

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Vista Número 187

Panamá, 18 de febrero de 2021

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 419-2020 de 4 de mayo de 2020, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, su acto confirmatorio 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 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 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13-17 del expediente judicial).

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18-20 y 21-26 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado especial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 381 y 383 del Código de Trabajo, los cuales establecen que gozarán de fuero sindical: 1) los miembros de los sindicatos en formación, 2) los miembros de las directivas de

los sindicatos, federaciones y confederaciones o centrales de trabajadores con sujeción a lo dispuesto en los artículos 369 y 382 de este cuerpo normativo, 3) los suplentes de los directivos, aún cuando no actúen y, 4) los representantes sindicales; señala que, el trabajador amparado por el fuero sindical no podrá ser despedido sin la previa autorización de los tribunales de trabajo, y que la misma deberá ser fundada en una causa prevista en la ley. Añade que el despido realizado en contra de lo dispuesto en este artículo constituirá una violación al fuero sindical, y por último, indica que también será una violación al fuero laboral, la alteración unilateral de las condiciones de trabajo o el traslado del trabajador a otro establecimiento o centro laboral, cuando éste último no estuviese comprendido dentro de sus obligaciones, o si estándolo, el traslado impide o dificulte el ejercicio del cargo sindical, el cual también necesitará en este caso una autorización judicial (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial);

B. El artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que establece que, todo trabajador nacional o extranjero, a quien se le detecten enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que le produzca una discapacidad laboral, tiene el derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico (Cfr. foja 7 del expediente judicial) y,

C. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, y aprobado en Panamá mediante la Ley 25 de 10 de julio de 2007, la cual establece que los Estados partes reconocerán el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás, incluyendo, el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y en un entorno laboral que sea abierto, inclusivo y accesible a las personas con discapacidad. Agrega que, los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso, para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, como la promulgación de legislación entre ellas: la de prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas

las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables.

Por último, establece que los Estados Partes, asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa 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 el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de Reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución ADM-RH-047-2020 de 2 de junio de 2020, la cual mantuvo lo dispuesto en la Resolución Administrativa 419-2020 de 4 de mayo de 2020 (acto acusado de ilegal); y posteriormente presentó su recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, mismo que 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. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada 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).

En virtud de lo anterior, el 16 de diciembre de 2020, **Dinorah Elzebir Taylor**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita, entre otras cosas, que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 419-2020 de 4 de mayo de 2020, así como sus actos

confirmatorios; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y, el consecuente pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, y en atención a la supuesta vulneración del artículo 381 del Código de Trabajo, el apoderado especial de la actora indicó lo siguiente: "... 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).

Adicional a ello, en lo que respecta al artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, señaló lo que a continuación cito: "El acto ilegal recogido en la Resolución N° 419-2020 de 4 de mayo de 2020, viola de manera directa por omisión el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, pues pretende negar el derecho laboral de mantener en sus puestos a personas que se le haya diagnosticado una enfermedad crónica como la Hipertensión Arterial, so pretexto de desconocer que la Medicina Interna es un (sic) una especialidad médica, deviene contraria a la misma responsabilidad estatal de garantizar la igualdad de oportunidades para personas discapacitadas, porque eso son las personas que sufren de enfermedades crónicas. Es menester mencionar que el diagnóstico de salud de la señora Taylor fue dado mucho antes de que se modificara la Ley 59 de 2005, y para ese entonces no se había constituido la Comisión Interdisciplinaria para evaluar a las personas con enfermedades crónicas y mucho menos se había establecido el requisito de que las certificaciones de las condiciones médicas de los diabéticos, hipertensos y enfermos renales, deberían ser expedidas por médicos especialistas, por lo que carece de fortaleza el argumento de la administración de exigir un requisito que se establece posterior al diagnóstico de la hipertensión arterial" (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Por último, establece el apoderado especial de la actora, en lo que respecta al artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptado en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, y aprobado en Panamá, mediante la Ley 25 de 10 de julio de 2007, que: *"El Estado a través de sus autoridades tiene el deber sagrado de garantizar que todas sus actuaciones se enmarquen dentro del parámetro genuino de respeto y seguridad efectiva de los derechos individuales y sociales reconocidos a personas discapacitadas para que sean ejercidos plenamente y sin discriminación de ninguna índole especialmente el derecho a la continuidad en su trabajo, atendiendo que las personas con enfermedades crónicas son discapacitados todo ello al tenor del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que define la discapacidad como 'alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano' ..."* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la ex servidora pública Dinorah Elzebir Taylor**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

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 ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales aportadas por la propia actora (la Resolución Administrativa 419-2020 de 4 de mayo de 2020, la

Resolución ADM-RH-047-2020 de 2 de junio de 2020 y la Resolución J.D. 087-2020 de 29 de octubre de 2020, se infiere con meridiana claridad, 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 el nombramiento en el cargo que ocupaba la prenombrada en la citada institución

Al respecto, la Autoridad Marítima de Panamá, en su informe de conducta 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 no era necesario invocar alguna causal, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que reiteramos, en este caso la remoción de la ahora demandante encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad

nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de alguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

En esa misma línea de pensamientos, y respecto a los señalamientos del apoderado especial de **Dinorah Elzebir Taylor**, en cuando a que la misma es miembro activo de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de la Autoridad Marítima de Panamá, considero oportuno resaltar lo indicado por Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá en la Resolución 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, este Despacho advierte que el apoderado especial de **Dinorah Elzebir Taylor**, señala 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”*; modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

“Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte 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 indicó 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.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir 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 el accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“...
Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal **y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos,** ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (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, antes que 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 permita demostrar como lo hemos explicado en los párrafos que preceden, que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.**

Dentro de este contexto, debemos observar que **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.

Respecto a lo anotado en los párrafos anteriores, es decir, a la alegada enfermedad que supuestamente padece **Dinorah Elzebir Taylor**, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Tercera, en la cual señaló:

“...

Consideramos que no es ilegal el acto demandado, pues, estima que aun cuando el señor...**debe probarse que la misma produce discapacidad y este hecho no fue probado ante la autoridad administrativa.**

Es conveniente destacar los aspectos y las diferencias de incapacidad y discapacidad, siendo esta última la salvaguardada (sic) en la Ley 59 de 2005, la discapacidad laboral es 'la incapacidad de procurarse o realizar un trabajo de acuerdo a su sexo, edad, formación y capacitación, que le permite obtener una remuneración equivalente a la que le correspondería a un trabajador no discapacitado en situación análoga'. También se define la discapacidad laboral como: 'la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar tareas de una profesión u oficio, o la imposibilidad para permanecer ocupando en cualquier empleo remunerado, debido a las propias limitaciones funcionales que causa la enfermedad' (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe, 1970).

...

La discapacidad laboral a la que hace referencia la norma no se refiere a padecimiento de la enfermedad, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento, resulta necesario indicar que a pesar que el señor...padece una enfermedad crónica, que no fue debidamente acreditada dentro del expediente y no consta en el expediente la pérdida de la capacidad laboral del demandante.

Entonces, al no encontrarse amparado por la Ley 59 de 2005, el señor...era un funcionario de libre nombramiento y remoción..., siendo la potestad discrecional de la entidad nominadora que permite remover de sus cargos a los funcionarios públicos.

El fallo de esta Superioridad de 28 de enero de 2014, destaca lo siguiente:

'Si bien es cierto, la demandante ha invocado el fuero por enfermedad crónica establecido en la Ley 59 de 2005, quedando acreditado que la misma padece de hipertensión arterial crónica, en el expediente no

existe constancia probatoria alguna que acredite que dicha enfermedad le provoca discapacidad laboral'.

...


La discapacidad que ampara la Ley 59 de 2005, deber ser comprobada y en este caso no ha sucedido así. Entonces, con esta diligencia se demuestra que la incapacidad no es lo mismo que discapacidad y para que una persona se encuentre amparada en la Ley 59 de 2005, debe acreditarse la discapacidad" (La negrita es nuestra).

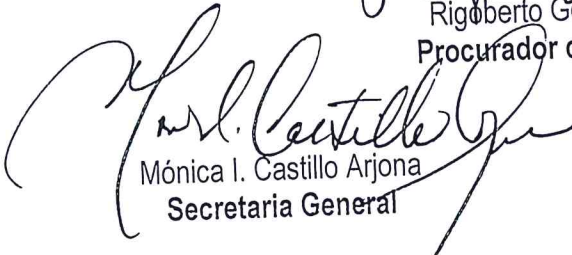
En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 419-2020 de 4 de mayo de 2020, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

IV. **Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 907452020