

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 256

Panamá, 14 de marzo de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Abdiel Emigdio Sagel García, actuando en representación de **Madayl Anayansi Guardia Batista**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 292-2014 de 22 de agosto de 2014, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11, 14, 15, 16-18, 19-22 y 23-25 del expediente judicial).

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, mediante la cual se modifica la Ley 39 de 2013, los cuales establecen respectivamente, que los servidores públicos designados en forma permanente o eventual, transitorios, contingentes o por servicios especiales, con dos (2) años de prestación continuas o más, gozarán de estabilidad

laboral en su cargo; y que éstos en caso de ser destituidos de sus cargos, sin que medie alguna causa justificada de despido, tendrán derecho a solicitar el reintegro, o en su defecto, el pago de la indemnización (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial); y

B. Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010 que, en su orden, guardan relación con el derecho que se reconoce al trabajador a quien se le detecten enfermedades crónicas involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, para mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de dichas enfermedades no podrá ser invocado como causal de despido; y que estos trabajadores solo podrán ser destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada prevista en la ley, y previa autorización de los juzgados seccionales de Trabajo, o la Junta de Apelación de Carrera Administrativa, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. fojas 6-9 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.

Conforme puede apreciar este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la **Resolución Administrativa 292-14 de 22 de agosto de 2014**, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, a través de la cual se destituyó a **Madayl Anayansi Guardia Batista** del cargo de Asistente Administrativo del Área de Bienestar del Servidor y Relaciones Laborales en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Administración General en Puerto Vacamonte de esa institución (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la afectada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución ADM-RH 086-2014 de 31 de octubre de 2014, que confirmó lo establecido en la decisión anterior (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

Posteriormente, la accionante sustentó ante la Junta Directiva de la entidad demandada, el correspondiente recurso de apelación en contra de este último pronunciamiento, mismo que, fue resuelto por medio de la Resolución J.D 029-2015 de 26 de febrero de 2015, el cual confirma en todas sus partes la posición original, y de la cual se notificó el 20 de octubre de 2015, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19-25 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **Madayl Anayansi Guardia Batista** ha acudido a la Sala Tercera el lunes 21 de diciembre de 2015, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 292-2014 de 22 de agosto de 2014, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que al emitirse el acto acusado, la institución demandada desconoció que **Guardia Batista** se encontraba amparada por el régimen de estabilidad laboral que le reconocía la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; por lo que no podía ser considerada como una funcionaria de libre nombramiento y remoción. Igualmente, aduce que su mandante padece de hipertensión arterial; por ende, no podía ser destituida de su puesto, sino previo a un proceso interno y bajo las causales legalmente establecidas (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de infracción formulados en contra del acto administrativo acusado, esta Procuraduría procede a darle contestación a los mismos de manera conjunta, como sigue.

Este Despacho se opone a los planteamientos expuestos por la ex servidora al señalar que la Resolución Administrativa 292-2014 de 22 de agosto de 2014, acusada de ilegal, vulnera las disposiciones legales previamente citadas, dado que **Madayl Anayansi**

Guardia Batista no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial; por ende, es una funcionaria de libre nombramiento y remoción, de ahí que fuera destituida del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 27 (numeral 9) del Decreto-Ley 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por el artículo 186 de la Ley 57 de 6 de agosto de 2008, que le confiere al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá la potestad para nombrar y **remover al personal subalterno**, de conformidad con lo establecido en la Ley y el Reglamento Interno de la institución (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En atención al párrafo anterior, nos permitimos citar lo declarado en la Resolución ADM-RH 086-2014 de 31 de octubre de 2014, emitida por la entidad demandada, donde consta el criterio vertido en el acto objeto de reparo, al manifestar que el cargo ejercido por la recurrente, es de libre nombramiento y remoción, cito: “...*Que la señora **MADAYL ANAYANSI GUARDIA BATISTA** no es servidora pública de carrera administrativa ni está amparada por alguna otra carrera pública, toda vez que en su expediente personal **no existe ningún documento que acredite que ingresó a la Autoridad Marítima por medio de algún procedimiento especial de selección o concurso de méritos.**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 16 del expediente judicial).*

En otro orden de ideas, en cuanto a la violación invocada por la actora con respecto al régimen de estabilidad que tenía por ser una funcionaria con enfermedad crónica como la hipertensión arterial, cabe destacar que cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Madayl Anayansi Guardia Batista** como funcionaria de la Autoridad Marítima de Panamá, **la misma no reunía las condiciones para ser considerada una persona con discapacidad**; ya que no existe constancia alguna que la demandante haya dado cumplimiento al requisito establecido en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificado por el artículo 11 de la Ley 4 de 2010, que a la letra establece lo siguiente:

“**Artículo 5.** La certificación de condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, **será**

expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.

Mientras la comisión no expida la certificación de la que trata este artículo no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta Ley.” (Lo resaltado es nuestro).

En atención a ese hecho, según lo expone **Madayl Anayansi Guardia Batista** en el escrito de su demanda, sufre de Hipertensión Arterial; no obstante, **este padecimiento no se encontraba acreditado al momento de su separación ni tampoco que tal enfermedad la haya colocado en una condición que limitara su capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.**

En ese sentido, este Despacho debe advertir que la certificación médica de atención de la actora, con la cual se pretende demostrar la enfermedad crónica que aduce padecer, no es viable porque **no se puede determinar si la misma fue expedida previa a la emisión de la Resolución Administrativa 292-2014 de 22 de agosto de 2014, objeto de reparo.** Además, en dicha constancia no se brinda un diagnóstico certero de la condición de salud de la recurrente y **tampoco se precisa que ésta estuviera mermada en su capacidad para cumplir sus funciones habituales tal como lo exige la Ley 59 de 2005** (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Nuestro criterio encuentra sustento en la Resolución J.D 029-2015 de 26 de febrero de 2015, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, cuya parte medular expresa lo siguiente, cito: “...*Que la señora **GUARDIA BATISTA** intenta probar la enfermedad que alega padecer por medio de una copia simple de un documento privado, en el que ni siquiera consta su fecha de expedición, por lo cual carece de la idoneidad probatoria indispensable para probar el hecho que alega y más aún, que de tal condición se haya derivado discapacidad laboral. Al respecto, debe recordarse que conforme al artículo 150 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son*

favorables.”(Lo destacado es de este Despacho y la subraya de la entidad) (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Mediante la Sentencia de 7 de octubre de 2015, la Sala Tercera se pronunció en los siguientes términos respecto a una situación similar a la que se analiza:

“ ...

Ahora bien, no debemos perder de vista que **la Ley 59 de 2005, hace referencia a dos aspectos que debe probar el funcionario ante la entidad estatal donde labora, estos son: a) demostrar que padece de una enfermedad crónica, degenerativa o involutiva, y; b) que dicho padecimiento le produce una discapacidad laboral...**

Este deber impuesto al funcionario o trabajador de probar esos dos extremos, tiene su razón de ser en el hecho que en nuestra sociedad puede existir un número considerable de la población laboral padeciendo de alguno de los tipos de hipertensión arterial (esencial o secundaria, según términos médicos), pero dicho padecimiento no le afecta en el desarrollo de sus funciones laborales. Es por ello que se requiere de un diagnóstico de un profesional idóneo, que como se dijo, en defecto de la comisión interdisciplinaria, puede provenir de algún médico o junta médica **que certifique que la enfermedad diagnosticada le limita la capacidad para laborar en las mismas condiciones que una persona sin dichas afecciones.**

Bajo estos términos, aterrizando en el caso que nos ocupa, observamos que la parte actora aportó al proceso una certificación médica de un galeno de la Caja de Seguro Social, en el que se indica que... padece de Hipertensión Arterial; sin embargo, **nada dice respecto a si dicho padecimiento le produce algún grado de discapacidad para desempeñar las labores que venía ejecutando en la institución.**

De manera que, en vista que el activador judicial no probó el grado de discapacidad laboral del señor ..., como consecuencia de la hipertensión arterial que sufre, llevan a esta Superioridad a concluir que **no ha quedado comprobado la violación de los artículos 3 y 4 de la Ley 59 de 2005, por parte del acto impugnado.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

Finalmente, en cuanto al reclamo que hace la demandante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Madayl Anayansi Guardia Batista**, 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, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015 que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de 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 de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 292-2014 de 22 de agosto de 2014**, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas:

1. Se objeta, por **ineficaz**, el documento visible en la foja 26 del expediente judicial; ya que se trata de **un documento privado** que carece de autenticidad al no enmarcarse en ninguno de los supuestos que, para tales efectos, establece el artículo 856 del Código Judicial.

2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

