o sin que nos conste... La presunción es un juicio lógico del legislador [como en el presente caso] o del Juez (según sea presunción legal o judicial), en virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho... Las presunciones legales son necesariamente de derecho y pueden ser *iuris tantum* y *iuris et de iure*; no pueden existir sin norma legal expresa que las consagre; no pueden ser obra de la costumbre o de la jurisprudencia. Las primeras permiten probar en contrario del hecho presumido; las segundas no y son, por lo tanto, definitivas y concluyentes...” (*Compendio de Derecho Procesal*, Bogotá, 1984, pp. 519-521);

La posibilidad de que las normas comunitarias establezcan presunciones legales ha sido puesta de relieve por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Así, en su sentencia del 16 de octubre de 1997, en el proceso 4-AI-96, el Tribunal indicó:

“El inciso 1º del artículo 16 [de la Decisión 371] establece una presunción legal; la pre-

sunción contenida en esta disposición reúne los elementos constitutivos de la misma que se desprenden de su definición. Según Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, ‘la presunción es el resultado del proceso lógico que consiste en pasar de un hecho conocido a otro desconocido; indicio es el hecho conocido de que se parte para establecer la presunción’. En este caso se está en presencia de una presunción legal que admite prueba en contrario... Como tal tiene efecto de prueba plena mientras no se demuestre su falsedad o inexactitud...”;

Por lo indicado, entiende la Secretaría General que en el caso que un funcionario hubiera recibido tres amonestaciones escritas en un año, cuatro amonestaciones escritas en dos años, o dos suspensiones en un año, se presumiría que existe reiteración en el incumplimiento de las funciones inherentes a su cargo. En tales casos, la Secretaría General no tendría que demostrar el elemento de “reiteración”, toda vez que éste quedaría comprobado por la simple acreditación de las plurales amonestaciones escritas o suspensiones en los lapsos indicados. En casos distintos, correspondería a la Secretaría General demostrar la reiteración del incumplimiento de funciones;

Que, a los efectos de determinar si el incumplimiento por parte del Señor Villarreal de las funciones inherentes a su cargo ha sido reiterado, la Secretaría General nota que, según el *Diccionario de la Lengua Española* (Vigésima Primera Edición, Madrid, 1992), “reiteración” es la “acción o efecto de reiterar”. Reiterar es, a su vez, “volver a decir o a hacer una cosa”. De tal manera, si bien puede entenderse que “cuando un funcionario ha sido objeto de tres amonestaciones escritas en el lapso de un año” se demuestra que existe reiteración, en ninguna parte el Reglamento Interno de la Secretaría General limita la reiteración a ese único caso. Por el contrario, el caso ejemplificado es apenas uno de los casos en los cuales se presume que se ha “vuelto a decir o a hacer una cosa”. Sin embargo, cuando se demuestre que un funcionario ha incurrido en un incumplimiento grave de sus funciones de manera repetida, no es posible sostener que dicho incumplimiento no ha sido reiterado, sólo porque no se haya probado a través de, por ejemplo, “tres amonestaciones escritas en el lapso de un año”;



Que, adicionalmente, debe indicarse que consta en el expediente que el Señor Villarreal recibió, durante el año 2002, al menos los siguientes llamados escritos de atención por el incumplimiento de funciones inherentes a su cargo: (a) Memorando del 21 de febrero de 2002, suscrito por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, por el reiterado retraso en la preparación de opiniones para el Tribunal Andino de Justicia; (b) Memorando del primero de abril de 2002, suscrito por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, por el reiterado retraso en trámites de publicación de actos del Tribunal Andino de Justicia en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena; (c) Memorando del 5 de septiembre de 2002, suscrito por el Secretario General encargado de la Comunidad Andina, por la reiterada y grave desatención e incumplimiento de sus deberes como funcionario de la institución; (d) Mensaje escrito del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, por el incumplimiento de instrucciones que le habían sido impartidas por su superior jerárquico directo; (e) Mensaje escrito del 21 de noviembre de 2002, suscrito por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, por el incumplimiento de instrucciones que le habían sido impartidas por su superior jerárquico directo, por alegar estar atendiendo asuntos de su interés personal, con descuido de sus responsabilidades de trabajo. En cada uno de estos casos, la comunicación escrita describió con precisión los hechos que motivaban el respectivo llamado de atención, con el fin de que el funcionario investigado pudiera tomar debida cuenta de las las consecuencias de sus actos y adoptar las acciones pertinentes para enmendar su conducta. Adicionalmente, como consta de los hechos relatados en estas comunicaciones escritas, las mismas estuvieron precedidas de llamados verbales de atención al Señor Villarreal por el incumplimiento de funciones inherentes a su cargo. Finalmente, como consta de los elementos acreditados en el expediente, al menos las tres primeras comunicaciones -el memorando del 21 de febrero de 2002, el memorando del primero de abril de 2002 y el memorando del 5 de septiembre de 2002- se enviaron al funcionario investigado en el marco de procedimientos que le dieron la posibilidad de presentar sus descargos acerca de los hechos descritos en cada una de ellas;

Que la Secretaría General considera que al respecto deben tenerse en cuenta los principios

de “uso de los procedimientos y formalidades para lograr el cumplimiento de los objetivos de la norma y de racionalización de la actividad administrativa”, previstos en el penúltimo párrafo del artículo 5 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, aprobado mediante la Decisión 425 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, según los cuales “...la Secretaría General deberá asegurarse de que las exigencias normativas en materia de procedimientos administrativos y de formalidades sean interpretadas en forma razonable y usadas sólo como instrumentos para alcanzar los objetivos de la norma...”. Como consta del expediente, los llamados escritos de atención al Señor Villarreal, y en particular el memorando del 21 de febrero de 2002, el memorando del primero de abril de 2002 y el memorando del 5 de septiembre de 2002, fueron hechos por la Secretaría General con cumplimiento de garantías de debido proceso, incluyendo la descripción precisa de los hechos que motivaban el respectivo llamado de atención, con el fin de que el funcionario investigado pudiera tomar debida cuenta de las conductas a enmendar y las consecuencias de sus actos, así como la concesión de oportunidades para que el Señor Villarreal pudiera presentar sus descargos. Por lo indicado, es la opinión de la Secretaría General que por aplicación de los principios de “uso de los procedimientos y formalidades para lograr el cumplimiento de los objetivos de la norma y de racionalización de la actividad administrativa”, incluso aquellos llamados escritos de atención que no tuvieron esa denominación formal, constituyeron una amonestación escrita a los fines de los objetivos previstos en la normativa comunitaria. Efectivamente, al revisar el texto de estas comunicaciones se observa que, si muchas de ellas no tuvieron la denominación formal de amonestaciones escritas, ello no desvirtúa que cada una individualmente considerada, se refiere a hechos que implicaban un incumplimiento grave por parte del Señor Villarreal de funciones inherentes a su cargo, hechos éstos que en cada caso hubieran podido dar lugar a la aplicación de sanciones drásticas, incluyendo la destitución del funcionario. Por el contrario, como se demuestra en el expediente, en cada uno de estos casos, la Secretaría General optó por describir las faltas cometidas a fin de que -a tenor del artículo 50 del Reglamento Interno de la Secretaría General- el funcionario investigado tomara debida cuenta de las con-



ductas a enmendar y las consecuencias de sus actos, y por impartirle instrucciones que, de haber sido cumplidas, hubieran permitido corregir los problemas detectados. Como se nota, la Secretaría General pretendió usar el llamado de atención, no con el fin de acumular elementos formales que le permitieran despedir al funcionario, sino como instrumentos para alcanzar los objetivos de la norma, a saber, "que el funcionario tome debida cuenta de las conductas a enmendar y las consecuencias de sus actos". Mal pudiera entonces valerse ahora el funcionario investigado de esta circunstancia, cuando ha quedado plenamente comprobado en el expediente el incumplimiento reiterado en que ha incurrido en el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo;

### 3. Conclusión

Que, en conclusión, considera esta Secretaría General que se ha demostrado en el presente procedimiento que el incumplimiento en que ha incurrido el Señor Villarreal de las funciones que le fueron asignadas y que eran inherentes a su cargo ha sido reiterado;

#### **D. Acerca del carácter grave del incumplimiento de funciones**

Que, una vez comprobado el incumplimiento de las funciones que fueron asignadas al Señor Villarreal y que eran inherentes a su cargo, corresponde a la Secretaría General considerar si se ha demostrado en el presente procedimiento que tal incumplimiento de funciones fue grave;

Que, efectivamente, el artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina señala que "...se considera causal de falta grave [en un funcionario de la Secretaría General]: (a) Incumplir de manera reiterada o grave las funciones inherentes a su cargo...". Ese supuesto es reproducido en el literal (a) del artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría General;

### 1. Antecedentes

Que, al respecto, la Secretaría General tomó en cuenta los hechos que fueron descritos en la sección B anterior (*Acerca del incumplimiento de funciones*);

## 2. Descargos del Señor Villarreal

Que, respecto del carácter grave del incumplimiento de sus funciones, en su escrito de descargos del 12 de febrero de 2003, el Señor Villarreal alegó:

- i. *Que "la reiteración se refiere a la comisión de falta grave y que la misma es calificada por el literal b) del artículo 49 del Reglamento (sic) [¿Interno de la Secretaría General?], en el sentido que para que una falta se pueda calificar como grave, los supuestos incumplimientos reiterados en plazos, como lo ha venido afirmando el Coordinador, los mismos deben derivar en consecuencias negativas para la Institución (sic)"; que, "...en este mismo orden de ideas el artículo 51 del Reglamento (sic) [¿Interno de la Secretaría General?] establece que en todo caso, para ser considerado como grave el incumplimiento el hecho deberá haber afectado el resultado del procedimiento..."; y,*
- ii. *Que en su caso no habría habido consecuencias negativas para la institución, ni se habría afectado el resultado de procedimientos;*

### 2.i. Artículos 49 y 51 del Reglamento Interno de la Secretaría General

Que las referencias que el Señor Villarreal hace a los artículos 49, literal (b) y 51 del Reglamento Interno de la Secretaría General resultan impertinentes a los efectos de la consideración de la causal de incumplimiento grave de las funciones inherentes a su cargo. Efectivamente, mientras el "incumplimiento grave de las funciones inherentes a su cargo" es la primera causal de falta grave, sancionable con la destitución del funcionario, prevista en el literal (a) del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General y en el literal (a) del artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría General, los artículos 49, literal (b) y 51 del Reglamento Interno se refieren a una causal distinta de falta grave, a saber el "incumplimiento de plazos de actuación previstos en normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo", causal esta última que está prevista en el literal (b) del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General y en el literal (b) del artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría General;



Que resultaría absurdo que la normativa comunitaria exigiera en todo caso de incumplimiento de funciones por parte de un funcionario, para que éste pudiera ser calificado como grave, que el mismo hubiera efectivamente derivado en consecuencias negativas para la institución o se hubiera afectado el resultado de procedimientos. En palabras del autor José Ignacio Bidón y Vigil de Quiñónez:

“El Tribunal Supremo, reiteradamente, ha repetido que no constituye la esencia del incumplimiento contractual causar un daño al empresario, sino la vulneración de la lealtad debida, de la buena fe recíprocamente exigible en cualquier relación contractual y sobre todo en la relación laboral.” (*El Despido Disciplinario y sus Causas*, Granada, 2001, p. 43)

Que, por lo tanto, a los efectos de determinar si el Señor Villarreal incumplió de forma grave con las funciones que tenía asignadas, resulta irrelevante la circunstancia de si hubo consecuencias negativas para la institución, o se afectó el resultado de procedimientos, como lo prevén los artículos 49, literal (b), y 51 del Reglamento Interno de la Secretaría General;

## 2.ii. Incumplimiento grave

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, resulta relevante lo dispuesto en el artículo 48 del Reglamento Interno de la Secretaría General, según el cual

“Se entenderá que el funcionario ha incurrido en falta grave cuando haya cometido una infracción o manifieste una conducta incompatible con los deberes esenciales que emanen de su contrato de trabajo, del Reglamento de la Secretaría General, del presente Reglamento o del Manual de Personal, **de manera tal que se determine la imposibilidad de subsistencia del vínculo laboral**” (énfasis añadido);

Que, a tales efectos, el autor Carlos Carro Zúñiga señala que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento,

“Con frecuencia tiene que atenderse [entre otras cosas a]: el tipo de contrato de trabajo; la índole del cargo; la jerarquía y el deber del

empleado; la especialidad laboral...; el grado de confianza, orden y moralidad y las razones de disciplina y obediencia que demandan las funciones; el acatamiento a disposiciones legales inherentes a éstas; el riesgo en potencia -no necesariamente efectivo- que pueda llegar a lesionar el prestigio, la seriedad o la solvencia moral de la empresa, para no citar el económico...; los antecedentes disciplinarios del empleado, etc...” (*Las Justas Causas de Despido en el Código de Trabajo y Jurisprudencia*, San José de Costa Rica, 1992, pp. 66-69);

Que, como se nota, cualquier incumplimiento de funciones por parte de un funcionario no comporta necesariamente las condiciones de gravedad, que configuran la causal de falta grave prevista en el literal (a) del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General y en el literal (a) del artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría General;

Que, a tales efectos, la Secretaría General estima pertinente analizar algunos factores relevantes que pueden conducir a determinar si el incumplimiento de funciones por parte del Señor Villarreal ha sido un incumplimiento grave. En particular, se analizará: (a) el tipo de contrato de trabajo, la índole del cargo y la jerarquía del funcionario investigado; (b) la especialidad laboral de las funciones que le fueron asignadas; (c) los antecedentes disciplinarios del Señor Villarreal y, en especial, la repetición en los hechos que configuran el incumplimiento de funciones; (d) los criterios de disciplina y obediencia que demandan las funciones que le fueron asignadas; (e) el grado de confianza y orden que demandan estas funciones; y, (f) el riesgo potencial -no necesariamente efectivo- que el incumplimiento de funciones pudiera llegar a lesionar el prestigio, la seriedad o la solvencia moral de la Secretaría General;

### 2.ii.a. Tipo de contrato de trabajo, índole del cargo y jerarquía

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, y en lo que se refiere al tipo de contrato de trabajo, la índole del cargo y la jerarquía del funcionario investigado, como ha sido señalado y ha quedado comprobado en el presente procedimiento, el cargo del Señor Villarreal puede calificarse como



de "alto nivel", mientras que las funciones para las cuales la Secretaría General le contrató pueden calificarse como de "confianza";

Que, al respecto, en su escrito de descargos del 12 de febrero, el Señor Villarreal pretende minimizar la importancia de sus funciones, al afirmar que él "...no fue contratado para el nivel de dirección, sino como un funcionario internacional profesional..." Sin embargo, por un lado, la condición de funcionario internacional es en sí misma un cargo de "alto nivel" dentro de la estructura de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Por otro lado, la responsabilidad asignada al funcionario investigado, en el sentido de coordinar dentro de la institución el trámite de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales por incumplimientos de normas y la representación de la Secretaría General ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, es una responsabilidad de "confianza", independientemente de que el funcionario que la desempeñe tenga o no rango de dirección. Por lo demás, como queda claro de los elementos que cursan en el expediente, la responsabilidad que se asignó al Señor Villarreal es tan sensible que, como se ha visto, el incumplimiento de las tareas o su cumplimiento tardío y deficiente puede comportar serias consecuencias negativas para la institución;

## 2.ii.b. Especialidad laboral de funciones

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, y en lo que específicamente se refiere a la especialidad laboral de tales funciones, en opinión de la Secretaría General, la coordinación del tema de los incumplimientos de normas y de las actuaciones ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina requiere un trabajo altamente competente de abogado;

Que, como se ha indicado, en su escrito de descargos del 12 de febrero, el Señor Villarreal pretende minimizar la importancia de sus funciones. En el mismo escrito, el funcionario investigado señala adicionalmente que los requisitos de "idoneidad y competencia" que el artículo 37 del Acuerdo de Cartagena exige para el personal técnico y administrativo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en concordancia con lo que dispone el artículo 24 del Reglamento de la Secretaría General, no

serían aplicables a su caso, toda vez que tales requisitos sólo se pueden exigir en el momento de la contratación. Efectivamente, alega textualmente que "el artículo 37 del Acuerdo de Cartagena prevé el requisito de idoneidad para la contratación de funcionarios, etapa ya superada en mi relación laboral...";

Que, respecto del intento del Señor Villarreal de minimizar la importancia de las funciones que le fueron asignadas, ya la Secretaría General se ha pronunciado en la presente Resolución. En lo que toca a los requisitos de "idoneidad y competencia" para su personal técnico y administrativo, la Secretaría General observa que efectivamente el artículo 37 del Acuerdo de Cartagena dispone que:

"El Secretario General, en la contratación del personal técnico y administrativo, que podrá ser de cualquier nacionalidad, tendrá en cuenta estrictamente la **idoneidad, competencia y honorabilidad** de los candidatos y procurará, en cuanto ello no sea incompatible con los criterios anteriores, que haya una distribución geográfica subregional equilibrada..." (énfasis añadido);

Que, por su parte, el artículo 24 del Reglamento de la Secretaría General establece que:

"El Secretario General, en la contratación del personal, tendrá en cuenta estrictamente la **idoneidad, competencia y honorabilidad** de los candidatos y las necesidades institucionales. Asimismo, observará lo dispuesto en el artículo 21 de este Reglamento, para la contratación de funcionarios. Con base en los criterios anteriores, el Secretario General procurará que haya una distribución geográfica subregional equilibrada" (énfasis añadido);

La lectura de ambas disposiciones deja en claro que las mismas se refieren a la contratación del personal técnico y administrativo de la institución y a no a la calificación de faltas graves. Sin embargo, esta Secretaría General considera insostenible el argumento del Señor Villarreal en su escrito del 12 de febrero, según el cual las condiciones de idoneidad y competencia de los funcionarios de la institución sólo importan al momento de su contratación y no después. Por el contrario, la Secretaría General puede -y debe- evaluar la idoneidad y competen-



cia de sus funcionarios permanentemente, e incluso una vez que éstos hayan superado la etapa de su contratación;

Que, en conclusión, en opinión de esta Secretaría General, las funciones que fueron asignadas al Señor Villarreal son tareas de un elevado grado de especialidad laboral, que requieren por parte del funcionario que las ejerce la demostración permanente de su idoneidad y competencia;

### 2.ii.c. Antecedentes disciplinarios del Señor Villarreal

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, la Secretaría General pasa a considerar lo relativo a los antecedentes disciplinarios del funcionario investigado y, en especial, la repetición en los hechos que configuran el incumplimiento de funciones. Al respecto, como lo señalan los autores Manuel Alonso Olea y María Emilia Casas, en el incumplimiento por parte del trabajador:

“...la gravedad se acrecienta si los actos primeros de incumplimiento han sido objeto de amonestación, apercibimiento o si su repetición demuestra la contumacia en la conducta sancionable...” (*Derecho del Trabajo*, Madrid, 1991, p. 452);

En tal sentido, en opinión de la Secretaría General, quedó demostrado en la sección anterior en la cual se hizo referencia al carácter reiterado del incumplimiento de funciones por parte del Señor Villarreal, que los hechos que han configurado dicho incumplimiento se han repetido en el tiempo, dando lugar a sucesivos llamados de atención. Sin embargo, tales llamados no han tenido el efecto de provocar un cambio de conducta en el funcionario, sino que, según surge del expediente, la situación de incumplimiento se ha mantenido en el tiempo;

### 2.ii.d. Disciplina y obediencia

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, la Secretaría General pasa a considerar lo relativo a los criterios de disciplina y obediencia que demandan estas funciones;

Que esta Secretaría General considera que en general el cumplimiento leal de la obligación de obediencia jerárquica resulta indispensable para el adecuado funcionamiento de cualquier organización administrativa. En tal sentido, el autor Jesús Angel Fuentetaja Pastor señala que:

“...la relación jerárquica, por su parte, hace referencia al deber de asistencia y consejo y al deber de obediencia, algo así como una dimensión activa y pasiva, respectivamente, de las obligaciones del subordinado hacia su superior, englobadas en el marco constituido por el deber general y abstracto de lealtad. En primer lugar... la *obligación de asistencia y consejo* que todo funcionario tiene respecto a sus superiores, regla deontológica interna planteada por el Tribunal de Justicia y que se aplica igualmente en la Administración. En segundo lugar, la responsabilidad del superior por las órdenes impartidas es correspondida por la *obligación de obediencia* de los subordinados, en cuya apreciación el Tribunal tiene en cuenta la naturaleza de las funciones... Así, cuando el funcionario considere que una orden recibida ‘está afectada por alguna irregularidad, o que su ejecución pudiera implicar graves inconvenientes’, expondrá sus ‘reparos’ a su superior jerárquico, por escrito si fuera necesario; si éste confirma la orden por escrito, deberá ejecutarla ‘salvo que fuere contraria a la ley penal o a las normas de seguridad aplicables’.” (*Función Pública Comunitaria*, Madrid, 2000, p. 438);

En similar sentido, expone el autor Miguel Sánchez Morón que:

“... los funcionarios deben respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos y han de acatar sus órdenes con exacta disciplina. Es un deber vinculado directamente al principio de jerarquía administrativa..., aunque también indirectamente a otros (fidelidad, eficacia). En realidad es un deber inherente a cualquier organización productiva, que existe también en el ámbito de la empresa...” (*Derecho de la Función Pública*, Madrid, 2001, p. 258);

En tal sentido, el artículo 31 del Reglamento de la Secretaría General establece que “El personal técnico y administrativo y los Directores Generales son responsables de sus actos ante



el Secretario General **y están sujetos a su autoridad y dirección...**” (énfasis añadido). Por su parte, la cuarta cláusula del contrato de trabajo suscrito por el Señor Villarreal con la Secretaría General en julio de 2001, dispone, entre otras cosas, que él “...será responsable en el desarrollo de sus actividades laborales **ante el Secretario General o ante el funcionario que éste designe...**” (énfasis añadido). La obligación de disciplina y obediencia jerárquica resulta aún más importante para el ejercicio de funciones que, como se ha indicado, pueden calificarse como de confianza. Como consta en las circulares internas que contienen la organización de la Secretaría General en equipos de trabajo, el funcionario investigado ha estado desde su ingreso a la Secretaría General asignado bajo la supervisión del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, como su superior jerárquico directo. No obstante lo anterior, como consta en el expediente, el Señor Villarreal admite que en repetidas ocasiones ha ignorado o desestimado instrucciones expresas impartidas por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica o hasta directamente por el Secretario General de la Comunidad Andina;

Por ejemplo, como parte de los descargos presentados en su escrito del 12 de febrero de 2003, el Señor Villarreal alega, al referirse a la instrucción que se le impartió en septiembre de 2002 para que preparara un informe preliminar acerca de lo que pudiera ser un mecanismo alternativo de financiamiento de órganos comunitarios de la Comunidad Andina, que era “...ostensible... lo irracional del pedido...”. En el mismo escrito, el Señor Villarreal agrega, al referirse a su superior jerárquico inmediato, “...es claro que... [él] puede enviar un sin número de correos, pero ellos no acreditan que el suscrito haya incumplido con sus obligaciones de trabajo, máxime cuando se efectúan requerimientos gruesamente inconsistentes...”;

Como se evidencia de lo anterior, el Señor Villarreal afirma en su escrito de descargos que, en su opinión, como funcionario de la institución él desestimaba instrucciones impartidas por su superior jerárquico directo en todos aquellos casos en los cuales él opinara que se trataba de “pedidos ostensiblemente irracionales” o de “requerimientos gruesamente inconsistentes”;

De los elementos del expediente se evidencia que el incumplimiento de instrucciones ha

sido común en la conducta del Señor Villarreal. Así, por ejemplo, el funcionario investigado alega igualmente en su escrito de descargos del 12 de febrero, que pese al requerimiento expreso del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, él no inició los trámites de publicación de un auto en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, por cuanto **en su opinión** no correspondía efectuar la publicación solicitada por el Tribunal. También alega que en otros casos, a pesar de los pedidos expresos del Tribunal de Justicia a la Secretaría General para que hiciera llegar al Tribunal opiniones y comentarios relacionados con las conductas que se investigaban, la Secretaría General no estaba formalmente obligada a emitir comunicación alguna;

De igual manera, al referirse al requerimiento que se le hizo repetidamente para que entregara informes semanales a su supervisor directo, acerca del estado de procedimientos bajo su responsabilidad, y a pesar de que esa instrucción le fue impartida por escrito sucesivamente por su superior jerárquico inmediato y por el Secretario General encargado, el Señor Villarreal alegó en su escrito de descargos del 12 de febrero que se trataba de “...una disposición de inviable cumplimiento...”;

Las anteriores afirmaciones del Señor Villarreal denotan una admisión expresa de que, como funcionario de la institución, él habría incumplido las obligaciones que se derivan de la obediencia jerárquica. El funcionario investigado admite en su escrito que él ha incumplido instrucciones impartidas por su superior jerárquico inmediato, ha desestimado pedidos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y ha desechado requerimientos del Secretario General de la Comunidad Andina;

Adicionalmente, debe indicarse que el Señor Villarreal jamás alertó en su momento que considerara que el encargo de septiembre de 2002 para preparar un informe preliminar acerca de un mecanismo alternativo de financiamiento de órganos comunitarios fuera un “pedido ostensiblemente irracional” o un “requerimiento gruesamente inconsistente”. Tampoco alertó en su momento que en su opinión la solicitud del Tribunal de Justicia de marzo de 2002 para que se publicara un auto en la Gaceta Oficial del Acuerdo fuera improcedente. Igualmente no alertó en su momento que el requerimiento impartido por su superior jerárquico inmediato y por el Secre-



tario General encargado, en febrero, agosto y septiembre de 2002, para que entregara informes semanales a su supervisor directo acerca del estado de procedimientos bajo su responsabilidad, fuera "...una disposición de inviable cumplimiento...";

Que, por lo anterior, no resulta evidente en opinión de esta Secretaría General que estos alegatos no sean simplemente racionalizaciones *ex post* del Señor Villarreal para intentar justificar el incumplimiento de sus funciones. Sin embargo, aún asumiendo como cierto que el funcionario investigado hubiera en su momento resuelto incumplir sus instrucciones por estas razones, tal circunstancia implicaría que habría violado de forma grave, en primer lugar su obligación de lealtad para con la Secretaría General, al no haber advertido a sus superiores acerca de la "irracionalidad" de las instrucciones que le estaban siendo impartidas. Por otro lado, habría violado, también de forma grave, su obligación de obediencia, que lo obligaba a acatar las instrucciones y, en todo caso, a advertir a su superior jerárquico inmediato si en su opinión estas instrucciones "estaban afectadas por alguna irregularidad o si su ejecución podía implicar graves inconvenientes para la institución". Al actuar de esta manera, el Señor Villarreal incumplió el artículo 31 del Reglamento de la Secretaría General, según el cual el personal técnico y administrativo está sujeto a la autoridad y dirección del Secretario General, así como la cuarta cláusula de su contrato de trabajo. Efectivamente, el Señor Villarreal alega haber conscientemente ignorado instrucciones impartidas por su superior jerárquico inmediato y por el propio Secretario General de la Comunidad Andina;

Que, en conclusión, el alegato de descargo del propio Señor Villarreal contiene admisiones expresas de que él habría incumplido las obligaciones de disciplina y obediencia que demandaba el ejercicio de las funciones que tenía asignadas;

#### **2.ii.e. Confianza y orden que demandan las funciones asignadas**

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, la Secretaría General pasa a considerar lo relativo al grado de confianza y orden que demanda el ejercicio de

estas funciones. En tal sentido, observa la Secretaría General que, para el ejercicio de la función de abogado o apoderado de cualquier persona o institución, es una condición necesaria que el profesional tenga la confianza plena de su representado;

Como se ha dicho antes, considera pertinente añadir la Secretaría General que la primera función que este órgano comunitario tiene atribuida dentro del Acuerdo de Cartagena, es justamente "...velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina...", según lo dispone el literal (a) del artículo 30 del Acuerdo de Cartagena. En tal sentido, la responsabilidad crucial que el Señor Villarreal tenía atribuida dentro de la estructura de la Secretaría General para que este órgano comunitario pudiera ejercer esta tarea, constituye sin duda una función de alto nivel que demanda por parte del funcionario responsable elevadas condiciones de confianza y orden;

Que la conducta del Señor Villarreal, como ha quedado demostrada en el presente procedimiento, y entre otras cosas, el retraso en la preparación de opiniones para el Tribunal Andino de Justicia, el retraso en trámites de publicación de actos del Tribunal Andino de Justicia en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena y la falta de entrega de informes periódicos a su supervisor acerca del estado de procedimientos bajo su responsabilidad, demuestran un grave incumplimiento de su parte en cuanto al grado de confianza y orden que demanda el ejercicio de las funciones que le fueron asignadas;

#### **2.ii.f. Riesgo de lesión al prestigio, seriedad o solvencia moral de la Secretaría General**

Que, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, la Secretaría General pasa a considerar lo relativo al riesgo potencial -no necesariamente efectivo- que el incumplimiento de funciones pueda llegar a lesionar el prestigio, la seriedad o la solvencia moral de la Secretaría General. En tal sentido, la Secretaría General considera pertinente hacer nuevamente referencia a la responsabilidad crucial que el funcionario investigado tenía atribuida dentro de la estructura de la Secretaría General para que este órgano comunitario pu-



diera ejercer su tarea de "...velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina..." Lo anterior constituye sin duda una función de alto nivel que, en caso de ser incumplida o de ser cumplida de manera tardía y deficiente, ponía permanentemente en riesgo a la institución comunitaria de no ejercer adecuada y oportunamente su cometido. Si las situaciones de incumplimiento ocasionadas el Señor Villarreal no hubieran sido detectadas, la omisión de actuar de la Secretaría General hubiera podido causar perjuicios a los Países Miembros o a particulares y hubiera podido sufrir una lesión en cuanto a su prestigio, su seriedad y su solvencia moral;

### 2.iii. Consecuencias negativas

Que, independientemente de lo anterior, como ha quedado acreditado a lo largo del procedimiento, el incumplimiento por parte del Señor Villarreal de funciones inherentes a su cargo **sí resultó en consecuencias negativas para la institución**. Si bien estas consecuencias negativas no son exigidas por la normativa comunitaria para la calificación de la gravedad de la conducta, constituyen en opinión de la Secretaría General **una circunstancia agravante** de su falta. Efectivamente, como ha sido indicado, y como resultado de las faltas del funcionario investigado, la Secretaría General incurrió en retrasos en el envío de opiniones técnicas al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, lo cual llevó a que varias de estas opiniones fueran presentadas de forma extemporánea; en la publicación de actos del Tribunal de Justicia en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena; y en la emisión de Resoluciones en procedimientos reglados. El retraso en estas actuaciones llegó incluso a traer como consecuencia que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina llamara la atención de la Secretaría General. Así pues en opinión de esta Secretaría General no resulta aceptable el argumento de que el incumplimiento del Señor Villarreal de funciones inherentes a su cargo no haya resultado en consecuencias negativas para la institución;

### 3. Conclusión

Que, según lo indicado, con el fin de valorar la gravedad del incumplimiento del Señor Villarreal de las funciones que tenía asignadas, la Secretaría General ha analizado los factores relevantes han sido señalados y, en particular:

el tipo de contrato de trabajo, la índole del cargo y la jerarquía del funcionario investigado; la especialidad laboral de las funciones que le fueron asignadas; los antecedentes disciplinarios del Señor Villarreal y, en especial, la repetición en los hechos que configuran el incumplimiento de funciones; los criterios de disciplina y obediencia que demandan las funciones que le fueron asignadas; el grado de confianza y orden que demandan estas funciones; y, el riesgo potencial que el incumplimiento de funciones pudiera llegar a lesionar el prestigio, la seriedad o la solvencia moral de la Secretaría General. Como consecuencia del referido análisis, la Secretaría General ha llegado al convencimiento que el incumplimiento en el cual ha incurrido el Señor Villarreal respecto de las funciones que tenía asignadas, resulta de tal gravedad que determina la imposibilidad de subsistencia del vínculo laboral que el funcionario investigado tiene con la Secretaría General;

Que, en conclusión, considera esta Secretaría General que se ha demostrado en el presente procedimiento que el incumplimiento en que ha incurrido el Señor Villarreal de las funciones que le fueron asignadas y que eran inherentes a su cargo ha sido grave;

### E. Acerca del abandono de trabajo

Que corresponde a la Secretaría General considerar si, como se expuso en el escrito de cargos del 30 de enero de 2003, la conducta del Señor Villarreal, al haber descuidado de manera grave y continuada el ejercicio de sus funciones, pudiera configurar el supuesto de "abandono de trabajo";

Que, efectivamente, el artículo 50 del Reglamento Interno de la Secretaría General de la Comunidad Andina considera el "abandono de trabajo" como un supuesto de "incumplimiento grave de funciones";

#### 1. Antecedentes

Que, al respecto, la Secretaría General tomó en cuenta los hechos que fueron descritos en la sección B anterior (*Acerca del incumplimiento de funciones*);

#### 2. Descargos del Señor Villarreal

Que, en lo que se refiere al cargo de haber incurrido en "abandono de trabajo", el Señor



Villarreal alegó en su escrito de descargos del 12 de febrero que "...calificar como abandono recurriendo al diccionario de la lengua española y no a la definición que de este concepto otorga el Reglamento [Interno de la Secretaría General] en su artículo 45, resulta un despropósito jurídica (*sic*) absolutamente insostenible...";

Que el artículo 45 del Reglamento Interno de la Secretaría General dispone que:

"...la ausencia injustificada al trabajo superior a tres días hábiles consecutivos o seis no consecutivos en el año, supondrá abandono del trabajo y se considerará causal de despido";

Como se nota, la disposición citada no contiene una definición sino, de nuevo, apenas una presunción legal. Es decir, se presume -sin que sea admisible prueba en contrario- que el funcionario de la Secretaría General que injustificadamente se ausente de su lugar de trabajo por más de tres días hábiles consecutivos o de seis días hábiles no consecutivos en un año ha abandonado su trabajo. Sin embargo, en opinión de la Secretaría General, de allí no se deriva que ese sea el único supuesto de abandono de trabajo;

### Abandono de trabajo

Que, al respecto, la Secretaría General encuentra pertinente revisar la definición corriente de lo que se entiende por "abandono", con el fin de analizar si el incumplimiento por parte del Señor Villarreal de funciones inherentes a su cargo puede asimismo ser definido como un caso de "abandono de trabajo". "Abandonar" es, según el Diccionario de la Lengua Española, entre otras acepciones, "descuidar uno sus intereses u obligaciones." Visto así, el abandono del trabajo no ocurre solo cuando el funcionario falta a la sede de la Secretaría General por más de tres días hábiles consecutivos, sino también en todos aquellos otros casos en los cuales el funcionario descuida gravemente sus obligaciones incurriendo en una manifiesta dejación de sus labores, de manera que la Secretaría General se ve obligada a asignar sus funciones a otro funcionario o resulta impedida de ejercer adecuadamente sus funciones;

Que el hecho de que el abandono de trabajo pueda ocurrir incluso sin ausencia física del

empleado de su sitio de labores es reconocido por la doctrina. Así, señala el autor Carlos Carro Zúñiga que:

"...El abandono del trabajo tiene dos significaciones, una típica, en que el abandono se traduce también en un alejamiento del establecimiento de trabajo. Y la segunda, atípica, que cuenta con la peculiaridad de que el trabajador no se marcha del lugar de trabajo, pero no obstante incurre en manifiesta dejación de las tareas que está ejecutando..." (*Las Justas Causas de Despido en el Código de Trabajo y Jurisprudencia*, op. cit., p. 53);

Que, en definitiva, y como expone el autor Carlos Blancas Bustamante, lo que caracteriza al abandono de trabajo es el incumplimiento de la obligación principal del trabajador: la prestación del servicio al cual se ha comprometido (*El Despido en el Derecho Laboral Peruano*, Lima, 2002, p. 210);

Así sería, por ejemplo, el caso de que un funcionario de manera injustificada e intempestiva faltara a una reunión de trascendencia para la cual hubiera sido designado, dejando a la Secretaría General en imposibilidad material de enviar un reemplazo. En ese caso, si bien la ausencia pudiera no haber sido mayor a tres días hábiles, se puede entender que la conducta del funcionario configura un abandono de su trabajo, como supuesto de incumplimiento grave de sus funciones. Efectivamente, tal como lo acota el autor Antonio Vásquez:

"Como consecuencia de la relación contractual, el trabajador asume la obligación de poner su capacidad de trabajo a disposición del empleador... Por lo tanto, el objeto del contrato ha sido obtener la referida colaboración que, en la medida en que no se realiza, o bien obliga al empleador a sustituirla por la de otra persona, o le impide satisfacer en el tiempo debido la prestación que él [el empleador] se había propuesto o a la que se había comprometido frente a terceros... la no prestación del débito laboral por parte del empleado [puede estar] injustificada, **sea que la misma se produzca por ausencia o porque -no obstante su presencia en el lugar de trabajo- se abstiene de poner su capacidad laboral a disposición del empleador...**" (*La Responsabilidad en el Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1988, p. 233, énfasis añadido);



Que, en opinión del autor señalado en el párrafo anterior, la situación de abandono de trabajo resulta más grave cuando se trata de funcionarios de alto nivel:

“Mientras que respecto del personal no calificado, una ausencia no justificada puede considerarse incluida dentro del riesgo que asume la empresa... ello no ocurre con los altos empleados. En esta situación es muy difícil poder adoptar las medidas para suplir una ausencia, por lo que el hecho, por lo común, se convierte en un daño cierto, imputable al trabajador en la medida en que no haya una causa justificada o que, por lo menos, acredite que de su parte no ha habido culpa grave. Ante tales situaciones, el empleador, por lo común, recurre a las llamadas medidas disciplinarias y a la rescisión justificada del contrato que, dado que son contemporáneas y guardan adecuada proporción con el incumplimiento, tienen plena justificación... Creemos que una situación similar a la descrita se presenta cuando la labor no se presta del modo convenido, sino de manera deteriorada... En estos casos es indudable que el trabajador no cumple con su débito, aunque en algunos casos -no de buena fe- pretexta que lo hace ajustándose a la reglamentación para su debido cumplimiento... En esa situación, aparentemente el trabajador concurre a prestar su débito y lo hace en el horario pactado...” (*La Responsabilidad en el Derecho del Trabajo*, op. cit., p. 236-238);

Que el “abandono de trabajo” es a su vez considerado como un “incumplimiento grave de función” por el artículo 50 del Reglamento Interno de la Secretaría General y, por lo tanto, como una “causal de falta grave” en los términos del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General y del artículo 49 del Reglamento Interno de la Secretaría General;

### 3. Conclusión

Que, por todo lo indicado, y a los fines de determinar si el Señor Villarreal pudiera haber incurrido en “abandono de trabajo” como “incumplimiento grave de función”, la Secretaría General ha considerado los elementos que obran en el expediente, y especialmente los sucesivos llamados de atención de los cuales ha sido objeto el funcionario investigado;

Que, en conclusión, considera esta Secretaría General que se ha demostrado en el presente procedimiento que el Señor Villarreal incurrió en abandono de su trabajo, lo cual representa a su vez un incumplimiento grave de sus funciones;

### F. Acerca de los alegatos adicionales del Señor Villarreal

Que, una vez realizadas las anteriores consideraciones, corresponde analizar los demás alegatos expuestos por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero de 2003, a saber:

- i. *Que no existiría incumplimiento grave y reiterado de sus funciones, sino “...una conducta hostil y hostigamiento por parte del [Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, su superior jerárquico directo] en contra de [su] persona...”;*
- ii. *Que en los casos en los cuales hubo retraso en preparar opiniones para el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina la responsabilidad no fue suya, sino de los funcionarios técnicos de la Secretaría General a los cuales él habría solicitado su concepto;*
- iii. *“...que en otros casos [el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica] no ha aplicado ninguna sanción, ante situaciones de grueso incumplimiento en la atención de los procesos o de los pronunciamientos que la Secretaría General debe emitir...”;*
- iv. *Que él no habría sido sometido a una pluralidad de procedimientos disciplinarios;*
- v. *Que no se habría “...observado el criterio de progresividad y proporcionalidad antes de iniciarse el presente procedimiento administrativo”;*
- vi. *Que él no habría “sido notificado de la convocatoria de un procedimiento disciplinario que contemplara las garantías del debido proceso de modo que se [le] permita ejercer [su] legítimo derecho de defensa” y que el presente procedimiento estaría viciado, toda vez que “...toda imputación [de falta grave] debe estar precedida de un debido proceso que preserve las garantías de la legítima defensa... En dicho procedimiento deberá*



*(sic) imputarse los cargos puntuales de la supuesta reiteración y falta grave así como conceder el derecho dentro de los plazos legales (8 días hábiles) y no los que se fijan de manera arbitraria. En este sentido... dicho memorando [la apertura del procedimiento del 13 de enero] no cumple con los requisitos legales y formales requeridos para configurar un inicio de investigación...";*

- vii. *Que la amonestación escrita que se le impuso en septiembre de 2002 tampoco hizo referencia "a la convocatoria de ningún proceso disciplinario que contemplara las garantías del debido proceso", no obstante lo cual el Señor Villarreal no habría solicitado la reconsideración de dicha amonestación, por cuanto eso "carecía de sentido"; y,*
- viii. *Que durante su trabajo en la Secretaría General, él habría recibido plurales manifestaciones favorables acerca de su desempeño, que ha obtenido resultados exitosos en todos los casos que ha manejado ante el Tribunal Andino y que su trabajo ha recibido consideración favorable por parte del Secretario General de la Comunidad Andina;*

#### **1. Acerca de la supuesta conducta hostil y hostigamiento**

Que la Secretaría General considera pertinente referirse en primer término al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual no existiría un incumplimiento grave y reiterado de sus funciones, sino "...una conducta hostil y hostigamiento por parte del [Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica] en contra de [su] persona...". Este alegato ya había sido presentado por el funcionario investigado en su carta notarial del 17 de enero de 2003, en la cual afirmó que la "...situación no es sino el corolario de un proceso de hostilización (*sic*) que el aludido [Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica] viene efectuando desde hace un tiempo atrás, el mismo que fuera oportunamente constatado por..." un funcionario de la Secretaría General;

Que, sobre este particular, la Secretaría General estima pertinente recordar el principio básico de la carga de la prueba según el cual quien alega un hecho tiene la carga de probarlo.

El mismo Señor Villarreal en su memorando sin número del día 14 de enero de 2003, dirigido a la Gerente General de Operaciones y Finanzas hacía expresa referencia al "...principio legal básico consagrado en la sentencia 'Afirmanti non neganti incumbet provatio facti' (*sic*)...". No obstante lo anterior, el Señor Villarreal no produce evidencia alguna respecto de la supuesta conducta hostil y hostigamiento que su superior jerárquico mantendría en contra de su persona, ni del supuesto proceso de hostilización (*sic*) que el mismo funcionario vendría efectuando desde hace un tiempo atrás, salvo el testimonio de un funcionario de la Secretaría General. En vista de la gravedad de la acusación, la Secretaría General estimó pertinente solicitar la opinión del funcionario identificado por el Señor Villarreal como supuesto testigo de la conducta de hostigamiento mantenida en su contra por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica. Requerido al respecto, este funcionario expresó no conocer de la supuesta persecución;

Que, por el contrario y en ausencia de evidencia diferente, un examen de las comunicaciones cursadas por el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica al Señor Villarreal, las cuales constan en el expediente, revela que los llamados de atención que el funcionario investigado aparentemente interpreta como parte de un supuesto hostigamiento, son apenas el ejercicio de la función de dirección que un supervisor tiene la obligación de ejercer respecto del personal que supervisa. Por lo demás, incluso esos llamados de atención han sido siempre respetuosos, cordiales y han expresado el ánimo de procurar solucionar los inconvenientes detectados;

Que, en principio, corresponde a cada funcionario conocer el contenido y alcance de sus obligaciones laborales dentro de la institución. Aun así, es deber de su superior informárselas, recordárselas y exigir su cumplimiento. Para el caso en que un funcionario de la Secretaría General no cumpla con sus obligaciones, o las atienda de manera tardía o deficiente, la normativa prevé los procedimientos disciplinarios. Ahora bien, el espíritu de la normativa disciplinaria andina es claro: la sanción no sólo sirve para castigar, sino en principio para que el funcionario reflexione sobre su conducta y la adapte a las exigencias del cargo. Sin embargo, no siempre es necesario sancionar formalmente a un funcionario que haya incurrido en un incumpli-



miento, sino que su superior puede optar por llamar su atención a objeto de que éste corrija su comportamiento. Es una manera de satisfacer el interés de la institución, sin imponer formalmente una sanción disciplinaria que figure en el expediente del empleado. En tal sentido, la Secretaría General considera que existen múltiples evidencias de que el superior jerárquico del Señor Villarreal actuó hacia él con consideración, lo que de hecho resta fuerza a su afirmación acerca del supuesto hostigamiento;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que el Señor Villarreal no ha presentado evidencia alguna, ni la propia Secretaría General ha podido encontrar de oficio tal evidencia, que respalde su alegato en cuanto a la supuesta conducta hostil y hostigamiento en su contra por parte del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica. Por lo indicado, se rechaza este alegato;

## 2. Acerca de la supuesta responsabilidad de funcionarios técnicos

Que la Secretaría General considera pertinente referirse en segundo lugar al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual, en los casos en los cuales hubo retraso en preparar opiniones para el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, la responsabilidad no fue suya, sino de los funcionarios técnicos de la Secretaría General a los cuales él habría solicitado su concepto. En tal sentido, el funcionario investigado afirmó que el retraso en tramitar los borradores habría sido el resultado de retrasos en la entrega de opiniones técnicas por parte de otros funcionarios de la institución o habría respondido a sugerencias de otros funcionarios;

Que, sobre este alegato, la Secretaría General se pronunció con anterioridad en la presente Resolución al considerar la existencia de un incumplimiento de funciones por parte del Señor Villarreal. De nuevo, se estima pertinente recordar el principio básico de la carga de la prueba, según el cual quien alega un hecho tiene la carga de probarlo. Al respecto, se reitera que el funcionario investigado no ha alegado, ni menos demostrado, que en los casos señalados hubiera advertido a los funcionarios técnicos a los cuales habría solicitado su opinión, que el Tribunal de Justicia había fijado unos

plazos para dar respuesta. Por el contrario, en el caso de los procesos 26-AI-2001 y 32-AI-2001, la evidencia en el expediente es que el Señor Villarreal recién se dirigió a los funcionarios técnicos de la Secretaría General para solicitar su criterio el día 6 de septiembre de 2002, después que ambos plazos de 40 días habían vencido los días 20 y 28 de agosto, respectivamente, y luego de que se le hubiera impuesto amonestación escrita por este hecho. Sin embargo, en vista de la gravedad de la acusación, la Secretaría General estimó pertinente solicitar de oficio la opinión del funcionario técnico identificado por el funcionario investigado como supuesto responsable de haber sugerido que no se presentara una opinión solicitada por el Tribunal de Justicia. Requerido al respecto, el funcionario negó haber impartido esta recomendación;

Que, en todo caso, resulta adecuado indicar que, incluso si por gracia de discusión se aceptara el argumento de que algún funcionario técnico se hubiera retrasado en rendir una opinión solicitada por el Señor Villarreal, se trataría de un tema impertinente para efectos del presente procedimiento y no excusaría la responsabilidad individual que corresponde al funcionario investigado. En efecto, el artículo 31 del Reglamento de la Secretaría General, en forma concordante al artículo 19 del Reglamento Interno de la Secretaría General, establece un principio de responsabilidad personal de los funcionarios al disponer que,

“El personal técnico y administrativo y los Directores Generales **son responsables de sus actos** ante el Secretario General y están sujetos a su autoridad y dirección...” (énfasis añadido);

Que, como responsable directo de los trámites ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y de la preparación de los borradores de estas opiniones, la obligación del Señor Villarreal era solicitar la opinión de los funcionarios técnicos de la Secretaría General, advirtiéndoles acerca de la existencia de plazos para la respuesta; si estos funcionarios no cumplían con los plazos concedidos, entonces el funcionario investigado debió haber advertido a su superior jerárquico tal circunstancia;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el



alegato de que el retraso en tramitar escritos de opinión al Tribunal de Justicia hubiera sido responsabilidad de otros funcionarios o hubiera respondido a las sugerencias de tales funcionarios;

### 3. Acerca del trato a otros abogados

Que la Secretaría General considera pertinente referirse también al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual, en otros casos, el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica "...no ha aplicado ninguna sanción, ante situaciones de grueso incumplimiento en la atención de los procesos o de los pronunciamientos que la Secretaría General debe emitir..." En tal sentido, el Señor Villarreal cita dos casos en los cuales, en su opinión, la Secretaría General también habría rendido fuera de plazo opiniones solicitadas por el Tribunal, sin que en ninguno de tales casos el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica hubiera reclamado al respectivo abogado responsable. También cita dos casos en los cuales en su opinión la Secretaría General se ha retrasado en emitir su pronunciamiento, sin que el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica tampoco hubiera llamado la atención de los respectivos abogados responsables. Finalmente, cita un caso en el cual supuestamente la actuación individual del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica hizo, primero que la Secretaría General perdiera la oportunidad de participar en una audiencia pública ante el Tribunal de Justicia, y luego que se interpusiera erróneamente un recurso de reconsideración contra un auto del Tribunal, todo lo cual habría resultado en que hubiera "...quedado debilitado el derecho de defensa de la Secretaría General...";

Que, sobre este alegato la Secretaría General ratifica su anterior consideración respecto de que, incluso si por gracia de discusión se aceptara la veracidad de los hechos expuestos, se trataría de un tema impertinente para efectos del presente procedimiento y no excusaría la responsabilidad individual que corresponde al Señor Villarreal en los hechos que configuran su propia falta grave;

No obstante lo anterior, y en vista de la gravedad de la acusación, la Secretaría General estimó conveniente analizar de oficio la veracidad de los hechos denunciados y, en especial,

confirmar si los cinco casos citados por el Señor Villarreal configuran hechos parecidos a los que han motivado el presente proceso disciplinario que no hubieran sido tratados de manera similar;

Que, respecto del primero de los casos citados, el Señor Villarreal alega en su escrito de descargos que la Secretaría General envió su opinión al Tribunal Andino el día 5 de julio de 2002, fuera del plazo de 40 días fijado por el Tribunal. Al respecto, la Secretaría General verificó que con fecha 9 de mayo de 2002, el Tribunal Andino de Justicia solicitó la opinión de la Secretaría General y de los Países Miembros, acerca de si un País Miembro estaba acatando la sentencia emitida en una acción de incumplimiento. El Tribunal fijó un plazo de 40 días para la respuesta, el cual vencía el día 18 de junio. Debe notarse, sin embargo, que el día 31 de mayo de 2002, es decir dentro del plazo fijado por el Tribunal de Justicia, la Secretaría General se dirigió al País Miembro señalado, con el fin de solicitar información sobre el tema. Adicionalmente, los días 17 y 14 de junio de 2002, es decir de nuevo dentro del plazo concedido por el Tribunal de Justicia, la Secretaría General y el propio Tribunal de Justicia, respectivamente, recibieron información adicional respecto del estado de acatamiento de la sentencia, por parte del País Miembro señalado. Ante la nueva información, en fecha 2 de julio de 2002, el Tribunal de Justicia fijó un nuevo plazo, esta vez de 10 días, el cual vencía el día 11 de julio, para que la Secretaría General emitiera su opinión. Sobre la base de estos elementos, la Secretaría General envió su opinión al Tribunal de Justicia el día 5 de julio de 2002. Contrariamente a lo que el funcionario investigado alega, este primer caso no fue asignado a otro abogado, sino a él mismo. Pero además, como se puede notar, no hubo incumplimiento de plazos indicados por el Tribunal de Justicia. Esta es la razón por la cual, a pesar de que la opinión al Tribunal de Justicia fue enviada el día 5 de julio de 2002, fuera del plazo originalmente fijado, en este caso el retraso no motivó llamado alguno de atención al Señor Villarreal por parte de su supervisor;

Que, respecto del segundo caso citado, el Señor Villarreal alega en su escrito de descargos que la Secretaría General envió su opinión al Tribunal Andino el día 3 de diciembre de 2002, fuera del plazo de 40 días fijado por el Tribunal.



Al respecto, la Secretaría General verificó que con fecha 18 de octubre de 2002, el Tribunal Andino de Justicia solicitó la opinión de la Secretaría General y de los Países Miembros, acerca de si un País Miembro estaba acatando la sentencia emitida en otra acción de incumplimiento. El Tribunal fijó un plazo de 40 días para la respuesta, el cual vencía el día 27 de noviembre. Debe notarse, sin embargo, que el día 29 de octubre de 2002, es decir dentro del plazo fijado por el Tribunal de Justicia, la Secretaría General se dirigió al País Miembro señalado con el fin de requerirle información sobre el tema. Al no recibir respuesta de este gobierno, ni haber podido conseguir otros elementos adicionales, en fecha 3 de diciembre de 2002, la Secretaría General envió una comunicación al Tribunal de Justicia, informándole que no se encontraba en condición de emitir su opinión acerca del estado de cumplimiento de la sentencia, en virtud de que no disponía de información adicional a la que obraba en el propio Tribunal. Contrariamente a lo que el funcionario investigado alega, este segundo caso se diferencia de aquellos que motivaron los llamados de atención de los cuales él fue objeto, toda vez que el abogado asignado al caso hizo las consultas técnicas pertinentes dentro del término indicado por el Tribunal de Justicia. Esta es la razón por la cual, a pesar de que la opinión al Tribunal de Justicia fue enviada el día 3 de diciembre de 2002, fuera del plazo originalmente fijado, el retraso no motivó llamado escrito de atención al abogado a cargo por parte de su supervisor;

Que el tercer caso citado por el Señor Villareal se trata de la preparación del borrador de una Resolución que él sólo identifica de manera general y respecto de la cual no aporta mayores detalles. No obstante lo anterior, y en vista de la gravedad de la acusación, la Secretaría General pudo determinar de oficio que el funcionario investigado se refiere a un caso en el cual efectivamente el plazo para que la Secretaría General se pronunciara se venció desde mediados de marzo de 2002. Sin embargo, con ocasión del presente procedimiento, se pudo comprobar que el retraso en la emisión del pronunciamiento no fue consecuencia de un incumplimiento del abogado a cargo del caso, sino el resultado de una decisión adoptada por razones de oportunidad y conveniencia por la Secretaría General, por recomendación del equipo técnico a cargo del caso. Esta es la razón por

la cual, a pesar de que se ha incumplido el plazo para que la Secretaría General emitiera su pronunciamiento, el retraso no ha motivado llamado escrito de atención al abogado a cargo, por parte de su supervisor;

Que el cuarto caso citado por el Señor Villareal se trata de la preparación del borrador de una Resolución que él igualmente sólo identifica de manera general y respecto de la cual tampoco aporta mayores detalles. No obstante lo anterior, y en vista de la gravedad de la acusación, la Secretaría General pudo determinar de oficio que el funcionario investigado se refiere a un caso referido a una denuncia por incumplimiento de normas comunitarias interpuesta en agosto de 2002 en contra de un País Miembro. El pronunciamiento de la Secretaría General en este caso fue emitido a comienzos de enero de 2003, tan pronto la Secretaría General empezó a funcionar luego de las vacaciones colectivas de fin de año. Si bien es cierto que hubo un retraso en la emisión del pronunciamiento, la Secretaría General no encontró que tal retraso fuera causado por factores distintos que el acopio de información requerido para la Resolución. Efectivamente, consta en la propia Resolución que los descargos del País Miembro señalado se recibieron recién en fecha 29 de noviembre de 2002 y que el día 3 de diciembre la Secretaría General recibió información adicional por parte del País Miembro denunciante. Esta es la razón por la cual, a pesar de que se incumplió el plazo para que la Secretaría General emitiera su pronunciamiento, el retraso no motivó llamado alguno de atención al abogado a cargo, por parte de su supervisor;

Que el último caso citado por el Señor Villareal se trata de uno en el cual supuestamente la actuación individual del Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica habría hecho, primero que la Secretaría General perdiera la oportunidad de participar en una audiencia pública ante el Tribunal de Justicia, y luego que se interpusiera erróneamente un recurso de reconsideración contra un auto del Tribunal, todo lo cual habría resultado en que hubiera "quedado debilitado el derecho de defensa de la Secretaría General..." Sin embargo, la Secretaría General pudo determinar que el aplazamiento de la audiencia pública, originalmente fijada por el Tribunal Andino para el día 25 de julio de 2002, fue solicitado de común acuerdo por ambas partes, el País Miembro demandante y la Secre-



taría General de la Comunidad Andina como demandada. La razón es que el día fijado para la audiencia se había convocado una reunión de la Comisión de la Comunidad Andina. Por este motivo, el día 22 de julio la Secretaría General envió una comunicación al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, solicitando el aplazamiento de la audiencia. Al día siguiente, el 23 de julio, el País Miembro demandante envió una comunicación al Tribunal en la que manifestaba estar de acuerdo con el aplazamiento. Sin embargo, el día 23 de julio en la tarde se suspendió la reunión de Comisión y el día 24 de julio el Tribunal resolvió mantener la fecha de la audiencia. Como se ha podido determinar, es cierto que el día 25 de julio de 2002 la Secretaría General envió al Tribunal de Justicia una solicitud de reconsideración sobre el tema y que el día 14 de agosto el Tribunal la rechazó. Sin embargo, como se evidencia del expediente, el funcionario investigado omite señalar que él revisó el escrito de solicitud de reconsideración y le estampó su visto bueno, lo cual indica que en su momento le pareció correcto. Tampoco menciona el Señor Villarreal que la solicitud de reconsideración presentada por la Secretaría General fue respaldada por el País Miembro demandante, mediante escrito del mismo día 25 de julio. Tampoco hay elementos que respalden la aseveración que el funcionario investigado hace en su escrito acerca de que, como resultado de su ausencia en la audiencia pública hubiera "...quedado debilitado el derecho de defensa de la Secretaría General ...". Si bien en modo alguno deseable, la ausencia de ambas partes (demandante y demandada) a la audiencia pública final en esta acción de nulidad, sólo implica en la práctica que el Tribunal deberá resolver conforme a los términos de la demanda presentada por el País Miembro demandante y de la contestación de la demanda presentada por la Secretaría General. No hay pues razón para suponer que haya quedado debilitado el derecho de defensa de la Secretaría General en este proceso;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el alegato del Señor Villarreal de que en otros casos el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica no hubiera aplicado ninguna sanción, ante supuestas situaciones de grueso incumplimiento en la atención de los procesos o de los pronunciamientos que la Secretaría General debe emitir;

#### **4. Acerca de la falta de plurales procedimientos disciplinarios**

Que la Secretaría General considera pertinente referirse a continuación al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual él no habría sido sometido a una pluralidad de procedimientos disciplinarios. Al respecto, el funcionario investigado afirma que "El suscrito no ha sido sometido a una pluralidad de procesos disciplinarios que válidamente pudiesen determinar que existe reiterancia (*sic*)...";

Que, como ha quedado claro en el presente caso, el Señor Villarreal recibió, durante el año 2002, diversos llamados escritos de atención por el incumplimiento de funciones inherentes a su cargo. En cada uno de estos casos, la comunicación escrita describió con precisión los hechos que motivaban el respectivo llamado de atención, con el fin de que el funcionario investigado pudiera tomar debida cuenta de las conductas a enmendar y las consecuencias de sus actos. Adicionalmente, como consta de los hechos relatados en estas comunicaciones escritas, las mismas estuvieron precedidas de llamados verbales de atención al Señor Villarreal por el incumplimiento de funciones inherentes a su cargo. Finalmente, como consta de los elementos acreditados en el expediente, al menos las tres primeras comunicaciones -el memorando del 21 de febrero de 2002, el memorando del primero de abril de 2002 y el memorando del 5 de septiembre de 2002- fueron realizadas por la Secretaría General con cumplimiento de garantías al debido proceso, incluyendo la descripción precisa de los hechos que motivaban el respectivo llamado de atención, con el fin de que el funcionario investigado pudiera tomar debida cuenta de las conductas a enmendar y las consecuencias de sus actos, así como la concesión de oportunidades para que el Señor Villarreal pudiera presentar sus descargos. Así pues resulta improcedente el argumento según el cual el funcionario investigado no habría sido sometido a una pluralidad de procedimientos disciplinarios previos;

Que, sin embargo, incluso si por gracia de discusión se admitiera que el Señor Villarreal no ha sido sometido a una pluralidad de procesos disciplinarios previos, si bien es cierto que el Reglamento Interno de la Secretaría General contempla que es necesaria una sucesión de



infracciones para que proceda la destitución por incumplimiento reiterado, tal como se ha reconocido en la presente Resolución, no es necesaria la existencia de procedimientos previos cuando pueda comprobarse que el funcionario ha incurrido directamente en una falta grave. En todo caso, la sucesión de infracciones sólo es esencial cuando pretende aplicarse la causal de incumplimiento reiterado, pero no para la de incumplimiento grave, ni para la de abandono de trabajo;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el alegato presentado por el Señor Villarreal, según el cual él no habría sido sometido a una pluralidad de procedimientos disciplinarios;

##### **5. Acerca de los criterios de progresividad y proporcionalidad**

Que la Secretaría General considera pertinente referirse a continuación al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual no se habría "...observado el criterio de progresividad y proporcionalidad antes de iniciarse el presente procedimiento administrativo";

Que, al respecto, sobre el primero de los principios señalados por el Señor Villarreal, la progresividad, la Secretaría General ratifica lo expresado en la sección anterior. Es decir, que en primer lugar durante el presente procedimiento ha quedado claro que el funcionario investigado ha sido sometido a una pluralidad de procedimientos previos, con lo cual se cumple con el criterio de progresividad. Sin embargo, debe aclararse que la progresividad, en términos de una sucesión de infracciones previas, sólo es requerida por el Reglamento Interno de la Secretaría General para que proceda la destitución por incumplimiento reiterado, pero que no es necesaria cuando pueda comprobarse que el funcionario ha incurrido directamente en una falta grave. La sucesión de infracciones sólo es esencial cuando pretende aplicarse la causal de incumplimiento reiterado, pero no para la de incumplimiento grave, ni para la de abandono de trabajo. Que, en tal sentido, corresponde aclarar que en la presente Resolución no se ha planteado un procedimiento disciplinario al Señor Villarreal por la simple comisión de varias faltas leves, sino por la comisión de una falta grave, lo cual se ha comprobado,

entre otras cosas, a través de su incumplimiento grave y reiterado de las funciones que tenía asignadas y del abandono de su trabajo;

Que, sobre el segundo de los principios señalados por el Señor Villarreal, la proporcionalidad, la Secretaría General coincide en que ésta resulta necesaria en los procedimientos disciplinarios, pero para ello la normativa comunitaria aplicable contiene reglas que califican la magnitud de las faltas. Así, por ejemplo, el abandono del trabajo es falta grave y si el funcionario ha incurrido en ella no puede alegarse desproporción alguna si la Secretaría General resuelve aplicar la sanción de destitución;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el alegato presentado por el Señor Villarreal, según el cual no se habría observado el criterio de progresividad y proporcionalidad antes de iniciar el presente procedimiento administrativo;

##### **6. Acerca de los supuestos vicios en la apertura del procedimiento disciplinario**

Que la Secretaría General considera pertinente referirse ahora al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual él no habría "sido notificado de la convocatoria de un procedimiento disciplinario que contemplara las garantías del debido proceso de modo que se [le] permita ejercer [su] legítimo derecho de defensa" y que el presente procedimiento estaría viciado, toda vez que "...toda imputación [de falta grave] debe estar precedida de un debido proceso que preserve las garantías de la legítima defensa... En dicho procedimiento deberá (*sic*) imputarse los cargos puntuales de la supuesta reiteración y falta grave así como conceder el derecho a presentar por escrito los descargos dentro de los plazos legales (8 días hábiles) y no los que se fijan de manera arbitraria. En este sentido... dicho memorando [la apertura del procedimiento del 13 de enero] no cumple con los requisitos legales y formales requeridos para configurar un inicio de investigación...";

Que, para empezar, el Señor Villarreal no hace siquiera un mínimo señalamiento acerca de cuáles serían en su opinión los requisitos "legales y formales" que se habrían incumplido en la apertura del procedimiento. Sólo sostiene lo siguiente: que nunca habría existido un pro-



cedimiento formal que conduzca a encontrar la veracidad de los hechos y que se le habría fijado "de manera arbitraria" un plazo de 5 días para presentar por escrito sus descargos. La primera de sus afirmaciones resulta en opinión de esta Secretaría General inexplicable, pues precisamente en el procedimiento cuya existencia niega, el funcionario investigado ha tenido la oportunidad de presentar los descargos a los que se refiere la presente Resolución. Su segunda afirmación contrasta con la simple revisión de las fases que ha tenido el presente procedimiento: al Señor Villarreal se han concedido los 8 días hábiles que exige el artículo 55 del Reglamento Interno de la Secretaría General para presentar por escrito sus descargos. Los 5 días hábiles previos le fueron concedidos con anterioridad al inicio del procedimiento, en la fase preliminar de investigación y antes de que la Secretaría General resolviera formularle cargos por la posible comisión de faltas graves. Lejos de eliminársele oportunidades de defensa, en el presente procedimiento al funcionario investigado se le han otorgado al menos dos ocasiones distintas para que pueda presentar sus argumentos;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el alegato presentado por el Señor Villarreal, respecto de los supuestos vicios en la apertura del presente procedimiento administrativo;

#### **7. Acerca de los supuestos vicios en la amonestación escrita**

Que la Secretaría General considera pertinente referirse ahora al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, según el cual la amonestación escrita que se le impuso en septiembre de 2002 tampoco hizo referencia "a la convocatoria de ningún proceso disciplinario que contemplara las garantías del debido proceso", no obstante lo cual él no habría solicitado la reconsideración de dicha amonestación, por cuanto eso "carecía de sentido";

Que, para empezar y de nuevo, el Señor Villarreal no hace siquiera un mínimo señalamiento acerca de cuáles serían en su opinión las garantías del debido proceso que se habrían omitido en el procedimiento que llevó a la Secretaría General en septiembre de 2002 a imponerle una amonestación escrita. Sólo sostiene lo siguiente: que no se habría convocado proce-

so disciplinario alguno. No obstante el alegato del funcionario investigado, en el presente procedimiento ha quedado evidenciado que el memorando, por medio del cual el Secretario General encargado de la Comunidad Andina le impuso amonestación escrita por la reiterada y grave desatención e incumplimiento de sus deberes como funcionario de la institución, fue enviado como resultado de un procedimiento en el cual de manera previa el día 29 de agosto el Director General encargado de la Secretaría General formuló cargos al Señor Villarreal, describiéndole los hechos y expresándole que, en su opinión, éstos configuraban la comisión reiterada de faltas que implicaban la desatención e incumplimiento de sus deberes como funcionario de esta institución. En el memorando del 29 de agosto se concedió un plazo de dos días hábiles al funcionario investigado para que presentara sus descargos, lo cual hizo el día 3 de septiembre. Tomando en cuenta los hechos descritos y los descargos del Señor Villarreal, el día 5 de septiembre de 2002, el Secretario General encargado de la Comunidad Andina impuso amonestación escrita al funcionario investigado por la reiterada desatención e incumplimiento de plazos en procedimientos a su cargo;

Que, incluso si por gracia de discusión se admitiera que la amonestación escrita impuesta en septiembre de 2002 al Señor Villarreal estuviera viciada, al abstenerse de ejercer los recursos contra ésta que le permite el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, e independientemente de que cinco meses más tarde él alegue la existencia de supuestos vicios de procedimiento, lo cierto es que el funcionario investigado consintió en la misma, permitiendo que la amonestación quedara firme. La omisión de ejercer los recursos legales es menos comprensible aun viniendo de un profesional del Derecho. En todo caso, debe reiterarse que la amonestación impuesta en septiembre de 2002 no es la única base del presente procedimiento;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el alegato presentado por el Señor Villarreal, respecto de los supuestos vicios en la amonestación escrita que se le impuso en septiembre de 2002, así como su argumento de que él no habría solicitado la reconsideración de dicha amonestación, por cuanto eso carecía de sentido;



## 8. Acerca de las manifestaciones favorables y resultados exitosos

Que la Secretaría General considera pertinente referirse por último al alegato presentado por el Señor Villarreal en su escrito de descargos del 12 de febrero, y anteriormente mencionado en su memorando del 24 de enero de 2003, según el cual, durante su trabajo en la Secretaría General:

- i. *Él habría recibido plurales manifestaciones favorables acerca de su desempeño por parte de funcionarios de la institución;*
- ii. *Él habría obtenido resultados exitosos "...en la totalidad de los asuntos que [ha] manejado hasta ahora ante [el Tribunal Andino], como se puede verificar no solo por las sentencias emitidas por el mismo Tribunal, sino también el cumplimiento de las mismas por parte de los Países Miembros..."; y,*
- iii. *Su trabajo habría recibido consideración favorable por parte del Secretario General de la Comunidad Andina;*

Que, al respecto, la Secretaría General observa de manera preliminar que, incluso si las anteriores informaciones resultaran ciertas, las mismas no necesariamente excusarían la responsabilidad que corresponde al Señor Villarreal en los hechos que configuran su falta grave. Sin embargo, tales afirmaciones merecen los siguientes comentarios:

8.i. Que, respecto del primer punto, el Señor Villarreal presenta tres evidencias que a su juicio constituyen "...prueba de manifestaciones favorables acerca de [su] desempeño emitidas por otros funcionarios de la Secretaría..." Estas pruebas son:

8.i.a. Copia de un correo electrónico que el día 21 de enero de 2003 un funcionario de la institución envió al Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica, informándole que había revisado un borrador de contrato y que encontraba que el texto del borrador estaba "bastante bien". En su escrito del 12 de febrero, el Señor Villarreal afirma textualmente que lo anterior demuestra que "...mi propuesta de contrato fue bastante bien realizada..." Sin embargo, este mensaje electrónico se refiere a un borrador de contrato que fue realizado luego de la apertura

del presente procedimiento, que no había sido siquiera elaborado originalmente por el funcionario investigado y que había recibido aportes y correcciones de varios funcionarios. Como se nota, difícilmente puede afirmarse que el correo electrónico citado contenga una "manifestación favorable" acerca del desempeño del Señor Villarreal en la Secretaría General, si acaso constituye la manifestación de conformidad con el texto de un borrador. Por lo demás, resulta sorprendente para la Secretaría General que el funcionario investigado pretenda señalar que la revisión de un borrador de contrato y la consolidación de observaciones sobre el mismo constituya una conducta meritoria por parte de un funcionario de alto nivel, que le haga merecedor de elogios por parte de otros funcionarios;

8.i.b. Copia de un correo electrónico del 22 de julio de 2002, mediante el cual el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica se dirigió colectivamente a los abogados de la Secretaría General, con el fin de agradecer su asistencia a una reunión de juristas que se había realizado en la sede de la institución. En el mismo correo, el remitente agradeció al Señor Roger Villarreal, entre otros, por haber presentado "papeles que contribuyeron mucho a la discusión", así como a una de las abogadas del grupo, "por su presentación e intervenciones". En su memorando del día 24 de enero, el Señor Villarreal afirma que en este correo electrónico el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica le "felicitaba por su gestión". Posteriormente, en su escrito de descargos del 12 de febrero, el funcionario investigado alega que este correo "...apunta a demostrar el cumplimiento de [sus] responsabilidades laborales...". Como se nota, sin embargo, el mensaje se refiere apenas a la entrega por el Señor Villarreal de un papel, que no era otra cosa que la actualización del informe sobre incumplimientos que la Secretaría General debe presentar periódicamente ante la Comisión de la Comunidad Andina. Resulta sorprendente para la Secretaría General que el agradecimiento que el Coordinador de la Unidad de Asesoría Jurídica hizo, entre otros, al Señor Villarreal en su caso por la entrega en una reunión de una copia de este informe que, como se ha dicho, era una responsabilidad fundamental que él cumplía de manera tardía y deficiente, le lleve a afirmar que su superior jerárquico se hubiera manifestado favorablemente acerca de su desempeño en la Secretaría General y le estuviera felicitando por su gestión;



8.i.c. Copia de un correo electrónico del 28 de noviembre de 2001, en el cual un funcionario de la Secretaría General felicita al Señor Villarreal por su “excelente actuación” en una audiencia en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Este mensaje, que en verdad constituiría la única evidencia de lo que el Señor Villarreal califica como “las repetidas muestras de reconocimiento por su desempeño por parte de funcionarios de la Secretaría General”, fue enviado por un funcionario que, en ese momento, se encontraba disfrutando de una licencia de 8 meses por razones de estudio fuera de la región, por lo cual difícilmente podía tener conocimiento directo de su desempeño en estas audiencias, ni del cumplimiento de sus demás labores en la Secretaría General. Sin embargo, inexplicablemente en su escrito del 12 de febrero el Señor Villarreal afirma que en su opinión, en este correo electrónico el remitente “...está transmitiendo lo que ha sido la apreciación de miembros del Tribunal Andino...”;

Que la Secretaría General no considera que las copias de los correos electrónicos aportadas por el Señor Villarreal constituyan, como él afirma, plurales manifestaciones de reconocimiento acerca de su desempeño, emitidas por otros funcionarios de la Secretaría General. Sin embargo, aún asumiendo que éstas constituyeran efectivamente manifestaciones de reconocimiento, las mismas tan solo se referirían a conductas episódicas y limitadas en el tiempo (la revisión de un contrato, la entrega de un documento, la participación en una audiencia) y en modo alguno significarían un reconocimiento acerca de una trayectoria de desempeño;

8.ii. Que, respecto del segundo punto, en su memorando del 24 de enero de 2003 el Señor Villarreal alega que él habría obtenido resultados exitosos “...en la totalidad de los asuntos que [ha] manejado hasta ahora ante [el Tribunal Andino], como se puede verificar no solo por las sentencias emitidas por el mismo Tribunal, sino también el cumplimiento de las mismas por parte de los Países Miembros...” Al respecto, en su escrito del 12 de febrero, el Señor Villarreal reitera esta afirmación y precisa que el resultado exitoso de su intervención personal ante el Tribunal Andino “...lo demuestran las sentencias emitidas en los procesos 34 Al 2001, 28 Al 2001, 44 Al 2000, etc...” Según el Señor Villarreal, “...afirmar que la intervención del abogado en el resultado del proceso no está direc-

tamente vinculada a la calidad de su actuación pareciera no reconocer aspectos elementales del ejercicio profesional...”;

8.ii.a. Respecto de la primera sentencia citada por el Señor Villarreal, la del 21 de agosto de 2002 (proceso 34-AI-2001); vale la pena señalar que en este caso la demanda fue presentada por la Secretaría General el día 10 de abril de 2001, casi tres meses antes de que el Señor Villarreal ingresara a trabajar a la institución. En la oportunidad de la presentación de la demanda se traban los argumentos legales de la parte accionante. Por tal razón, extraña a la Secretaría General que el Señor Villarreal pretenda atribuir a su intervención personal de manera personal el “resultado del proceso”;

8.ii.b. Similar situación ocurre respecto de la segunda sentencia citada por el Señor Villarreal, la del 24 de abril de 2002 (proceso 28-AI-2001). En ese caso, la demanda fue presentada por la Secretaría General el 15 de marzo de 2001, es decir tres meses y medio antes de que el Señor Villarreal ingresara a trabajar a la Secretaría General;

8.ii.c. Sin embargo, en opinión de la Secretaría General, el caso es aún más claro respecto de la sentencia del proceso 44-AI-2000. La demanda fue presentada en mayo de 2000 y el Tribunal emitió su sentencia el día 27 de junio de 2001, tres días antes de que el Señor Villarreal ingresara a trabajar a la Secretaría General. Sin embargo, el funcionario investigado alega que su gestión ante el Tribunal Andino de Justicia ha sido tan exitosa que él obtuvo este resultado incluso días antes de entrar a trabajar a la institución;

Llama la atención de esta Secretaría General el argumento que en su memorando del 24 de enero de 2003 expuso el Señor Villarreal, según el cual su gestión personal, no sólo habría sido exitosa en cuanto a las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia, “...sino también [en cuanto a] el cumplimiento de las mismas por parte de los Países Miembros...” Sin que esto implique un desconocimiento del importante papel que los abogados juegan en un proceso, la Secretaría General no encuentra evidencia alguna que permita afirmar que una eventual sentencia del Tribunal Andino o la conducta de un País Miembro pueda atribuirse a las gestiones personales del funcionario investigado. Por el contrario, pa-



rece al menos desproporcionado pensar que la gestión individual de un abogado de la Secretaría General pueda por sí misma garantizar que el Tribunal Andino de Justicia emita sentencias favorables a posiciones sostenidas por la institución y garantizar además que los Países Miembros acaten prontamente estas sentencias;

Por último, extraña a la Secretaría General que el Señor Villarreal, quien en su escrito del 12 de febrero, manifestó que “no es exacto” que la responsabilidad fundamental que se le asignó tuviera que ver con lo relativo al tema de incumplimientos y de actuaciones ante el Tribunal de Justicia y consistiera en tramitar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en casos de incumplimientos y en ejercer la representación de la Secretaría General ante ese Tribunal, unas páginas más adelante en su mismo escrito se atribuya de manera personal el mérito de las sentencias que el Tribunal Andino emitió en favor de posiciones sostenidas por la Secretaría General durante el tiempo que él ha estado trabajando en la institución y hasta de alguna sentencia que el Tribunal emitió días antes de que el Señor Villarreal llegara;

8.iii. Que, respecto del tercer punto, en su escrito del 12 de febrero el Señor Villarreal alega que su trabajo ha recibido consideración favorable por parte del Secretario General de la Comunidad Andina. Al referirse al informe que le fue solicitado el día 19 de septiembre de 2002, sobre el diseño preliminar de lo que pudiera ser un mecanismo alternativo de financiamiento de órganos comunitarios de la Comunidad Andina, el funcionario investigado afirma que la propuesta que él realizó “...fue seleccionada por el Secretario General entre un grupo de varias alternativas...” La Secretaría General no ha encontrado evidencia alguna que permita sustentar esta afirmación. Sin embargo, la misma resulta extraña, toda vez que en el mismo escrito, como se ha señalado en la presente Resolución, el Señor Villarreal afirmó que el pedido que le hizo su superior jerárquico para que él preparara un informe sobre este tema era ostensiblemente lo irracional y que el mismo sólo tenía el propósito de querer invocar posteriormente un supuesto incumplimiento de su parte;

Que, en conclusión, la Secretaría General considera que debe igualmente rechazarse el alegato presentado por el Señor Villarreal, res-

pecto de las supuestas manifestaciones favorables que él habría recibido acerca de su desempeño profesional y acerca de sus supuestos resultados exitosos en los asuntos que ha manejado ante el Tribunal Andino;

## 9. Conclusión

Que la Secretaría General ha examinado los descargos adicionales expuestos por el Señor Villarreal en su escrito del 12 de febrero de 2003. Si bien la mayoría de éstos constituyen afirmaciones genéricas o imprecisas que carecen de desarrollo o evidencia, por la gravedad de estas afirmaciones la Secretaría General de oficio ha procurado determinar su veracidad. Por todo lo indicado, esta Secretaría General concluye que no hay elemento alguno en estos alegatos de descargo que desvirtúe la gravedad y reiteración del incumplimiento en que ha incurrido el Señor Villarreal de las funciones que le fueron asignadas y el abandono de su trabajo. Tampoco hay elemento alguno que demuestre la existencia de vicios en el presente procedimiento, ni que pruebe que el mismo sea el resultado de una persecución en su contra por parte de su superior jerárquico directo, ni de un tratamiento discriminatorio respecto del que se da a sus colegas dentro de la institución. Finalmente, no se encuentran elementos que comprueben la afirmación del Señor Villarreal, respecto de que, durante su trabajo en la Secretaría General, él haya recibido plurales manifestaciones favorables acerca de su desempeño, haya obtenido resultados exitosos en todos los casos que ha manejado ante el Tribunal Andino y que su trabajo haya recibido consideración favorable por parte del Secretario General de la Comunidad Andina;

## III. CONSIDERACIONES FINALES

### *Acerca de los cargos improcedentes*

Que en el escrito de cargos del 30 de enero de 2003, la Secretaría General señaló igualmente que la circunstancia de que el Señor Villarreal hubiera privilegiado actividades de su interés personal, descuidando el cumplimiento de sus obligaciones podría constituir una conducta contraria a la ética profesional y laboral. Que, efectivamente, el artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina considera el “Incurrir en conducta contraria a la ética, incluyendo la profesional o laboral” como una causal de falta grave;



Que, no obstante lo anterior, la Secretaría General no considera que a lo largo del presente procedimiento se hubiera demostrado que el Señor Villarreal haya incurrido en una conducta contraria a la ética, de tal entidad que aisladamente y en sí misma pueda considerarse como una falta grave. A pesar de lo señalado, la Secretaría General sí estima que durante el procedimiento se ha demostrado que el funcionario investigado ha incurrido en conductas reprochables desde el punto de vista ético, incluyendo algunas incompatibles con la ética profesional y laboral. Así, por ejemplo, además del incumplimiento reiterado de las funciones que le fueron asignadas y que eran inherentes a su cargo, del incumplimiento grave de dichas funciones y del abandono de su trabajo, se ha comprobado que el Señor Villarreal reconoció al menos en una ocasión estar privilegiando actividades de su interés personal, descuidando el cumplimiento de sus obligaciones. El funcionario investigado también ha pretendido alegar que la razón de algunos de sus incumplimientos fue su decisión de ignorar instrucciones expresas impartidas por sus superiores jerárquicos. Pero además, durante el procedimiento mismo el Señor Villarreal ha incurrido en conductas que la la Secretaría General considera censurables, tales como pretender atribuir sin fundamento la responsabilidad de sus incumplimientos a otros funcionarios de la institución, lanzar acusaciones injustificadas en contra de otros funcionarios, atribuir a errores del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina la razón de algunos de sus incumplimientos y atribuirse personal e infundadamente supuestos resultados exitosos;

Que, si bien tales conductas resultan reprochables desde el punto de vista ético, y son incompatibles con la ética profesional y laboral, como se ha indicado la Secretaría General no considera que las mismas, aisladamente, puedan considerarse como faltas graves en el sentido del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Sin embargo, la Secretaría General sí estima que tales conductas constituyen circunstancias agravantes de la falta en la cual ha incurrido el funcionario investigado, en el sentido previsto en el artículo 48 del Reglamento Interno de la Secretaría General, en cuanto a que hacen más difícil la subsistencia de un vínculo laboral con este funcionario;

### **Acerca de las sanciones aplicables**

Que, una vez comprobado que el Señor Villarreal ha incurrido en un incumplimiento reiterado de las funciones que le fueron asignadas y que eran inherentes a su cargo, en un incumplimiento grave de dichas funciones y en un abandono de su trabajo, la Secretaría General debe considerar cuál es la sanción que corresponde aplicar y que resulta proporcional a la gravedad de la falta cometida. Al respecto, los hechos comprobados durante el presente procedimiento constituyen causales plurales de falta grave, en el sentido del artículo 32 del Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina según el cual "...se considera causal de falta grave [en un funcionario de la Secretaría General]: (a) Incumplir de manera reiterada o grave las funciones inherentes a su cargo...";

Que, al respecto, y dentro del respeto a la debida proporcionalidad, la doctrina reconoce que:

"Desde el momento en el que los hechos imputados a un funcionario quedan claramente establecidos, la elección de la sanción adecuada corresponde a la Administración..." (Jesús Angel Fuentetaja Pastor, *Función Pública Comunitaria*, op. cit., p. 511);

Que, en tal sentido, estima la Secretaría General que la naturaleza y la gravedad de las conductas que han sido acreditadas en el presente procedimiento, así como las diversas circunstancias agravantes del caso, determinan la imposibilidad de subsistencia del vínculo laboral entre la Secretaría General y el funcionario investigado;

Que las diversas legislaciones nacionales de los Países Miembros, de manera concordante con lo que dispone la normativa comunitaria, admiten que hechos como los que han sido acreditados en el presente procedimiento constituyen causales válidas de despido justificado. Así en Bolivia se admite como causal de despido el "incumplimiento total o parcial del contrato de trabajo o del reglamento interno de la empresa". En Colombia, son causales de despido justificado, la "violación grave de obligaciones o prohibiciones o la falta grave", así como el "deficiente rendimiento" y la "sistemática inexecución de obligaciones". En Ecuador, consti-



tuyen causales de despido, la "indisciplina o desobediencia grave al reglamento interno" y la "ineptitud manifiesta del trabajador". En Perú, el "rendimiento deficiente", el "incumplimiento de las obligaciones de trabajo que supone el quebrantamiento de la buena fe laboral", la "reiterada resistencia a las órdenes relacionadas con las labores" y la "disminución deliberada y reiterada en el rendimiento de sus labores o del volumen o calidad de la producción". Mientras que en Venezuela constituyen causales de despido "la falta grave a las obligaciones que impone la relación de trabajo" y el "abandono de trabajo" (Organización Internacional del Trabajo, *La Reforma Laboral en América Latina*, OIT, 2000, pp. 151-152);

Que, como reconoce la doctrina:

"El despido justificado, también denominado 'despido disciplinario', responde al derecho del empleador de rescindir el contrato cuando el trabajador ha incurrido en incumplimiento grave a sus obligaciones, ya sea que se refieran al trabajo contratado o al comportamiento que en general debe tener en relación con su empleo..." (Carlos de Buen Unna, "La Extinción de la Relación de Trabajo", en *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, México, 1997, p. 522);

Que, por todo lo indicado, la Secretaría General de la Comunidad Andina,

#### RESUELVE:

**Artículo 1.-** Destituir al Señor Abogado Roger Villarreal Abril, quien fuera funcionario internacional de la institución desde el día primero de julio de 2001, por la comisión de las faltas graves expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo 2.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General, infórmese que contra la misma cabe recurso de reconsideración, dentro de los cuarenta y cinco días (45) días siguientes a su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, así como la acción de nulidad ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dentro de los dos años siguientes a la fecha de su entrada en vigencia. Infórmese también que alternativamente el funcionario destituido podrá acudir al recurso previsto en el artículo 40 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y en los artículos 135, 136, 137, 138 y 139 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina contra la Resolución, para lo cual antes de acudir al Tribunal Andino deberá demostrar haber formulado petición directa ante la Secretaría General respecto de los mismos derechos laborales que pretende, sin haber tenido respuesta dentro de los 30 días siguientes, o habiendo obtenido una respuesta que le hubiere sido total o parcialmente desfavorable; para el ejercicio de este recurso, la acción prescribirá a los tres años contados a partir de la vigencia de la presente Resolución.

**Artículo 3.-** Comuníquese a los Países Miembros y notifíquese al funcionario destituido la presente Resolución, que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los veintiséis días del mes de febrero del año dos mil tres.

MÓNICA NARANJO MESA  
Gerente General de Operaciones y Finanzas  
Por delegación de funciones  
del Secretario General  
según Resolución 688 del 13  
de enero de 2003





