

Entrada 849-19

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ANGELO ARTURO SEVERINO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 346 DE 1 DE AGOSTO DE 2019, EMITIDA POR EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO; Y PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N°407 DE 12 DE AGOSTO DE 2019, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, 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, uno (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Angelo Arturo Severino, actuando en nombre y representación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, promovió dos (2) Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración; y el Decreto de Personal N°407 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

Tomando en cuenta la conexitividad de pretensiones, este Tribunal, de oficio, emitió la Resolución de 2 de junio de 2021, a través de la cual ordenó la acumulación de las Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción, interpuestas por el Licenciado Angelo Arturo Severino, actuando en nombre y representación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA**

MENDOZA, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración; y el Decreto de Personal N°407 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, contenidas, respectivamente, en los Expedientes Judiciales No. 849-19 y No. 1114-19.

I. PRETENSIONES Y FUNDAMENTO DE LAS DEMANDAS ACUMULADAS.

Observa el Tribunal que el Accionante pretende se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°346 de 1 de agosto de 2019, proferida por el Servicio Nacional de Migración, y del Decreto de Personal No. 407 de 12 de agosto de 2019, proferido por el Ministerio de Seguridad Pública, a través de las cuales se resolvieron lo siguiente:

Resolución N°346 de 1 de agosto de 2019

“RESUELVE:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la Resolución No.551-A de 18 de abril de 2016, mediante la cual se le reconoce al servidor público su incorporación en Carrera Migratoria.

SEGUNDO: CANCELAR el cargo y el reconocimiento del Servidor Público incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo al artículos, 18, numeral 4, artículo 128 y 139 del Decreto Ejecutivo N°138 del 04 de mayo de 2015:

...” (Cfr. fojas 14 y 15 del Expediente judicial).

Decreto de Personal No. 407 de 12 de agosto de 2019

“DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, con Cédula de Identidad Personal N° .8-381-594, en el cargo de **SUPERVISOR DE MIGRACIÓN V**, Código N° 8032140, Posición N° 1670, Salario Mensual de B/. 4,020.00 con cargo a la Partida N° G.001820401.001.001, contenido en el Decreto de Personal N° 1246 del 12 de septiembre de 2011 y Decreto de Personal No. 157 del 17 de mayo de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponde.

ARTÍCULO TERCERO: Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.” (Cfr. foja 156 del Expediente judicial).

Como consecuencia de dichas declaratorias de ilegalidad, el Recurrente solicita que la Sala ordene al Servicio Nacional de Migración que se le reconozca su condición de servidor público de Carrera Migratoria, y, sucesivamente, se le reintegre al cargo que ocupaba como Supervisor de Migración V en dicha Institución.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de las Acciones, el apoderado judicial de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** señala, primeramente, que a través del Decreto de Personal N°1246 de 12 de septiembre de 2011, su mandante fue nombrado en la posición de Asistente Ejecutivo I; sin embargo, por medio del Decreto de Personal N° 148 de 5 de mayo de 2012, fue designado en el cargo de Planificador de Proyectos.

Posterior a ello, mediante Resolución N°551-A de 18 de abril de 2016, con fundamento en el Decreto N° 138 de 4 de mayo de 2015 y la Resolución N° 608-R-599 de 25 de junio de 2013, le confirieron a su representado el cargo de servidor público de Carrera Migratoria, con el título de Supervisor de Migración V, por el cumplimiento de los requisitos del Procedimiento Excepcional de Ingreso establecido en dicha normativa.

Seguidamente, indica que a través de la Resolución N°346 de 1 de agosto de 2019, la Directora 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, decisión que fue confirmada por medio de la Resolución N° 378 de 26 de agosto de 2019.

Finalmente, expone que el día 4 de septiembre de 2019, su representado es notificado del Decreto de Personal N° 407 de 12 de agosto de 2019, suscrito por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública, mediante el cual se le remueve del cargo

que ocupaba, fundamentando tal decisión en que el mismo no fue incorporado a la Carrera Administrativa.

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

En cuanto a los preceptos legales vulnerados con la emisión de los actos administrativos impugnados, el apoderado judicial de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, indica se han conculcado las siguientes normas:

- Los artículos 34, 36, 51 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 las actuaciones administrativas en todas las Entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del debido proceso y con apego al Principio de Estricta Legalidad; 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 los actos administrativos no podrán anularse por causas distintas consagradas en la Ley; 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;

- Los artículos 32, 127, 130 y 132 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, respectivamente, los requisitos mínimos a cumplir para el ingreso ordinario al Servicio Nacional de Migración; que los servidores públicos nombrados antes de la vigencia de dicho cuerpo normativo tendrán un Proceso Especial de Ingreso; que dicho procedimiento es aquel diseñado para

incorporar automáticamente a la Carrera Migratoria a los servidores públicos en funciones; y que la Unidad de Recursos Humanos, a través de la Sección de Análisis Técnico, deberá evaluar los Expedientes de dichos funcionarios.;

- El artículo 32 de la Constitución Política de Panamá, que establece que nadie será juzgado, sino por Autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria; y

- El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establecía un Régimen de Estabilidad Laboral para los Servidores Públicos, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, mismo que indicaba que los funcionarios al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos (2) años continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna de las Carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política, gozaban de estabilidad laboral.

III. INFORMES DE CONDUCTA.

Por su parte, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, por medio de la Nota SNM-DG-156-2020 de 24 de enero de 2020, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 47-50 del Expediente, el que se indicó que según consta en el expediente de personal de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, durante su permanencia en la Institución el mismo se desempeñó en diversos cargos de alto grado de responsabilidad y apego a la Dirección General como lo fue Jefe de Asuntos Internacionales.

En este contexto, señala que luego de revisado el Proceso de Acreditación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, 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, toda vez que

no contó con la Auditoría previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración.

Así las cosas, ante la existencia del Informe del Consejo de Ética y Disciplina, se procedió a dejar sin efecto la Resolución N° 551-A de 18 de abril de 2016, por medio de la que se acreditó al demandante en el Régimen de Carrera Migratoria, decisión contra la cual el actor interpuso un Recurso de Reconsideración, que fue decidido por medio de la Resolución 346 de 1 de agosto de 2019, que mantuvo el contenido del acto administrativo principal.

Por otro lado, el Ministro de Seguridad, por medio de la Nota No. 1198-OAL-19 de 23 de diciembre de 2019, rindió el Informe Explicativo de Conducta correspondiente, en el que advirtió que al no constar documentación o elemento probatorio que permita concluir que el Actor haya sido incorporado al cargo de Supervisor de Migración V, mediante un sistema de méritos, conlleva a que sea viable la desvinculación del Accionante, decretada por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública, en ejercicio de su potestad discrecional (Cfr. fojas 175-176 del Expediente).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El señor Procurador de la Administración, mediante la Vista 157 de 31 de enero de 2020 y la Vista N°1552 de 29 de diciembre de 2020, solicita a la Sala Tercera que se declare que no son ilegales la Resolución Administrativa 346 de 1 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración; ni el Decreto de Personal No. 407 de 12 de agosto de 2019, proferido por el Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del Accionante (Cfr. fojas 97-104 del Expediente).

En ese sentido, en lo que atañe a la Vista N°1552 de 29 de diciembre de 2020, sostiene el Representante del Ministerio Público que la

Resolución Administrativa 346 de 1 de agosto de 2019, tuvo su fundamento en la Nota SNM-DG-156-2020 de 24 de enero de 2020, en la que el Consejo de Ética y Disciplina, quien constituye el garante de la transparencia del Proceso Especial y Ordinario de Ingreso al Régimen de Carrera Migratoria, hace del conocimiento de la Dirección General del Servicio Nacional de Migración que el Proceso de Acreditación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, se dio en contravención a lo que establece el Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015 (Cfr. fojas 97-102 del Expediente Judicial).

Añade, que si bien mediante la Resolución 551-A de 18 de abril de 2016, se le reconocía a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** su incorporación a la Carrera Migratoria; no es menos cierto que su nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores, motivo por el cual no podía ingresar de manera regular al Sistema de Carrera Migratoria; por consiguiente, ante la existencia del informe proporcionado por el Consejo de Ética y Disciplina, el Servicio Nacional de Migración dictó la Resolución 346 de 1 de agosto de 2019, cuyo considerando establece de forma precisa la justificación de la decisión adoptada (Cfr. fojas 103 y 104 del Expediente).

En lo que atañe al Decreto de Personal No. 407 de 12 de agosto de 2019, sostiene el Procurador de la Administración en la Vista 157 de 31 de enero de 2020, que la desvinculación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, 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 encontrarse incorporado al Régimen de Carrera Migratoria al momento en que se ordenó su remoción.

Por lo anterior, advierte que no era necesario invocar causal disciplinaria alguna, puesto que al ostentar un cargo de libre nombramiento

y remoción, solo bastaba con notificarlo y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, tal como sucedió durante el curso del Procedimiento Administrativo.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante la Vista 1557 de 29 de diciembre de 2020 y la Vista 385 de 7 de febrero de 2021, el Procurador de la Administración, mantiene la opinión expresada en las Vistas de Contestación, y, sin mayores variantes, insiste en la declaratoria de legalidad de los actos administrativos impugnados.

Por su parte, el apoderado judicial de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, en sus Alegatos de Conclusión, reiteró los hechos plasmados en sus Demandas y su solicitud de que se declaren nulos, por ilegales, los actos administrativos objeto de reparo.

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.

➤ **Actos Administrativos Objeto de Reparación.**

Los Actos Administrativos que se impugnan, lo constituyen la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración, a través de la cual se resolvió cancelar el reconocimiento de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** como Servidor Público

incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria; y el Decreto de Personal N°407 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en dicha Institución.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado Angelo Arturo Severino, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, 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.

Ante la Acumulación ordenada de oficio por la Sala Tercera, este Tribunal tiene a bien indicar que se realizará el análisis de las causas ventiladas ante esta instancia, de forma consecutiva, a fin de pronunciarnos de manera consistente respecto a los actos sometidos a escrutinio de legalidad.

• **Primer Problema Jurídico planteado por el Accionante.**

En este escenario, esta Magistratura advierte que el apoderado judicial de quien recurre cuestiona la Resolución Administrativa 346 de 1 de agosto de 2019, basando su planteamiento, medularmente, en que dicha decisión trasgrede los artículos invocados como infringidos, toda vez que la revocatoria de oficio efectuada por la Entidad demandada no se sustentó en ninguno de los cuatro (4) supuestos señalados en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, facultad que tampoco se encuentra reconocida como atribución del Director General, por lo que mal podía

anular la incorporación de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** al régimen de Carrera Migratoria sin enmarcar su decisión en las causales que el ordenamiento jurídico prevé.

Como quiera que las discrepancias del Demandante giran en torno a su desacreditación como servidor de Carrera Migratoria, y si podía el Servicio Nacional de Migración revocar de oficio dicha declaración, estimamos menester hacer las siguientes consideraciones:

- **Ingreso a la Carrera Migratoria y Desacreditación.**

De conformidad con las piezas que conforman el expediente de personal, se advierte que el 3 de octubre de 2011, **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** tomó posesión en el cargo de Asistente Ejecutivo I en el Servicio Nacional de Migración (Cfr. foja 74 del expediente administrativo).

Posteriormente, mediante el Decreto de Personal No. 788 de 15 de julio de 2013, el actor fue nombrado en el cargo de Planificador de Proyectos, del cual tomó posesión el 15 de julio de 2013 (Cfr. fojas 148 y 149 del expediente administrativo).

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 **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, en el cargo de Inspector de Migración V, del cual tomó posesión esa misma fecha (Cfr. fojas 45 y 46 del expediente administrativo).

Luego de ello, a través de la Resolución 551-A de 18 de abril de 2016, el Sub Director General de Migración, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos, reconocieron a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, su condición de servidor público incorporado al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Inspector de Migración V (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente administrativo).

Finalmente, mediante la Resolución No. 346 de 1 de agosto de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto la Resolución 551-A de 18 de abril de 2016, que reconocía la acreditación del prenombrado, 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. 378 de 26 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 14-20 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 (2) 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 **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, en virtud que el mismo empezó a laborar en dicha institución el 3 de octubre de 2011, en el cargo de Asistente Ejecutivo I.

Delimitado lo anterior, debemos puntualizar que los artículos 130, 131, 132, 139 y 140 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 131. Los servidores públicos que soliciten su ingreso a la Carrera Migratoria a través de este procedimiento excepcional, deberán cumplir con los requisitos estipulados en el artículo 32.”

“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.”

“Artículo 140. La condición de servidor público de Carrera Migratoria se perderá por las siguientes causas:

- 1- Renuncia voluntaria manifestada por escrito y aceptada expresamente.

- 2- Resultado positivo de prueba de consumo de drogas ilícitas, luego de permitirle un proceso de rehabilitación del uso de drogas por el término de dos (2) años.
- 3- Jubilación, pensión por vejez e invalidez permanente.
- 4- Condena con motivo de delito doloso, impuesta mediante sentencia ejecutoriada.”

De los preceptos normativos reproducidos, se desprende claramente que aquellos servidores públicos cuyo ingreso se rigió por el Procedimiento Excepcional, una vez aprobaran las evaluaciones de desempeño y la revisión de sus Expedientes de personal, tal como fue el caso **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, los mismos pasaban a ser acreditados como servidores públicos de Carrera Migratoria; de ahí que ante tal reconocimiento, el único mecanismo bajo el cual el funcionario pierda tal condición sería por dos (2) supuestos, a saber: por la pérdida de dicho status previa comisión de las causales establecidas en el artículo 140 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015; o ante la revocatoria de oficio de dicho acto administrativo (Cfr. fojas 1-10 del Expediente administrativo).

Tomando en consideración las anotaciones anteriores, la Sala considera oportuno señalar que **aun cuando no se indique el marco jurídico sobre el cual se basa la Resolución No. 346 de 1 de agosto de 2019**, para cancelar de oficio el reconocimiento conferido a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** como servidor público de Carrera Migratoria, lo cierto es que tal decisión constituye una revocatoria de oficio de un acto administrativo dictado previamente, que se encontraba debidamente ejecutoriado, y que concedía un derecho a favor de un tercero.

La figura de la revocatoria de los actos administrativos se caracteriza porque, de acuerdo a su naturaleza jurídica, constituye siempre un acto voluntario y unilateral que lleva a cabo la Administración Pública, con la

finalidad de rectificar o corregir los errores en la que pudo haber incurrido con anterioridad al emitir un acto administrativo.

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.”*¹

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 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.”.

¹ 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.

De la norma citada, se desprende con claridad que la potestad de revocatoria o anulación de oficio opera bajo supuestos específicos y recae exclusivamente sobre la Autoridad que emitió el Acto Administrativo, a fin de evitar, por una parte, 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 otorgaba estabilidad laboral a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**; y por otra, busca salvaguardar el Principio de Seguridad Jurídica y Estabilidad del Acto Administrativo.

Frente a la realidad procesal del negocio jurídico que ocupa nuestra atención, este Tribunal estima que, tal como lo ha planteado el apoderado judicial de la parte actora, la actuación desplegada por el Servicio Nacional **no se compadece con ninguno de los supuestos que establece el artículo 62 de la Ley 38 de 2000**, para haber revocado de oficio la Resolución que otorgó el reconocimiento a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** como funcionario de Carrera Migratoria.

Lo anterior es así, ya que de la lectura del Considerando de la Resolución No. 346 de 1 de agosto de 2019, únicamente se indica lo siguiente:

“...
Que el artículo 139 del Decreto Ejecutivo N°138 del 04 de mayo del 2015, estableció que corresponde 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.

Que durante el proceso de acreditación al Régimen de Carrera Migratoria, no se cumplió con el procedimiento establecido en los artículos 18, numeral 4 y artículo 139 del Decreto Ejecutivo N° 138 del 04 de mayo del 2015. Toda vez que el expediente no cuenta con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina.”

En este contexto, esta Superioridad estima que el argumento vertido por el Servicio Nacional de Migración, de ninguna manera justifica la anulación de oficio de un acto administrativo que otorgaba un derecho a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, al reconocerlo como servidor público de Carrera Migratoria, así como tampoco se enmarca en

alguno de los supuestos consagrados en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, ya citado.

No podemos perder de vista que las actuaciones de la Administración Pública deben darse en acatamiento de principios rectores como el de Estricta Legalidad y Buena Fe; es decir, que todas las decisiones proferidas deben ser conforme a los presupuestos que la Ley prevé, que no devengan en conductas equívocas que sean en menoscabo del particular, y que, por el contrario, constituya el eje del accionar administrativo que permita resguardar la confianza para con el ciudadano.

Así las cosas, resultaba indispensable que la Resolución No. 346 de 1 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, **especificara el sustento normativo sobre el cual se fundamentó el regente de dicha Institución para anular el reconocimiento otorgado a DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA como servidor público de carrera migratoria, pues la sola advertencia del presunto incumplimiento de un requisito en el procedimiento de acreditación, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, no permite revocar de oficio un acto administrativo que claramente le concedía un derecho laboral al prenombrado.**

Respecto al principio de Buena Fe, la doctrina claramente ha desarrollado lo siguiente:

“... ”

Desde otra perspectiva, la afectación de la regla de la buena fe en actos y tareas a través de los cuales se tramita un procedimiento administrativo supone una ilegitimidad, que puede implicar la invalidez del acto procedimental involucrado, así como la invalidez del acto administrativo final.

Esa invalidez puede actuarse a nivel administrativo mediante la revocación del acto por razones de legitimidad.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para anular el acto administrativo ante una demanda de anulación formulada por una persona titular de interés directo, persona y legítimo (artículo 309 y siguientes de la Constitución).

El Decreto- ley 15.524 en su artículo 23 (literal a) prevé que pueden ser objeto de acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo los actos administrativos dictados con

abuso, exceso o desviación de poder o en contrariedad a una regla de derecho. **Muchas veces los casos de abuso, exceso o desviación de poder trasuntan un comportamiento violatorio de la buena fe, a la vez que dado que la buena fe como principio de derecho es una regla de derecho, su contrariedad también admite ser causal de nulidad del acto.**

Además, los Juzgados o Tribunales del Poder Judicial podrán en casos puestos a su conocimiento desaplicar el acto administrativo que fuere ilegítimo por contrariar la buena fe.

Debe tenerse presente lo previsto en el artículo 7º del Decreto Nº 500/991, en cuanto a que la nulidad de un acto jurídico procedimental no importa la de los anteriores ni la de los sucesivos que sean independientes de aquél, así como que la nulidad de una parte de un acto no afecta a las otras que son independientes de ella, ni impide que el acto produzca los efectos para lo que es idóneo.

No obstante lo anterior es claro que ilegitimidades por violación de la buena fe durante la tramitación del procedimiento administrativo pueden incidir en la invalidez del acto administrativo final, sin perjuicio de que este pueda ser inválido por sí, por sus propios vicios, aun cuando el procedimiento previo haya sido regular.

Las posibilidades de afectación del principio durante la tramitación de un procedimiento son múltiples, por lo que no es posible replicarlas, pero al tenor de su relevancia infractora cabe que se termine reflejando en vicios en los presupuestos y elementos del acto administrativo final. Así, por ejemplo, como ha sucedido por ejemplo en la Argentina, el inicio de acciones inspectivas por el organismo recaudador de tributos respecto de personas, con una finalidad de amedrentar opositores al gobierno o periodistas críticos del mismo, es claramente un comportamiento de mala fe, que conlleva a la invalidez del acto administrativo final que pudiera darse, por desviación de poder.

Cabe también que existan actuaciones contrarias a la buena fe que incidan negativamente de modo efectivo en la oportunidad de defensa del administrado, y allí se afecta el presupuesto de procedimiento del acto administrativo, generando su invalidez. Así resulta de un fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el que se anula una resolución administrativa que homologa lo actuado por un Tribunal de Concurso y designa para ocupar el cargo concursado a uno de los funcionarios participantes. El fallo, entre otros fundamentos, expresa que ‘se vulneraron los principios de igualdad, buena fe y confianza legítima de la concursante demandante al momento de la corrección de la prueba de conocimiento’, cambiándose los criterios de corrección establecidos de unas pruebas de conocimiento, sin previa vista de los concursantes y en perjuicio de la accionante.”²

Bajo este contexto, en lo que refiere a la irrevocabilidad del Acto Administrativo, esta Corporación de Justicia se pronunció en los siguientes términos:

“...
A juicio de la Sala, en la presente situación no existe fundamento jurídico que sustente el procedimiento mediante el cual, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), resolvió ‘CANCELAR’ el acto administrativo por el cual se le concedió a la sociedad ECONO-LEASING, S.A. (hoy ECONO-FINANZAS, S.A.) un Certificado de Operación, identificado con el número 8RI-3704.

² Laborde Goñi, Marcelo. El Principio De La Buena Fe Como Rector Del Ejercicio De La Función Pública. Revista de Derecho Público, Año 25-Número 50-pgs. 67-68.

Lo anterior es así, toda vez que el acto que fue objeto de revocación, es un acto administrativo que crea una situación jurídica ventajosa particular y concreta, es decir, **genera derechos subjetivos los cuales no pueden ser desconocidos de forma arbitraria, ni unilateral.**

En su obra 'El Acto Administrativo', el tratadista Gustavo Penagos señala en este sentido que **'...la administración no puede desconocer los derechos subjetivos, para revocarlos, debe ajustarse a la norma, y si el particular no da su consentimiento de forma expresa y escrita, debe demandar su propio acto.'** (PENAGOS GUSTAVO, El Acto Administrativo, Ediciones Librería del Profesional, Tomo II, Cuarta Edición, Bogotá, Colombia, 1987, pág. 807).

Así los hechos, claramente evidencia que al existir un derecho subjetivo conferido por un acto administrativo, como lo fue el acto por el cual se concedió el Certificado de Operación para la prestación del servicio del transporte para que opere en la ruta Zona Urbana de Panamá, a la sociedad ECONO-LEASING, S.A. (hoy ECONO-FINANZAS, S.A.), en el año 1999, mediante la Resolución No. 005136 de 17 de agosto de 1999, el Administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración cuando se exceda en sus facultades.

Debe, pues, la Administración recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria, a fin de anular sus propios actos que confieren esos derechos. Jaime Vidal Perdomo al respecto nos ilustra cuando sostiene que 'el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables, aunque sean ilegales.

En el derecho Español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la Administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos ante la imposibilidad que encuentra de revocarlos directamente...en algunos casos esos derechos son asimilables al derecho de propiedad y es dable exigir, para ser privados de ellos, ley que los declare de utilidad pública e indemnización; pero estos derechos pueden haberse adquirido de forma ilegal, por lo que se menciona que para que el acto sea irrevocable el beneficiario debe ser de buena fe' (VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, Editorial Temis, S.A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, Pág 143).

Por las consideraciones anotadas, no cabe duda que lo actuado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), con los actos demandados, evidentemente vulnera el Principio de Irrevocabilidad de los Actos Administrativos, uno de los Principios Generales del Derecho que rige el Derecho Administrativo, y que fue invocado por el demandante."³

Y es que tal como se desprende de los extractos doctrinales y jurisprudenciales citados, ante el reconocimiento de un derecho subjetivo, la Administración no podía revocar de oficio la Resolución N° 551-A de 18 de abril de 2016, que le confería a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, su condición de servidor público de Carrera Migratoria, **sin siquiera identificar o enmarcar su actuación en alguno de los**

³ Sentencia de 28 de noviembre de 2013 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

supuestos de los que consagra la Ley; por consiguiente, **de haber estimado la Entidad demandada que hubo algún vicio en el Procedimiento Administrativo de Acreditación surtido, le correspondía entablar las acciones recursivas pertinentes contra dicha actuación,** mas no así emitir un acto administrativo en menoscabo de los derechos reconocidos al activador jurisdiccional.

En virtud de los razonamientos esbozados, este Tribunal estima que la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, vulnera los artículos 51 y 62 de la Ley 38 de 2000; por consiguiente, se abstiene de efectuar consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en dicho Libelo.

- **Segundo Problema Jurídico planteado por el Recurrente.**

Por otra parte, el Accionante acude a demandar la ilegalidad del Decreto de Personal 407 de 12 de agosto de 2019, a través del cual el Ministro de Seguridad junto con el Presidente de la República, dejó sin efecto el nombramiento de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** en el cargo que ocupaba como Supervisor de Migración V.

Bajo este marco de ideas, arguye el apoderado judicial del Demandante que el Decreto de Personal 407 de 12 de agosto de 2019, trasgrede el artículo 32 de la Constitución Política de Panamá; los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, ya que se fundamenta en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, ante la supuesta ausencia de documentación o elementos probatorios que corroboren que su representado hubiera sido incorporado al cargo de Supervisor de Migración V, mediante un sistema de méritos; desconociendo por completo el contenido de la Resolución N°551-A de 18 de abril de 2015.

Al respecto, puntualiza que la Resolución N°551-A de 18 de abril de 2015, le reconoce a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** su

condición de servidor público de Carrera Migratoria, previo cumplimiento del Procedimiento Excepcional de Ingreso; decisión administrativa que si bien fue revocada de oficio por medio de la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, lo cierto es que esta última fue demandada ante esta instancia jurisdiccional.

Previo a realizar el examen de legalidad del Decreto de Personal 407 de 12 de agosto de 2019, esta Superioridad debe aclarar que tal y como se ha dejado por sentado en senda jurisprudencia, por mandato de nuestra Carta Magna, le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la revisión de los actos que son confrontados contra normas de rango constitucional, por lo que a esta Corporación de Justicia le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas.

Es por lo anterior, que esta Colegiatura se abstendrá de analizar el cargo de infracción alegado en relación al artículo 32 de la Constitución Política.

De igual manera, observa el Tribunal que quien acciona aduce como vulnerado el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; no obstante, debemos señalar que dicha disposición normativa fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; es decir, **antes de la emisión del Decreto de Personal N° 407 de 12 de agosto de 2019**, objeto de reparo, por lo que dicho precepto legal no es aplicable, toda vez que carece de validez jurídica.

Así las cosas, este Despacho se abocará el análisis de la presunta infracción de los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De una atenta lectura del Decreto de Personal N° 407 de 12 de agosto de 2019, se observa que a través del mismo el Ministro de Seguridad resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **DANIEL**

GILBERTO DE GRACIA MENDOZA, en el cargo que ocupaba como Supervisor de Migración V, fundamentándose en lo siguiente:

“Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, con cédula de identidad personal No. 8-381-594, que reposa en esta entidad éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.”

Sobre este punto, de conformidad con las piezas probatorias que reposan en el Expediente de personal de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, éste fue reconocido como servidor público de Carrera Migratoria, mediante la Resolución N°551-A de 18 de abril de 2015, ante el cumplimiento de los requisitos aplicables al Procedimiento Excepcional de Ingreso; incorporación que si bien fue revocada por la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, no podemos perder de vista que esta última, en párrafos precedentes, fue analizada por este Tribunal, concluyendo que la misma debe ser declarada ilegal.

Y es que tal como se desarrolló en el análisis contenido en el primer apartado de esta Resolución, la desacreditación de oficio de **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, como servidor público de Carrera Migratoria, se dictó en contravención de lo establecido en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues no se precisó el marco normativo o el supuesto de derecho que sobre el cual el regente del Servicio Nacional de Migración se basó para dictaminar tal decisión.

Por lo anterior, discrepa esta Judicatura de los motivos esbozados en el Considerando del Decreto de Personal N°407 de 12 de agosto de 2019, ya citados, pues tal como se constata del Expediente de personal, **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** fue nombrado en el cargo de Supervisor de Migración V, previa aprobación de evaluaciones de conocimiento, lo que dio cabida a que éste se incorporara al régimen de

Carrera Migratoria bajo lo aplicable al Procedimiento Excepcional de Ingreso; es decir, el mismo se sometió a un sistema de valoración de aptitudes y conocimiento; por ende, el prenombrado ostentaba la condición de funcionario de Carrera Migratoria; es decir, gozaba de estabilidad en su cargo; y no fue designado en base a la facultad de la Autoridad, como erróneamente se indicó en el acto administrativo objeto de estudio.

Así las cosas, mal podía sustentarse la Entidad demandada en la potestad discrecional de la autoridad nominadora para remover a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA**, pues reiteramos, el mismo gozaba de estabilidad laboral al haber sido acreditado bajo un Procedimiento Excepcional de Ingreso, sujeto al cumplimiento y aprobación de requisitos, máxime al quedar corroborado y así dictaminado por este Tribunal que su desacreditación como servidor público de Carrera Migratoria se dio en desconocimiento de los preceptos legales que rigen la materia.

En virtud de lo anterior, este Cuerpo Colegiado es del criterio que el Decreto de Personal N° 407 de 12 de agosto de 2019, conculca los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al vulnerarse el debido proceso al momento en que se efectuó la desvinculación del hoy recurrente, pues se desconoció su derecho a la estabilidad laboral en función de su condición de funcionario de Carrera Migratoria.

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 LO SIGUIENTE:**

1) QUE ES ILEGAL la Resolución N° 346 de 1 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se **ORDENA** al Servicio Nacional de Migración se le restablezca a **DANIEL GILBERTO DE GRACIA MENDOZA** su reconocimiento como servidor público de Carrera Migratoria en la posición en la que fue acreditado;

2) **QUE ES ILEGAL** el Decreto de Personal N°407 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se **ORDENA** su reintegro al cargo que ocupaba.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**