

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 855

Panamá, 12 de julio de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

El Licenciado Enrique Domínguez Hurtado, actuando en nombre y representación de **Justo Amante Montenegro Barrías**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1757-DDRH de 26 de octubre de 2017, emitida por la Contraloría General de la República, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda**

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

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción corregida descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Décimo Sexto:** No es un hecho; por tanto se niega.

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

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

**Décimo Noveno:** No es un hecho; por tanto se niega.

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

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe la siguiente disposición:

A. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, el cual establece que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa Ley solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajos por causa justificada y previa autorización de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, invocando para ello alguna de las causales previstas en la Ley (Cfr. fojas 193 y 194 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada**

De acuerdo a las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución 1757-DDRH de 26 de octubre de 2017, emitido por la Contraloría General de la República, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento del servidor público **Justo Amante Montenegro Barrías**, del cargo

de Asesor Legal (Grado 11), de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República (Cfr. foja 207 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución 1906-17-Leg. de 16 de noviembre de 2017, expedida por la Contraloría General de la República, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el día 5 de diciembre de 2017 (Cfr. fojas 208-209 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 18 de enero de 2018, **Justo Amante Montenegro Barrías**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro al cargo que ejercía, el pago de los salarios dejados de percibir, más las prestaciones a las que hubiera tenido derecho (Cfr. foja 186 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que la entidad demandada procedió con el despido sin que previamente existiera causal o procedimiento alguno, y sin que hubiese razón o fundamentación que justificase tal medida, que tampoco fue precedida de un trámite disciplinario ninguno (Cfr. foja 187 del expediente judicial).

Continúa argumentando el apoderado judicial que la resolución impugnada no cuenta con parte motiva y que, a su juicio, esto es fundamental en toda resolución de destitución, contraviniendo así una exigencia básica de acuerdo al criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia; que no existe discrecionalidad absoluta para destituir sin causal y sin procedimiento por parte de una unidad nominadora (Cfr. foja 188 del expediente judicial).

Indica asimismo el letrado que su representado padece de varias enfermedades involutivas y degenerativas diagnosticadas medicamente como lo son: Diabetes Mellitus, Hipertensión Arterial y Asma, tal como consta en su expediente personal, que reposa en la Dirección General de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, y que por dicha condición el mismo se encuentra amparado por un fuero especial que a su vez impide que sea destituido de su cargo sin que medie causa justificada y que, por tanto, la destitución es contraria a la ley conforme lo dispuesto en la Ley 59 de 2005 (Cfr. fojas 193 y 194 del expediente judicial).

Por último, sostiene el apoderado judicial, que su representado está siendo discriminado por su condición de discapacitado, ya que antes de su despido había solicitado por escrito a la Contraloría General de la República una licencia por dos (2) años, dado sus padecimientos crónicos y evolutivos. De igual forma, el hoy destituido siente que está siendo discriminado por su pensar y sentimiento político y que no es bien visto por otros funcionarios, y que, aunado a todo ello, el señor **Justo Amante Montenegro Barrías** cuenta con una hija discapacitada y que es atendida por el Instituto Panameño para la Formación Especial (IPHE) (Cfr. foja 191 del expediente judicial).

Este despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la parte actora en relación a las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, conforme iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que la Resolución 1757-DDRH de 26 de octubre de 2017, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que, según se desprende de la resolución impugnada, el señor **Justo Amante Montenegro Barrías** no cuenta con el tiempo de

antigüedad que se requiere para gozar de estabilidad dentro de la Carrera Especial de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, el cual es de cinco (5) años, según lo dispone la ley orgánica de dicha institución (Cfr. foja 207 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 1906-17-Leg de 16 de noviembre de 2017, es decir, el acto confirmatorio, en la cual se establece que el señor **Justo Amante Montenegro Barrías** fue nombrado el 11 de octubre de 2012 y, de conformidad con la norma aplicada en su situación, a saber, el artículo 9 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por el artículo 89 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, no era necesario que la Contraloría General de la República invoque causales para dejar sin efecto el nombramiento del personal a su cargo (Cfr. foja 208 del expediente judicial).

En efecto, el artículo 9 de la Ley 32 de 8 de noviembre de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por el artículo 89 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, es del tenor siguiente:

**“Artículo 9.** La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. **Quien haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco años, gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas.** Para los efectos de esta disposición, se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría realizará un examen del estado de estos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a los que cumplan con los requisitos legales, dentro de seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.” (Énfasis nuestro).

Indica también el acto confirmatorio que, contrario a lo argumentado por el recurrente en la demanda, no existen elementos de juicio (materiales o indiciarios) que sustenten algún acto de discriminación por causa del pensamiento profesional,

religión o ideas políticas, por lo que estos señalamientos carecen de sustento (Cfr. foja 208 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la entidad demandada señala que la Corte Suprema de Justicia ha señalado en distintos fallos que la aplicabilidad de la Ley 9 de 1994 sobre la Carrera Administrativa es solamente supletoria para aspectos que no estén expresamente regulados en una ley especial, situación que no sucede en el caso que nos ocupa (Cfr. fojas 208-209 del expediente judicial).

De igual forma, el Informe de Conducta emitido por la entidad demandada, nos ilustra de la siguiente manera:

“En el caso concreto de la contratación como servidor, del demandante JUSTO AMANTE MONTENEGRO BARRIAS, el mismo entró en servicios permanente a partir del 1 de noviembre de 2012. De ello se colige que el mismo no gozaba de cinco (5) años de servicio permanente a satisfacción (tal como lo menciona la norma citada) (Cfr. foja 214 del expediente judicial)”

Con respecto a lo alegado por el demandante en cuanto a su padecimiento de enfermedad crónica, el Informe de Conducta nos dice lo que a continuación se transcribe:

“No existe acreditado, en el expediente de personal, un diagnóstico específico de la enfermedad discapacitante aludida por el exfuncionario, tal como lo exige la Ley 59 de 2005 (ante la ausencia de un dictamen de una Comisión Interdisciplinaria, en necesario acreditar, no solo el diagnóstico médico proferido por un médico especialista, sino que los exámenes de sangre placas y demás evaluaciones médicas que acrediten su condición). Es importante que el funcionario, además de acreditar en debida forma la enfermedad a la cual se refiere, señale las limitaciones a la cuales lo somete su enfermedad para el desempeño de sus funciones (todo ello a través de informes de la comisión médica respectiva o del médico especialista) (Cfr. foja 215 del expediente judicial)”

Finalmente, con respecto a la supuesta negativa en torno a una licencia por dos años solicitada por el demandante, el Informe de Conducta nos indica:

“De la misma forma, el ex servidor solicitó una licencia para someterse a un supuesto tratamiento médico; sin embargo, no pudo sustentar en qué consistía el tratamiento médico al cual debía someterse (no sabemos si a la fecha se ha sometido) ni el motivo

para solicitar dos (2) años de licencia (recordemos que este es el término máximo de licencia de acuerdo al Reglamento Interno para los servidores que tienen más de cinco (5) años de servicio como permanente en la Institución” (Cfr. fojas 215-216 del expediente judicial)

En adición debemos precisar que, la protección laboral alegada por el demandante dada su condición de paciente con enfermedad crónica, **no es absoluta ni equivale a inamovilidad laboral en el cargo que ocupaba**, pues no impide que el trabajador sea removido de su puesto cuando existan razones previstas en la ley para ello.

De igual manera, tal como lo indica la entidad demandada en su Informe de Conducta, la protección laboral no solo se deriva de padecer una presunta enfermedad crónica, sino que es indispensable demostrar el grado de discapacidad que dicha enfermedad pudiese ocasionar, circunstancia que no se ha materializado en la situación en estudio.

Aunado a lo anterior, tal como se indica en el Informe de Conducta, el Departamento de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República no contaba con las certificaciones médicas de rigor que se requieren para acreditar la condición de paciente con enfermedad crónica. Sobre este particular, la Sala Tercera, en Sentencia de 2 de mayo de 2017, se ha pronunciado de la siguiente forma:

“En este sentido, debemos advertir que de las pruebas presentadas y admitidas en el expediente, si bien se menciona que el señor ... fue diagnosticado en un momento que padece de varias enfermedades crónicas que limitan su desempeño laboral, **las mismas fueron emitidas posterior al Decreto de Personal No. 625 de 11 de agosto de 2014**, dictado por el Ministerio de la Presidencia. Razón por la cual, no pueden ser analizados por esta Sala, **toda vez que la Administración no pudo entrar a considerar estas circunstancias al momento de dictar el acto que lo destituye.**”

Sobre los salarios dejados de percibir a los que, según el apoderado judicial, tiene derecho el señor **Justo Amante Montenegro Barrías**, la Sala Tercera se ha pronunciado como a continuación se transcribe:

“Por último, en cuanto al reclamo que hace la parte actora en torno al pago de los salarios caídos, estima que el mismo no resulte viable; ya que para que este derecho pudiera ser reconocido a favor de ..., sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a la pedido, criterio que ha reiterado la Corte Suprema de Justicia por medio de la vía jurisprudencial.

...  
En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.” (Sentencia de 3 de julio de 2017)

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que tanto en la Resolución impugnada como en el acto confirmatorio, se establece de manera precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución. A criterio de este Despacho, la destitución de **Justo Amante Montenegro Barrías** fue legal, y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar la medida.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 1757-DDRH de 26 de octubre de 2017, emitida por la Contraloría General de la República, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

**IV. Pruebas**

A. Se objeta los documentos visibles de fojas 22 a 183 del expediente judicial por consistir en copias simples de documentos públicos y privados que no reúnen los requisitos de autenticidad establecidos en los artículos 833, 856 y 857 del Código Judicial

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 47-18