

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 875

Panamá, 10 de mayo de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegatos de conclusión.

Expediente 1024122021.

El Licenciado Oscar Adalberto Vargas Emiliani, actuando en nombre y representación de **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 234-2021 de 12 de abril de 2021, dictada por el **Administrador de 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 Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita 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 **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución Administrativa 234-2021 de 12 de abril de 2021, dictada por el **Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá**, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, del cargo que ocupaba como “*Capturador de Datos*”,

en la Unidad de control Patrimonial Institucional de la Dirección Administrativa de dicha entidad (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado de la accionante manifestó, en lo medular, que la entidad demandada al emitir el acto acusado vulneró los **artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, en la medida que se desconoció el hecho que su mandante gozaba de estabilidad laboral, ya que tenía más de cinco (5) años de padecer una enfermedad crónica degenerativa (hipertensión arterial), y casi siete (7) años de laborar en la entidad demandada, por lo que no era procedente su desvinculación argumentando que la misma era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, salvo que mediara una causal establecida en la ley y autorización de los tribunales competentes (Cfr. fojas 14-17 del expediente judicial).

IV. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como señalamos en la **Vista Número 359 de 11 de febrero de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, la remoción de la ex servidora pública 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 **Damaris Esther Barrios de Tamayo** en la **Autoridad Marítima de Panamá** (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

Como subrayamos en su momento, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, no acreditó que **estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, por tal motivo,

para separar del cargo a la hoy demandante **no era necesario invocar causal alguna**; pues sólo bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de reconsideración y apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, luego de lo cual se agotó la vía gubernativa.

Tal como ha señalado esa Corporación de Justicia en reiterada jurisprudencia, para desvincular a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, **no se requiere que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que los cargos de infracción alegados por la actora sean desestimados por ese Tribunal.

Justo como puntualizamos, **Damaris Esther Barrios de Tamayo no fue nombrada o no ingresó a la Autoridad Marítima de Panamá mediante un proceso de selección o por concurso de méritos conforme a las disposiciones legales que rigen la materia**, por el contrario, **tal como se esboza en la parte motiva del acto original y sus confirmatorios, la misma no gozaba de estabilidad laboral al no ser funcionaria de Carrera Administrativa o amparada bajo una ley especial**.

En ese mismo marco, debemos resaltar que la entidad demandada también sustentó su actuación en el **artículo 27 (numeral 7) del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998**, modificado por el **artículo 186 (numeral 9) de la Ley 57 de 6 de agosto de 2008**, que faculta al Administrador General de la **Autoridad Marítima de Panamá**, para nombrar y remover libremente a los servidores públicos bajo su cargo, de conformidad con las normas que regulan la materia y la Ley de Carrera Administrativa, sobre todo de aquellos 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 hoy recurrente.

Partiendo de los hallazgos antes expuestos, la actuación de la **Autoridad Marítima de Panamá**, emisora de la Resolución Administrativa 234-2021 de 12 de abril de 2021, y sus confirmatorios, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente arguye como infringidas, por consiguiente, los actos recurridos no devienen en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía la accionante dentro de la institución demandada, era el de servidora pública bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que **en el considerando de la Resolución Administrativa 234-2021 de 12 de abril de 2021**, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que **la desvinculación de la hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegarse que la resolución acusada deviene en ilegal.

En cuanto a lo señalado por la accionante que, se le desconoció el derecho a la estabilidad laboral por razón del fuero por enfermedad crónica (hipertensión arterial), y que solo podría ser destituida por una causal establecida en la ley y mediante autorización de los tribunales competentes; es propicio reiterar que, dicha norma no es aplicable en el caso que nos ocupa, pues **la recurrente no acreditó que sus afecciones le hubiesen provocado una limitación o un desmejoramiento al grado que no pueda seguir ejerciendo una vida**

profesional; pues la discapacidad laboral que trata la norma, no se refiere al padecimiento de la enfermedad en sí, sino a la consecuencia laboral que genera la misma.

Dentro de esta perspectiva, huelga destacar que, en relación a este cargo de ilegalidad, dentro de las constancias procesales contenidas en el presente expediente, **consta una serie de documentación que fue valorada por la entidad nominadora en el proceso administrativo los cuales no cumplen con las formalidades previstas en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 (Cfr. fojas 22 y 25 del expediente judicial).**

En función de lo antes planteado, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Damaris Esther Barrios de Tamayo** como funcionaria de la **Autoridad Marítima de Panamá**, la misma no reunía las condiciones para ser considerada como una persona con discapacidad física, tal como lo describe la disposición legal antes citada; ya que, a pesar de sufrir de hipertensión arterial, dicha condición no constaba en el expediente de personal al momento de su separación, ni mucho menos que su padecimiento la haya colocado en una situación que limitara su capacidad para realizar alguna actividad o tarea.

Aunado a lo anterior, es oportuno destacar que, la documentación aportada por **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, con la que pretende demostrar su posible discapacidad y enfermedad crónica de hipertensión arterial esencial, entre estas, las certificaciones médicas del Doctor Reynaldo A. Chandler N.; al igual que las certificaciones médicas del Doctor Guillermo Kennion Rodriguez; son de fechas posteriores a la emisión del acto objeto de impugnación (Cfr. fojas 28, 29, 31 y 32 del expediente judicial).

Así las cosas, podemos colegir que **la demandante**, si bien puede padecer de una condición médica, como lo es la hipertensión arterial esencial, lo

cierto es que **no ha acreditado una discapacidad laboral**, razón por la cual, ese tribunal no puede observar un fuero que no existe y que, de ninguna manera confirma una causal que anule el acto administrativo bajo estudio.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho reitera que el mismo no resulta viable; ya que, para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido.

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 202 de dieciocho (18) de marzo de dos mil veintidos (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, aquellas acompañadas con la demanda; en virtud de lo cual, este Despacho promovió un recurso de apelación, sin embargo, mediante la Resolución de tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal de Alzada confirmó la decisión proferida por el Magistrado Sustanciador (Cfr. fojas 69-71 y 85-88 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que resulta claro que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de Carrera Administrativa, siendo esto la condición tradicional que le

otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto, en los cual se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública; situación que fue debidamente expuesta por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

Respecto a los cargos de infracción alegados por la parte actora, sobre la violación a su derecho de estabilidad laboral por razón del fuero por enfermedad crónica, es oportuno **reiterar** lo señalado por la institución demandada en su informe explicativo de conducta. Veamos:

“ ...

De acuerdo con la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No. 59 de 2005, la condición o estado de salud de la señora BARRIOS DE TAMAYO requería acreditarse a través del dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo, sin embargo, en el momento en que la precitada fue notificada de ese acto, no existía dentro de los expedientes que reposan en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos y en la Oficina de Bienestar de Servidor Público y Relaciones Laborales, ninguna certificación médica que acreditara que padecía de alguna condición de las señaladas en esas disposiciones legales(enfermedad crónica, degenerativa o involutiva).

...

Que es importante numerar, que en el escrito de reconsideración presentado el día 21 de abril de 2021, la prenombrada no menciona que padece una enfermedad crónica; sin embargo, presenta al día siguiente una receta de medicamentos No. 12235 de 21 de abril de 2021, donde el Doctor Reynaldo Chandler, manifiesta que atiende a la señora BARRIOS DE TAMAYO desde el año 2016 por Hipertensión Arterial. Posteriormente, en el recurso de apelación presenta de igual manera en una receta médica No. 23671 cuya fecha solo dice 2021, suscrita por el Doctor Guillermo Kennion, estableciendo que es paciente de Hipertensión Arterial y medicada con Alondipina de 5mg.

Con la finalidad de presentar ante la Junta Directiva, elementos que pudieran ayudar al buen discernimiento del recurso y tratando de obtener elementos que ayuden al examen exhaustivo para resolver dicho recurso, mediante Nota OAL No. 147-6-2021 de 8 de junio de 2021, la Oficina de Asesoría Legal solicita a la Oficina Institucional de Recursos Humanos realizar

visita domiciliaria al hogar de la señora **BARRIOS DE TAMAYO**.

Siendo así, el diagnóstico social proveniente de la vista domiciliaria reitera que las certificaciones médicas fueron presentadas en recetarios durante los recursos de reconsideración y apelación respectivamente; además, dicho informe señala que la señora BARRIOS DE TAMAYO en los 16 años de servicios que laboró nunca presentó certificaciones médicas en el Área de Bienestar social del Servidor Público y Relaciones Laborales.

En ese mismo orden de ideas, es importante tomar en consideración que las certificaciones médicas deben estar revestidas de formalidades tales como el hecho de que su emisión no debe ser presentada en recetarios que han sido confeccionados efectivamente para recetar medicamentos y no para emitir una certificación propia de un diagnóstico médico. Los documentos presentados como certificaciones fueron presentados mambos en recetas médicas, lo que a nuestro juicio no cumple con lo dispuesto en la referida ley sobre el dictamen y certificación de dos médicos especialistas...” (Cfr. fojas 48-49 del expediente judicial)

Dicho de otro modo, la recurrente no ha presentado prueba idónea que desvirtué los hechos acreditados por la **Autoridad Marítima de Panamá** en sede gubernativa, en tal sentido, se infiere que la autoridad demandada actuó conforme a Derecho, y en cumplimiento del principio del debido proceso, salvaguardando las garantías fundamentales de **Damaris Esther Barrios de Tamayo**, habida cuenta que le brindó todas las oportunidades procesales para la tutela de sus derechos; por tal razón, reiteramos que los cargos de infracción respecto a los **artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018,, deben ser desestimados.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien**

demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno al tema lo siguiente:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al

proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.


...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables**, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 234-2021 de 12 de abril de 2021, así como su acto confirmatorio, ambas emitidas por el **Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaría General, Encargada