

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 473

Panamá, 9 de mayo de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Efraín Ariel Espino Samaniego**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1031 de 22 de agosto de 2018, emitida por la **Procuradora General de la Nación**, 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 contenciosa 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:** No es un 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.

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

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. El artículo 69 sin embargo, el texto transcrito comprende al artículo 71; el artículo 101; el artículo 151 sin embargo, el texto transcrito comprende al artículo 154; el artículo 152 sin embargo, el texto transcrito comprende al artículo 155 y el artículo 158, del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994 (Texto Único de 29 de agosto de 2008, vigente al momento de la presentación de la demanda que ocupa nuestra atención), “Por el cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, los cuales se refieren a las acciones de Recursos Humanos, el proceso de inducción, los casos en que se puede recurrir a la Destitución, las conductas que admiten la Destitución y los requisitos mínimos que debe tener la acción de destitución (Cfr. fojas 4-7 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 1031 de 22 de agosto de 2018, emitida por la Procuradora General de la Nación, mediante la cual se removió a **Efraín Ariel Espino** del cargo de Administrador II, con funciones de Coordinador Administrativo, en la Coordinación Administrativa de Los Santos. (Cfr. Fojas 9-10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución 26 de fecha de 19 de noviembre de 2018, por la Procuradora General de la Nación, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 18 de diciembre de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de febrero de 2019, **Efraín Ariel Espino Samaniego**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala

Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula por ilegal, la Resolución 1031 de 22 de agosto de 2018, acusada de ilegal y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que su mandante fue funcionario por más de 30 años y como tal, goza de estabilidad de conformidad con lo preceptuado por el artículo 11 de la Ley 23 de 2017, y por el mandato constitucional contenido en el artículo 300 de la Constitución Política (Cfr. fojas 3 del expediente judicial).

Agrega, que al emitirse el acto administrativo demandado, se destituyó al prenombrado, sin que mediara ninguna justificación legal para ello, toda vez que la Resolución 1031 de 22 de agosto de 2018, acusada de ilegal, indicó que el cargo del señor **Efraín Ariel Espino Samaniego** es de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Por último, señala que el Ministerio Público, no abrió concurso para el cargo que ostentaba **Efraín Ariel Espino Samaniego**, negándole la oportunidad de ingresar a la carrera pública y de gozar de la estabilidad de su cargo (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que la parte actora invoca como normas legales supuestamente infringidas los artículos 69, 101, 151, 152 y 158 del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994 "Por el cual se establece y regula la Carrera Administrativa; sin embargo observamos tal como lo hemos indicado, el contenido de los mismos corresponden a **los artículos 71, 154, 155 y 158 Texto Único de 29 de agosto de 2008, vigente al momento de la presentación de la demanda**; por otra parte, en lo que respecta al artículo 101 este Despacho, hace la advertencia que no

existe imprecisión numérica toda vez que tanto en el enunciado como en la transcripción mencionan el artículo 101, sin que la transcripción corresponda con el artículo del **Texto Único de 29 de agosto de 2008, vigente al momento en que se dieron los hechos.**

Sin perjuicio de lo expuesto, debemos destacar que en los hechos que acompañan la citada acción, el prenombrado plantea que se encuentra amparado por el artículo 11 de la Ley 23 del 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 30 de junio de 1994, sin tomar en consideración que la Ley 1 de 6 de enero de 2009, desarrolló la carrera del Ministerio Público, lo que trae como consecuencia la existencia de una norma especial que prima sobre la general; por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a Efraín Ariel Espino Samaniego**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Efraín Ariel Espino Samaniego** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparado por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio Público no era de carrera**, de ahí que se removiera del mismo por su condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, tal como lo menciona la institución demandada en el Oficio PGN-FSL-ING-EXPLI-01-19 de 8 de marzo de 2019, ya que la Ley 1 de 2009, en sus artículos 5, 15 y 73 reconocen estabilidad laboral a los servidores del Ministerio Público que hayan cumplido con el procedimiento de ingreso al sistema de carrera judicial descrito en la Ley, lo que no había ocurrido en el caso de **Espino Samaniego** (Cfr. foja 22-25 del expediente judicial).

En ese sentido, y tal como se observa en el expediente que ocupa nuestra atención, el acto acusado de ilegal se sustenta en la Ley 1 de 6 de enero de 2009 y el numeral 7 del artículo 348 del Código Judicial, por la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción que mantenía el actor al no estar incluido en ninguna de las carreras públicas establecidas en la Constitución. Al respecto, los artículos 300, 302 y 305 de la Carta Magna, disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho, y que a su vez estará condicionada a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, la propia Ley 1 de 2009, aclara en su artículo 6, en qué consiste el concepto “Servidores en Funciones”, como vemos:

**“Artículo 6. Servidores en funciones.** Son servidores en funciones quienes, al entrar en vigencia la presente Ley, ocupan un cargo definido como permanente, hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos la condición de servidores públicos de Carrera del Ministerio Público o se les separe de la función pública”.

De lo antes expuesto, queda claro que el demandante aun siendo un funcionario nombrado permanente, no le asiste la estabilidad laboral que brinda la Ley 1 de 2009; por lo tanto su cargo era de libre nombramiento y remoción.

En cuanto a este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en su jurisprudencia ha reiterado que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por la carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema basado en mérito y competencia de recurso humano. Así, en Sentencia de fecha

15 de octubre de 2015, La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado 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 adquiera 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.”

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Efraín Ariel Espino Samaniego** tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionario de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por el actor quedó a disposición de la autoridad nominadora, en este caso la Procuradora General de la Nación, en ejercicio de su facultad discrecional.

La misma Ley 1 de 6 de enero de 2009 “Que Instituye la Carrera del Ministerio Público”, consagra el derecho a la estabilidad en el cargo, supeditado al cumplimiento de las exigencias señaladas en los artículos 14 y 15, en los cuales se establecen los requisitos de incorporación a la carrera, así como el procedimiento de ingreso a la misma. Estos artículos disponen lo siguiente:

**“Artículo 14. Requisitos de ingreso a la Carrera.**  
Los requisitos de ingreso a la Carrera del Ministerio Público serán los siguientes:  
1. Ser de nacionalidad panameña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;

2. Reunir los requisitos mínimos de idoneidad, grado académico, edad y experiencia que se exigen para desempeñar el cargo, de acuerdo con la presente Ley y el Manual Descriptivo de Cargos.

3. No tener incompatibilidades para el ejercicio del cargo en los supuestos previstos en la Ley.

4. Haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, las pruebas y demás requisitos de ingreso exigidos.

5. Haber cumplido satisfactoriamente el período de prueba, que en el caso de los Fiscales será de seis meses.”

**“Artículo 15. Procedimiento de ingreso.** El procedimiento de ingreso al sistema de Carrera del Ministerio Público se desarrollará en siete etapas:

1. Convocatoria.

2. Concurso de antecedentes o examen de libre oposición.

3. Integración de la lista de elegibles.

4. Selección y nombramiento.

5. Período de prueba.

6. Evaluación de ingreso.

7. Otorgamiento del estatus de servidor de Carrera.

El procedimiento de ingreso será desarrollado mediante reglamento.”

En este escenario, la institución demandada para proceder con la remoción del demandante, no necesitaba invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, permitiéndole hacer uso del recurso que le corresponde por ley.

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 1031 de 22 de agosto de 2018, emitida por la Procuraduría General de la Nación, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones del demandante.

**IV. Pruebas:**

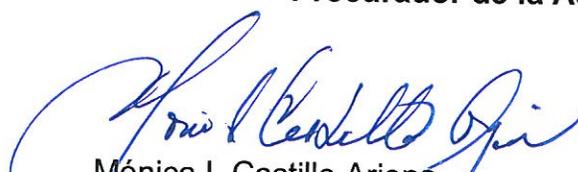
**A. Aducimos Pruebas:**

Se aduce como prueba documental, el expediente administrativo de personal relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**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 109-19