

**Entrada N° 31-2020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR LA LICENCIADA CYNTHIA DEL CARMEN PATIÑO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°616 DE 17 DE OCTUBRE DE 2019, DICTADA POR EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, diez (10) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

La Licenciada Cynthia del Carmen Patiño, actuando en nombre y representación de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, emitida por el Servicio Nacional de Migración, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

La activadora judicial pretende se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, proferida por el Servicio Nacional de Migración, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

**“RESUELVE:**

**PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO** la Resolución No.484-A del 18 de abril de 2016, mediante la cual se le reconoce a la servidora pública su incorporación en Carrera Migratoria.

**SEGUNDO: REVOCAR** el cargo y el reconocimiento de la Servidora Pública incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo al artículos, 18, numeral 4, artículo 139 del Decreto Ejecutivo N°138 del 4 de mayo de 2015, artículo 52, numeral 4 de la Ley 38 del 2000:  
...”

Además de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, la parte actora solicita que la Sala ordene al Servicio Nacional de Migración que se le reintegre como servidora pública de Carrera Migratoria en la misma posición, salario y condiciones laborales que mantenía al momento de ser desacreditada, junto con el pago de las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** destaca que mediante la Resolución 484-A de 18 de abril de 2016, el Sub Director del Servicio Nacional de Migración, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos, con fundamento en el Decreto No. 138 de 4 de mayo de 2015, le confirieron a su representada el cargo de servidora pública de Carrera Migratoria en la posición de Inspector de Migración V, por el cumplimiento de los requisitos de ingreso.

No obstante, continúa señalando que, de manera oficiosa, mediante la Resolución No. 616 de 17 de octubre de 2019, la actual Dirección General del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto su incorporación al Régimen de Carrera Migratoria, basándose única y exclusivamente en que no se contó con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina.

Finaliza exponiendo, que contra la precitada decisión, su mandante presentó oportunamente recurso de reconsideración; lo que dio origen a la Resolución No. 679 de 7 de noviembre de 2019, mediante la cual se mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; resultando ambas, según señala, viciadas de nulidad.

## II. DISPOSICIONES LEGALES INVOCADAS COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

En cuanto a los preceptos legales vulnerados con la emisión del acto administrativo impugnado, la apoderada judicial de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, indica se han conculcado las siguientes normas:

- Los artículos 36, 46, 47, 52 (numeral 4) y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, que establecen, respectivamente, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; que las órdenes y actos administrativos en firme, del Gobierno Central o demás entidades tienen fuerza obligatoria inmediata; la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales; que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados con omisión de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso legal; y los casos en que las entidades públicas pueden revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan derechos a favor de terceros;
- El artículo 11 (numeral 8) de la Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que dispone las acciones que la política pública del Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades en el empleo, entre éstas, promover la presencia igualitaria de las mujeres en los distintos puestos y niveles de la Administración Pública;
- El artículo 31 del Decreto Ejecutivo 53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 4 de 29 de enero de 1999, que expresa que las dependencias encargadas de la Carrera Administrativa,

Diplomática, Legislativa, Judicial y Policial, deben promover y garantizar una política de igualdad de oportunidades para todas las mujeres; y

- Los artículos 75 y 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, *“que reglamenta el Título X del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria y deroga el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014”*, que indican que la Dirección General, a través de la Unidad de Recursos Humanos, conferirá el estatus de Carrera Migratoria, a los servidores públicos que, al completar su periodo de prueba, hayan obtenido una evaluación satisfactoria de su rendimiento; y las causas por las cuales se pierde la condición de servidor público de Carrera Migratoria.

### **III. INFORME DE CONDUCTA.**

Por su parte, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, por medio de la Nota No. 2389-SNM-URH-AT-2020 de 25 de junio de 2020, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 62-65 del Expediente, en el que indicó que en esa institución se dio un proceso especial de ingreso que se realizó para el año 2016; no obstante, se dieron acreditaciones de servidores públicos, dentro de un status de Carrera Migratoria, violentando disposiciones legales existentes.

Señala que, tal fue el caso de la señora **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, debido a que el Consejo de Ética y Disciplina de esa entidad, por medio de la Nota SNM-CED-178 de 27 de septiembre de 2019, advirtió que luego de revisado el proceso de acreditación de la prenombrada, el mismo se llevó a cabo en contravención a lo establecido en los artículos 18 (numeral 4), y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015.

Así pues, ante la existencia del Informe del Consejo de Ética y

Disciplina, se procedió a dejar sin efecto la Resolución No. 484-A de 18 de abril de 2016, por medio de la cual se acreditó a la demandante en el Régimen de Carrera Migratoria, decisión contra la cual la actora interpuso un Recurso de Reconsideración, que fue resuelto por medio de la Resolución 616 de 17 de octubre de 2019.

#### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El señor Procurador de la Administración, mediante la Vista N°1367 de 2 de diciembre de 2020, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

En ese sentido, sostiene el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la Nota SNM-CED-178 de 27 de septiembre de 2019, el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, quien constituye el garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al Régimen de Carrera Migratoria, de acuerdo a lo que establece el Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015 (Cfr. fojas 112-113 del Expediente Judicial).

Añade, que la omisión de no contar con el Informe de Auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina de la entidad demandada, era un trámite fundamental para que **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** fuera acreditada como servidora de Carrera Migratoria, toda vez que recae sobre dicha corporación el deber de supervisar el cumplimiento de los procedimientos establecidos, por lo que la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, se dictó en contravención de lo estipulado en la Ley, supuesto que se encuentra establecido en el artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 113-114 del Expediente).

Finaliza aclarando que la desacreditación de la Carrera Migratoria de

la demandante no se originó producto de un acto discriminatorio o como consecuencia de un suceso en el que se le desmerite laboralmente en función de su género, sino como resultado de la omisión de trámites fundamentales como lo es la Auditoría del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración; en consecuencia, solicita se desestime la pretensión de la accionante (Cfr. fojas 114-115 del Expediente).

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Mediante la Vista 156 de 15 de febrero de 2021, el Procurador de la Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista N°1367 de 2 de diciembre de 2020, y, sin mayores variantes, insiste en la declaratoria de legalidad de los actos administrativos impugnados.

Por su parte, la apoderada judicial de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, no presentó alegatos de conclusión.

#### **VI. DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, procede esta Superioridad a realizar un examen de rigor.

##### **➤ Competencia del Tribunal.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

##### **➤ Acto Administrativo Objeto de Reparó.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, dictada por el Servicio Nacional de

Migración, a través de la cual se resolvió revocar el cargo y el reconocimiento de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** como Servidora Pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, la Licenciada Cynthia del Carmen Patiño, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye la Directora General del Servicio Nacional de Migración, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado.

En este escenario, esta Magistratura advierte que la apoderada judicial de quien recurre cuestiona el acto administrativo proferido por la entidad demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión trasgrede los artículos 36, 46, 47, 52 (numeral 4) y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 11 (numeral 8) de la Ley 4 de 29 de enero de 1999; el artículo 31 del Decreto Ejecutivo 53 de 25 de junio de 2002; y los artículos 75 y 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, por los siguientes motivos:

- Que el acto administrativo demandado estableció que corresponde al Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso; sin embargo, no se ha dado a conocer cómo se constituyó dicho organismo, así como tampoco si dichas designaciones se publicaron o ratificaron en Gaceta Oficial, por lo que carece de existencia jurídica y

vulneran el Principio del Debido Proceso y Publicidad del acto administrativo;

- Que la revocatoria de oficio efectuada por la entidad demandada no se sustentó en ninguna de los cuatro (4) supuestos señalados en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, lo cual es una contravención al Principio de Irrevocabilidad de actos administrativos que garantiza la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas;

- Que la actuación desplegada por el Servicio Nacional de Migración dista de la política pública del Estado de promover presencia igualitaria de las mujeres en los distintos puestos de la Administración;

- Que el Sub Director General del Servicio Nacional de Migración, con sustento en lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, puede desempeñar las funciones que le asigne el regente de dicha institución, por lo que se encontraba plenamente facultado, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos, para conferir el estatus de Carrera Migratoria a la señora **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**; y

- Que la entidad demandada desconoció que la ley señala, taxativamente, cuáles son los presupuestos que pueden producir la pérdida de la condición de servidora pública de Carrera Migratoria, sin que por ningún lado se aluda expresamente al incumplimiento del requisito de ingreso alusivo a la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina, que fue el único motivo que esbozó la Dirección General para cancelar el status obtenido por su mandante.

Observa esta Superioridad que el primer problema jurídico planteado por la demandante gira en torno a su desacreditación como servidora de Carrera Migratoria, y si podía el Servicio Nacional de Migración revocar de oficio dicha declaración, por lo que estimamos menester hacer las siguientes consideraciones:



- **Ingreso a la Carrera Migratoria.**

De conformidad con las piezas que conforman el expediente de personal, se advierte que **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** el 1 de julio de 2013, tomó posesión en el cargo de Inspector de Migración III (Supervisor) en el Servicio Nacional de Migración (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente administrativo).

Posteriormente, mediante el Decreto de Personal de 229 de 8 de junio de 2015, la actora se le reconoce el estatus de eventual a permanente, en función del periodo laborado desde el 1 de junio hasta el 31 de julio de 2013 (Cfr. fojas 16-19 del expediente administrativo).

Luego de ello, a través de la Resolución 484-A de 18 de abril de 2016, el Sub Director General de Migración, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos, le reconocieron a **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, su condición de servidora pública incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Inspector de Migración V (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

Seguidamente, por medio del Decreto de Personal No. 157 de 17 de mayo de 2016, suscrito por el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública, se realizó una reclasificación y ajuste de sueldo a **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, en el cargo de Inspector de Migración V (Cfr. fojas 24-26 del expediente administrativo).

Finalmente, mediante la Resolución No. 616 de 17 de octubre de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto la Resolución 484-A de 18 de abril de 2016, que reconocía la acreditación de la prenombrada, en la Carrera Migratoria, por no cumplir con lo preceptuado en el Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015; decisión que fue confirmada a través de la Resolución No. 679 de 7 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 53-55 y 56-58 del expediente judicial).

A fin de lograr una aproximación a la materia objeto de estudio, es

necesario señalar que el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, *“que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y otras disposiciones”*, en sus artículos 99 y 100 establece lo siguiente:

**“Artículo 99.** Se crea la Carrera Migratoria para los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración, con el propósito de establecer un régimen laboral especial fundado en los criterios de igualdad, mérito, honestidad, transparencia, capacidad y eficiencia.

Los requisitos y procedimientos para los nombramientos, ascenso, traslados, suspensiones y destituciones, serán establecidos por el reglamento del presente Decreto Ley.”

**“Artículo 100.** El ingreso de los servidores públicos a la Carrera Migratoria estará condicionado a procedimientos de selección según su capacidad, competencia profesional, mérito, moral pública, igualdad de oportunidades y condiciones psicofísicas, aspectos todos que se comprobarán mediante instrumentos válidos, idóneos y pertinentes de medición, previamente establecidos en el reglamento del presente Decreto Ley.”

Con el objeto de desarrollar el marco regulatorio relativo a la Carrera Migratoria y promover un régimen laboral basado en la eficiencia y el mérito, el Ministerio de Seguridad Pública expidió el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, *“que reglamenta el Título X del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria y Deroga el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014”*.

En ese contexto, el mencionado cuerpo reglamentario establece dos sistemas de incorporación a la Carrera Migratoria, a saber:

- El Procedimiento Ordinario de Ingreso, dispuesto en los Títulos III y IV del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, diseñado para aquellos aspirantes potencialmente calificados para ocupar puestos de Carrera Migratoria, previa aprobación de un procedimiento de reclutamiento y selección; y
- El Ingreso Excepcional a la Carrera Migratoria, establecido en el Título VII del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, aplicable a todos aquellos servidores públicos **en funciones o nombrados** en el Servicio Nacional de Migración, **antes de la entrada en vigencia de**

**mencionado cuerpo reglamentario**, siendo éste el sistema de acreditación especial aplicado a **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, en virtud que la misma empezó a laborar en dicha institución el 1 de julio de 2013, en el cargo de Inspector de Migración III (Supervisor).

Delimitado lo anterior, debemos puntualizar que los artículos 130, 132 y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, que corresponden al apartado de normas que regulan el Ingreso Excepcional a la Carrera Migratoria, establecen lo siguiente:

**“Artículo 130.** El procedimiento especial de ingreso **es el procedimiento excepcional diseñado para incorporar automáticamente a la Carrera Migratoria a los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración en funciones**, que demuestren poseer el perfil del cargo, aprueben la evaluación de conocimiento del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, así como de su reglamentación, y soliciten el ingreso a la Carrera Migratoria.” (Lo destacado es nuestro).

**“Artículo 132.** La Unidad de Recursos Humanos, a través de la Sección de Análisis Técnico, **deberá evaluar los expedientes** de los servidores públicos en funciones, sin interrupción y sin ningún tipo de discriminación, a partir del inicio del procedimiento especial de ingreso, que finalizará en un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo.” (La negrita es nuestra).

**“Artículo 139.** **Corresponderá al Consejo de Ética y Disciplina velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria.**” (Lo resaltado y la subraya corresponde a este Despacho).

Esta Superioridad estima que de las normas transcritas se desprende sin mayor dificultad que el Consejo de Ética y Disciplina, previa evaluación de la Sección de Análisis Técnico de la Unidad de Recursos Humanos, **es el organismo competente para conferir el certificado que consigne la condición de servidor público de Carrera Migratoria en aquellos casos en los que se haya aplicado el procedimiento excepcional de ingreso**, sistema bajo el cual se rigió la acreditación de la actora, **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**.

Por consiguiente, se puede colegir que el rol de la Unidad de Recursos Humanos, por conducto de la Sección de Análisis Técnico es netamente calificador, para posteriormente, remitir dicho Expediente debidamente evaluado al Consejo de Ética y Disciplina, el cual es el

organismo idóneo para acreditar al servidor público **cuyo ingreso se da por el procedimiento excepcional**, tal como lo dispone igualmente el numeral 7 del artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, que taxativamente indica:

“**Artículo 9.** La Sección de Análisis Técnico de la Unidad de Recursos Humanos será un equipo encargado de las siguientes funciones:

...

**7. Presentar ante el Consejo de Ética y Disciplina** y los Comité de Evaluación y Ascenso, respectivamente, **los expedientes de los servidores que serán acreditados en Carrera Migratoria**, así como los que serán ascendidos, para verificar si se han cumplido los procedimientos establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos.

El encargado de presentar dichos expedientes solo tendrá derecho a voz.”

En concordancia con el precepto anterior, igualmente hacemos énfasis en el artículo 18 (numeral 4) del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, el cual indica que dentro de las funciones del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración se encuentra la de *“Velar por la correcta aplicación del Procedimiento Ordinario y Procedimiento Especial de Ingreso, mediante la auditoría de expedientes previo reconocimiento de estatus de Carrera Migratoria.”*

Así las cosas, no puede esta Magistratura soslayar el hecho que si bien dentro del caudal probatorio del Proceso en estudio reposan los distintos exámenes y cursos aprobados por **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO**, que demuestran la evaluación de conocimiento que exige el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, lo cierto es que la acreditación de ésta a la Carrera Migratoria no fue conferida por el ente competente; es decir, el Consejo de Ética y Disciplina, organismo que, conforme a lo establecido en la normativa citada previamente, estaba llamado a garantizar el cumplimiento en debida forma del Procedimiento Especial de Ingreso y otorgar la Certificación correspondiente.

En este escenario, argumenta la apoderada judicial de la parte actora que el Sub Director General del Servicio Nacional de Migración, con

sustento en lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, puede desempeñar las funciones que le asigne el regente de dicha institución, por lo que estaba facultado para otorgar el certificado de Carrera Migratoria a su mandante, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015.

Bajo este marco de ideas, estimamos conveniente indicar que el artículo 75 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, es del siguiente tenor:

**“Artículo 75.** La Dirección General, a través de la Unidad de Recursos Humanos, **conferirá el estatus de Carrera Migratoria, a los servidores públicos que, al completar su periodo de prueba, hayan obtenido una evaluación satisfactoria de su rendimiento.”** (La negrita y subraya es de la Sala).

Considera esta Corporación de Justicia que de la norma citada se desprende que, en efecto, el Director General de Migración, por conducto de la Unidad de Recursos Humanos, está facultado para otorgar el estatus de Carrera Migratoria a los servidores públicos que ya hubiesen completado su periodo de prueba y obtenido una evaluación satisfactoria; es decir, aquellos que hayan culminado **la sexta etapa del proceso de reclutamiento y selección del Sistema de Ingreso Ordinario** (Cfr. artículo 48 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015).

Y, dentro de este contexto resulta claro que, indistintamente que el Sub Director General de Migración pueda ejercer las funciones que le asigne el Director General, en el presente negocio jurídico la acreditación de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** como servidora pública de Carrera Migratoria, **se dio conforme al Procedimiento Excepcional de Ingreso**; por ende, tal como lo dispone el artículo 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, ya citado, su certificación debió ser otorgada por el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, lo cual no se dio en la causa que nos atañe.

En virtud de lo anterior, al efectuar el examen de legalidad de la

Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, este Tribunal de Justicia pone de manifiesto la viabilidad que, de oficio, la entidad demandada haya dejado sin efecto la Resolución 484-A de 18 de abril de 2016, mediante la cual se le había reconocido a **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** su incorporación como servidora pública de Carrera Migratoria, con sustento en lo establecido en el artículo 62 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000.

Respecto a la revocatoria de oficio que pueden ejercer las entidades públicas sobre sus propios actos administrativos, se ha señalado que *“consiste en la potestad que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a pedido de parte y mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido-por razones externas al administrado-en incompatible con el interés público tutelado por la entidad.”*<sup>1</sup>

En nuestra legislación, el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, estipula de forma diáfana y restrictiva las causales y el procedimiento por las cuales una entidad pública puede revocar de oficio una resolución en firme, que haya reconocido derechos a favor de terceros, disposición que en su contenido expresa:

**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. **Si fuese emitida sin competencia para ello;**
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el

---

<sup>1</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2011, no 67, p. 425.

interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.” (Lo resaltado es de esta Sala).

De la norma citada, se desprende con claridad que la potestad de revocatoria o anulación opera bajo supuestos específicos y recae exclusivamente sobre la autoridad que emitió el Acto Administrativo, a fin de evitar que las instituciones del Estado incurran en decisiones arbitrarias que vulneren o desconozcan injustificadamente derechos adquiridos por terceros, tal como es el reconocimiento del ingreso a la Carrera Migratoria que le otorga estabilidad laboral a un servidor público, siendo este el motivo por el cual se debe examinar minuciosamente si se configura o no alguna de las causales descritas.

Frente a la realidad procesal del negocio jurídico que ocupa nuestra atención, este Tribunal considera que, en efecto, se configuró el primer supuesto contenido en la referida norma, referente a la falta de competencia.

Esto es así, ya que, según se observa, el status de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** como servidora pública de Carrera Migratoria, reconocida mediante la Resolución 484-A de 18 de abril de 2016, no fue conferida por la Autoridad competente que establece la Ley **para aquellos ingresos que se dan con el Procedimiento Excepcional, bajo el cual se rigió la demandante**, atribución que tal como se indicó en la parte motiva del acto administrativo objeto de reparo, le correspondía al Consejo de Ética y Disciplina, conforme lo hemos abordado en párrafos precedentes.

Los motivos anteriormente expuestos, dieron lugar a que de oficio se dejara sin efecto la acreditación de la parte actora como funcionaria de Carrera Migratoria, valiéndose para ello de la potestad de autocontrol de la

Administración Pública, reconocida por nuestro ordenamiento jurídico, para un adecuado resguardo del Principio de Legalidad en cuanto al cumplimiento íntegro del procedimiento previsto en la normativa de Carrera Migratoria, específicamente, el organismo competente para certificar a los funcionarios **cuya incorporación se da bajo el Procedimiento Excepcional de Ingreso.**

Destacamos igualmente, que como quiera que la revocatoria contenida en la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, acusada de ilegal, se fundamentó en la falta de competencia detallada previamente, no son aplicables los supuestos establecidos en el artículo 140 del Decreto Ejecutivo N° 138 de 4 de mayo de 2015, referentes a las causas que producen la pérdida de la condición de servidor público de Carrera Migratoria.

Lo anterior, lleva a esta Sala a concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad denunciados por la parte actora respecto a los artículos 36, 47 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; ni los artículos 75 y 140 del Decreto Ejecutivo N° 138 de 4 de mayo de 2015.

- **Publicación en Gaceta Oficial de la Resolución que designa al Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración.**

Otro de los planteamientos que componen la controversia jurídica en estudio, subyace en que no se publicó ni se ratificó la designación de los miembros del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, por lo que carece de existencia jurídica y vulneran los Principios del Debido Proceso y Publicidad del Acto Administrativo.

Al respecto, esta Judicatura debe aclarar que, de conformidad con las pruebas que reposan en Autos, por medio de la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, se designa a los integrantes del Comité de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración; sin embargo, debemos



advertir que esa actuación de la Administración **no constituye el Acto objeto del examen de legalidad en el negocio jurídico en estudio.**

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, considera esta Magistratura conveniente explicar, a manera de docencia, que la emisión de la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, que designó el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, se dio en aras de garantizar la efectiva formalización de lo estipulado en el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, que reglamenta la Carrera Migratoria.

En este sentido, de la lectura de la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, se desprende que se trató de un Acto Administrativo de efectos particulares que tuvo como finalidad la designación de los servidores públicos que integraron el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, **por el periodo de un (1) año** comprendido desde el 11 de julio de 2019, hasta el 11 de julio de 2020, decisión en la que se efectuó la comunicación respectiva a cada uno de sus miembros respecto a las funciones en ella delegadas.

Por lo antes expuesto, no están llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos 46 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

- **Transgresión de los derechos de la mujer para ocupar cargos en la Administración Pública.**

Por último, en su argumentación, la actora sostiene que el Acto Administrativo acusado de ilegal contraviene el rol del Estado de garantizar la presencia igualitaria de las mujeres en los distintos cargos de la Administración Pública.

Entiéndase por discriminación todo acto de exclusión basado en una condición puntual, que trae como resultado el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos inherentes a toda persona.

Al respecto, esta Sala debe señalar que de la lectura de la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, así como también de las piezas probatorias allegadas al proceso, no se advierte que la desacreditación de **JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO** en la Carrera Migratoria, haya surgido producto de una discriminación por su condición de mujer o porque sus aptitudes y oportunidades laborales hayan sido restringidas en razón de su género.

Tal como lo hemos expuesto en los párrafos que anteceden, la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, acusada de ilegal, **se dictó como consecuencia de la falta de competencia por parte de la autoridad que efectuó la acreditación de la actora en la Carrera Migratoria**, y no con el móvil de propiciar prácticas encaminadas a desconocer la igualdad laboral de la accionante, en razón de su género, dentro del engranaje de la Administración Pública.

De ello, se deriva que el cargo de ilegalidad del artículo 11 (numeral 8) de la Ley 4 de 29 de enero de 1999; y el artículo 31 del Decreto Ejecutivo 53 de 25 de junio de 2002, carecen de asidero jurídico; por consiguiente, son desestimados por este Tribunal.

Por último, acerca de la solicitud contenida en el libelo sobre el pago de los salarios caídos, estima la Sala que el mismo no puede derivarse de la pretensión invocada por la accionante, toda vez que ésta circunscribe su causa de pedir a que se le reincorpore a su estatus de servidora pública de Carrera Migratoria; por consiguiente, no es viable resolver esta petición en función de lo estructurado en la pretensión.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias de lo actuado en este negocio; de las normas jurídicas en que se sustentan, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que la actuación del Servicio Nacional de Migración, en el presente negocio jurídico, se efectuó en Derecho.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°616 de 17 de octubre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, ni su acto confirmatorio; y **NIEGA** el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**LIC. TAMARA COLLADO  
SECRETARIA ENCARGADA**