

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1150

Panamá, 31 de agosto de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Joel Omar Lezcano Martínez, actuando en nombre y representación de **Dinorah Elzebir Taylor**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 419-2020 de 4 de mayo de 2020, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa No. 419-2020 de 4 de mayo de 2020, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Dinorah Elzebir Taylor**, quien ocupaba el cargo de Inspector de Servicios Portuarios en Puerto Armuelles, Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares en la citada institución (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la mencionada medida, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la Resolución No. ADM-RH-047-2020 de 2 de junio de 2020, la cual mantuvo lo dispuesto en el acto original.

Posteriormente presentó su recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, el cual fue decidido a través de la Resolución J.D. 087-2020 de 29 de octubre de 2020, que confirmó en todas sus partes el contenido en el acto principal, pronunciamiento que le fue notificado a la actora el 16 de noviembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-17, 18-20, 21-26 y 28-31 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante, indicó entre otras cosas lo que a seguidas se copia: “... *Al momento de tomarse la decisión de insubsistencia del cargo que ocupaba la señora **Dinorah Elzebir Taylor** en la Autoridad Marítima de Panamá, la misma era y es en la actualidad, miembro de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de la Autoridad Marítima de Panamá lo que la resolución impugnada viola flagrantemente el precepto laboral enunciado arriba al omitir la aplicación de dicha normativa al caso particular y desconocer el derecho de sindicalización, en consecuencia se da una violación directa por omisión del precepto antes aludido*” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 187 de 18 de febrero de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación se basó en la facultad

discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba la recurrente en la Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. fojas 11, 18-20 y 28-31 del expediente judicial).

En esa misma línea de pensamiento, consideramos importante **resaltar**, que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Dinorah Elzebir Taylor**, no acreditó estar amparada con el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que el Administrador General de la Autoridad Marítima de Panamá, haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en la citada institución (Cfr. fojas 13-17, 18-20, 21-26 y 28-31 del expediente judicial).

Así las cosas, la Autoridad Marítima de Panamá, a través de su informe de conducta No. ADM 075-01-2021 de 25 de septiembre de 2021, detalló lo siguiente:

“ ...

Que no siendo la medida administrativa recurrida una destitución sino dejar sin efecto el nombramiento, **es preciso señalar que la recurrente no ingresó a la institución por el sistema de méritos**, y no logró desvirtuar con pruebas que el cargo que desempeñaba en la Autoridad Marítima de Panamá, lo obtuvo por méritos o por algún concurso que se abriera dentro de la institución en concordancia con el Reglamento Interno del (sic) Recurso Humano. En ese orden, el cese de la prenombrada, no obedeció a razones disciplinarias, sino que estuvo motivada en una facultad de libre nombramiento y remoción.

Que al no ser servidor público de carrera, la recurrente no gozaba a la estabilidad; lo que, el funcionario nominador podía disponer del cargo por razones de conveniencia y oportunidad, con base en la facultad que le otorga el numeral 7 del artículo 27 del Decreto-Ley No. 7 de 10 de 1998, modificado por el numeral 9 del artículo 186 de la Ley No. 57 de 2008, para ‘Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo establecido en la Ley y el Reglamento Interno de la Autoridad’.

...” (Cfr. foja 37 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública bastaba con notificarla de la resolución administrativa recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Sobre este punto, consideramos importante **realzar** lo manifestado por la Sala Tercera, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad” (La negrita es de esta Procuraduría).

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que la condición de permanente alegada por la demandante, no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la facultad discrecional de la autoridad nominadora para remover a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el puesto, por no tener condición de servidora de carrera o estar amparada por un fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por la recurrente, de ahí que los cargos de infracción aducidos, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otro lado, y respecto a los señalamientos del apoderado especial de **Dinorah Elzebir Taylor**, en cuando a que la misma era miembro activo de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de la Autoridad Marítima de Panamá, resulta oportuno **destacar**

lo señalado por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá en la Resolución No. J.D.087-2020 de 29 de octubre de 2020, cuando indicó lo siguiente:

“...Sin embargo, es propio mencionar que la Autoridad Marítima de Panamá hasta el momento no cuenta con una asociación de Servidores Públicos debidamente regulada por la Ley de Carrera Administrativa y su reglamentación...” (lo negrita es nuestra).

Por último, debemos traer a colación que el apoderado judicial de la accionante aduce que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.* Cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.” (Lo destacado es nuestro).

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral;** no obstante, esta Procuraduría **advierte** que la accionante no aportó el o los documentos idóneos que acrediten que padecía de Hipertensión Arterial como alega su abogado y **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo;** y que, a su vez, **la discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

Sobre este punto, la Autoridad Marítima de Panamá en su informe de conducta señaló lo siguiente:

“... ”

Que en virtud de dicha norma y para determinar si existen certificaciones médicas idóneas que demuestren que la prenombrada padece una enfermedad crónica y degenerativa, **se realizó una revisión al expediente de la**

señora TAYLOR, donde se pudo comprobar que al momento de dejar sin efecto su nombramiento en el expediente sólo reposa una certificación médica del Hospital Dionisio Arrocha; no así, certificación de médico idóneo o especialista, que pueda diagnosticar y certificar alguna de las enfermedades descreditas en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, como lo es en este caso la hipertensión arterial que aduce padecer. En ese sentido, la norma señala que en caso de que no exista una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin, surte el mismo efecto el dictamen de 2 médicos especialistas en el ramo, siendo así la prenombrada no ha cumplido con dicho precepto.

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, consideramos **relevante aclarar** la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma y de manera previa**, los presupuestos que la misma ley consagra, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal.**

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

De lo anotado, se desprende **indiscutiblemente, que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una**

obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Sobre este punto, el Tribunal ha sido enfático respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“... ”

A fin de corroborar los argumentos expresados por la parte actora en su demanda, se procedió a realizar una revisión del expediente y de las pruebas aportadas, por lo que esta Sala, pudo comprobar que si bien el demandante tal como lo manifiesta en la demanda, y de acuerdo a las certificaciones visibles a fojas 36 y 37 del expediente padece de Hipertensión Arterial tratada medicamente, no fue hasta la presentación de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que manifiesta que padece de esta enfermedad y que por lo tanto se encontraba amparado por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

Además en el informe de conducta presentado por la Autoridad la misma señala que después de una revisión del expediente administrativo la condición planteada por el recurrente no era de conocimiento de la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

En este caso el señor Bolívar Enrique Donado, no acreditó que sufriese discapacidad laboral, que como lo hemos dicho, es la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar las tareas de una profesión u oficio.

Atendiendo a lo antes señalado, **es importante resaltar que mientras el servidor público que padezca una enfermedad que se encuentra incluida dentro de la Ley 59 de 2005, que produzca discapacidad laboral, no le comunique a la entidad para la cual labora dicha condición, no se le puede exigir a la misma que tome las medidas pertinentes a fin de cumplir con las exigencias contenidas en la ley en comento.**

...” (La negrita es nuestra).

Lo anterior nos permite concluir que en el expediente judicial **no consta que la recurrente haya acreditado ante la entidad demandada, previo a la terminación de la**

relación laboral y en los términos que contempla la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, alguna prueba idónea que demuestre como lo hemos explicado en los párrafos que preceden, que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.

Dentro de este contexto, **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la destitución de Dinorah Elzebir Taylor, obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca supuestamente de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (Hipertensión Arterial), como afirma su abogado.**

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la accionante para demostrar a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de No. Prueba 387 de 16 de julio de dos mil veintiuno (2021)**, se admitió a favor de la demandante los documentos visibles en las fojas 11-12, 13-17, 18-20, 21-26, 27 y 28-31 del expediente judicial (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Dinorah Elzebir Taylor**, misma que fue solicitada a través del Oficio No. 1975 de 24 de agosto de 2021; y que a la fecha de elaboración de este escrito, no ha sido remitido al Tribunal (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carecen de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el

negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por el Licenciado Joel Omar Lezcano Martínez, actuando en nombre y representación de **Dinorah Elzebir Taylor**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al

Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución Administrativa No. 419-2020 de 4 de mayo de 2020**, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 907452020